

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
(PPGA)

UFRGS
Escola de Administração
BIBLIOTECA
R. Washington Luiz, 855
Fone: (51) 316-3840 - Fax: (51) 316-3991
CEP 90010-460 - Porto Alegre - RS - Brasil

A COMUNIDADE COMO INSTÂNCIA EXECUTORA DO PLANEJAMENTO:
O CASO DO "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO" DE PORTO ALEGRE

James Giacomoni

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Administração
para obtenção do título de Mestre em
Administração.

Porto Alegre
dezembro de 1993

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Geraldo R. Caravantes (Orientador)

Prof. Marcos Flávio Soares

Prof. Paulo Cesar Delayti Motta

Prof. Roberto C. Fachin

FICHA CATALOGRÁFICA

Giacomoni, James

A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do "Orçamento Participativo" de Porto Alegre / James Giacomoni. Porto Alegre : UFRGS, 1993. 152 p.

Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, 1992. Caravantes, Geraldo R., orient.

1. Orçamento participativo - Porto Alegre. 2. Orçamento público. 3. Planejamento participativo. 4. Participação popular.

CDU 336.12

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação foi possível, em boa medida, pela ampla e variada rede de apoios que obtive ao longo das diversas fases do estudo. Mesmo com o risco de eventuais omissões, é mais do que devido o agradecimento a algumas pessoas por essa contribuição.

Em primeiro lugar, devo mencionar o professor-orientador do trabalho, Geraldo R. Caravantes, assim como, os demais integrantes da Comissão Examinadora, professores Paulo Cesar D. Motta, Roberto C. Fachin e Marcos F. Soares. A contribuição dos professores Caravantes, Motta e Fachin, na realidade, foi além da etapa da dissertação, e se iniciou quando ministraram suas disciplinas no PPGA. Os demais docentes do Programa devem ser lembrados, e, dentre eles, quero destacar a professora Edi Fracasso, responsável por esclarecedoras informações e úteis comentários em sua disciplina de "Metodologia de Pesquisa".

Fora do âmbito do PPGA, agradeço a dois bons companheiros e amigos: o professor Eduardo P. P. Nogueira, da Universidade Federal de Santa Maria, por suas apropriadas observações sobre as questões formais da dissertação e o professor João Carlos Brum Torres, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por uma estimulante conversa sobre parte da revisão bibliográfica que compõe o trabalho.

Muito importante foi o apoio recebido nas fases de levantamento de dados e no acompanhamento do processo do "Orçamento Participativo". Menciono, em primeiro lugar, o prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, que, ainda como vice-prefeito da gestão

anterior, apoiou a idéia desta investigação e facilitou os contatos com os responsáveis pela condução do "Orçamento Participativo" no âmbito da Prefeitura. Dentre estes, agradeço a Luciano Fedozzi e a Gildo Lima pelo comportamento sempre solícito e, especialmente, pelas entrevistas concedidas. Agradeço, também, aos vereadores municipais que me concederam a oportunidade de entrevistá-los sobre o tema em investigação.

Devo fazer um agradecimento especial a muitos dos integrantes do Conselho do "Orçamento Participativo". Com alguns, desenvolvi entrevistas, com outros, troquei idéias e impressões, de quase todos, ouvi manifestações importantes, algumas delas, fundamentais para a compreensão dos temas e assuntos objeto do estudo.

Um derradeiro agradecimento é devido aos de casa – esposa e filhos – por compreenderem e aceitarem o longo período dedicado a feitura deste trabalho. À minha mulher, Maria Eunice Hofheinz Giacomoni, sou duplamente devedor, pois foram sempre valiosos seus comentários sobre a participação social, tema que lhe é grato e do qual é estudiosa aplicada.

O AUTOR

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	X
LISTA DE QUADROS	X
LISTA DE DIAGRAMAS	X
RESUMO	XI
ABSTRACT	XII

1 – INTRODUÇÃO	1
----------------	---

PRIMEIRA PARTE: NATUREZA E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

2 – O PROBLEMA	4
3 – A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO	7

SEGUNDA PARTE: REVISÃO DA LITERATURA

4 – A DECISÃO PÚBLICA SEGUNDO OS PARADIGMAS CONSAGRADOS	12
4.1 – Planejamento e orçamento: instrumentos do modelo da racionalidade	13
4.2 – Os diversos incrementalismos e o incrementalismo orçamentário	16
4.3 – A crise do planejamento	18
4.4 – A emergência de estratégias	20
4.5 – O teste do consenso político	22
4.6 – Resumo	23

5 – A PARTICIPAÇÃO	25
5.1 – Participação política	27
5.1.1 – Modelos de democracia não participativa	28
5.1.1.1 – A democracia protetora do indivíduo	28
5.1.1.2 – A democracia contemporânea – o modelo do equilíbrio	29
5.1.2 – Modelos de democracia participativa	33
5.1.2.1 – A democracia desenvolvimentista	33
5.1.2.2 – A democracia participativa	35
5.2 – Participação popular	38
5.2.1 – "Participação é conquista"	38
5.2.2 – O "outro desenvolvimento"	41
5.2.3 – Estados Unidos: a experiência participativa dos anos 60 e 70 sob crítica	44
5.3 – Resumo	49
6 – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	51
6.1 – Orçamento público: origens e conceitos	51
6.2 – Planejamento e orçamento no marco jurídico-institucional brasileiro	53
6.3 – O processo orçamentário	56
6.4 – Resumo	61
7 – PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL	63
7.1 – A emergência da participação	63
7.2 – Rápido relato de experiências de administrações municipais participativas	66
7.2.1 – Lages	67
7.2.2 – Boa Esperança	68
7.2.3 – Diadema	70
7.2.4 – Recife	73
7.2.5 – Os "Orçamentos Participativos"	76
7.3 – O marco jurídico da participação	78
7.4 – Resumo	81

TERCEIRA PARTE: O CASO DO "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO" DE PORTO ALEGRE

8 – O CONTEXTO: PORTO ALEGRE E SUA ADMINISTRAÇÃO	84
8.1 – Origem e desenvolvimento da Cidade	84
8.2 – Os governos municipais	90
9 – A ESTRUTURA E O PROCESSO DO "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO"	96
9.1 – Estrutura	96
9.2 – Processo	98
9.3 – Calendário	100
10 – O PODER COMUNITÁRIO	102
10.1 – As Assembléias Regionais	102
10.1.1 – A abertura	105
10.1.2 – As manifestações dos presentes	107
10.1.3 – A manifestação do Prefeito Municipal	110
10.1.4 – A eleição dos conselheiros e dos delegados	111
10.2 – O Conselho do "Orçamento Participativo"	112
10.2.1 – Os integrantes do Conselho	112
10.2.2 – A dinâmica dos trabalhos	113
10.2.3 – A pauta dos trabalhos	115
10.2.4 – A apresentação da proposta orçamentária para 1993 e das políticas setoriais	116
10.2.5 – Critérios e metodologia de cálculo para efeito da alocação de recursos às regiões	122
10.2.6 – O futuro Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento	124
10.2.7 – A relação do Conselho com a Câmara de Vereadores	126

QUARTA PARTE: CONCLUSÃO

11 – CONCLUSÃO	132
11.1 – A legitimidade das decisões comunitárias	132
11.2 – A racionalidade do "Orçamento Participativo"	135

BIBLIOGRAFIA 138**ANEXOS**

I – Datas de realização das Assembléias Regionais, número de participantes e número de delegados eleitos ao Fórum	148
II – População carente, população total e notas por Regiões	149
III – Áreas prioritárias definidas pelas Regiões	150

APÊNDICE METODOLÓGICO 151

LISTA DE TABELAS

- 8.1 – População total de Porto Alegre, dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e do Estado do RS – 1970, 1980 e 1991 89
- 8.2 – População urbana, população em áreas de ocupação irregular, número de vilas irregulares e de barracos em Porto Alegre – 1981-91 90

LISTA DE QUADROS

- 1 – Etapas do processo de planejamento 21

LISTA DE DIAGRAMAS

- 1 – Estrutura responsável pela elaboração do "Orçamento Participativo" 97

RESUMO

Na forma de "estudo de caso", esta dissertação analisa a experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, denominada "Orçamento Participativo". Desenvolvida nos últimos cinco anos, a experiência constitui-se numa nova forma de preparação do plano anual de investimentos do município, através do qual o governo local compartilha as decisões com representantes das associações comunitárias, especialmente com um Conselho formado por membros eleitos em assembleias realizadas nas 16 zonas da cidade.

A revisão da literatura enfoca quatro temas: (i) o processo decisório público, em particular, as limitações dos processos de planejamento e orçamento compreensivo; (ii) a participação política e a participação popular; (III) os principais conceitos sobre orçamentação e as características do processo orçamentário brasileiro; a (iv) a experiência de participação popular junto às administrações municipais no Brasil.

A descrição do "caso" compreende: (i) a demonstração esquemática de a estrutura, o processo e o calendário do "Orçamento Participativo"; (ii) o relato sobre as Assembleias Regionais; (iii) o relato sobre a composição do Conselho do "Orçamento Participativo", suas reuniões e os critérios de atendimento das demandas comunitárias.

Como conclusão, o autor é de opinião que o modelo do "Orçamento Participativo" (i) tem legitimidade, não representando uma indevida interferência nas prerrogativas da Câmara de Vereadores, e (ii) considerando a utilização de critérios empíricos na alocação de recursos, o modelo tem maior racionalidade que as formas convencionais de orçamentação.

ABSTRACT

This dissertation analyses the procedures involved with the "Orçamento Participativo" of the Prefeitura Municipal of Porto Alegre, capital of Rio Grande do Sul. The "participative budgeting", as it has been called, is a new way of preparing the municipal annual investment plan with the participation of community leaders, elected at 16 different points of the city specifically for the task of sharing the decision making process with the political party in power. This approach has been in practice for five years now.

The review of the literature has four focus: (i) the public decision making, in particular, the limitations of the comprehensive planning and budgeting process; (ii) the political and popular participation; (iii) the main concepts of budgeting and the characteristics of the Brazilian budgeting process; and (iv) the experience of the popular participation in the municipal administration in Brazil.

The description of the "case study" comprehends: (i) a schematic demonstration of the structure, the process and the chronogram of the "Orçamento Participativo"; (ii) a report about regional meetings; and (iii) a report about the composition of the Council of the "Orçamento Participativo", its meetings and the criteria developed to attend the demands of the community.

The study led the author to believe that the model of the "Orçamento Participativo" (i) has legitimacy and does not represent an improper intervention with the prerogatives of the "Câmara de Vereadores", and (ii) is more rational than the conventional forms of budgeting, because the allocation of the funds is based on empirical criteria.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

O orçamento público nasceu juntamente com as instituições representativas de governo e consolidou-se, durante o liberalismo econômico, como instrumento do controle político dos Parlamentos sobre os Executivos. O crescimento do Estado no século XX e a conseqüente maior complexidade das funções administrativas públicas adicionaram conotação "técnica" ao orçamento. Sensível à nova realidade, a doutrina passou a recomendar a aliança entre o planejamento e o orçamento, de forma a transformar este na própria programação de trabalho do governo. Certas teorias consagradas foram ainda mais longe, ao propugnar que as escolhas orçamentárias poderiam até resultar de um processo racional de avaliação prévia de custos e benefícios.

Em geral, a prática incorporou apenas parcialmente essas recomendações, e o orçamento público, em quase todo o lugar, continuou sendo, principalmente, o mecanismo político que expressa as intenções do Executivo e do Legislativo.

No Brasil, tradicionalmente, os Executivos têm exercido forte domínio sobre o processo de elaboração dos orçamentos públicos. Apesar da exceção dos períodos cobertos por constituições autoritárias – 1937 a 1946 e 1967 a 1988 –, quando o controle sobre os orçamentos era praticamente total, também nas fases de normalidade democrática a elaboração orçamentária tem sido marcada por ampla ascendência do Poder Executivo. Mesmo a Constituição de 1988, ao devolver aos Legislativos prerrogativas no campo da feitura dos orçamentos, preferiu, talvez com a intenção de coibir excessos clientelísticos – pródigos no

passado, por sinal –, manter limitações à participação dos parlamentares na proposição de emendas de despesa ao projeto de lei orçamentária e aos projetos que a modificam.

Presentemente, a Prefeitura de Porto Alegre desenvolve uma sistemática de consultas a representações comunitárias com vistas à elaboração do seu orçamento anual, o que parece significar a introdução de elementos inovadores no padrão convencional, em geral observado na montagem da programação de trabalho das administrações municipais brasileiras.

A criação de espaços de participação da comunidade no processo decisório de identificação de problemas prioritários a serem resolvidos e na alocação de recursos públicos, aparentemente, evidencia uma dupla subversão à fórmula convencional de elaboração orçamentária pública. Em primeiro lugar, porque o racionalismo derivado da orientação "técnica", que domina os diagnósticos e que privilegia as soluções "eficientes", a rigor geradas no âmbito da tecnoburocracia, cederia lugar a um racionalismo substantivo ou valorativo, produzido quando os atores sociais participam e expressam suas percepções a respeito dos problemas que os afetam e sobre como enfrentá-los e solucioná-los. Em segundo lugar, porque a participação do Legislativo na apreciação do projeto de lei orçamentária, concedendo legitimidade e representatividade às intenções do Executivo, ficaria obscurecida pela atuação de uma nova instância de representação dos interesses sociais e comunitários.

Este trabalho constitui-se no relato da investigação de uma experiência de participação de representações populares na elaboração orçamentária municipal, prática que, nos últimos anos, tem se reproduzido crescentemente em administrações locais.

PRIMEIRA PARTE

NATUREZA E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

CAPÍTULO 2

O PROBLEMA

O problema da presente investigação é o denominado "Orçamento Participativo", que a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Estado do Rio Grande do Sul) vem desenvolvendo há cerca de cinco anos, mais precisamente, desde 1989. Ao abrir espaço para a discussão, em assembleias comunitárias, dos problemas que afetam as diversas regiões da Cidade e que são de responsabilidade do Governo local e ao aceitar as prioridades de atendimento selecionadas por essas comunidades, a Administração Municipal adota um modelo decisório inovador, distante das clássicas formas de programação e elaboração orçamentárias difundidas por uma ala bastante consagrada da literatura sobre administração e gerência. Esta, cujas raízes estão na doutrina econômica da utilidade, busca incentivar modelos de decisão em que esteja presente o critério da eficiência. Na conceituação de Simon (1965, p. 209), "O critério de eficiência determina a escolha de alternativas que conduzem à maximização de resultados na aplicação de determinados recursos". A decisão, de conformidade com essa concepção, seria, então, o coroamento de um processo "técnico" de avaliação prévia de custos e resultados.

Esse racionalismo, entretanto, não controla sozinho o terreno das explicações sobre o processo decisório no âmbito da Administração Pública. Outras correntes acreditam que a maior parte das escolhas públicas resulta da combinação de inúmeros fatores, lógicos ou não, presentes em processos mentais complexos e sutis, pouco suscetíveis de acompanhamento e aferição sistemática (BRAYBROOKE &

LINDBLOM, 1972, p. 88). Outras, ainda, preocupadas com a legitimidade do controle exercido pelo aparelho da Administração Pública sobre as escolhas de interesse coletivo, preferem ver no cidadão não um "objeto" das ações de governo, mas, sim, um "planejador" ou, na expressão de Offe (1984a, p. 228), uma "instância executora do planejamento".

A sistemática a ser investigada apresenta interesse também no campo da Teoria e da Sociologia Política. A participação da população nas decisões governamentais, embora controversa no plano doutrinário, é um tema amplamente difundido nos estatutos partidários e na retórica da maior parte dos políticos. Wolfe (1984, p. 164) vê aí uma "certa dose de hipocrisia", da qual não deixa de fazer parte nem mesmo a Organização das Nações Unidas (ONU) através das suas resoluções. Na medida em que as elites já normalmente participam, e "(...) se apropriam da maior parte do que é apropriável" (LASSWELL, 1984, p. 15), a teoria reserva a expressão *participação popular* aos grupos e movimentos dos "excluídos", quando estes se organizam visando ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos e sobre as instituições formuladoras de políticas sociais.

A presente investigação buscará respostas, particularmente para duas questões principais envolvidas no problema. A primeira dessas questões diz respeito à *legitimidade* do "Orçamento Participativo", ou seja, onde e como situar uma nova instância decisória em matéria orçamentária, quando é tradicional na democracia representativa que o Poder Legislativo seja o encarregado de chancelar a programação de receitas e despesas elaborada pelo Executivo. A segunda questão coloca em debate a *racionalidade* ou a qualidade técnica das decisões produzidas no âmbito do modelo posto em prática pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Mesmo que o paradigma da decisão racional precise dividir com outros modelos as explicações sobre como são tomadas as decisões e feitas as escolhas orçamentárias,

parece muito forte a idéia de que os modernos Executivos e suas bases tecnocráticas funcionam, quase sempre, valorizando pressupostos racionais e lógicos. Nesse sentido, como pode ser interpretado esse modelo decisório em que a opinião popular sobre prioridades, que, em geral, é carregada de sentido valorativo, parece ter grande peso e significação? Em busca especialmente de respostas a essas duas questões, foi desenvolvida a investigação relatada nesta dissertação.

CAPÍTULO 3

A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

O desenvolvimento de qualquer disciplina ou área de estudo está sempre na dependência de que as experiências inovadoras levadas a efeito em seu âmbito sejam registradas e avaliadas. Isso é particularmente verdadeiro para as ciências sociais aplicadas, e, dentre estas, para a Administração Pública. O presente estudo pretende contribuir nesse processo, através da investigação de um experimento assentado num dos vetores atuais do desenvolvimento da disciplina: a prioridade da noção do *público*.

O estudo da Administração Pública, mesmo nos países desenvolvidos, não tem contado com um paradigma sólido capaz de orientar os esforços do desenvolvimento da disciplina. Isso é particularmente verdadeiro no caso brasileiro, onde o estudo e a pesquisa nessa área têm estado enraizados em outras disciplinas (Ciências Administrativa, Política, Jurídica, Econômica, etc.).¹ Por ocasião das reformas administrativas, que seriam grandes oportunidades para a criação de modelos administrativos mais próximos da realidade e da necessidade brasileira, tem havido pouca inspiração, em face à ênfase concedida aos *meios*: estruturação, reestruturação, normas, procedimentos, etc.

Nos Estados Unidos, pelo menos nas duas últimas décadas, desenvolve-se uma fértil reflexão acerca das lacunas que o *estado da arte* da Administração

¹ Em pesquisa sobre o conteúdo dos 721 artigos publicados na Revista de Administração Pública (RAP), editada pela Fundação Getúlio Vargas, no período 1967-92, Mezzomo & Laporta (1993) utilizaram o conceito de "focus", conforme Golembiewski, e obtiveram a seguinte classificação dos artigos segundo a perspectiva teórica utilizada: 258 em Ciência Administrativa, 203 em Ciência Política, 82 em Ciência Econômica, 32 em Ciência Jurídica, 21 em Epistemologia e 125 em diagnósticos, relatos e experiências.

Pública precisa preencher. Nas duas Conferências Minnowbrook, realizadas, em 1968 e 1988, com o objetivo de avaliar o estágio da teoria e da prática da Administração Pública naquele país, alguns dos temas centrais foram: o antipositivismo, a ética pessoal, a reconciliação da Administração Pública com a democracia, a responsabilidade em face ao cliente e a equidade social (RABELL, 1991, p. 184).

No Brasil, vencido o longo período autoritário e após as reconquistas democráticas formais, há necessidade de que as múltiplas instâncias do Estado sejam efetivamente democratizadas. Dentre essas, uma das mais importantes é a Administração Pública. Criar as condições teóricas e práticas visando a sujeitar a Administração Pública a um efetivo controle social e democrático é uma tarefa de responsabilidade pública, à qual não podem faltar os políticos, os servidores públicos, os pesquisadores e os estudantes da área.

O estudo e a pesquisa sob essa ótica significam resgatar a noção do *público* como objeto principal da Administração Pública. O *gerencialismo* e as suas tecnologias administrativas, buscadas junto à gestão empresarial, não necessariamente conflitam com a primeira orientação, mas, certamente, a ela devem estar subordinados. Essa é uma associação viável nos termos do paradigma proposto por Henry (apud MEZZOMO & LAPORTA, op. cit. p. 60), onde a constituição da disciplina Administração Pública "baseie-se em um 'focus' composto pela ciência política e teoria organizacional e um 'locus' baseado no interesse público".

Ao adotar uma sistemática de trabalho onde a comunidade, através de representações, tem a oportunidade de elencar as suas prioridades, defendê-las, "vis-à-vis" às demais, junto à programação geral de obras e atuar na fiscalização dos trabalhos, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre fornece um exemplo concreto de como o *público* pode ser valorizado pela prática administrativa. Por

tudo isso, a experiência reveste-se de óbvia importância, sendo de todo justificado o seu estudo e acompanhamento.

SEGUNDA PARTE

REVISÃO DA LITERATURA

O problema da presente investigação tem relação com vários campos de estudo. Com dois, em especial, essa relação é bastante óbvia e será revisada aqui. Os estudos de Administração e, dentro desses, de Administração Pública dão especial destaque à questão da racionalidade do processo decisório, ou seja, à busca de métodos de análise e avaliação de alternativas com vistas à escolha daquela que melhor contribuição apresente para o alcance dos resultados organizacionais. O "Orçamento Participativo" não deixa de ser uma sistemática de escolhas, onde o Poder Executivo municipal abre mão de tomar as decisões sobre parte da programação de investimentos ao seu encargo e aceita as escolhas feitas por representantes da comunidade. O **Capítulo 4** procura, assim, identificar teorias e modelos na área da decisão pública, tentando chegar àqueles que poderiam explicar o fato social em investigação.

No **Capítulo 5** o tema é a participação e o envolvimento da comunidade nos processos políticos, assunto especialmente caro à Ciência Política. Pareceu a este investigador ser necessário fazer a distinção entre participação política e participação popular, classificação que acabou sendo adotada na organização e na apresentação dos diversos modelos.

Os **Capítulos 6 e 7** foram preparados de maneira a possibilitar uma melhor compreensão das diversas questões envolvidas no contexto em estudo. Assim, o **Capítulo 6** fornece um rápido marco conceitual e jurídico-institucional do orçamento e do planejamento públicos e a descrição das principais características

do processo orçamentário brasileiro. Já o **Capítulo 7**, voltado ao tema da participação popular no Brasil, situa o momento e as condições que determinaram a emergência do fenômeno, relata importantes experiências de administrações municipais marcadas pelo traço participativo e apresenta o marco jurídico que embasa a ação participativa, em particular, em face do caso em estudo, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

CAPÍTULO 4

A DECISÃO PÚBLICA SEGUNDO OS PARADIGMAS CONSAGRADOS

A formulação de políticas públicas, ou, mais restritamente, a tomada da maior parte das decisões no âmbito governamental, insere-se em dois paradigmas teóricos amplamente difundidos e consagrados. Na classificação de Braybrooke & Lindblom (op. cit.), os dois paradigmas (**modelos A e B**) são: o "ideal sinótico" e a "estratégia do incrementalismo disjunto",¹ ambos envolvidos com a produção de pequenas mudanças, que, na grande maioria dos casos, é o que resulta das escolhas públicas.

No **modelo A**, as decisões são tomadas com a certeza de que a racionalidade preside o processo de seleção e de escolha da melhor dentre as possíveis alternativas de ação. Métodos de tratamento de informações, apoiados em formulações matemáticas e estatísticas, garantem que as políticas públicas são formuladas com alta compreensão dos efeitos e das conseqüências da decisão.

No **modelo B**, o tomador de decisões, ou o analista de políticas públicas, em geral, trabalha com compreensão limitada das múltiplas e complexas questões envolvidas nos problemas a serem solucionados. Por isso, ele opta por

¹ Na realidade, Braybrooke & Lindblom apresentam mais dois modelos, ambos tratando de decisões que envolvem grandes mudanças. A distinção entre eles reside no grau de compreensão das implicações determinadas pela escolha. Num dos modelos, as decisões relativas a guerras, revoluções, crises e grandes oportunidades são tomadas por força de circunstâncias, apesar do baixo grau de apreensão cognitiva das questões envolvidas. No outro modelo, necessário para dar consistência ao modelo geral, as decisões sobre grandes mudanças são tomadas num plano de alta compreensão, o que é uma possibilidade apenas no campo teórico.

alternativas que determinam pequenas alterações no "status quo" e cujos benefícios podem ser efetivamente contabilizados, em detrimento de medidas que visem a grandes mudanças e cujos efeitos são, normalmente, imprevisíveis. As escolhas aqui geram mudanças incrementais e fragmentadas, que, porém, muitas vezes, por força do serialismo, podem determinar alterações expressivas no longo prazo.

Quando estão em jogo as decisões fundamentais, Etzioni (1968, p. 273 e 283) vê limitações em ambos os modelos. Os macroatores não contam com o auxílio de modelos descritivos, normativos e analíticos em suas decisões mais efetivas, enquanto o processo decisório incrementalista não fornece "uma representação completa dos valores e dos interesses sociais e a perspectiva que corre mais profundamente do que os próximos pequenos incrementos". Como alternativa, o autor propõe uma estratégia mixta ("mixed-scanning") que diferencie as decisões contextualizadoras (ou fundamentais) das decisões tópicas. Nas decisões contextualizadoras, os detalhes e demais especificações, tão caros ao racionalismo, são dispensados assim que o tomador de decisões, em seu exercício de busca de alternativas, passe a ter a visão global do problema. Por outro lado, as decisões tópicas são tomadas "incrementalmente", mas devidamente guiadas pelas decisões fundamentais. Para Etzioni (op. cit., p. 283),

"Assim, cada um dos dois elementos na estratégia 'mixed-scanning' auxilia na neutralização da deficiência do outro: o incrementalismo tópico supera os aspectos irrealistas do racionalismo compreensivo (limitando-o para as decisões contextualizadoras) e o racionalismo contextualizador auxilia na correção do viés conservador do incrementalismo".

4.1 – Planejamento e orçamento: instrumentos do modelo da racionalidade

Herbert Simon, conhecido por sua dedicação aos estudos sobre a racionalidade do processo decisório, sintetiza os modelos que tratam do emprego da razão na

solução de problemas de escolha na Teoria da Utilidade Subjetiva Esperada (USE), por ele rotulada como "(...) uma das extraordinárias conquistas intelectuais da primeira metade do século XX" (SIMON, 1989, p. 21). Os componentes da Teoria USE são os seguintes: (a) uma função de utilidade claramente definida, isto é, de preferência expressa de forma quantitativa; (b) um conjunto de estratégias alternativas, cuja clara explicitação é condição para facilitar as escolhas; (c) uma distribuição de probabilidade conjunta de futuros eventos em relação a cada estratégia alternativa; e (d) escolha da política que maximize a utilidade esperada. Já que "(...) não há como distinguir 'planejamento' de outras espécies de processo decisório" (MARCH & SIMON, 1967, p. 249), o planejamento ocupa lugar destacado junto ao **modelo A**.

Mintzberg (1985, p. 4) observa que o termo "política" é empregado no setor público com o mesmo significado que "estratégia" recebe no setor privado e que, em ambos os casos, domina o tradicional modelo A: as políticas e estratégias são formuladas conscientemente, de preferência de maneira analítica, decididas explicitamente e, por último, formalmente implementadas. O veículo que conduz as políticas e estratégias é o *plano*, e o conjunto de procedimentos e de técnicas analíticas empregadas na elaboração e na implementação do plano atende pelo nome de *planejamento*².

O Planning, Programming and Budgeting System (PPBS), também conhecido por Program Budgeting, é, por certo, o conjunto de prescrições técnicas que

² Conforme Mintzberg (1981), além desse, é possível encontrar na literatura outros conceitos de "planejamento". Para alguns, por exemplo, planejamento é, simplesmente, levar o futuro em consideração; a consequência dessa forma de ver as coisas é que haveria planejamento em qualquer ato gerencial, restando a dificuldade de como identificá-lo. A definição do planejamento como processo de consciente atenção visando a integrar decisões entre diferentes áreas aperfeiçoaria o conceito anterior, mais continuaria pouco específica, pois não considera as decisões informalmente tiradas pelo empresário de sua percepção pessoal do futuro. Há, igualmente, o sentido de planejamento como programação, isto é, definida a estratégia organizacional, o planejamento representaria a articulação dos procedimentos necessários para transformar em realidade a estratégia previamente definida.

melhor representa o "ideal sinótico" no campo da elaboração dos orçamentos públicos.³ Segundo um de seus mais notórios formuladores, o PPBS "(...) se caracteriza pela ênfase nos objetivos, nos programas, nos elementos dos programas, tudo estabelecido em termos de produtos" (NOVICK, 1973, p. 16). Outra definição esclarecedora é a de Smithies (1969, p. 24):

"Planejamento, programação e orçamentação constituem o processo por meio do qual os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação coerente e compreensivo para o governo como um todo."

Schultze (1974, p. 6-9) aponta os seguintes requisitos para a introdução do PPBS: (a) especificar, de forma precisa, os *objetivos básicos* de cada programa; (b) identificar o *produto final* de cada programa, de forma a representar adequadamente os objetivos inicialmente traçados; (c) *medir todos os custos* de cada programa, inclusive, se for o caso, extrapolando o exercício; (d) *analisar todas as alternativas*, objetivando identificar aquelas que contribuem de maneira mais eficaz para o alcance dos objetivos; e (e) aplicar o método e suas técnicas a todas as unidades do Governo.

Apesar de o PPBS e de outras formas mais brandas de orçamentos programados terem sido concebidos nos EUA, onde não são elaborados planos econômicos e administrativos globais, organismos de apoio técnico a países subdesenvolvidos, como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) da ONU, produziram ampla literatura defendendo a inter-relação entre planejamento e orçamento. Conforme Martner (1972, p. 61),

"(...) existem quatro aspectos fundamentais que estão presentes na programação: 1) a definição de uma política; 2) a preparação de planos; 3) a formulação de programas de trabalho; e 4) a confecção de orçamentos. Entre esses quatro aspectos não existe, naturalmente,

³ Gerado no âmbito das instituições norte-americanas de defesa, o PPBS foi formalmente recomendado para as áreas civis do Governo nos anos 60 e, após alguns anos de infrutíferas tentativas de consolidação, acabou sendo abandonado. Uma detalhada análise das dificuldades de implantação do PPBS pode ser encontrada em Schick (1978).

uma separação nítida; muito pelo contrário, há uma estreita relação de dependência que os torna um todo único, cuja necessidade de separação ocorre apenas por razões metodológicas. As relações entre a política econômica, por exemplo, e a programação do desenvolvimento são tão estreitas que dificilmente se sabe qual delas é prévia à outra".

Em outra passagem, Martner (op. cit., p. 62) explica a relação entre planejamento e orçamento:

"Orçamentar é um dos elementos do processo total de planejamento. A programação implica, primeiro, a formulação de objetivos e o estudo das alternativas de ação futura para alcançar os fins. Em segundo lugar, implica reduzir a um pequeno número a ampla variedade de alternativas e, finalmente, a fixação do curso de ação adotado, através de um programa de trabalho".

4.2 – Os diversos incrementalismos e o incrementalismo orçamentário

O "incrementalismo disjuncto ou desarticulado" é, geralmente, apontado como a mais importante dissidência relativamente à eficácia dos métodos sinóticos em geral e do complexo planejamento-orçamento em particular. Schoettle (1971, p. 150) vê nessa formulação, "(...) a mais competente descrição de como opera o processo de formulação de políticas num sistema democrático, especialmente, nos Estados Unidos".

O comportamento, na base de ajustes mútuos, do administrador ou do formulador de políticas públicas descrito por Braybrooke & Lindblom (op. cit.) encontra também os seus críticos. Mintzberg (1985, p. 9-10) reconhece que a estratégia incrementalista retrata em parte a realidade do processo decisório, mas deixa muita coisa inexplicada, como, por exemplo, a sensação de que para o tomador de decisões não existem políticas nem estratégias, o que seria inaceitável. Em lugar desse incrementalismo fragmentado, Mintzberg prefere o que Quinn (1979, p. 29 e 30) chama de "incrementalismo lógico": já que "O objeto das estratégias é o incognoscível, não o incerto", o administrador precisa ser flexível e

agir experimentalmente. Esse método, se

"Bem administrado, possibilita ao executivo interligar coerentemente as contribuições proporcionadas pelas análises sistematizadas, as teorias políticas e de poder, e os conceitos relativos ao comportamento organizacional. Pode ajudá-lo a alcançar coesão interna e identificação com novos direcionamentos. (...) E lhe possibilita utilizar a melhor informação alcançável e as contribuições analíticas, para decidir sobre os melhores cursos de ação" (QUINN, 1979, p. 30).

As restrições ao "incrementalismo desarticulado" não são apenas essas. Para Dror (1968, p. 144), apesar de muito atraente, essa concepção é mais uma versão especial do modelo da racionalidade pura do que uma clara oposição a este. Os dois modelos seriam conservadores, pois consideram que, quanto mais distantes das medidas do passado forem as alternativas em cogitação no processo decisório, mais problemática fica a antecipação de suas conseqüências. Buscar o conforto e a segurança garantida pelas mudanças apenas marginais ao "status quo" (incrementalismo) e escapar dos resultados indesejáveis e da inviabilidade política, ancorando as alternativas em dados e elementos testados no passado (modelo da racionalidade), são características que aproximariam os modelos e lhes confeririam um tom antiinovativo. Sensibilizado pela crítica de Dror, Gross (1982, p. 79), ao sugerir premissas para a reconstrução humanista do mundo moderno, pergunta se

"(...) não necessitamos também de uma teoria de planejamento normativa neo-hegeliana, como uma série articulada de pequenos passos, que levam a transformações estruturais, em resumo, uma teoria de 'incrementalismo articulado'?"

Wildavsky (1974) traz o orçamento para o centro da análise, demonstrando a vocação incrementalista e a pouca suscetibilidade desse instrumento a alterações e a considerações "racionais". Para o mesmo autor (p. 13), qualquer orçamento é constituído de duas partes: a "base" – a maior parte do orçamento –, formada pelos programas e atividades que, ao longo do tempo, foram sendo incluídos no orçamento e tendem a manter-se aí, ano após ano; e o "incremento", pequena

parcela que anualmente é colocada à disposição para acolher novos programas ou financiar a expansão dos existentes. A desproporção entre a "base" e o "incremento" é tamanha que o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento de um determinado ano é o orçamento do ano anterior.

O modelo de elaboração orçamentária, segundo Wildavsky, acaba sendo uma batalha travada entre as agências no sentido de obterem "incrementos" anuais em seus respectivos orçamentos. Como há uma grande estabilidade nas alocações, a falta de uma "base" histórica constitui-se num grande problema para as novas agências e, mesmo, para a inclusão de novos programas e atividades. A luta por uma "fatia justa" ("fair share") de recursos traz a elaboração orçamentária para uma arena onde se exercitam pressões e onde o tomador de decisões tem exigida mais a sua capacidade de negociação do que a sua habilidade em escolher, racionalmente, as melhores alternativas.

4.3 – A crise do planejamento

A julgar pelo que aconteceu com duas de suas notórias manifestações, o planejamento está em crise. No setor público, já há bastante tempo, com o "passamento" do PPBS ainda nos anos 60, e, no setor privado, a partir da incapacidade demonstrada pelo "planejamento estratégico" em lidar com as situações plenas de instabilidade que se tornaram rotina nos anos 80.

No caso do planejamento público na América Latina, as razões da crise são apontadas com precisão. Mattos (1988, p. 103-4) considera que os três traços principais que caracterizaram a ortodoxia latino-americana de planejamento – (a) o *voluntarismo utópico* oriundo da ideologia dos técnicos,⁴ (b) o *excessivo*

⁴ "No caso latino-americano o planejamento veio a ser considerado como o instrumento fundamental para superar a condição de subdesenvolvimento, transição que supõe mudanças institucionais e de estrutura econômica muito profundas." Trecho de um documento da

reduccionismo econômico e (c) a *ênfase nos aspectos formais* dos procedimentos— foram contribuições positivas, mas "(...) não é menos certo que, do ponto de vista de sua incidência nos processos decisórios reais, só teve resultados muito

Waterston (1973), consultor com larga experiência em planejamento do modestos na maior parte dos casos" (MATTOS, op. cit., p. 112). desenvolvimento, igualmente, considera insatisfatórios os resultados do planejamento, por ele rotulado de "convencional", seja urbano, seja regional, seja nacional. Para esse autor (op. cit., p. 39-40),

"Isso se deve, em parte, à deficiência de método e, em parte também, ao ambiente desfavorável em que com freqüência o planejamento convencional opera; mas a razão mais importante é que o planejamento convencional não satisfaz às necessidades sociais. Talvez seja nesse último sentido que existem maiores razões para se afirmar que o planejamento convencional tem fracassado, pois é aí que costuma ser maior o abismo entre as aspirações e os resultados obtidos".

Mattos (op. cit., p. 129) crê necessário praticar "novas velhas modalidades de planejamento", já testadas com êxito em experiências de planejamento capitalista. Citando Van Arkadie, Mattos (p. 130) propõe combinar (a) a *capacidade rotineira de planejamento*, isto é, planejar e controlar a execução de projetos e programas de tradicional domínio dos organismos setoriais, com (b) a *capacidade estratégica de planejamento*, que envolve um número relativamente pequeno de temas de alto significado e que devem centralizar as atenções dos tomadores de decisões do mais alto nível. Conforme Van Arkadie (apud MATTOS, op. cit., p. 131),

"Na política real, é precisamente concentrando a atenção em um programa limitado que um governo tem possibilidades de ter certo impacto sobre os acontecimentos econômicos. A concentração da atenção no que é importante é a forma pela qual se pode fazer um uso eficaz dos escassos recursos políticos do governo" (grifo do autor).

4.4 – A emergência de estratégias

Concentrar a atenção no que é importante, isto é, definir as prioridades e cuidar para que elas sejam alcançadas, é o que se pode denominar de "estratégia".

No modelo de Mintzberg (1985, p. 10-2), a *estratégia realizada*, ou seja, a que realmente acontece, é produto de duas vertentes: (a) da *estratégia deliberada*, isto é, daquela constante nos planos e que efetivamente é implementada; e (b) da *estratégia emergente*, que, apesar de não ser formalmente estabelecida, emerge dentro da organização independentemente da ação gerencial, por iniciativa coletiva ou individual, de forma espontânea e gradual.

No setor público, a idéia de se obter, com o planejamento, um processo exaustivo, que integre objetivos, meios alternativos, metas, custos, etc., é compreensível pela própria natureza do empreendimento público e pela amplitude das instâncias deliberativas do Governo. Ocorre que as exigências formais e metodológicas do planejamento geram apenas estratégias consistentes com a lógica funcionalista que impregna o plano.

Para Waterston (op. cit., p. 48), os objetivos e metas constantes nos planos convencionais, geralmente, são idealizações da realidade: se alcançados, resolveriam indiretamente os problemas. Exemplificando: os planos nacionais tendem a definir como objetivo-síntese determinada taxa de crescimento do PIB superior ao crescimento demográfico; isso determinaria uma elevação na renda "per capita", não resolvendo, todavia, a questão básica que é a desigual distribuição da renda. No âmbito do planejamento urbano, a questão é similar: os planos diretores idealizam a "nova cidade", a ser implantada gradualmente como resultado de normas e projetos, que, entretanto, não enfrentam os problemas urbanos mais sérios e urgentes.

A solução, segundo Waterston (op. cit., p. 50), está no método de planejamento

centrado na solução de problemas. Conforme o demonstrado no Quadro 1, abaixo, o processo de planejamento centrado nos problemas praticamente inverte a ordem das etapas do planejamento convencional.

QUADRO 1 – ETAPAS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO

CONVENCIONAL	CONCENTRADO NOS PROBLEMAS
1. Estabelecimento de objetivos.	1. Determinação dos problemas sociais básicos que devem ser resolvidos.
2. Fixação de metas (objetivos quantificados).	2. Adaptação dos recursos disponíveis a esses problemas.
3. Formulação de estratégias para alcançar as metas.	3. Seleção de projetos e políticas que contribuem para a resolução de problemas.
4. Seleção de políticas e projetos.	4. Formulação de estratégia para resolver os problemas.
5. Conciliação dos recursos com as necessidades.	5. Fixação de metas (e prazos de tempo).
6. Solução de problemas sociais básicos.	6. Seleção de objetivos gerais conforme os problemas sociais que devem ser resolvidos.

FONTE: Waterston (op. cit., p. 50).

A concentração nos problemas sociais básicos é um tipo de estratégia de difícil gestação no âmbito do planejamento. O compromisso deste com valores "instrumentais e funcionais" impede-o de considerar os valores "substantivos", implícitos quando se trata de problemas sociais, para cujo diagnóstico e solução são imprescindíveis a percepção e a participação dos diretamente envolvidos. Nessa concepção, o cidadão precisaria deixar de ser o "objeto" da ação governamental, papel que lhe tem sido reservado pelo planejamento funcionalista,

passando a ser, ele próprio, "instância executora do planejamento" (OFFE, 1984a, p. 228).

4.5 – O teste do consenso político

Offe (op. cit., p. 220-32) defende a existência de uma racionalidade tridimensional na ação administrativa pública. Na primeira dessas dimensões, ao vigorarem as condições propostas no modelo burocrático de Max Weber, o ato administrativo correto estaria sujeito ao *teste da conformidade legal*. As ações dependem de premissas, e essa relação é garantidora da eficiência; no plano ideal, os "outputs" são previsíveis por resultarem de "inputs" definidos "a priori" (normas jurídicas, códigos e rotinas). Numa segunda dimensão, a ação administrativa passaria pelo *teste da efetividade funcional*. Aqui os termos da equação invertem-se, na medida em que determinados objetivos concretos ("outputs") são pretendidos e o desafio administrativo passa a centrar-se na seleção e na obtenção dos "inputs" adequados. Nessa dimensão, a administração tende a dominar a cena decisória, mais "programando" as instituições jurídicas do que sendo por estas "programada". A falta de legitimidade dessa forma de "politização da administração" seria superada a partir de um terceiro critério de avaliação da ação administrativa correta: o *teste do consenso político*. A política administrativa deveria voltar-se para a base social, buscando harmonizar os interesses da cliente-la, dos grupos antagônicos e do "público interno" da própria organização. Para Offe (op. cit., p. 226),

"(...) a administração pública se vê hoje em dia confrontada em muitos dos seus campos de atuação com uma situação em que a execução de planos e funções estatais não pode mais ser assumida unicamente pela administração. O próprio cidadão individual e suas organizações sociais assumem uma função executiva".

4.6 – Resumo

Buscou-se, neste capítulo, situar as orientações teóricas mais consagradas sobre o processo decisório público, particularmente em relação à elaboração de orçamentos e de planos. No que tange aos orçamentos, estes são diversamente percebidos pelos dois paradigmas concorrentes: o *modelo da racionalidade* idealiza o orçamento público como veículo e expressão do cálculo racional de custos e benefícios, enquanto o *incrementalismo* vê o referido instrumento como prisioneiro de um processo rígido e estável de escolhas, com poucas e pequenas margens de mudanças, que, quando ocorrem, resultam menos das avaliações técnicas e bem mais do jogo de pressões e de negociações políticas.

Por seu turno, o planejamento tem sido criticado por não cumprir suas principais promessas. O método de planejamento que tem por base a definição de objetivos e o estabelecimento de meios para alcançá-los, se se comprovou eficaz no âmbito dos empreendimentos econômicos, tem apresentado poucos resultados quando estão em jogo os programas e as políticas sociais.

Desenvolver um método de planejamento que parta da identificação dos principais problemas sociais a serem resolvidos e não da seleção "idealizada" de objetivos é a recomendação de Waterston (op. cit.). Embora voltado para um contexto mais amplo – o do planejamento para o desenvolvimento econômico –, Van Arkadie (apud MATTOS, op. cit.) diz a mesma coisa, ao sugerir a concentração do planejamento no que é estrategicamente importante, de forma a maximizar os recursos escassos do Governo.

O processo de planejamento concentrado em problemas e naquilo que é efetivamente importante implica a ampliação das instâncias decisórias. Ao lado dos fóruns técnicos e políticos convencionais, os diretamente afetados pelos problemas e, conseqüentemente, interessados na solução dos mesmos devem ser

participes do processo de planejamento. Essa disposição participativa fomenta as *estratégias emergentes* (MINTZBERG, 1985), que, associadas às *estratégias deliberadas* no âmbito do planejamento, formarão o conjunto das realizações estratégicas da instituição.

Para Offe, o desempenho administrativo com base (a) no modelo burocrático weberiano – resultados previsíveis em face aos regramentos previamente estabelecidos – e (b) no planejamento funcionalista – estabelecidos os produtos, o problema passa a ser os meios – é confrontado por questões não adequadamente resolvidas com esses métodos. As necessidades da clientela, os interesses conflitantes de grupos, os valores e interesses do "público interno", etc., por serem de difícil harmonização unicamente pela administração Pública, precisam de consenso político, o que é obtido através da participação decisória dos cidadãos e de suas organizações sociais.

CAPÍTULO 5

A PARTICIPAÇÃO

O objeto da presente investigação pode ser analisado, igualmente com muito interesse, sob o prisma da participação e do envolvimento dos cidadãos na condução de assuntos políticos e de Administração Pública. Os principais estudos e contribuições teóricas nessa área devem ser procurados nos campos da Ciência Política, da Sociologia Política e da Administração Pública. Esse interesse multidisciplinar pelo tema dá-lhe uma grande amplitude, o que não recomenda projetos exaustivos de revisão bibliográfica. Com o cuidado de evitar-se tratamento pulverizado ao assunto, procurar-se-á demonstrar algumas teses caracterizadoras do rico debate que cerca o tema.

São variados os contextos de estudos interessados na participação. No âmbito da Ciência Política, o tema geralmente aparece sob o rótulo de participação política, enquanto, na Sociologia e na Administração Pública, é comum encontrar-se expressões como participação dos cidadãos, participação popular, etc. Independentemente das denominações, trata-se de algo que, em essência, é a mesma coisa, pois qualquer ação participativa levada a efeito nas esferas do interesse coletivo traz presente o componente político.

As duas definições apresentadas a seguir buscam apenas fixar uma amostra das diferentes conotações concedidas ao tema por parte da vasta literatura, hoje já possível de ser reunida.

No **Dicionário de Política**, coordenado por Norberto Bobbio e colaboradores, Sani (1986, p. 888) define participação política de forma a deixar bastante claras

a amplitude e a variedade de comportamentos que a caracterizariam. É:

"(...) o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além."

Já o Instituto de Investigações para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UNRISD) (apud WOLFE, 1984, p. 160) considera como participação popular "(...) os esforços organizados para incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras em determinadas situações sociais, por parte de *grupos e movimentos até então excluídos de tal controle*" (grifo nosso).

A participação política, mesmo abundante e variada, parece circunscrever o comportamento dos cidadãos aos processos políticos convencionais,¹ enquanto a participação popular seria, a um tempo, restrita, por envolver apenas os "excluídos", e ampla, ao não se limitar ao processo político formal. No presente capítulo, essa distinção servirá para orientar o ordenamento dos assuntos que serão revisados a seguir e que atenderão à seguinte classificação básica: **primeiro**, o tratamento concedido à participação política nos modelos reais e idealizados de democracia; e, **segundo**, a caracterização da participação popular, distinguindo (a) a participação como mecanismo de criação política e de emancipação, nos termos expostos por Demo (1991a e 1992b); (b) a participação dos "excluídos" como requisito ao chamado "outro desenvolvimento", assunto que tem interessado a

¹ O estudo de Milbrath (1965, p. 18) resume a participação política às ações e atividades político-eleitorais. Considerando esse envolvimento como cumulativo, o autor apresenta uma hierarquia de comportamentos políticos, cujos degraus são os seguintes: auto-exposição a estímulos políticos; votar; iniciar uma discussão política; convencer alguém a votar de determinada maneira; portar dísticos ou propaganda eleitoral no carro; contatar com autoridade pública ou líder político; contribuir monetariamente para partidos ou candidatos; participar de comícios ou passeatas; trabalhar em campanhas políticas; ser ativista de um partido político; participar de reuniões com chefes partidários; solicitar dinheiro para fundos políticos; ser candidato a cargo eletivo; e assumir função pública ou partidária.

pesquisadores da ONU/CEPAL, especialmente Wolfe (1977, 1979, 1984 e 1991); e (c) a conceituação e a experiência norte-americana de participação dos anos 60 e 70, vista sob a ótica de suas implicações junto à Administração Pública.

5.1 – Participação política

A participação ocupa um lugar central na teoria política da democracia, nas concepções dos pensadores gregos, dos "pais fundadores" da democracia norte-americana, dos "clássicos" (especialmente Rousseau), dos contemporâneos, além, como é evidente, dos próprios defensores de uma democracia mais participativa. Entretanto não há unanimidade quanto às percepções do seu papel nos sistemas e processos políticos; em alguns modelos, a ampla participação é vista como profundamente desejável, em outros, porém, a sua limitação é defendida como indispensável à própria viabilidade da democracia.

Neste estudo, aproveitar-se-á o dilema da exigência ou não de participação nos modelos de democracia como um divisor de águas na classificação dos assuntos que precisam ser revisados. Dois trabalhos recentes (MACPHERSON, 1978 e PATEMAN, 1992) fornecem um fio condutor bastante útil para a compreensão, ainda que sumarizada, das principais contribuições no campo da teoria política, "vis-a-vis" à questão da participação.

Em sua investigação, Macpherson denomina de precursoras as teorias anteriores ao século XIX (Platão, Aristóteles, Morus, Rousseau, Jefferson, Madison) e propõe quatro modelos capazes de englobar as diferentes características da democracia liberal: (a) a democracia protetora que Bentham e Mill (pai) defenderam como adequada ao liberalismo econômico da primeira metade de século XIX; (b) a democracia desenvolvimentista de Mill (filho), que teria alcançado as primeiras décadas dos século XX nas obras de autores idealistas e

pragmáticos como Wilson e Dewey; (c) a atual democracia do equilíbrio, exposta e explicada por Schumpeter e expoentes do funcionalismo norte-americano; e (d) a futura democracia participativa, a ser construída tanto no plano teórico como na realidade. Os modelos (a) e (c) seriam exemplares de democracia não participativa, enquanto os modelos (b) e (d) defendem e valorizam a participação.

5.1.1 – Modelos de democracia não participativa

5.1.1.1 – A democracia protetora do indivíduo

O modelo resenhado por Macpherson (op. cit.) fundamenta-se nas proposições de Jeremy Bentham e de James Mill e tem como base a concepção utilitarista que caracterizaria a natureza humana. Todos os indivíduos estão em busca do prazer e da felicidade, e os dois instrumentos mais eficazes para a sua maximização são a riqueza e o poder. O poder com vistas a subjugar outras pessoas era percebido como fundamental, pois "(...) os seres humanos são os mais poderosos instrumentos de produção e, portanto, cada qual se torna ávido de empregar os serviços de seus semelhantes para multiplicar seus recursos" (Bentham apud MACPHERSON, p. 32). Posto que o princípio social da busca do interesse e da felicidade valeria também para os governantes, haveria aí "(...) um jogo de soma zero: quanto mais os governantes têm, menos têm os governados" (MACPHERSON, op. cit., p. 41). A democracia, nesse modelo, cumpriria uma função estratégica de salvaguarda dos interesses individuais; através da sistemática de eleições periódicas, os cidadãos proteger-se-iam da exploração dos governantes.

5.1.1.2 – A democracia contemporânea: o modelo do equilíbrio

É compreensível que tenha sido um economista – Schumpeter (1961) – o primeiro a ver o processo político democrático funcionando de maneira análoga ao mercado econômico. Essa trilha foi seguida por cientistas políticos, especialmente norte-americanos,² que, baseados em investigações empíricas competentes, expuseram e explicaram a operação do sistema nas democracias ocidentais.

Conforme Macpherson (op. cit., p. 82), o modelo considera, **primeiro**, que a democracia não passa de um mecanismo para operacionalizar a escolha e a legitimação dos governos, não havendo aí espaço para objetivos morais, e, **segundo**, que esse mecanismo se traduz na competição entre dois ou mais grupos de políticos (elite), organizados em partidos, em busca dos votos que lhes possibilitarão administrar até uma próxima rodada eleitoral. Em seu funcionamento, o sistema manteria um certo equilíbrio entre a oferta e a procura de bens políticos.

Schumpeter (1961, p. 346) observou que é um exagero se afirmar que, numa democracia, o povo realmente governa: "A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão". Rousseau (apud BOBBIO, 1986, p. 41) tinha sido ainda mais explícito ao garantir que "a soberania não pode ser representada" e que "o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada".

Fazendo coro com as concepções de Gaetano Mosca, Michels (s.d., p. 242-3) explica que é impensável uma sociedade sem uma classe dirigente e que essa classe, mesmo estando sujeita a substituições parciais, é a única garantia de

² Dahl (1963 e 1989), Berelson, Lazarsfeld & McPhee (1954), Almond & Verba (1965), dentre outros.

eficácia à continuidade do desenvolvimento humano. O Estado seria nada mais nada menos que "a organização de uma minoria". Como exigência do processo de dominação e exploração, a minoria no poder impõe uma "ordem jurídica" à sociedade, cuja maioria é permanentemente incapaz de autogovernar-se. Mesmo quando as massas, descontentes, conseguem suprimir o poder da burguesia, a mudança é apenas aparente, pois, das massas, emerge uma nova minoria, que, organizada, se transformará na nova classe dirigente. Michels conclui que

"A maioria dos homens ver-se-ia assim obrigada, ou seja, predestinada pela triste fatalidade da história, a suportar a dominação de uma pequena minoria saída de seus flancos e a servir de pedestal para a grandeza de uma oligarquia".

Os sistemas e processos políticos da democracia representativa aproveitaram-se, assim, do apoio de teóricos da qualificação de Mosca e Michels, que ajudaram a fixar a importância das elites e dos partidos políticos na formação dos governos modernos, todos às voltas com exigências sociais cada vez mais complexas (PATEMAN, op. cit., p. 10).

Dahl (1989, p. 125-6) observa que, nas concepções tradicionais da democracia representativa, se costuma esperar muito das eleições, especialmente das de caráter nacional. A pretendida revelação da "vontade" e das preferências da maioria raramente é obtida, mas, apesar dessa limitação, o processo eleitoral é um dos dois métodos fundamentais de controle social. O outro é a competição política entre grupos, indivíduos e partidos. Para o autor (op. cit., p. 141-2),

"Na política americana, como aliás em todas as sociedades, o controle sobre as decisões é desigualmente distribuído. Nem indivíduos nem grupos são politicamente iguais. Quando digo que um grupo é ouvido 'efetivamente' entendo mais do que o simples fato de fazer barulho; entendo que um ou mais servidores estão não só prontos a escutar o barulho mas esperam sofrer de alguma maneira dolorosa se não aplacarem o grupo, seus líderes, ou seus membros mais vociferantes. (...) Assim, a tomada de decisões pelo governo não constitui uma marcha majestosa de grandes majorias unidas a respeito de certos assuntos de política. É o apaziguamento permanente de grupos relativamente pequenos".

A importância da ação dos grupos no processo político é salientada pela teoria já há algum tempo. Em estudo pioneiro, publicado em 1908, Bentley (apud YOUNG, 1970, p. 108) afirmava que "A própria sociedade nada mais é que o complexo de grupos que a compõe". A mudança social resultaria do processo competitivo entre os grupos, cada um procurando maximizar os seus interesses e propósitos. Não chega a haver unanimidade no enfoque que destaca a hegemonia dos grupos no processo decisório político. Eckstein (apud SCHOETTLE, 1971, p. 163) prefere crer que o comportamento do grupo é consequência das atitudes de seus membros e da sociedade como um todo, mas, igualmente, da estrutura decisória pública e das políticas governamentais.

Se as deficiências dos sistemas democráticos reais³ têm estimulado o desenvolvimento de teses favoráveis a uma maior utilização de mecanismos próprios da democracia direta ou, ao menos, de maior participação dos cidadãos na condução dos assuntos de interesse coletivo, igualmente têm havido resistências ao aumento dessa participação, até como forma de preservação dos valores convencionais da democracia.

Schumpeter (op. cit., p. 357-8), por exemplo, assinalava que a divisão do trabalho existente entre o eleitor e os políticos eleitos precisa ser respeitada, devendo o eleitor abster-se de restringir a liberdade do parlamentar, abandonando, até mesmo, o tradicional costume de "(...) bombardeá-los com cartas e telegramas".

Há posições extremadas em favor da supremacia da tecnocracia sobre os processos puramente políticos, como no caso do seguinte escrito de Wolin (apud VENTRISS, 1985, p. 435):

³ "Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens" (Rousseau, apud BOBBIO, 1986, p. 41).

"O Estado necessita de contribuintes e soldados, não de cidadãos ativos... [pois] a suposição implícita de seus líderes é de que ele não precisa nem pode funcionar com as incertezas e divisões inerentes à política democrática... O Estado moderno é melhor operado por técnicos de acordo com o modelo hierárquico da gerência administrativa, do que por participantes em igualdade de acordo com o modelo da deliberação e da persuasão...".

O rigor descritivo possibilitado pela analogia com o mercado acaba evidenciando as fragilidades do modelo como representativo da verdadeira democracia.⁴ Numa sociedade marcada por desigualdades, os governos são forçados a dissimular as demandas, fomentando a apatia do eleitor, que, freqüentemente, deixa de votar por não acreditar que aí exista a possibilidade de escolha efetiva. Por outro lado, as classes de renda mais elevadas são mais eficazes na concretização de suas demandas junto ao sistema político, o que contribui para aumentar mais ainda a apatia das classes inferiores.⁵ Além dessa ausência de equilíbrio, também não existiria respeito à soberania do consumidor político, pois há um caráter nitidamente oligopolista nesse mercado formado por poucos vendedores de bens políticos, isto é, os partidos. Na realidade, como a própria construção da agenda de demandas é menos obra dos demandantes e mais resultado da ação das elites partidárias, "(...) o sistema partidário democrático é essencialmente uma concorrência entre elites" (MACPHERSON, op. cit., p. 93).

Vendida como a única opção aos Estados totalitários, a democracia do equilíbrio funcionará enquanto prevalecer a sociedade centrada no mercado. A

⁴ A verdadeira democracia seria, nas palavras de Habermas (1983, p. 376), "antes de tudo a própria sociedade livre", ou seja, um mecanismo que "trabalha a favor da autodeterminação da humanidade" e não o arranjo institucional encarregado de obter o equilíbrio possível conforme a teoria da democracia liberal.

⁵ Em texto clássico publicado em 1936, Lasswell (1984, p. 15) definia o estudo da política como o estudo das influências. "As pessoas influentes são aquelas que se apropriam da maior parte do que é apropriável. Os valores à disposição são: deferência, renda e segurança. Os que recebem esses valores em maior quantidade pertencem à 'Elite', os demais são a 'Massa'."

baixa taxa de participação exigida normalmente cai mais ainda nas situações críticas, quando o sistema abandona as escolhas democráticas e se escora nas soluções técnicas. O emprego exitoso das formulações keynesianas, dando base à intervenção do Estado na economia, visando a superar os efeitos da Grande Depressão dos anos 30, seria um bom exemplo do caráter não democrático do modelo. Restaria saber se o atual sistema económico capitalista, regulado pelo Estado, mas igualmente propenso a crises sérias, continuará a superá-las com o auxílio do atual modelo de sistema político (MACPHERSON, op. cit., p. 95).⁶

5.1.2 – Modelos de democracia participativa

5.1.2.1 – A democracia desenvolvimentista

Em meados do século XIX, a emergência das classes trabalhadoras e as suas dramáticas condições sócio-econômicas passaram a representar riscos para os

⁶ Para Offe (1984b), a compatibilidade entre a democracia de massa e o sistema capitalista tornou-se possível no século XX, como consequência do surgimento dos partidos políticos de massa e da difusão do "welfare state" keynesiano, mecanismos de mediação que fizeram com que os conflitos de classe saíssem do terreno do modo de produção e passassem para a distribuição, especialmente para o volume desta. Os dois mecanismos estariam em crise. O sistema competitivo partidário sofreria em face (a) da disposição participativa dos movimentos sociais, (b) da crescente importância da representação "funcional" (corporativa) e (c) da "exclusão de representação", isto é, de formas repressivas e autoritárias que solapam a democracia partidária. Já o "welfare state" keynesiano estaria sendo vitimado por ser intrinsecamente contraditório em relação ao capitalismo, pois, (a) minimiza as crises, eliminando o seu papel positivo como "destruição criativa", (b) inibe os investimentos e o trabalho e (c) não conta com mecanismos reguladores ou "regra de parada" no âmbito das políticas sociais. Em boa medida, a questão formulada por MacPherson é respondida nas conclusões de Offe. Haveria, hoje, antagonismo entre a democracia partidária e o capitalismo? Sim e não. Sim, porque é previsível o crescimento "do conflito social e político não mediado institucionalmente, cuja expressão talvez não seja canalizada a través dos partidos ou de outras vias de representação, e cujas fontes não podem mais ser fechadas pelas políticas efetivas, sociais e económicas, do Estado". Não, porque modernamente, em lugar de apenas duas classes, há uma grande heterogeneidade nos grupos em conflito. Offe finaliza sugerindo que, "A despeito, porém, da natureza extremamente fragmentária do conflito político moderno, seus resultados podem muito bem envolver mudanças fundamentais, tanto na esfera econômica quanto na esfera política da sociedade (...)" (p. 384).

valores supremos da liberal-democracia – em especial para a propriedade – e ensinaram um novo modelo de democracia. Seu primeiro formulador, John Stuart Mill, via o Mundo com um olhar moral e acreditava numa sociedade livre e numa humanidade capaz de aperfeiçoar-se permanentemente. "(...) o fim do homem... é o mais alto e mais harmonioso desenvolvimento de suas forças num completo e consistente todo" (J. S. Mill apud MACPHERSON, p. 53). Mill teria percebido as dificuldades de conciliar sua proposta de autodesenvolvimento dos integrantes da sociedade com a divisão desta em classes. Seu modelo, apesar de não avançar na resolução desse dilema e apresentar outras falhas e contradições, hoje bem evidentes,⁷ influenciou teóricos e doutrinadores de diversas tendências durante a primeira metade do século XX.⁸ Na observação de Macpherson (p. 73), esses teóricos continuaram a ignorar a questão central das diferenças de classes e das relações de produção exploradoras e, em boa medida, tinham esperanças de que a democracia fosse capaz de criar um Estado cuja ação reguladora e distribuidora melhorasse a sociedade. O humanismo e o pluralismo, que caracterizavam os pensadores idealistas e pragmáticos, teriam impedido a compreensão da verdadeira lógica que preside o funcionamento do processo político democrático. Este, ao operar como um mercado que, da mesma forma como o mercado econômico, está distante de ser concorrencial, não responderia ao comportamento racional dos

⁷ Mill reconhecia que o autodesenvolvimento, tão necessário, especialmente, para os integrantes das classes mais baixas, seria obtido com a intensificação da participação destes nos processos políticos, em particular, nas eleições. A franquia universal, isto é, "uma pessoa, um voto", entretanto, assustava Mill, que via os trabalhadores - eleitoralmente majoritários - dominados por seus interesses classistas. Buscando o equilíbrio entre classes, Mill propôs o voto plural, onde empresários, proprietários, profissionais liberais, artistas, funcionários públicos teriam direito a um número maior de votos. Os realmente pobres e analfabetos, ou seja os mais necessitados de autocrescimento via participação política, estariam afastados do processo, pois não teriam direito ao voto.

⁸ Segundo Macpherson (op. cit., p. 53 e 73), a democracia desenvolvimentista de Mill é a mesma democracia de L. T. Hobhouse, A. D. Lindsay, Ernest Barker, Woodrow Wilson, John Dewey, R. L. MacIver, assim como de autores como G. D. H. Cole e Harold Laski, cujas concepções socialistas não teriam ficado muito distantes da tradição liberal.

cidadãos com suas expectativas de uma sociedade melhor. Teria faltado realismo aos desenvolvimentistas, realismo este que sobrou aos teóricos do funcionalismo, construtores do modelo da democracia do equilíbrio.

5.1.2.2 – A democracia participativa

A participação do cidadão nas decisões políticas e de interesse público e coletivo é um conceito cujas raízes mais profundas estão no modelo de democracia direta imortalizado por Platão.⁹ Ilustre descendente direto dessa linhagem seria Rousseau, "o teórico por excelência da participação" (PATEMAN, op. cit., p. 35). Na democracia roussauniana, as decisões ideais seriam retiradas das vontades particulares dos indivíduos e não dos grupos organizados. Na hipótese de as associações organizadas serem inevitáveis, elas deveriam ser em grande número e rivalizar em poder político. O resultado do processo participativo seriam ações responsáveis, seja no plano individual, seja no social e político (idem, p. 37-8).

O desaparecimento das cidades-Estado e o surgimento das nações, o vertiginoso crescimento das populações, a complexidade das tarefas (e decisões) de Estado tornaram inviável a ampla utilização de mecanismos da democracia direta. Segundo Bobbio (op. cit., p. 52-3), dois seriam os institutos básicos da democracia direta: a assembleia dos cidadãos que deliberam sem intermediários e o

⁹ Nas assembleias de Atenas do V e IV séculos A.C., compareciam, em média, dois a três mil cidadãos, apesar de haver espaço, na colina destinada a essas finalidades, para 18 mil pessoas sentadas e 25 mil em pé (Glott apud BOBBIO, 1986, p. 53). Na democracia direta concebida por Platão, as cidades não deveriam ultrapassar a população de 5.040 cidadãos (chefes de família). Além de lembrar Platão e seu curioso preciosismo estatístico, Guerreiro Ramos (1981, p. 158) observa que, igualmente, Aristóteles, Montesquieu, Rousseau e Madison chamaram atenção para a importância do fator tamanho das comunidades, de forma a favorecer as relações sociais e políticas entre os seus membros. Limitando o tamanho das comunidades, os precursores e os "pais fundadores" da democracia certamente estavam pensando em viabilizar, da forma mais eficaz possível, a participação dos cidadãos nas deliberações de interesse coletivo.

"referendum". Este é concreta e efetivamente aplicável, mesmo nas democracias modernas avançadas, se for entendido como um "expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias" (idem, p. 53).

O desenvolvimento das comunicações e da informática estimula hipóteses, nem tanto ficcionais assim, de que aparelhos de televisão domésticos, interligados a sistema de processamento de dados, poderiam ensejar a participação dos cidadãos na discussão de temas de interesse nacional e, mais que isso, o voto através de botões apropriados. Macpherson (op. cit., p. 100-1) lembra que sempre haverá a necessidade da formulação das questões, que, quando complexas, é tarefa que só poderá caber aos órgãos governamentais e aos políticos. Estes devem ser responsáveis, o que, evidentemente, não pode ser obtido pela tecnologia eletrônica.

Como conseqüência das insatisfações com o desempenho dos sistemas representativos de governo e com a natureza e os arranjos que caracterizam a composição e a distribuição do poder político na sociedade, têm crescido em todo o Mundo, em quantidade e intensidade, movimentos que expressam a disposição das pessoas em participar diretamente da discussão e da busca de soluções dos problemas que as afetam.

Na opinião de Macpherson (p. 102-3), a construção de um modelo de democracia participativa exigiria duas precondições: **primeira**, o povo passa a adquirir a consciência de que é "executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade" e não um mero consumidor, papel que lhe tem reservado a democracia do equilíbrio; **segunda**, a redução das desigualdades sociais e econômicas existentes dentro da sociedade. O autor reconhece que essas são condições que remetem a questão a um círculo vicioso e que as saídas devem ser procuradas fora das fórmulas engendradas, no século XX, por Marx e John Stuart Mill, mas, de alguma forma, aproveitando o sentido de mudança

incremental implícito nas recomendações de ambos.

Existiriam já alguns sinais claros de abertura no círculo vicioso. **Primeiro:** é crescente o número de pessoas que estão desencantadas com o balanço entre os custos e os benefícios do modelo econômico centrado no mercado e em suas exigências de crescimento contínuo e sem limites. Os custos gerados pela degradação do meio-ambiente, por exemplo, são cada vez mais considerados, o que não ocorria mesmo em passado próximo. **Segundo:** outro tipo de custo que começa a ser identificado cada vez mais é o da "apatia política" das classes de renda inferior, cuja conseqüência direta é o aumento do poder das elites. Evidências dessa nova postura são o extraordinário crescimento dos movimentos comunitários e as iniciativas visando a uma maior democratização das decisões no âmbito do trabalho. **Terceiro:** o reconhecimento, sempre mais difundido, da contradição básica da economia centrada no mercado, isto é, de sua necessidade de permanente crescimento da produção e, como conseqüência, da demanda, ao mesmo tempo em que fomenta as desigualdades (idem, p. 105-7).

Macpherson (p. 110) acredita que mais difícil do que fazer funcionar a democracia participativa é chegar a ela. Alcançando-a, o autor arrisca sugerir um modelo, do tipo piramidal, que combinaria democracia direta – "discussão concreta face à face e decisão por consenso majoritário" – na base (local de trabalho ou vizinhança) com democracia por delegação nos demais níveis. Imagina ainda Macpherson (p.114) que esse modelo de democracia direta e indireta poderia conviver com um sistema pluripartidário que, descompromissado das tarefas de conciliar ou amenizar o conflito de classes, se encarregaria da formulação de programas e de políticas estratégicas.

A adoção da representação por mandato ou por delegação é apoiada, igualmente, por Bobbio (op. cit., p. 52), que a vê como um meio caminho entre a democracia direta e a democracia indireta. O autor deixa claro, porém, que não se

trata de representação orgânica ou funcional (corporativa), que se justificariam apenas em situações próprias. Para ele (p. 50-1),

"Nada a objetar quanto ao fato de que na escola os estudantes sejam representados por estudantes, na fábrica os operários por operários. Mas já quando se passa ao bairro, onde os interesses em questão são os interesses dos cidadãos e não desta ou daquela categoria, os cidadãos devem ser representados por cidadãos, que se distinguirão entre si não à base das categorias que representam mas à base das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar (visões globalizantes estas que cada um possui por pertencer não a esta ou àquela categoria mas a este ou àquele movimento político)".

5.2 – Participação popular

5.2.1 – "Participação é conquista"

Pedro Demo é um intelectual brasileiro que tem produzido estudos no campo da participação com uma densidade conceitual que merece atenção, o que será feito aqui, ainda que de forma breve. Para Demo (1991a, p. 33), uma das principais funções do Estado é garantir a "equalização de oportunidades"¹⁰ através das políticas sociais, que devem ser distributivas e, principalmente, redistributivas. A principal característica da política social é a de ser veículo emancipatório, isto é, permitir que os desiguais possam ter controle sobre as condições de superação da sua dependência. Nesse sentido,

"Emancipação é processo histórico de conquista de um projeto de desenvolvimento, formulado e realizado por *sujeitos sociais* capazes de produzir e participar. Emancipação não pode provir de fora, pois é construção dos próprios interessados, o que coloca desde já a importância da *cidadania* (grifos do autor)".

Dois outros conceitos são fundamentais para a compreensão do modelo do

¹⁰ Demo credita essa expressão a Norberto Bobbio.

autor: pobreza política e participação (1991b, p. 21). São dois os tipos de pobreza: a material e a política. Pior que a pobreza material é a pobreza política, pois nessa o homem vive "a condição de massa de manobra, de objeto de dominação e manipulação, de instrumento a serviço dos outros". A ausência de consciência da pobreza política é grave, pois a superação desse estado somente ocorre com a tomada de consciência e com um projeto pessoal de autopromoção. Já a

(...) "pobreza política extrema é aquela que é percebida como condição histórica natural e normal, onde a manipulação não somente é despercebida, mas até mesmo desejada, porque incorporada ao ritmo da vida tido como normal".

A pobreza política não chega a ser tão percebida, talvez, por não carregar a marca de violência explícita característica da pobreza material. Entretanto a pobreza política é moralmente violenta, pois, ao destruir as possibilidades de autodeterminação, liquida a qualidade de vida.

Na raiz da pobreza política está a falta de participação. Esta é o "processo de conquista e construção organizada da emancipação social" (DEMO, 1991a, p. 35). Caracterizada por ser sempre obra articulada dos próprios interessados, a participação significa a "centralidade do sujeito social, no espaço histórico-estrutural das desigualdades sociais" (idem). Resumindo, Demo (idem, p. 35) enfatiza que

"a) não há participação imposta, concedida ou doada; b) não há participação prévia – primeiro vem usurpação, depois participação, se conquistada; c) não há participação suficiente – porque é processo histórico infundável; d) participação relevante não é a individual, mas aquela coletivamente organizada".

Importantes para um estudo sobre a participação comunitária na definição de prioridades orçamentárias são as colocações de Demo (idem, p. 43) sobre o planejamento participativo. Conforme o autor, o macroplanejamento, federal, estadual e até municipal, possui uma função técnica (e daí política) de extrema

importância, ao garantir consistência, no campo da eficiência e eficácia, ao programa de execução das políticas públicas. O chamado "planejamento participativo", ou autoplanejamento, não pode ser entendido como substituto do planejamento público, pois este não cumpre os "momentos substanciais" daquele, que são: (a) o "auto-diagnóstico ou tomada de consciência crítica"; (b) "autoproposta de enfrentamento dos problemas"; e (c) "organização política competente".

O autor aqui sumarizado não deixa de lembrar, também, que os legítimos responsáveis pela apreciação e aprovação dos planos formais são os órgãos e câmaras legislativas. São os seus integrantes que possuem o mandato para avaliar, aperfeiçoar e rejeitar as proposições do Executivo. Patrocinar reuniões com entidades comunitárias visando a recolher sugestões, críticas e prioridades é uma maneira inteligente de aperfeiçoar o plano, mas isso não o torna "(...) participativo, pois não se gerou em ambiente de autoplanejamento. Por vezes é manobra do governo 'pintar' um plano participativo, com vistas a obter aceitação mais fácil ou a dividir possíveis fracassos" (idem, p. 43).

Qual seria o "planejamento possível e necessário" na ótica de Demo? Já que o "planejamento não faz a participação", como poderia apoiá-la? Em primeiro lugar, o planejamento deve assumir seu lugar no campo social e contribuir para a "realização dos direitos fundamentais atribuídos ao Estado pela sociedade". Em segundo lugar, deve-se "planejar a instrumentação dos acessos à realização de direitos". Ao Estado não compete dar ou fornecer direitos, mas, sim, "garantir condições de acesso" aos mesmos. Em terceiro lugar, cabe "planejar as faces sociais dos serviços públicos". Isso significa combater a tendência, presente em especial nas sociedades duais, de reservar aos pobres os serviços públicos de má qualidade. Por último, o planejamento deve "acompanhar o processo de formação da cidadania civil organizada", através do emprego democrático das informações

relevantes e do apoio às experiências autenticamente emancipatórias. O papel do planejador público é crucial aqui: ele "(...) não 'faz' a participação popular. Mas pode colaborar decisivamente em sua instrumentação eficaz" (idem, p. 47-53).

5.2.2 – O "outro desenvolvimento"

Na primeira metade dos anos 70, na esteira dos acontecimentos da década anterior, intensificou-se o debate sobre as dificuldades encontradas pelos países pobres em se desenvolverem a partir do modelo consagrado na experiência das nações ricas. A fórmula convencional de desenvolvimento, conseqüência de mudanças estruturais do tipo "economia urbano-industrial, trabalho assalariado e mercados nacionais", em lugar de "economia rural-agrícola, trabalho independente e mercados locais", parecia não funcionar nos países pobres, crescendo a descrença no paradigma do desenvolvimentismo industrializado (WOLFE, 1984, p. 162).

As discussões dos anos 70 geraram duas concepções opostas de desenvolvimento e de maneiras de alcançá-lo. A **primeira** aproveitava os poucos resultados obtidos com o planejamento e com o intervencionismo estatal na coordenação da produção e da distribuição da renda para enfatizar a supremacia do mercado e das suas leis na alocação dos recursos. A **segunda** caracterizava-se pela alta prioridade concedida ao atendimento das necessidades humanas básicas, ao respeito aos direitos humanos e à conciliação entre as atividades econômicas e o meio-ambiente e os valores culturais. Alguns dos planos eram claramente utópicos, e, apesar das inconsistências internas quanto às estratégias de viabilização, havia consenso de que o desenvolvimento deve estar a serviço dos valores humanos, de que o progresso social pode ser racional e de "(...) que a participação popular haveria de ser um fator central, como fim e como meio, na

consecução do 'outro desenvolvimento'" (idem, p. 163).¹¹

Na década de 80, consolidaram-se as duas citadas concepções de desenvolvimento, assim como os esforços de promoção das mesmas, ao mesmo tempo em que o cenário internacional sofria dramáticas mudanças. Quase todos os países passaram a conviver com dificuldades e, nas nações em desenvolvimento reduziram-se grandemente as possibilidades de incremento do número dos beneficiários do crescimento econômico, e mesmo o pequeno número de ricos foram dominados pela insegurança. As poucas nações que tentaram avançar no caminho do "outro desenvolvimento" ou que buscaram dinamizar as suas economias com base no mercado, colheram mais decepções do que êxitos. Em quase todos os países, a "administração da crise no curto prazo" centralizou todas as atenções, em detrimento dos esforços de desenvolvimento de longo prazo (idem, 1984, p.163-4).

O Programa de Participação Popular do Instituto de Investigações para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UNRISD),¹² em documento de 1980 (apud WOLFE, 1984, p. 165-6), chama atenção para a complexidade que caracteriza a participação como esfera de opção e destaca as seguintes proposições: (a) a verdadeira participação pressupõe a redistribuição do poder; (b) a participação não é um mero "ingrediente perdido" que deve ser incluído nos atuais estilos de desenvolvimento, é o próprio estilo de desenvolvimento que deve ser mudado como resultado da participação; (c) quanto maiores os desníveis sócio-econômicos, mais traumática será a modificação do estilo de desenvolvimento e

11 Em outro trabalho, Wolfe (1977, p. 41) credita a expressão "outro desenvolvimento" a uma publicação de 1975 da Fundação Dag Hammarskjöld, entidade sueca responsável pelo enriquecimento do debate acerca de modelos alternativos de desenvolvimento.

12 O UNRISD e a CEPAL destacaram-se, nos últimos 20 anos, pelo conjunto de trabalhos conceituais e investigativos sobre participação popular. A contribuição dessas instituições é bem evidenciada nos estudos de Wolfe (1977, 1979, 1984 e 1991).

maiores as dificuldades encontradas pelo Estado e outros agentes no cumprimento de funções mobilizadoras importantes; e (d) os grupos sociais desfavorecidos, ao se identificarem mais como "aspirantes a consumidores" do que como produtores efetivos de renda, vêem apenas o Estado como o destinatário das suas demandas, pouco utilizando formas alternativas de produção, como as cooperativas e organismos autogeridos.

Para Wolfe (1984, p. 160), a participação dos "até então excluídos" através de "esforços organizados visando a incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras" é um processo pleno de tensões e paradoxos. Em primeiro lugar, porque os recursos a serem controladas só existem e se reproduzem nas formas atuais se for mantido o padrão vigente de exclusão; da mesma forma, porque as instituições a serem controladas "reagirão sempre de forma burocrática, manipulativa ou repressiva". Em segundo lugar, a busca de equilíbrio através da filiação a entidades, agrupamentos e movimentos nacionais significará dar de frente com a "lei inexorável da oligarquia", além da "tendência ao oportunismo, o sectarismo e as ilusões de infalibilidade" que caracterizam esses movimentos (p. 183).

A variedade de estudos e investigações produzidas sobre participação popular não consegue esconder a ausência de um marco conceitual que defina um novo padrão, realista e factível, de relacionamento dos "até então excluídos" com o Estado e com as instituições políticas. Buscando uma resposta que não seja a "repressão cinicamente terrorista" de alguns e a "submissão ou rebelião anômica" de outros, Wolfe (idem, p. 184) crê que:

"Talvez a contribuição mais importante seja uma antiutopia, que leve ao reconhecimento de que a tensão é permanente e de que as instituições humanas são imperfeitas. Porém essa conclusão sugere de imediato sua antítese: que a luta dos 'excluídos' não pode prescindir de utopias se pretende ter o vigor e a continuidade necessária para alterar o equilíbrio do poder".

5.2.3 – Estados Unidos: a experiência participativa dos anos 60 e 70 sob crítica

Convencionou-se, em geral, que os movimentos populares, especialmente estudantis, dos anos 60 e 70 seriam os principais responsáveis pela emergência de uma nova e inusitada disposição participativa das pessoas, o que contribuiu como fator de dinamização da Administração Pública e dos sistemas políticos nos países centrais, em particular nos Estados Unidos (PATEMAN, op. cit., p. 9, MACPHERSON, op. cit., p. 97 e VENTRISS, op. cit., p. 433).

Em trabalho elaborado em meio ao ambiente tempestuoso dos anos 60, Kaufman (1969, p. 12) afirma que, em sua história, a organização governamental norte-americana tem dado ênfase, alternadamente, aos seguintes valores: representatividade, competência politicamente neutra e liderança do executivo. Neste século, após a construção da burocracia profissional e a hegemonia dos executivos públicos, haveria forte insatisfação com o sistema e alienação, pela impossibilidade de as pessoas registrarem as suas próprias preferências.¹³ O remédio, em face a essa falta de representatividade, seria uma maior descentralização das competências executivas do Governo e uma maior participação popular na condução das funções públicas que mais de perto afetam as comunidades. O autor acredita que "retirar a administração dos políticos e os políticos da administração" é uma bandeira já conhecida, o que estimularia pensar-se que a disposição participativa é apenas uma fase de um ciclo que permanentemente se renova.

¹³ Três ordens de razões explicariam o descrédito do sistema governamental junto aos segmentos insatisfeitos: (a) a discrepância entre o que é idealizado a nível dos programas e políticas e o efetivamente executado; (b) a facilidade com que as mudanças são vetadas pelos seus oponentes, a partir do pluralismo que caracteriza o sistema político; e (c) o enorme tamanho das organizações públicas, como consequência das dimensões da própria sociedade (KAUFMAN, op. cit., p. 5).

Alguns programas federais implantados nos anos 60,¹⁴ especialmente o Community Action e o Model Cities, se constituíram em importante resposta às disposições participativas, através de normas que propugnavam pela "máxima participação possível"¹⁵ do público alvo, carentes em sua maioria, no planejamento e na condução desses programas. Essa estratégia foi particularmente inovadora, pois a prática em programas anteriores importantes – renovação urbana, desenvolvimento de comunidade, delinqüência juvenil – era recair a escolha dos membros de comitês dirigentes entre representantes da elite política, empresarial e educacional da comunidade.

Conforme explicita Stenberg (1972, p. 192), os programas dos anos 60 objetivavam criar uma genuína "(...) identidade comunitária negra e desenvolver lideranças internas capazes de unir os grupos urbanos pobres e contribuir para o aumento da eficácia política da população de baixa renda". Buscava-se, igualmente, a "democratização" da burocracia através da criação de grupos formalmente representativos das comunidades organizadas dos bairros, com o objetivo de barganhar, junto à estrutura de poder, em benefício dos mais carentes. Os efeitos do envolvimento da população nesses programas teriam sido bastante variados, indo desde nenhum avanço na partilha do poder com administradores e burocratas até situações em que parcela de poder foi efetivamente conquistada pelas representações comunitárias, passando por casos em que a postura dominante foi apenas de colaboração e conciliamento e, em outros, de confronto.

14 Conforme Stenberg (1972, p. 190), a experiência norte-americana de participação em programas federais descentralizados ao nível local remonta ao início do século, envolvendo igualmente participantes de classe média e alta, não cabendo, como comumente ocorre, empregar-se a expressão "cidadão" como "um eufemismo de quem é pobre, preto ou pardo e morador de gueto".

15 "Maximum feasible participation" ou "max feas", como a expressão ficou conhecida. No programa Community Action era exigido o mínimo de um terço de representantes pobres em cada comissão diretora de agência (STENBERG, op. cit., p. 192).

Stenberg (idem, p. 195) projetava para os anos 70 uma estratégia tripartite dos governos locais, especialmente nos grandes centros, com vistas a superar as deficiências nos serviços públicos e a garantir uma melhor distribuição de poder político, a qual envolveria:

"(...) (1) a participação dos residentes nos comitês de decisão ou como consultores nos conselhos dos programas federais e detentores de certa autoridade sobre o processo decisório; (2) a descentralização dos serviços em pequenas prefeituras, centro de multiserviços, com o envolvimento dos cidadãos como membros de juntas consultivas e conselhos de bairros; e (3) o estabelecimento de corporações de desenvolvimento comunitário e de subunidades de governo de bairro, com o controle, por parte dos residentes, sobre os fundos financeiros, pessoal e sobre os programas em certas funções locais, como escolas, policiamento, saneamento e saúde".

A alternativa dos governos de bairros contava com muitos adeptos no início dos anos 70. Zimmerman (1972, p. 206) concorda que a maior participação dos moradores no processo de decisão através dos governos de bairros tornaria a administração local mais sensível às necessidades das periferias, mas, em face à pouca experiência existente, recomenda a implantação do sistema de forma gradual.

Stenberg (op. cit., p. 190) observa que "(...) os valores predominantemente de classe média dos burocratas, os objetivos do sistema do mérito e os tradicionais princípios de hierarquia e profissionalismo característicos do pensamento administrativo americano" resistem "(...) a idéia de que os 'clientes' tenham voz na determinação de políticas como níveis de serviços, padrões de desempenho e prioridades orçamentárias (...)", especialmente, quando estes clientes se constituem numa minoria, não educada, de baixa renda, disposta não apenas a obter informações sobre decisões e a contribuir com aconselhamentos.

A administração seria afetada pela participação em quatro áreas, segundo Miller & Rein (1969, p. 18-9): (a) nos recursos humanos, pela necessidade de criação de novas especializações e de novas exigências de seleção e promoção; (b)

no âmbito do exercício profissional do técnico, que teria limitada a sua discricão em favor do estabelecimento de direitos dos usuários prejudicados; (c) no desenvolvimento de políticas, que seriam produzidas em colaboração pelos comitês de cidadãos e administradores públicos; e (d) nos controles, que deveriam incorporar o conceito e adotar novas modalidades de "accountability"¹⁶.

Para esses mesmos autores (p. 24), os próximos tempos não seriam muito felizes para os administradores públicos, mas, em compensação, não existiriam muitos outros locais capazes de sediar os esforços na democratização da sociedade.

Analisando a experiência participativa de uma década e meia, Cupps (1977) identifica os seguintes problemas principais: equívocos potenciais da administração ao atender a demandas dos cidadãos, falhas de legitimidade e representatividade, o estilo e as táticas dos grupos de cidadãos e a falta de estudos adequados de custo-benefício das políticas e programas de interesse público. O autor observa ainda (p. 478) que a participação popular deve ser "(...) ordenada e refreada pelos administradores", de forma a impedir-se "decisões políticas custosas, não representativas e fragilmente concebidas". Para Cupps (op. cit., p. 478),

"Os administradores são os principais responsáveis pela integridade do processo administrativo, e a sensibilidade para demandas públicas não substitui o julgamento profissional, independente, cuidadosamente ponderado, que busca a natureza do interesse público em cada nova situação administrativa."

Na apreciação de Riedel (1972, p. 212), a busca de maior participação significa, em realidade, uma crítica aos sistemas de representação. A solução não

¹⁶ "Accountability" é um conceito de controle bem mais amplo e exigente do que o comumente obtido com os mecanismos convencionais de fiscalização empregados nas áreas governamentais. A prática da "accountability" garante os direitos dos cidadãos frente aos órgãos públicos, protege-os do mau desempenho da burocracia e aumenta a responsabilidade do servidor público. Para uma melhor compreensão do conceito, inclusive situando a experiência brasileira, ver Campos (1990).

estaria em descobrir quem melhor conhece o problema e encarregá-lo das decisões. O mecanismo dos grupos de interesse operando junto à administração e ao Legislativo parece ter-se mostrado eficaz apenas quando estão em jogo interesses de grandes setores econômicos: petróleo, bancos, etc. A questão toda é política, pois proteger as atuais formas de representação ou mudá-las significa alterar os padrões de distribuição dos recursos políticos, pois "Ninguém cede poder a outro a menos que não mais necessite dele, ou não possa sustentá-lo por razões pessoais, ou ainda seja forçado a isso" (p. 219). Afirmando não pretender desestimular os interessados, Riedel (p. 212), traça o perfil da realidade política da participação, a partir das seguintes características:

"1. Mesmo sob as melhores condições, a maioria das pessoas tende a *evitar* a participação e o envolvimento.

"2. Nosso sistema político favorece a ação grupal sobre a individual, especialmente a coalizão de grupos (partidos), mas a maior parte dos indivíduos são atraídos por temas isolados e desligam-se das coalizões.

"3. Controle a cargo do nível local não necessariamente *aumenta* a participação.

"4. Resistência à ação tende a aumentar com a gravidade do problema.

"5. Grupos de cidadãos trabalhando fora do 'sistema' tendem a se desvalorizarem.

"6. O sentido da participação visto por autoridades e cidadãos tende a ser intrinsecamente contraditório.

"7. A participação oficialmente subvencionada tende a ser cooptação mais do que representação.

"8. Ação direta dos cidadãos, forçando resposta governamental, embora aparentemente hostil ao sistema, tem forte suporte histórico.

"9. Nesta sociedade pragmática, a forma adequada de participação dos cidadãos é a única que funciona (grifos do autor)".

Essa amostra de trabalhos de autores norte-americanos deixa claro que a participação popular não é uma panacéia capaz de encaminhar a solução dos grandes problemas sociais do nosso tempo. Recomendando que ninguém deve esperar por isso, Ventriss (op. cit., p. 439) conclui que, na melhor das hipóteses, "(...) a participação popular é meramente um processo que abre possibilidades democráticas para a ação política substantiva".

5.3 – Resumo

Neste segundo capítulo dedicado à revisão da literatura, tratou-se o tema da participação a partir da dicotomia participação política e participação popular, opção talvez arbitrária, mas necessária em face aos inúmeros assuntos envolvidos nessas áreas de conhecimento.

A participação política é uma questão central nas concepções políticas de democracia, mesmo naqueles modelos em que uma maior participação não é bem vista, para não dizer, indesejada. A própria concepção da democracia representativa, amplamente aceita nos países de economia capitalista moderna e teorizada, inicialmente, por Schumpeter (1961) e, posteriormente, pelos cientistas políticos norte-americanos, não esconde que o excesso de participação conduz à exacerbação das demandas, o que, por sua vez, coloca em risco os valores da própria democracia.

A emergência de uma maior disposição participativa dos cidadãos, especialmente a partir da década de 60, parece refletir uma crescente insatisfação com a democracia convencional e com a forma de operação do mercado político, oligopolista como os mercados econômicos e, como estes, também um mau distribuidor de recursos do ponto de vista da equidade. Uma democracia mais participativa, por seu turno, precisa ser construída no plano teórico e, também, na realidade, tarefa mais fácil, na opinião de Macpherson (1978), do que chegar até ela. Esse mesmo autor acredita que um modelo de democracia participativa combinaria mecanismos de democracia direta na base social (discussão e decisão por consenso majoritário no local de trabalho e na vizinhança) e de democracia por delegação nos demais níveis.

O conceito de participação popular, em geral, está associado ao aumento do controle exercido pelos grupos sociais dos excluídos sobre os recursos políticos e

econômicos e sobre as instituições reguladoras. Há uma carga de utopia nesse "outro desenvolvimento", pois, como lembra Wolfe (1984), os recursos a serem controlados e partilhados só existem e se reproduzem mantidas as formas atuais de exclusão. Não podendo dispensar as utopias, a luta dos excluídos deve ser levada em frente, segundo Demo (1991a), sem nenhum tipo de paternalismo, pois a emancipação é resultado apenas da ação dos próprios interessados, cabendo ao Estado apenas "garantir condições de acesso aos direitos".

Nos Estados Unidos, nos anos 60, o clima favorável à participação estimulou o Governo Federal a promover ambiciosos programas de melhoria das condições urbanas, com base em mecanismos fortemente descentralizados. A máxima participação possível dos envolvidos, pobres em geral, era a palavra de ordem, o que serviu para estimular técnicos e cientistas a projetarem, para os anos 70, formas de governo por bairros, com comitês decisórios formados por moradores que controlariam fundos financeiros e certos serviços como saúde, escolas, policiamento, etc.

Nas discussões produzidas no período, não faltou a tese da competência politicamente neutra, defendida pelos que viam com reserva a proposta de substituição do "juízo profissional" dos administradores públicos pela "sensibilidade para as demandas" dos cidadãos (CUPPS, 1977), assim como a que defende que todo o problema é político, pois uma maior participação por parte de determinados grupos sociais significa um esforço no sentido de alterar o padrão de distribuição dos recursos políticos na sociedade.

CAPÍTULO 6

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

6.1 – Orçamento público: origens e conceitos

O orçamento público surgiu e desenvolveu-se umbilicalmente ligado às instituições representativas de governo. Geralmente, considera-se que a Magna Carta (1217 – Inglaterra) trazia o embrião do orçamento público, ao determinar que o Conselho Comum fosse previamente consultado sobre o lançamento de tributos.

Os órgãos de representação perceberam que autorizar a realização da receita pública não era garantia suficiente, pois o monarca poderia dar aos recursos destinação diferente daquela que justificou a cobrança do tributo; impunha-se, também, o controle das aplicações.

O papel de controlador dos órgãos de representação acentuou-se a partir da Revolução Industrial, quando a doutrina da economia liberal pregava o menor tamanho possível para o Estado. Os economistas clássicos alardeavam a improdutividade das finanças públicas. Ricardo (1982, p. 169) chamara de "princípio de ouro" a afirmação de Say de que "(...) o melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o que for o menor possível".

Os Parlamentos, no afã de aperfeiçoar os mecanismos de proteção às finanças privadas das investidas tributárias do Estado, passaram a reunir seus atos autorizativos de receitas e de despesas num único documento. Surgia, assim, o

orçamento público. Burkhead (1971, p. 5) considera que, por volta de 1820, o orçamento inglês já possuía características formais plenamente desenvolvidas.

A ampliação das funções do Estado forçaram-no a adotar, progressivamente, fórmulas de organização e gerência cada vez mais complexas. O início do século XX encontra a administração pública, especialmente nos Estados Unidos, extremamente necessitada de modernização face às exigências de uma sociedade que vivenciava rápidas e profundas mudanças.

Uma das recomendações da Comissão de Economia e Eficiência, nomeada em 1910 pelo presidente Taft, foi no sentido de que a Administração Federal norte-americana deveria contar com um verdadeiro e autêntico orçamento nacional, elaborado pelo Executivo e não apenas pelo Congresso como acontecia até então. Burkhead (op. cit., p. 26) observa que a Comissão concebia o orçamento como cumpridor de uma multiplicidade de papéis: "(...) documento para a ação por parte do Congresso, um instrumento de controle e de administração para o Chefe do Executivo e uma base para fazer funcionar os departamentos e os órgãos".

Duas idéias-força estavam em jogo: a disposição do Congresso norte-americano em continuar a controlar as finanças públicas através da elaboração, em seu âmbito, do orçamento e a necessidade do Executivo em utilizar o orçamento como o instrumento básico de programação financeira e, até mesmo, de realizações. Em 1921, através do Budget and Accounting Act, o Congresso cedeu, e o orçamento federal passou a ser elaborado pelo Executivo.

Ao longo deste século, a teoria e a técnica do orçamento público foram sendo enriquecidas, incorporando conceitos especialmente das teorias administrativas. Talvez a principal das mudanças conceituais tenha sido a que o aproximou do planejamento. Segundo essa concepção, o orçamento deixaria de ser um mero quadro de autorização de gastos, através da fixação de limites nos diversos "objetos imediatos de despesa" – pessoal, material, serviços, equipamentos, etc. –

e passaria a ser a própria representação financeira do plano da instituição.

Orçamento e planejamento passaram a se confundir. As expressões inglesas para a nova concepção são auto-explicativas: Performance Budget, Program Budgeting e Planning, Programming and Budgeting System. Nos anos 60 e 70, os novos conceitos difundiram-se amplamente, e, em maior ou menor grau, todos os países, inclusive os subdesenvolvidos, promoveram reformas orçamentárias, adotando categorias classificatórias próprias do planejamento.

6.2 – O planejamento e o orçamento no marco jurídico-institucional brasileiro

O organização do Estado Administrativo no Brasil foi obra da Revolução de 1930 (NASCIMENTO, 1967, p. 12).¹ Desde a década de 40, o País conta com planos e programas dos mais variados tipos e características: econômicos e administrativos, globais, setoriais, regionais, locais, etc.

O Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, que instituiu a importante reforma administrativa do período militar, pode ser apontado, igualmente, como o marco jurídico básico responsável pela institucionalização do planejamento na Administração Federal. O referido estatuto define o planejamento como um dos princípios fundamentais a serem observados no âmbito das atividades da Administração Federal (art. 6º), e a ação governamental passou a obedecer aos seguintes instrumentos básicos: (a) plano geral de governo; (b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; (c) orçamento-programa anual; e (d) programação financeira de desembolso (art.7º). Os mais notórios resultados desse modelo foram os planos dos governos militares, especialmente, os três

¹ O seguinte trecho de um discurso do Presidente Vargas, de maio de 1931, é bastante esclarecedor: "A época é das assembleias especializadas, dos conselhos técnicos integrados à administração. O Estado puramente político, no sentido antigo do termo, podemos considerá-lo atualmente, entidade amorfa, que aos poucos vai perdendo o valor e a significação..." (PAIM, 1978, p. 75).

Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que cobriram o período 1972-85.

A Constituição de 1988 passou a liderar o marco jurídico do planejamento, estabelecendo a obrigatoriedade da elaboração de planos plurianuais que devem estabelecer, "(...) de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (art. 165, I e parágrafo 1º).

Por força do "efeito de simetria" (MELLO, 1975, p. 17), que caracteriza o sistema governamental brasileiro, o modelo de planejamento da Constituição Federal transplantou-se para as constituições estaduais e para muitas das Leis Orgânicas municipais.² Assim, quase como regra, as Administrações Públicas dos diversos níveis estão às voltas com a exigência de elaboração e execução de planos que cubram o respectivo mandato e tenham amplitude exaustiva, pois, como determina o parágrafo 1º do art. 167, "Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade".

A existência de relação sistêmica entre planejamento e orçamento continua claramente defendida no modelo jurídico brasileiro. Dispõe o art.16 do Decreto-Lei nº 200/67: "Em cada ano será elaborado um orçamento-programa, *que pormenorizará a etapa do programa plurianual* a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual" (grifos nossos). Já a Constituição de 1988 reza em seu art. 165, parágrafo 7º: "Os orçamentos previstos no parágrafo 5º, I e II (orçamentos fiscal e de

² A par do "efeito de simetria", a adoção de fórmulas jurídicas padronizadas na área de planejamento explica-se, também, como consequência da adoção, já há bastante tempo, do sistema orçamentário igualmente padronizado.

investimentos das empresas estatais), deste artigo, *compatibilizados com o plano plurianual*, terão entre suas funções (...)" (grifos nossos).

Os orçamentos públicos brasileiros dos três níveis governamentais adotam um modelo padrão de organização e classificação das contas públicas. Essa concepção remonta à Revolução de 1930, que encontrou, nas múltiplas nomenclaturas e títulos classificatórios e nas generalizadas falhas contábeis praticadas por grande parte dos estados e municípios, enormes dificuldades na avaliação da real situação das finanças públicas, em particular, de seu endividamento externo. A partir de 1940, o padrão foi parcialmente adotado através do Decreto-Lei nº 2.416, que disciplinava a elaboração e a apresentação dos orçamentos dos estados e municípios.

A inclusão da área federal no padrão acabou ocorrendo em 1964, através da Lei nº 4.320, cujo texto resultou de inúmeros projetos e substitutivos, em cujas demoradas discussões envolveram-se parlamentares, técnicos, associações profissionais e universidades. Nessa época, por inspiração da Organização das Nações Unidas, que patrocinava encontros técnicos e difundia manuais de práticas orçamentárias modernas, foram realizadas algumas experiências de adoção do orçamento-programa por parte de estados, municípios e repartições federais.

A Lei nº 4.320/64 não chega a mencionar a expressão orçamento-programa, mas cria algumas condições para a adoção de técnicas mais modernas de orçamentação além das tradicionais formas de apresentação dos créditos autorizativos de despesa.³ Tais oportunidades, entretanto, não chegaram a ser

³ O inciso III do parágrafo 2º do art. 2º estabelece que acompanhará a Lei de Orçamento: "Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços". Já o inciso IV do art. 22 determina que deve compor a proposta orçamentária uma "Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa". Machado Jr. & Reis (1980, p. 58) acreditam dispensável uma nova lei de adoção do orçamento-programa, "(...) basta uma interpretação mais consciente da Lei nº 4.320". Referindo-se ao inciso IV do art. 22, os autores garantem que "As bases do orçamento-programa estão nela plantadas aqui

exploradas de maneira sistemática e generalizada, nem mesmo a partir do Decreto-Lei nº 200/67, que utiliza explicitamente o termo orçamento-programa e o define como um dos instrumentos básicos do "planejamento".

O próximo passo no sentido do avanço do modelo de orçamentação institucionalmente adotado no Brasil, foi a determinação, através da Portaria nº 9/74 do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, da obrigatoriedade da implantação da chamada classificação funcional-programática da despesa. Esse critério classificatório, na realidade uma ampliação da antiga classificação por funções e subfunções, adota um plano de contas padronizadas para as categorias função, programa e subprograma e determina a necessidade de que cada subprograma seja subdividido em projetos e atividades, categorias que englobam as operações que representam, respectivamente, os esforços na ampliação e na manutenção das ações governamentais. A classificação funcional-programática veio enriquecer a Lei nº 4.320/64, fornecendo talvez o derradeiro elemento técnico necessário à elaboração dos orçamentos programados que caberia numa norma geral e padronizada.⁴

6.3 – O processo orçamentário

Em linhas gerais, o processo orçamentário público compreende quatro fases: (a) elaboração do projeto da lei orçamentária anual; (b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária anual; (c) execução orçamentária; e (d) controle e

e ali, sendo este um dos dispositivos-chave".

⁴ Uma descrição geral das características do orçamento brasileiro, particularmente nos seus elementos históricos, estruturação classificatória e processo, pode ser encontrada em Giacomoni (1992).

avaliação da execução orçamentária.⁵

A elaboração do projeto de lei orçamentária anual é de competência do Poder Executivo, que, para tanto, deve levar em consideração o plano plurianual, os planos setoriais existentes e a lei de diretrizes orçamentárias. O prazo final para o encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Legislativo é estabelecido pelas Constituições e Leis Orgânicas municipais. No caso de Porto Alegre, a Lei Orgânica estabelece a data de 30 de setembro para essa finalidade.⁶

A fase de discussão, votação e aprovação da lei orçamentária desenvolve-se, em grande parte, no âmbito do Poder Legislativo. No caso da área federal, o projeto de lei orçamentária é apreciado por uma comissão mista de deputados e senadores, que, além de votar o projeto, recebe e vota as emendas dos parlamentares. Em sessão especial, o Congresso Nacional (Câmara e Senado) vota o parecer da Comissão Mista, decretando a lei orçamentária. Esta deve ser devolvida ao Presidente da República para sanção até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, 15 de dezembro. Como no caso das demais leis, o Presidente pode usar a prerrogativa de veto, no caso de considerar as emendas, no todo ou em parte, inconstitucionais ou contrárias ao interesse público. Os vetos com suas justificativas são remetidos ao Congresso para apreciação e votação, podendo ser derrubados com o voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto. O processo legislativo acima descrito é aplicável aos orçamentos estaduais e municipais, com as devidas adaptações em face às diferenças regimentais.

⁵ A decomposição do processo ou ciclo orçamentário nessas quatro etapas é bastante empregada pelos tratadistas. Ver Silva (1973, p. 233) para o caso brasileiro e Burkhead (1971, p. 115) para o caso norte-americano.

⁶ Para o orçamento federal, o prazo final de encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional é de quatro meses antes do encerramento do exercício, ou seja, na atual sistemática, até 31 de agosto de cada ano. Para o orçamento do Estado do Rio Grande do Sul, o prazo de encaminhamento é 15 de setembro.

A Constituição Federal de 1988 reestabelece a capacidade do Poder Legislativo de participar da elaboração orçamentária através da propositura de emendas de despesa, o que estava vedado a partir da Constituição de 1967. Esse poder de discricão, entretanto, tem limitações importantes, já que as emendas só podem ser apresentadas com a competente indicação dos recursos,

"(...) admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidem sobre: (a) dotações para pessoal e seus encargos; (b) serviço da dívida; (c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal" (Constituição Federal, art. 166, parágrafo 3º, II).

A fase da execução orçamentária coincide com o período do exercício financeiro, ou seja, 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. Em grande medida, a última fase do processo, o controle e a avaliação, desenvolve-se concomitantemente com a execução do orçamento. Existem dois tipos básicos de controle: interno e externo. O controle interno é realizado por setores do próprio Poder Executivo, especialmente as unidades de contabilidade, as quais têm no próprio orçamento o instrumento básico de controle, pois qualquer despesa só pode ser realizada se houver o crédito orçamentário adequado. Independentemente desse controle analítico realizado no dia-a-dia da execução orçamentária e dos balanços e demais peças contábeis obtidas no encerramento de cada exercício, o controle interno deve alcançar outras atividades, como, por exemplo, as licitações, os contratos, etc. O controle externo é responsabilidade do Poder Legislativo, que conta, para tal finalidade, com o auxílio dos Tribunais de Contas. No caso do controle externo das finanças municipais, as Câmaras de Vereadores são auxiliadas pelo Tribunal de Contas do respectivo estado.

Cumprir ter presente que, em função de antigas e consagradas concepções de controle das finanças públicas, o sistema de classificação de contas orçamentárias vigente no Brasil produz um orçamento que é, ao mesmo tempo, analítico e sintético. É analítico quando discrimina a despesa segundo o objeto imediato do

gasto: pessoal, material de consumo, remuneração de serviços pessoais, encargos etc. Por outro lado, é sintético na sua programação por atividades e projetos, que são aprovados em títulos gerais, na maior parte dos casos sem explicitação das obras, serviços e realizações. Nesse sentido, os orçamentos brasileiros não fogem muito do modelo tradicional concebido na forma de autorização de um conjunto de tetos de despesas.

Essa forma de orçamentação dispensa o Executivo de elaborar com antecedência sua programação de trabalho. Com exceção das obras de maior vulto, cujo processo de decisão necessita de estudos e avaliações prévias que identifiquem custos e fontes de recursos, as demais realizações não são destacadas no orçamento e têm suas implementações decididas durante a própria execução orçamentaria. É oportuno não esquecer que essa flexibilidade tem especial significado para o Executivo, que fica, assim, dispensado de submeter sua programação à discussão e a possíveis alterações no Legislativo.

Se, através da discussão da lei orçamentária, o Legislativo fica formalmente à margem do processo decisório sobre realizações, uma parcela de seus membros, ou seja, os que integram a coalizão político-partidária do Executivo, tem a oportunidade de influenciar diretamente quando das definições administrativas sobre obras e serviços a serem implementados, demandas a serem atendidas, etc.

Em linhas gerais, os orçamentos públicos brasileiros, inclusive dos municípios, estão bem próximos do "incrementalismo" de Wildavsky (1974) e distantes das formas sofisticadas de orçamentos baseadas em avaliação de programas. O grosso dos recursos do orçamento está sempre comprometido com os encargos fixos – pessoal, despesas de manutenção, serviços da dívida, etc. –, sobre os quais poucos questionamentos são levantados e poucas avaliações são procedidas. Os recursos restantes, se existirem, acolherão os novos projetos, as ampliações dos serviços, os melhoramentos, etc. Considerando que esses

recursos são sempre bastante escassos frente às necessidades, as decisões são tiradas no jogo de pressões políticas que se estabelecem junto aos escalões superiores da Administração.⁷

Brown (1973, p. 6), ao relatar os resultados de investigação levada a efeito, no início dos anos 70, sobre o orçamento público no Brasil, em particular, sobre o da capital do Rio Grande do Sul, observa que, enquanto a

"(...) maior parte das decisões orçamentárias nos Estados Unidos são tomadas durante as etapas de preparação e legislativa, antes de a lei orçamentária ser aprovada, em Porto Alegre a passagem da lei orçamentária freqüentemente significa que a negociação pelos escassos recursos está apenas começando".

Salientando que, na experiência norte-americana, as definições sobre os produtos finais se dão na fase da elaboração do orçamento, o mesmo autor considera que a etapa crucial do orçamento de Porto Alegre é a da implementação. Afirmando que os participantes do processo orçamentário da capital gaúcha "(...) não aceitam completamente a idéia de um programa de despesas planejado ou determinado", Brown (op. cit., p. 254) conclui que as autoridades "(...) preferem um orçamento flexível e aberto de forma que as necessárias alterações possam ser feitas mais tarde durante a sua execução".

Poder-se-ia, em parte, minimizar essa argumentação, levantando as hipóteses de que, naquela época, isto é, no auge do regime militar, a ação legislativa junto ao orçamento era uma impossibilidade legal; de que o Executivo era dominado pela tecnocracia, de onde era recrutado, muitas vezes, o próprio prefeito; e de que não é da cultura política brasileira a participação de representações sociais no processo político de formulação do orçamento. É provável, entretanto, que o retorno à normalidade democrática e a devolução aos Legislativos de prerrogativas decisórias

⁷ Relatando a experiência dos países pobres, Caiden & Wildavsky (1974, p. IX) observam que poucos gastos são realizados de conformidade com os planos e que "(...) as decisões alocativas são tomadas pelos administradores e líderes políticos nos departamentos e ministérios de finanças numa série de encontros 'ad hoc' através do ano".

sobre matéria orçamentária, por serem experiências muito recentes, ainda não tenham determinado mudanças significativas nos papéis desempenhados pelos Executivos e pelos Legislativos nas etapas de elaboração, aprovação e execução orçamentária. Uma averiguação mais acurada, pelo menos no âmbito dos municípios, possivelmente demonstrará que o crescimento da participação dos Legislativos no campo orçamentário vem se dando mais pelo lado das receitas, especialmente na limitação aos incrementos tributários propostos pelos Executivos.⁸

6.4 – Resumo

O orçamento público foi inicialmente concebido como instrumento de controle político dos parlamentos sobre os monarcas e desenvolveu-se acompanhando o aperfeiçoamento das demais instituições dos sistemas representativos de governo. Neste século, com o surgimento da Administração e das modernas técnicas de gestão, o orçamento incorporou novas funções, adotou novas formas classificatórias e aproximou-se do planejamento.

A Administração Pública brasileira, sensível aos estímulos modernizadores originados nos Estados Unidos e de instituições como a ONU, desde a década de 30, vem aperfeiçoando suas práticas orçamentárias e de planejamento e buscando a integração entre esses dois instrumentos. A importância concedida ao planejamento e ao orçamento pode ser medida pelo destaque que ambos recebem

⁸ A própria discussão que, nos últimos anos, a Câmara Municipal de Porto Alegre tem patrocinado sobre os índices de correção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), solicitado pelo Executivo, é um exemplo dessa evidência. Como exceção extremada à apatia dos legisladores quanto à apreciação das propostas orçamentárias de despesa, não pode ser ignorado o caso do projeto de lei do orçamento da União, que, nos últimos exercícios, tem sido bombardeado por um número elevado de emendas por parte dos congressistas. O Projeto de Lei Orçamentária para 1993 chegou a receber 70 mil emendas, número que, por ser muito superior à capacidade de apreciação da Comissão, teve negociada sua redução em 90 por cento.

na própria Constituição Federal e no fato de que os orçamentos dos três níveis de governo são elaborados, desde 1964, segundo uma fórmula-padrão, que apenas foi desprezada, ainda que parcialmente, pelo orçamento federal dos últimos exercícios.

Apesar de o marco jurídico-institucional recomendar que o orçamento seja etapa e parte do planejamento de maior prazo, os orçamentos anuais, na sua elaboração, são prisioneiros da concepção incrementalista de que o tamanho e o conteúdo de um novo orçamento deve ser buscado no orçamento anterior e não nos planos.

Mesmo levando-se em conta que a Constituição de 1988 devolve aos parlamentares algumas prerrogativas que ampliam a participação dos mesmos na apreciação do projeto de lei orçamentária, ainda o processo orçamentário é fortemente dominado pelo Poder Executivo. O sistema de classificação de contas orçamentárias adotado no Brasil possibilita que o programa de realizações pretendido pelo Executivo não apareça destacado no projeto de lei orçamentária, ficando o mesmo, assim, protegido das avaliações e de possíveis modificações. As decisões finais sobre as realizações acabam ficando para a própria fase da execução orçamentária, oportunidade em que o jogo de pressões e as influências por parte dos grupos interessados se fazem sentir com toda a sua intensidade.

CAPÍTULO 7

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

7.1 – A emergência da participação

No Brasil, a defesa dos valores da cidadania,¹ ainda que apenas assentada em direitos civis e políticos assimetricamente distribuídos, remonta às primeiras Constituições, especialmente à de 1891, que vigorou durante a Primeira República (1890-1930). De maneira mais sistemática, a preocupação com os direitos sociais surgiu com a Revolução de 1930. Incapaz de autogovernar-se, a sociedade brasileira assistiu ao Estado assumir o papel de instrumentalizador da cidadania. Na expressão de Santos (1979, p. 75), implantou-se a "cidadania regulada", conceito "(...) cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional". As profissões passaram a ser regulamentadas legalmente, e o exercício profissional foi juridicamente caracterizado na carteira de trabalho. São os direitos trabalhistas que conferem o "status" de cidadão ao brasileiro no pós 1930.

O acelerado processo de industrialização do País, especialmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial, passou a demandar grandes massas de

¹ O sociólogo inglês Marshall (1967) propõe uma conceituação de cidadania formada de três partes: (a) o *elemento civil*, representado pelos direitos próprios da liberdade individual – liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e de fé, direitos à propriedade e à justiça –; (b) o *elemento político*, que diz respeito ao direito de exercitar o poder político, isto é, votar e ser votado nos processos de escolha de autoridades políticas; e (c) o *elemento social*, que envolve o direito a usufruir padrões mínimos de bem-estar econômico e segurança. Igualmente é um direito social "(...) participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com padrões que prevalecem na sociedade" (MARSHALL, op. cit., p. 63-4).

trabalhadores urbanos, sem que, paralelamente, o Estado estivesse capacitado de prover os serviços sociais necessários àqueles segmentos. Buscando canalizar reivindicações por melhorias na infra-estrutura e nos serviços urbanos, surgem, nessa época, nas maiores cidades do País, as primeiras manifestações dos movimentos sociais urbanos (MSUs). Na década de 50, em São Paulo e no Rio de Janeiro, já era grande o número de associações de amigos de bairro envolvidas na luta por melhorias nos respectivos espaços urbanos. Na antiga Capital Federal, as áreas mais pobres eram atendidas por Centros Pró-Melhoramentos, de caráter marcadamente assistencialista (MACHADO et al., 1985, p. 7). Na década de 60, como consequência das modificações político-institucionais, muitas das Sociedades Amigos de Bairro (SABs) perderam o vigor reivindicatório, passando a cumprir funções meramente associativas (NUNES & JACOBI, 1983, p. 39). Sem instrumentos espontâneos de manifestação durante a fase mais repressiva do regime militar iniciado em 1964, as reivindicações começaram a ser canalizadas através de organismos ligados à Igreja Católica, especialmente, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Patrocinando a discussão sobre as condições de vida nas zonas mais carentes, as CEBs desenvolviam a disposição participativa dos moradores e fomentavam o surgimento de lideranças (NUNES & JACOBI, op. cit., p. 39-40).

As dificuldades em manter o "milagre" econômico, o agravamento dos problemas nas grandes cidades e a expressiva derrota oficial nas eleições de 1974 acenderam a disposição de luta, entre os segmentos mais liberais, pelo retorno do País ao Estado de Direito e favoreceram o ressurgimento dos movimentos populares. Conforme Simões (1992, p. 27-8), a entrada em cena dos movimentos sociais significava mudar a face do poder local, até então refém da política de clientela, do voto de cabresto, das lutas entre clãs familiares e do controle e exploração do "coronel".

Organizando-se nas mais diversas formas e mesmo operando de maneira atomizada, os MSUs passaram a interessar pesquisadores, cujos estudos constituíram-se, na interpretação de Cardoso (1983, p. 215), em "uma rajada de ar fresco em nossa produção sociológica".

Na ausência de suporte teórico explicativo para essas novas manifestações participativas, a maior parte dos trabalhos de autores brasileiros foram encontrar inspiração em estudos que, de forma inovadora, interpretavam a nova problemática urbana dos países centrais (CARDOSO, op. cit., p. 216). Apoiando-se em destacados analistas das "novas contradições urbanas" – Castells, Lojkin, Borja e Touraine –, Cardoso (p. 216-7) recorda que o objetivo principal das manifestações dos negros, dos estudantes de maio de 1968, das mulheres, dos *hippies*, era golpear profundamente o modelo de sociedade industrial vigente no Primeiro Mundo e lançar as bases de um modo alternativo de vida. Nas sociedades pós-industriais, as "contradições urbanas" resultariam da ação estatal comprometida com o capitalismo avançado (monopolista), e as lutas urbanas seriam expressões da luta de classes.

Na América Latina e, particularmente, no Brasil, em face de a emergência dos movimentos populares ter ocorrido em períodos repressivos, as análises centralizaram-se na crítica ao autoritarismo governamental e na desconsideração das mudanças substantivas por que tem passado o aparelho estatal. Ainda, conforme Cardoso (op. cit., p. 220),

"O personagem 'Estado' entrou neste novo cenário com uma característica um pouco pobre, definido apenas como inimigo autoritário ou a mira contra a qual se movia a sociedade civil. Esta sim, foi descrita como diversificada, conflitiva, dinâmica e espontânea, enquanto a mudança nos métodos de trabalho de alguns setores governamentais ficou esquecida".

Jacobi (1987, p. 26-7) observa que trabalhos mais recentes apontam o rompimento dessa posição polarizada, demonstrando a ampliação das relações

entre o Estado e os movimentos sociais, e que "Apesar de sua retórica anti-estatal, a maioria dos movimentos demanda algum tipo de intervenção do Estado na solução de seus problemas, apesar destes atores dialogarem direta e asperamente com os órgãos públicos".

A redemocratização do País com a conseqüente maior flexibilidade do Estado em face às demandas, assim como a redução dramática da qualidade de vida, especialmente visível nos centros urbanos mais importantes, levaram os movimentos populares a assumirem formas variadas de atuação, diversificando-se conforme os contextos políticos específicos em que têm sido obrigados a operar. Essa disposição participativa passou para as plataformas eleitorais de partidos e de políticos e, em alguns casos, ensejou mudanças importantes no estilo de condução da administração pública.

7.2 – Rápido relato de experiências de administrações municipais participativas

Lages, Boa Esperança, Diadema e Recife são exemplos de municípios que, a partir da década de 70, contaram com gestões municipais que deram especial destaque aos mecanismos ligados à participação popular, fomentando o envolvimento das comunidades na discussão e na solução de problemas comuns e criando canais de participação direta da população nas decisões. De forma bastante resumida, essas experiências serão relatadas aqui, com especial destaque para os mecanismos de relação entre comunidade e Administração no campo das decisões sobre obras e serviços e sobre a programação orçamentária. Especificamente sobre a elaboração dos chamados "Orçamentos Participativos", no final desta seção aparece uma breve referência sobre as poucas e recentes experiências, que agora começam a ser registradas.

7.2.1 – Lages²

A gestão do Prefeito Dirceu Carneiro, no período 1977-82, foi uma das primeiras, e, talvez, a que mais notoriedade obteve, experiências de administração municipal participativa. Bastante difundido pelos meios de divulgação e tema de um livro de sucesso (ALVES, 1988), certamente não foi só o sabor de novidade e de pioneirismo o responsável pelo destaque alcançado por aquele modelo de gestão. Avalizando a experiência, Tragtenberg (apud ALVES, op. cit., p. 8) afirma que

"Lages realiza uma prática democrática fundada num estilo administrativo em que a mobilização popular e a participação *direta* do povo, dos diretamente interessados nas decisões, constituem a característica fundamental" (grifo do autor).

As Associações de Moradores, organizadas por bairro, os Conselhos de Pais de Alunos das escolas municipais e, no meio rural, os Núcleos Agrícolas constituíam-se nos instrumentos principais de mobilização da comunidade e de relacionamento desta com a Prefeitura. Através do programa "Viva o seu Bairro", a Administração prestigiava as Associações, que se tornavam o centro da arregimentação dos moradores e das discussões sobre carências, reivindicações e maneiras de encaminhar as soluções.

A execução de um programa habitacional de 690 casas, com a utilização da mão-de-obra dos próprios interessados e com o apoio de um banco de materiais oriundos de demolições, constituiu-se numa das vitrinas principais da Administração. Hortas comunitárias com a utilização de adubos orgânicos, mecanização da pequena propriedade rural com equipamento locado junto à Prefeitura, difusão de técnicas visando à diversificação de culturas, divulgação, através do ensino municipal, dos valores comunitários em oposição aos

² Localizado no Planalto Catarinense, na fronteira com o Estado do Rio Grande do Sul, o Município de Lages, na época da experiência aqui abordada, tinha 180 mil habitantes.

competitivos, adoção na Prefeitura de escala salarial formada por apenas seis níveis são outros exemplos das práticas inovadoras desenvolvidas naquele período.

No último ano da gestão, a Prefeitura conseguiu obter aprovação de lei institucionalizando as ações e os programas levados à prática. Com 59 artigos, a Lei nº 550, de 06.08.82, estabelecia os planos para as diversas secretarias e criava mecanismos de participação popular na administração do município. Relativamente à elaboração orçamentária, de competência do Gabinete de Planejamento e Coordenação (Gaplan), o artigo 51 da referida lei estabelecia que:

"Na implantação e execução das medidas e programas cuja competência lhe é atribuída, deverá o Gaplan, nos termos desta lei, submeter à consulta popular e democrática os projetos das obras a executar, através da assembléia das associações e organizações devidamente constituídas do povo, especialmente no que respeita ao Orçamento Público do Município, Plano Diretor e legislações codificadas de interesse social, onde serão deliberadas matérias sobre investimentos, gastos e aplicações do erário público, receitas e outros assuntos de ordem municipal!"

7.2.2 – Boa Esperança³

Nos anos 70, esse pequeno município ficou conhecido por ter, no período de uma gestão, saído da condição de último colocado em termos de arrecadação e alcançado o 21º lugar dentre os 53 municípios do Estado. Chegando a ter a sua extinção sugerida pelo Tribunal de Contas do Estado, em quatro anos Boa Esperança transformou-se. O fluxo migratório foi estancado (antes saíam, em média, 10 caminhões mensais levando famílias locais para outros estados); retomou-se a produção de café, antes erradicada; o rebanho de gado dobrou, e a produção de leite alcançou 26 mil litros diários; a eletrificação chegou até às

³ Boa Esperança é um pequeno município localizado no norte do Estado do Espírito Santo, distante 300km da capital, Vitória. Conforme o censo de 1970, o município contava com 14.320 habitantes, dos quais, 80% viviam na zona rural. A fonte principal das informações sobre essa experiência é Souza (1982).

pequenas propriedades; foram construídos 300km de estradas; a frota de tratores passou de 106 unidades; os estabelecimentos comerciais, que eram apenas quatro, passaram a 120; escolas foram implantadas, assim como foi ampliado o serviço de atendimento médico.

Para Souza (1982), esse resultado qualitativamente novo e diferente foi produzido pela eficaz articulação ocorrida entre o *poder comunitário* e o *poder estatal municipal*. Nos 10 anos anteriores, a Igreja e lideranças locais vinham trabalhando na organização de comunidades de base com o objetivo de estudar e encaminhar soluções para os problemas das pequenas localidades. Em 1971, esse movimento, juntamente com outras entidades do município, constituiu o Conselho de Desenvolvimento Municipal de Boa Esperança, organismo não estatal, que, por operar em paralelo à Prefeitura, alcançou, inicialmente, resultados apenas modestos.

Contando já com uma experiência anterior de dois anos (1971-72), o Prefeito Amaro Covre assumiu novamente em 1977 e passou a trabalhar intimamente articulado com o movimento comunitário. A rápida notoriedade alcançada pela experiência obrigou o prefeito a divulgar as características principais de seu modelo de trabalho, o que ele fazia através de conferências e pequenas publicações (COVRE, 1979).

A expressão do assim chamado *poder comunitário* decorria do cumprimento de três etapas básicas. A **primeira** tratava da organização e do funcionamento das comunidades de base. Tendo por centro uma escola municipal, cada comunidade era subdividida em grupos de 10 a 12 famílias, cujos líderes eram escolhidos pelo grupo. Nas reuniões mensais, secretariadas pela professora e coordenadas pelos líderes, presentes todas as famílias, eram identificados e discutidos todos os problemas que afetavam a comunidade: saúde, assistência social, educação, economia, etc. Uma das preocupações na reunião era identificar quais os

problemas que poderiam ser resolvidos pela comunidade, quais os que dependiam da ação conjunta comunidade-Prefeitura e quais os que cabiam apenas à Prefeitura.

A **segunda etapa** desenvolvia-se no âmbito dos Centros de Irradiação ou Agrovila, locais que interligavam as comunidades mais próximas, num raio não superior a 5km. As reuniões ali ocorriam a cada bimestre e contavam com a presença do prefeito e de assessores, vereadores, líderes das comunidades, diretores de escolas, delegado de polícias, dentre outros. O objetivo do encontro era tomar conhecimento das atas das reuniões realizadas em cada comunidade, apreciar os pleitos e preparar, em conjunto, um plano de trabalho a nível do Centro.

A **terceira etapa** cumpria-se com a operação do Conselho Municipal de Desenvolvimento. Composto pelo prefeito, pelo vice-prefeito, por vereadores, lideranças das comunidades, diretores de escolas, além de representantes das Igrejas, dos sindicatos e dos bancos, o Conselho reunia-se duas vezes por mês com a finalidade de apreciar os mais variados temas de interesse do desenvolvimento municipal. Dentre as atribuições do Conselho, uma das principais ligava-se aos subsídios a serem encaminhados à Prefeitura com vistas à elaboração do orçamento.

7.2.3 – Diadema⁴

No Município de Diadema, localizado na Região Metropolitana de São Paulo, a gestão 1983-88 tem um especial significado, pois representou a primeira experiência de Administração Pública do Partido dos Trabalhadores (PT), sigla

⁴ A fonte das informações sobre essa experiência é Simões (1992).

que enfaticamente vem defendendo modelos democráticos de gestão através da participação da comunidade na discussão e no encaminhamento de soluções para seus problemas. Assim como em outros experimentos pioneiros de administração participativa, o caso de Diadema é uma excelente amostra dos dilemas, conflitos, contradições e dificuldades que cercam os projetos que ambicionam abrir o processo decisório público, ampliando significativamente o número dos que dele participam. Para Simões (1992, p. 180), "Talvez seja na confrontação entre participação generalizada e eficácia técnica da decisão que encontramos o cerne de todos os dramas vividos pelo PT em Diadema".

Mesmo antes de serem vivenciadas as tensões próprias dos embates entre grupos de interesse no plano da comunidade, a Administração Municipal desgastou-se a partir de intermináveis querelas entre a visão da direção local do PT, a dos técnicos do partido e a do prefeito sobre como se deveria dar a instrumentalização da participação. A direção partidária local via os "Conselhos Populares" como uma extensão dos núcleos de base do partido, integrados por "trabalhadores" e demais "explorados" e com poder deliberativo em determinados temas. Os técnicos e intelectuais do PT, na sua maior parte "de fora", pois foram recrutados em São Paulo, defendiam a participação como um mecanismo pedagógico de organização do povo, o que pressupunha ampla participação nas entidades e nas assembleias e autonomia das entidades em relação à partidos e à Administração Municipal. Por seu turno, o prefeito concordava com a concepção pluralista das representações comunitárias, mas exigia "eficiência" nesse trabalho, pois precisava urgentemente construir uma base de apoio político, em face à sua condição de minoritário na Câmara local, e que o respaldasse frente a cúpula local do partido, com a qual havia rompido.

Fracassada a experiência de criação dos "Conselhos Populares" nos moldes dos soviets, restou a tese da "pedagogia participativa", que, com sua pretensão de

"organizar o povo", em pouco tempo, se mostrou de difícil conciliação com o pragmatismo requerido pelo prefeito. O acirramento das divergências teve como palco o programa de urbanização de favelas, a cargo do Departamento de Planejamento, unidade dominada pelos técnicos e intelectuais "de fora". "Formulado de acordo com o figurino da 'pedagogia participativa'" (SIMÕES, op. cit., p. 147), isto é, de desenvolvimento árduo e lento, a concepção original do programa de urbanização das favelas não conseguiu atender às exigências de "eficiência" cobradas pelo prefeito e ocasionou seu rompimento com a equipe responsável, que, ainda em meados do segundo ano da administração, solicitou em grupo exoneração. O programa acabou sendo redefinido em seu alcance, com objetivos mais modestos.

Relativamente à participação popular nas definições de prioridades com vistas à elaboração do orçamento municipal, a experiência de Diadema só foi iniciada em 1984, objetivando o orçamento do ano seguinte. Nessa primeira edição, o processo foi conduzido por um funcionário "de confiança" do prefeito, e os resultados foram extremamente modestos em face à forma amadora de convocação para as reuniões e à conseqüente mínima participação de moradores nos encontros em cada um dos bairros da cidade.⁵ Assembléias regionais escolhiam três moradores com a finalidade de representar a respectiva região nas discussões sobre prioridades a serem incluídas no orçamento municipal. Após reuniões na prefeitura, onde eram ministradas informações sobre o orçamento, os representantes buscavam, nas respectivas regiões, selecionar as prioridades, retornando, posteriormente, à prefeitura para negociar os pleitos com os vários setores.

Nos anos seguintes, o processo foi institucionalizado através da criação dos

⁵ A sistemática idealizada previa a divisão da cidade em 11 bairros, seguindo a divisão regional adotada pela prefeitura, cada um constituído por diversas vilas, loteamentos, etc.

Conselhos Populares de Bairros, que, além da seleção de prioridades de interesse das comunidades locais, desenvolviam outras tarefas, como participar no Conselho Deliberativo da Empresa Municipal de Transporte Coletivo. Apesar da importância que a Administração concedia a esse mecanismo,

"(...) dentro e fora do PT persistiram críticas ao funcionamento desses conselhos: sua representatividade era restrita; continuavam, como na origem, dependentes das iniciativas da administração; apenas referendavam orçamentos, que chegavam ao seu conhecimento praticamente prontos, etc. Assim, para um vereador petista de oposição ao prefeito, as discussões do orçamento de 1985 e 1986 haviam sido 'um engodo': 'Com todo o linguajar técnico próprio de uma peça orçamentária, ficou impossível um debate amplo. O prefeito enfiou goela abaixo o orçamento que preparou e diz que os conselhos populares influenciaram na sua constituição'" (SIMÕES, op. cit., p. 172).

Ao finalizar sua avaliação sobre os Conselhos Populares de Bairros, Simões (op. cit., p. 173) conclui que esta prática

"(...) mostra uma concepção de 'participação popular' muito mais como mecanismo de consultas e transmissão de informações com a finalidade de prevenir protestos e expressar uma base de apoio massivo à gestão municipal. Vale ressaltar, de todo modo, que tais iniciativas foram a maneira encontrada pelo prefeito Gilson Menezes para lidar com os conflitos provocados pela 'participação', minimizando seu caráter explosivo e, assim, conservar o ideário participativo como sinal diacrítico de sua administração".

7.2.4 – Recife⁶

A gestão 1986-88 do Prefeito Jarbas Vasconcelos pode ser caracterizada como outro esforço de busca de um modelo de administração compartilhada com setores da comunidade. Eleita por uma coalizão de partidos e forças de esquerda e com um discurso comprometido com formas democráticas de escolha de dirigentes municipais e com a participação das entidades de moradores na escolha das prioridades de Governo, a Administração, já no seu início, percebeu as

⁶ A fonte das informações sobre essa experiência é Soares (1992).

dificuldades para a criação de canais institucionais que aproximassem a máquina administrativa da população.

No primeiro momento, prevaleceu a tese da criação de Conselhos Populares, com objetivos amplos de representação do conjunto dos interesses das classes populares. A impraticabilidade da convivência desses organismos com outras formas democráticas de representação próprias do pluralismo social, aliada à falta de melhor definição quanto à natureza, à composição e à expressão política dos Conselhos, inviabilizou sua adoção. Houve, igualmente, a questão *tempo*, que, para as administrações executivas, tem uma importância fundamental. Soares (1992, p. 24) observa que

"(...) um governo eleito com alta expectativa de mudança não dispõe de um 'tempo político' amplo que lhe permita esperar um ritmo de decisões, de um movimento multifacetado, onde a obtenção do consenso é tarefa quase impossível".

Instada a definir-se sob o fogo cruzado de interesses os mais diversos, a Administração optou por respeitar a autonomia e a pluralidade que caracterizava o movimento comunitário existente e por reconhecer suas entidades como interlocutoras válidas. Para Soares (op. cit., p. 24), essa definição

"(...) significava ter presente que a implantação de uma política participativa não eliminava as diferenças entre o Estado e a sociedade, mas, tão-somente, incluía no jogo das pressões políticas categorias tradicionalmente excluídas de qualquer poder de pressão e de influência".

O mecanismo que buscou ensejar a pretendida participação comunitária foram as chamadas Plenárias Populares por Regiões Administrativas, que tinham os seguintes objetivos: "(...) definir as prioridades de governo, formular um programa mínimo administrativo para cada região da cidade e estabelecer mecanismos permanentes de fiscalização das ações municipais" (SOARES, op. cit., p. 27). A cidade foi dividida em 12 regiões administrativas, e cada entidade presente nas Plenárias tinha direito a um voto, cabendo às federações representar

as filiadas no seu conjunto.

As Plenárias em cada região eram de dois tipos e constituíam o Programa Prefeitura nos Bairros – (a) de definição de prioridades e (b) de acompanhamento e avaliação – e buscavam conduzir-se por setores, tanto que preferentemente eram presididas pelos próprios secretários ou por dirigentes de empresas municipais. Tal sistemática procurava fortalecer politicamente o programa e o compromisso entre a Administração e as associações de moradores.

No início do segundo ano de funcionamento desse mecanismo, as entidades do Movimento Popular aprovaram documento de avaliação do Programa, realçando que:

"1 – A democratização da gestão se deu na medida em que todas as prioridades e reivindicações das RPAS foram discutidas e decididas pelo conjunto das entidades que compõem cada RPA.

"2 – O programa possibilitou uma maior aproximação entre a prefeitura e o Movimento Popular.

"3 – O programa possibilitou uma horizontalidade na distribuição dos recursos, uma vez que foram distribuídos para todas as RPAS, atendendo a algumas reivindicações das áreas. 'Foi feito pouco, mas para todos'" (apud SOARES, op. cit., p. 107-8).

Além de reconhecer que limitações internas próprias dificultavam a ocupação dos "espaços institucionais" abertos pela prefeitura, o documento cuidou de ressaltar a independência do Movimento em relação à Administração:

"Vai chegando a hora de 'ou vai ou racha'. Nessa luta a Prefeitura do Recife pode ser um forte aliado, desde que esteja disposta a somar as suas forças com as do movimento. Em todo caso, cabe ao Movimento tomar as iniciativas. O Movimento não pode ficar a reboque da Prefeitura. Tem de avançar. A criação da futura Federação pode ser um passo nesse sentido" (apud SOARES, op. cit., p. 108-9).

Nos segmentos superiores da Administração, duas reações a esse processo de abertura e envolvimento com a comunidade eram bastante visíveis: para alguns dirigentes, o programa representava sérios riscos, pois a impossibilidade de atender a um grande volume de demandas expunha a Administração a muitas críticas; para outros, os conflitos e tensões são inerentes à democracia, e a participação,

especialmente no plano do acompanhamento e avaliação, influenciava o trabalho das empresas empreiteiras e agilizava as atividades da Administração.

Apenas no último ano da gestão foi criado o Conselho Municipal de Orçamento, composto por representantes eleitos nas Plenárias das Regiões Administrativas e por representantes das classes dos empresários e dos trabalhadores. Na opinião de Soares (op. cit. p. 32), as expectativas quanto ao funcionamento desse organismo foram frustradas na sua maior parte. Em primeiro lugar, pela limitada participação, já que apenas os representantes das regiões compareciam nos encontros, e, em segundo lugar, pela natureza formal do documento orçamentário, cuja apresentação excessivamente genérica não possibilitava destacar as prioridades constantes no Plano de Ação Regionalizado.

Tanto a sistemática das Plenárias como o Conselho do Orçamento não chegaram a ser institucionalizados. Segundo Soares (op. cit., p. 49), a Administração preferiu não enfrentar as dificuldades implícitas numa proposta de trabalho e operação que a maior parte dos vereadores viam com desconfiança.

7.2.5 – Os "Orçamentos Participativos"

Nos últimos anos, sob a denominação de "Orçamento Participativo" tem se difundido um novo mecanismo de expressão da participação popular junto às administrações municipais. Com exceção da experiência pioneira do Município de Vila Velha (ES), o fenômeno tem estado geralmente associado às administrações do Partido dos Trabalhadores, cuja doutrina recomenda essa prática, dentre outros métodos de gestão próprios da democracia direta.

O caso de Vila Velha está relatado em Bossois (1987) e envolve a Gestão 1983-86. Afora os esforços visando à mobilização das comunidades para a discussão e seleção de prioridades e para a organização do Colegiado Municipal

do Orçamento, o sabor de pioneirismo daquela experiência decorre, especialmente, da criação e do aperfeiçoamento de uma metodologia de distribuição dos recursos para investimentos entre os 59 bairros da cidade, a qual combinava o emprego de pesos representativos da carência de infra-estrutura e da população de cada bairro de forma a se chegar a taxas de investimento *per capita*.

O início da difusão dos "Orçamentos Participativos" deu-se nas administrações comandadas pelo PT e iniciadas em 1989. Além de Porto Alegre, o partido tinha vencido as eleições em diversos municípios, alguns muito grandes, outros pequenos, e, na falta de uma maior experiência já sistematizada, todos tiveram que encontrar trilhas próprias no novo campo da elaboração orçamentária participativa. Ao relatarem as experiências de São Paulo, Santos e Jaboticabal, Ribeiro & Simon (1993, p. 32) observam que "(...) tamanhos diferentes de cidades apresentam graus variados de problemas para a implantação de práticas participativas". Para esse autores, numa cidade grande, como São Paulo, é necessário o emprego concomitante de várias alternativas participativas – audiências públicas, pesquisas de opinião, painéis, comitês de orçamento, etc –, o que não ocorre numa comunidade bem menor, como Jaboticabal.

Ainda segundo Ribeiro & Simon, na raiz das dificuldades para a adoção de inovações como o "Orçamento Participativo" estão exigências de caráter organizacional e administrativo, dentre elas, principalmente, a institucionalização do processo, sem o que "(...) há grandes chances de os esforços serem perdidos por ocasião da troca de governo" (p. 44).

Celso Daniel, ex-Prefeito de Santo André (SP) e responsável pela condução de uma experiência de "Orçamento Participativo" no período 1989-92, considera que o sucesso do processo depende, fundamentalmente, da capacidade de organização da comunidade. Quanto maior o número de entidades representativas

dos segmentos sociais que participem das decisões sobre a programação e, também, sobre o controle e o acompanhamento orçamentário, maior será a garantia de que o compartilhamento da capacidade decisória com a comunidade é efetivamente legítimo.⁷

7.3 – O marco jurídico da participação

Elaborada sob o atento acompanhamento de grandes parcelas da sociedade brasileira, a Constituição Federal de 1988 foi sensível às aspirações participativas e criou mecanismos para tal, o que pode ser visto em alguns de seus dispositivos.

Já no artigo 1º, a Constituição consagra que todo o poder emana do povo, sendo exercido por meio de seus representantes eleitos, mas, também, pelo povo, *diretamente*. Para tanto, ao lado das tradicionais formas de representação da soberania popular – voto direto e secreto, plebiscito e referendo –, a Constituição determina que projetos de leis, nos três níveis de governo, poderão ser produzidos por iniciativa popular.⁸

Nas ações setoriais do Estado, a Constituição prevê espaços à participação da comunidade, especialmente, no âmbito da seguridade social. Um dos objetivos a

⁷ Palestra proferida em 24 julho de 1993, em Porto Alegre, e assistida pelo autor.

⁸ O art. 62, parágrafo 2º, estabelece que, no âmbito federal, o projeto de iniciativa popular deverá ser apresentado à Câmara Federal "(...) subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três por cento dos eleitores de cada um deles". No caso dos municípios, o art. 29, XI, fixa um total de subscritores igual a cinco por cento do eleitorado. Para os estados, a Constituição Federal delegou a disciplinação dessa matéria à lei estadual. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, em seu art. 68, estabelece que os projetos de lei e de emenda constitucional de iniciativa popular precisarão da subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado, distribuído em um décimo dos municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles. Essa mesma constituição estadual inovou ao prever que emendas aos projetos de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual poderão ser propostas por iniciativa popular, caracterizada esta pela subscrição por, no mínimo, quinhentos eleitores ou por duas entidades representativas da sociedade (art. 152, parágrafo 6º).

serem atendidos pelo Poder Público, ao organizar a seguridade social, é garantir o "(...) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados" (art. 194, VII). Mais explicitamente, a Constituição menciona a participação social como diretriz a ser levada em conta na organização dos serviços de saúde e de assistência social (art. 198, III e art. 204, II).

É no Capítulo IV (dos Municípios), no Título III (da Organização do Estado) que a Constituição fornece um claro embasamento a mecanismos participativos como o da presente investigação, ao prever a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal" (art. 29, X).

Para os efeitos deste estudo, é importante identificar, também, o amparo que a participação direta da comunidade tem na legislação municipal de Porto Alegre, especialmente, na Lei Orgânica municipal. Esta foi promulgada em 1990 e está recheada de menções e chamamentos à participação social.

Depois de explicitar que a "participação popular nas decisões" (art. 6º) é um dos compromissos fundamentais a serem respeitados na administração do Município, a Lei Orgânica abre um capítulo ao tema da Soberania e da Participação Popular. Além do (I) sufrágio e do voto direto e secreto, (II) do plebiscito e (III) do referendo, o art. 97 aponta outros mecanismos de exercício da soberania popular: (IV) a iniciativa popular no processo legislativo, (V) a participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições, (VI) a ação fiscalizadora sobre a Administração Pública e (VII) a tribuna popular.

Nos artigos 101 e 102, a Lei Orgânica conceitua os dois canais principais da participação: os Conselhos Municipais e os Conselhos Populares. Os primeiros, compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da Administração

Municipal, são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da Administração. Já os Conselhos Populares são instâncias regionais, autônomas, não subordinadas à Administração Municipal, organizadas com vistas à discussão e à elaboração de políticas municipais e formadas a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região.

Além de assegurar a participação social na área da saúde, reproduzindo a orientação da Constituição Federal, a Lei Orgânica municipal abre claros espaços para a participação no planejamento e no orçamento, atividades-meio de onde é possível atingirem-se as demais áreas de atuação da Prefeitura.

No âmbito do planejamento, a Lei Orgânica garante a participação popular: (a) no processo de planejamento administrativo (art. 85, parágrafo único); (b) no processo de planejamento urbano (art. 200, V); (c) através dos conselhos municipais e dos planos e projetos de iniciativa da comunidade como instrumentos do desenvolvimento urbano (art. 201, V e X); (d) como instrumento político que vise a assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade (art. 203, III); (e) como um dos objetivos gerais do planejamento do desenvolvimento (art. 208, VI); e (f) como co-responsável, juntamente com os Poderes Executivo e Legislativo, pela elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

É no capítulo sobre os orçamentos que se encontra o marco legal que ampara o "Orçamento Participativo". Reza o parágrafo 1º do art. 116: "Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual".

7.4 – Resumo

No Brasil, os movimentos sociais urbanos surgiram, no final dos anos 40 e na década de 50, como decorrência do rápido desenvolvimento industrial, do crescimento das cidades e da incapacidade de o Estado fazer frente às demandas por serviços sociais básicos. A partir de 1964, o regime autoritário afetou, sensivelmente, a já ampla estrutura reivindicatória, não se chegando a sentir, no País, a onda de contestações que marcou os países desenvolvidos no final daquela década.

Na segunda metade da década de 70, configurada a manutenção do quadro de dificuldades econômicas e sociais, o sistema governamental perdeu apoio político, favorecendo iniciativas em favor da redemocratização do País, nas quais se engajou, rejuvenescida, uma ampla gama de entidades representativas dos segmentos populares.

No cenário dos anos 80 – redemocratização, agravamento das condições sociais e com o Estado, apesar das limitações financeiras, mais flexível às demandas –, os movimentos sociais diversificaram amplamente suas formas de atuação, influenciando plataformas partidárias e determinando alterações significativas no padrão das Administrações Públicas, especialmente no âmbito local.

Lages (SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE) foram palco de Administrações Municipais comprometidas com a mudança no padrão de distribuição dos recursos políticos. A marca do novo estilo era a criação de alternativas de participação, onde os segmentos sociais geralmente marginalizados do processo político pudessem se envolver nas discussões e no encaminhamento de medidas visando à solução de problemas, especialmente, escolhendo os investimentos prioritários a cargo da Administração Municipal.

Nos últimos anos, juntamente com outros mecanismos de participação, como os conselhos especializados setoriais, os conselhos populares, as plenárias populares, as audiências públicas, etc., tem havido um crescente interesse na criação de práticas participativas junto ao instrumento-síntese da programação pública, que é o orçamento. Em especial, os Governos Municipais eleitos pelo PT têm procurado implantar os chamados "Orçamentos Participativos", sendo que a experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, relatada nesta investigação, pela sua continuidade, pode ambicionar ser a mais desenvolvida.

A legislação brasileira consagra inúmeras formas de participação direta de instâncias sociais e comunitárias no assessoramento e, mesmo, na deliberação sobre temas de interesse coletivo. Além da iniciativa popular na apresentação de projetos de lei, a Constituição Federal, em vários de seus dispositivos, cria espaços para a participação social, um dos quais altamente privilegiado, como no caso da saúde.

A Constituição Federal considera como um preceito a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal" (art. 29, X), disposição claramente incorporada na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, através do parágrafo 1º do art. 116, que garante a participação da comunidade na elaboração e no acompanhamento da execução dos planos e orçamentos municipais.

TERCEIRA PARTE

O CASO DO "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO"

DE PORTO ALEGRE

CAPÍTULO 8

O CONTEXTO: PORTO ALEGRE E SUA ADMINISTRAÇÃO

8.1 – Origem e desenvolvimento da Cidade¹

Como os demais aglomerados urbanos pioneiros do Estado do Rio Grande do Sul, a Cidade de Porto Alegre também se originou de povoamento formado junto a pouso de descanso utilizado por tropeiros que buscavam na região gado bovino para os mercados de Laguna (SC) e Sorocaba (SP).² Jeronimo de Ornelas Menezes Vasconcelos, madeirense saído de Laguna, iniciou sua "estança"³ num desses pousos em 1732, às margens da então denominada Lagoa do Viamão (atual rio Guaíba), recebendo, em 1740, a competente carta de sesmaria do Governo português.

O crescimento do povoado acelerou-se a partir de 1752, quando se instalaram na área 60 famílias portuguesas (300 pessoas), oriundas das Ilhas Açores. Familiarizados com as lides agrícolas e no trato com animais, os açorianos implantaram chácaras e pequenas estâncias junto às duas margens da península. A localidade, denominada Porto do Dorneles, passou a ser conhecida como Porto de São Francisco dos Casais ou Porto dos Casais.

Em 1773, como resultado e seu contínuo crescimento e desenvolvimento, o núcleo, já então denominado Freguesia de Nossa Senhora Madre de Deus de Porto

¹ A fonte das informações sobre a história da Cidade é Spalding (1967).

² O gado bovino e cavalar foi introduzido na região a partir de 1634 pelos jesuítas e já no século seguinte formavam grandes rebanhos sem donos.

³ Estância, conforme a grafia atual.

Alegre, foi transformado na capital da Capitania do Rio Grande de São Pedro.⁴ Para atender a essas novas funções, a sede recebeu traçado urbanístico e os prédios principais, especialmente a Igreja, o Palácio do Governador e a Casa da Real Fazenda. Em 1810, Porto Alegre foi elevada à categoria de vila (sede do Município) e, em 1822, à categoria de cidade.⁵

Estudando a evolução econômica de Porto Alegre, dos primórdios até 1960, Singer (1968) identifica dois períodos distintos. Até 1890, a Cidade teve seu desenvolvimento assentado nas atividades comerciais, passando a industrializar-se progressivamente a partir da virada do século. Desde o início, o papel da Capital como entreposto de produtos agrícolas foi consequência natural de sua privilegiada localização geográfica junto a um estuário formado por diversos rios, navegáveis na maior parte de seus cursos, e ligada ao mar através da Lagoa dos Patos. Até 1820, o trigo foi o principal produto a dinamizar tanto a economia colonial como o comércio de Porto Alegre. O florescimento dos negócios com o charque, iniciado por volta de 1810, transferiu a hegemonia econômica para a zona sul do Estado, sob a liderança das Cidades de Pelotas e Rio Grande.

Por volta da metade do século XIX, o comércio da Capital retomou seu dinamismo baseado na produção das colônias de origem alemã localizadas nas proximidades de São Leopoldo e nos vales dos rios Jacuí e Taquari. A partir de 1875, a imigração e a colonização de origem italiana, igualmente na região serrana e na Depressão Central do Estado, consolidaram o ciclo da economia colonial que tinha em Porto Alegre seu principal centro difusor. O resultado fazia-se sentir no

⁴ Até então, a Capitania estava sediada no Arraial de Viamão, hoje Viamão, um dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

⁵ Em 1809, o Governo português procedeu à primeira divisão administrativa da Capitania, que passou a ser constituída por quatro municípios: Porto Alegre, Rio Grande de São Pedro, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha. Os limites originais do Município de Porto Alegre alcança-vam áreas que atualmente fazem parte dos Municípios de São Francisco de Paula, Caxias do Sul, Lajeado, Venâncio Aires e Camaquã.

crescimento da população⁶ e nos melhoramentos urbanos recebidos pela Cidade: distribuição de água encanada (1861), linha pioneira de bondes (1864), mercado público (1869), instalação definitiva dos serviços de bondes (1872) e iluminação pública a gás (1874). Desde 1857, funcionava a Praça do Comércio (atual Associação Comercial) e o Banco Rio-Grandense (posteriormente Banco da Província do Rio Grande do Sul), e, em 1884, era inaugurado o serviço telefônico (SINGER, op. cit., p. 161-2).

O processo de industrialização da Cidade acelerou-se a partir de 1890, como conseqüência da existência de um crescente mercado regional para produtos industriais. Substituindo importações, a indústria local inicialmente atendia às necessidades das zonas coloniais, o que lhe propiciou uma boa base de lançamento para a posterior busca de mercados no plano nacional. Na primeira década do século XX, a taxa anual de crescimento da população de Porto Alegre atingiu 5,9%, ou seja, o nível máximo em toda a história da Cidade. Importantes progressos foram obtidos nos serviços públicos: melhoramentos nos serviços de água (1904), implantação dos serviços de bondes elétricos (1907) e implantação de usina hidrelétrica para iluminação pública (1908) (Idem, p. 180).

A partir da Primeira Guerra Mundial, com a consolidação da hegemonia industrial paulista e carioca nos mercados brasileiros, a indústria gaúcha e porto-alegrense passou a ter crescimento mais modesto, apesar de manter liderança nacional em certas áreas, como a das carnes frigorificadas, cujos frigoríficos implantaram-se não na Capital, mas na região sul do Estado. Singer (op. cit., p. 182) não deixa de observar que, se o crescimento industrial de Porto Alegre no período 1920 a 1940 não acompanhou as expressivas taxas do período inicial

⁶ Singer (op. cit., p. 162) observa que "a taxa geométrica de crescimento demográfico de Porto Alegre, entre 1858 e 1872 é mais de 5 vezes maior que a do período anterior (1848/1858) e 4 vezes a do período 1820/1848".

(1890 a 1910), as atividades comerciais intensificaram-se significativamente, o que pode ser comprovado com o crescimento do movimento do novo porto da Capital, inaugurado em 1921.⁷

No período 1940-80, a diminuição do peso da atividade industrial na formação da renda interna da Cidade, assim como no total do produto industrial do Estado, passou a ser comprovada por estatísticas mais precisas e por cálculos mais apurados, transformando-se, nos últimos anos, em tema de preocupação de autoridades públicas e, em especial, durante as campanhas eleitorais.

Alonso & Bandeira (1988) observam que a diminuição da posição relativa do produto industrial é freqüente nos centros urbanos em processo de metropolitanização, crescendo, em contrapartida, a função terciária da cidade, não exclusivamente através do comércio, mas também dos outros serviços (governo, intermediação financeira, etc.). Tal modificação é muito clara em Porto Alegre, onde a indústria teve reduzida sua participação na estrutura da renda de 23,5% (1939) para 21,6% (1980), passando o total dos serviços de 75,7 (1939) para 78,3% (1980). Nesta última categoria, o comércio reduziu sua participação de 31,6% (1939) para 18,0% (1980), enquanto os demais serviços passaram de 44,1% (1939) para 60,2% (1980). Por outro lado, a Capital fortaleceu sua posição de liderança na formação da renda estadual, passando dos 17,6% em 1939 para 22,1% em 1980.

Juntamente com outros 21 municípios, a Capital do Estado integra a Região Metropolitana de Porto Alegre. Como resultado do modelo de produção

⁷ Amparado em argumentação de Celso Furtado, Franco (1983, p. 159) conclui que os efeitos recessivos da crise mundial de 1929-30 foram menos sentidos no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre, devido à suas atividades econômicas, excetuada a pecuária, estarem voltadas ao mercado interno. O período 1933-38 é apontado como de grande prosperidade, e um bom indicador disso seria a taxa de 36,7 por cento de crescimento do volume físico de mercadorias comercializadas (comércio exterior e de cabotagem) naquele período de cinco anos (FRANCO, op. cit., p. 160).

da economia primária em desenvolvimento no Estado e da insuficiente geração de emprego urbano nas cidades de porte médio do Interior, tem ocorrido um forte fluxo migratório no sentido da RMPA. Os números da Tabela 8.1 demonstram que, mesmo com a tendência de desaceleração, o crescimento da população residente da RMPA (45,7% e 35,6% nas décadas de 70 e 80) foi significativamente superior ao crescimento da população do Estado. No caso de Porto Alegre, o crescimento da população, com taxas bastante inferiores àquelas dos demais municípios da Região, permite concluir que a Capital, apesar de abrigar pouco menos da metade da população residente da RMPA, não tem se constituído no destino final da maior parte do processo migratório, pelo menos no que diz respeito ao local de residência. Assim, mesmo que as oportunidades de trabalho, formal ou informal, estejam em grande número na Capital, os preços mais elevados das habitações e dos terrenos forçam os migrantes a se instalarem em outras cidades da RMPA.⁸

⁸ Em estudo sobre os custos da habitação na RMPA, Carrion (1988, p. 495) observa que "Em consequência do aumento continuado do custo de consumo final da habitação e como forma de a população compensar este efeito, ou seja, de evitar ter de comprometer parcela crescente do orçamento com habitação e transporte, houve diminuição progressiva do número de famílias residindo em imóveis alugados ou em aquisição. A forma predominante de moradia passou a ser a casa própria, autoconstruída em bairros e municípios menos valorizados". Evidentemente, esse argumento não é o único a justificar o crescimento populacional da RMPA. Nos últimos 30 anos, diversos municípios da Região consolidaram sua vocação industrial e transformaram-se em importantes pólos de atração de novas empresas e de mão-de-obra. Alie-se a isso, também, a ocorrência de um importante movimento de transferência de indústrias de Porto Alegre para distritos industriais especialmente organizados dentro da Região, atendendo, assim, às necessidades de expansão e modernização das empresas.

Tabela 8.1

População total de Porto Alegre, dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e do Estado do RS — 1970, 1980 e 1991

Discriminação	1970 (A)	1980 (B)	% B/A	1991 (C)	% C/B
RMPA					
Porto Alegre	885 545	1 125 477	27,1	1 263 239	12,2
Outros Municípios	645 755	1 105 923	71,2	1 762 790	59,4
Total	1 531 300	2 231 400	45,7	3 026 029	35,6
Estado do RS me- nos a RMPA	5 133 591	5 542 437	7,9	6 109 450	10,2
Total	6 664 891	7 773 837	16,7	9 135 479	17,5

FONTE: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil 1992.

Se, por um lado, nos anos recentes, não têm ocorrido em Porto Alegre as mesmas altas taxas de crescimento populacional de outros municípios e de capitais estaduais, por outro, a Cidade vem sendo palco de um grave processo de deterioração das condições habitacionais de um grande número de seus residentes. Os dados da Tabela 8.2 são dramaticamente reveladores: nos últimos 10 anos, enquanto a população urbana da Capital cresceu 11,2%, a população em áreas de ocupação irregular aumentou 114,5%, e o número total de imóveis nessas áreas – em grande número barracos – expandiu-se 141,36%. Enquanto em 1981 existiam 163 vilas em áreas de ocupação irregular, abrigando uma população de mais de 180 mil pessoas, em 1991 o número de vilas passou a ser 223, com quase 400 mil pessoas, ou seja, 31,2% da população urbana da Capital.⁹

⁹ O conceito de "área de ocupação irregular" utilizado neste levantamento compreende: os loteamentos irregulares, os loteamentos clandestinos e as áreas de invasão. Assim, o critério de contabilização considera apenas os casos em que os moradores não possuem a titulação regular dos

Tabela 8.2

População urbana, população em áreas de ocupação irregular, número de vilas irregulares e de barracos em Porto Alegre — 1981-91

Discriminação	1981	1991	Variação %
A – População urbana	1 114 867	1 247 352	11,2
B – População em áreas de ocupação irregular	182 480	391 501	114,5
C – B/A (%)	16,4	31,4	–
D – Número de vilas	163	223	36,8
E – Número de barracos	40 551	97 874	141,4

FONTE: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser/Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos

8.2 – Os governos municipais¹⁰

No Brasil colonial, a gestão dos negócios municipais nas vilas e cidades era de responsabilidade das Câmaras ou Conselhos Municipais. Os vereadores eram eleitos de forma indireta por um pequeno número de "homens bons" escolhidos pelos que integravam a Câmara no período anterior.¹¹ A partir de 1811, o

domicílios (casa ou terreno). O IBGE utiliza o conceito de domicílios em favelas, assim considerando aqueles localizados em terrenos não pertencentes aos moradores e carentes, na sua maioria, de infra-estrutura. Como muitas áreas de ocupação irregular possuem, ainda que parcialmente, serviços de infra-estrutura, os números do IBGE, apesar de não serem tão impressionantes como os do levantamento acima, confirmam o crescimento acelerado do processo de favelização: na década de 80, em Porto Alegre, o número de favelas cresceu 50% (de 46 a 69), e o número de domicílios em favelas cresceu 59% (de 15.909 para 25.371). Ver IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil 1992* e IBGE, *Sinopse preliminar do Censo Demográfico de 1980*, v. 1, tomo 1, n. 21, Rio Grande do Sul.

¹⁰ A fonte das informações aqui é igualmente Spalding (op. cit.).

mecanismo de escolha dos vereadores passou a sofrer importante alteração com a interferência do Príncipe Regente. As escolhas secretas dos eleitores indiretos eram enviadas ao Rio de Janeiro através de documento reservado, onde os nomes podiam ser confirmados ou substituídos por quaisquer outros.

Com a Lei Imperial de 1º de outubro de 1828, as Câmaras municipais das cidades e vilas do Império passaram a ter novo disciplinamento quanto à composição, à eleição de seus membros, a atribuições e a funcionamento.¹² Porto Alegre, elevada à cidade em 1822, passava a contar com nove vereadores, eleitos para um mandato de quatro anos.

A adoção do sistema republicano de governo em 1889 ensejou uma importante alteração no modelo administrativo municipal. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1891 substituiu as Câmaras Municipais por duas novas instituições: o Intendente e o Conselho Municipal, cujos integrantes, eleitos através de sufrágio direto, cumpriam mandatos de quatro anos. No novo modelo, o Intendente centralizava notável poder, pois, ao lado das tarefas propriamente administrativas, era o supremo legislador na maior parte dos assuntos. Ao Conselho Municipal, cuja sessão legislativa ordinária ocupava apenas dois meses

11 Conforme Spalding (op. cit., p. 63), as eleições dos vereadores eram realizadas a cada três anos. Cada um dos eleitores – em 1772, foram seis – escolhia de forma secreta seus preferidos e colocava os respectivos nomes em três bolas de cera – "pilouros" –, uma para cada ano do triênio. Anualmente, em outubro, era aberto o "pilouro" e conheciam-se os nomes dos vereadores para o ano imediato. Seguidamente ocorriam impedimentos por afastamento da cidade, mortes, etc., o que autorizava os próprios vereadores a escolherem substitutos, que passavam a ser denominados de vereadores "de barrete". A descrição de Spalding não chega a ser totalmente esclarecedora quanto à composição da Câmara até 1810, quando Porto Alegre foi elevada à condição de vila. Em alguns períodos, são mencionados oito vereadores (dois juizes ordinários, um procurador, um juiz de órfãos, um tesoureiro e três vereadores), noutros, o número total é reduzido para seis, sem o juiz de órfãos e o tesoureiro. Os dois juizes ordinários eram sempre os vereadores mais velhos e exerciam a presidência da Câmara. A partir de 1810, foram extintas as funções de juizes ordinários e criada a de juiz de fora, que passou a ser o presidente natural da Câmara.

12 O voto era obrigatório e tanto os eleitores como os vereadores deveriam ser maiores de 25 anos (21 anos no caso de casados e oficiais militares) e possuidores de renda líquida anual superior a 100\$. O vereador mais votado era, automaticamente, o presidente da Câmara. As atribuições da Câmara eram praticamente aquelas que hoje competem às modernas prefeituras municipais, inclusive assistência social, cuidados à saúde, segurança e ensino.

anuais, competia apenas votar o orçamento e examinar as contas municipais do exercício anterior.

Até a posse do primeiro Intendente eleito, Engenheiro José Montauray de Aguiar Leitão, em 1897, revezaram-se quatro Intendentes, três dos quais interinos, nomeados ou pelo presidente do Estado ou pelo Conselho Municipal. José Montauray foi Intendente de Porto Alegre durante 28 anos, através de sucessivas eleições, reproduzindo, na Capital, a hegemonia política que o Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) detinha no Estado, sob o comando do Governador Antônio Augusto Borges de Medeiros.

A ruptura institucional provocada pela Revolução de 1930 e especialmente pelo regime ditatorial instaurado em 1937 encerrou o pequeno período onde as escolhas dos prefeitos atendia aos imperativos democráticos. De 1930 a 1952, os prefeitos de Porto Alegre foram nomeados: até 1945, pelos interventores federais que governavam o Estado e posteriormente pelos governadores. A Constituição Federal de 1946, apesar de ter restaurado a ordem democrática, manteve dispositivos autoritários e inibidores da autonomia municipal, como o de possibilitar ao governador do Estado a nomeação do prefeito do respectivo município-capital. Nesse período de 22 anos, a Cidade teve 11 prefeitos nomeados, em boa parte, técnicos dos próprios quadros municipais e alguns que cumpriram mandatos de poucos meses.

Com a reforma da Constituição, a Cidade retomou o direito de eleger seu prefeito a partir de 1952, mas por um pequeno período, pois, com a instauração do regime militar em 1964, novamente os prefeitos das capitais voltaram a ser nomeados. Mais de 20 anos após, em 1985, Porto Alegre voltou a eleger o prefeito.

Em cerca de 103 anos de vida republicana – 1890 a 1992 –, a capital do Estado do Rio Grande do Sul viveu cerca de 48 anos sob o comando de intendentes ou prefeitos nomeados, além dos outros 28 anos da gestão de José Montauray, onde as

eleições periódicas não conseguiam esconder a forte base autoritária que caracterizava o controle exercido pelo "borgismo"¹³ sobre a política sul-rio-grandense.

As variadas mudanças ocorridas nas regras político-institucionais ao longo do período republicano determinaram a adoção, por parte das administrações municipais, de diferentes estilos político-gerenciais, que vieram se alternando sem uma precisa correspondência com os regimes em vigor.

Assim, para Quinn (1972, p. 140-1), o clientelismo político foi uma prática dominante tanto no período ditatorial do Partido Republicano Rio-Grandense quanto na fase de intensa competição partidária do final da década de 40 e a metade da década de 60. Já nos demais períodos autoritários – Revolução de 30, Estado Novo e Revolução de 64 –, as Administrações Municipais de Porto Alegre deram ênfase aos projetos de modernização da infra-estrutura urbana e à produção de serviços.

Nos anos 80, a retomada da normalidade democrática ensejou, na capital gaúcha, o retorno de velhos estilos de governo, mas, também, de novas fórmulas de ação político-administrativas. A eleição direta para prefeito em 1985 deu-se em meio a uma tradicional e revigorada competição partidária, tendo sido eleito, para um mandato de três anos, Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), experiente político de carreira, e cuja liderança na Capital já estava bastante testada em eleições proporcionais. Amparada numa proposta partidária cujas raízes estariam no "trabalhismo" do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), mas, na prática, fortemente dependente da mística do principal líder do PDT, Leonel Brizola, a Administração Collares reintroduziu o discurso populista

¹³ A expressão é usualmente empregada para representar o período da política sul-rio-grandense liderada por Antônio Augusto Borges de Medeiros, governador do Estado por 25 anos, de 1898 a 1907 e de 1913 a 1927 (PESAVENTO, 1990).

e não conseguiu esconder sua dependência da ação política clientelista.

O espectro político do País, entretanto, tornara-se mais rico e complexo, como resultado da introdução de novas correntes e do aumento da conscientização de segmentos anteriormente manipulados. Essas mudanças iniciaram-se no âmbito da própria luta pela resistência democrática e aperfeiçoaram-se junto ao sindicalismo urbano reformador, às ações comunitárias de base patrocinadas pela Igreja Católica e aos movimentos sociais urbanos.

Nos grandes centros urbanos, essas novas forças políticas agruparam-se nos partidos de esquerda, especialmente no Partido dos Trabalhadores, onde passaram a se constituir em alternativa eleitoral concreta. Nas eleições municipais de 1988, o PT, modificando o discurso político-eleitoral e a proposta de ação administrativa, sensibilizou grandes parcelas do eleitorado urbano e acabou elegendo os prefeitos de importantes municípios, inclusive São Paulo e Porto Alegre.¹⁴

Na capital gaúcha, o prefeito eleito, Olívio Dutra, bancário de profissão e originário das atividades sindicais, comandou, no período 1989-92, uma administração inovadora em muitos pontos, um dos quais foi, certamente, a adoção do chamado "Orçamento Participativo". Como medida de avaliação do desempenho desse Governo, devem ser invocados os resultados das eleições de 1992, da qual saiu vencedor o também petista Tarso Genro, contrariando a

14 O trecho seguinte é bastante ilustrativo das intenções do partido, expressas no discurso eleitoral, quanto ao estilo e ao comportamento no governo: "Quando o PT conquista o Executivo de um município ou de um Estado, seus principais objetivos são: • abrir a administração à participação e fiscalização do povo; • estimular a criação e fortalecimento de organismos de poder local, como os Conselhos Populares; • favorecer o aprendizado político dos trabalhadores, em sua autoformação como classe que se prepara para dirigir o poder político; • redirecionar todas as políticas municipais e estaduais (orçamento, verbas, diretrizes, etc.) no sentido de priorizar os interesses dos trabalhadores e de todas as camadas mais exploradas; • realizar uma administração eficiente, dinâmica, ágil, transparente, democrática, combatendo energeticamente qualquer modalidade de corrupção, burocracia e clientelismo". Ver PARTIDO DOS TRABALHADORES. Secretaria de Formação Política PT-RS. Escola Éder Sader. **O que é o Partido dos Trabalhadores**. Porto Alegre : Gráfica CoopTei, 1990.

tradição, nos períodos de competição partidária em Porto Alegre, da facção política no poder não conseguir eleger o sucessor.

CAPÍTULO 9

A ESTRUTURA E O PROCESSO DO "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO"

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, ao longo da gestão do Prefeito Olívio Dutra – 1989-92 –, aperfeiçoou um modelo de escolha de prioridades de investimentos, compartilhando as decisões com uma nova "instância" política: o *poder comunitário*.¹ As características principais da estrutura e do processo de manifestação dessa forma de poder comunitário estão descritas a seguir, neste capítulo, com base em investigação conduzida pelo autor durante o ano de 1992, ou seja, por ocasião da elaboração do orçamento para 1993. O **Diagrama 1**, de forma esquemática, procura representar a estrutura básica responsável pela formulação do "Orçamento Participativo", destacando suas inter-relações principais.

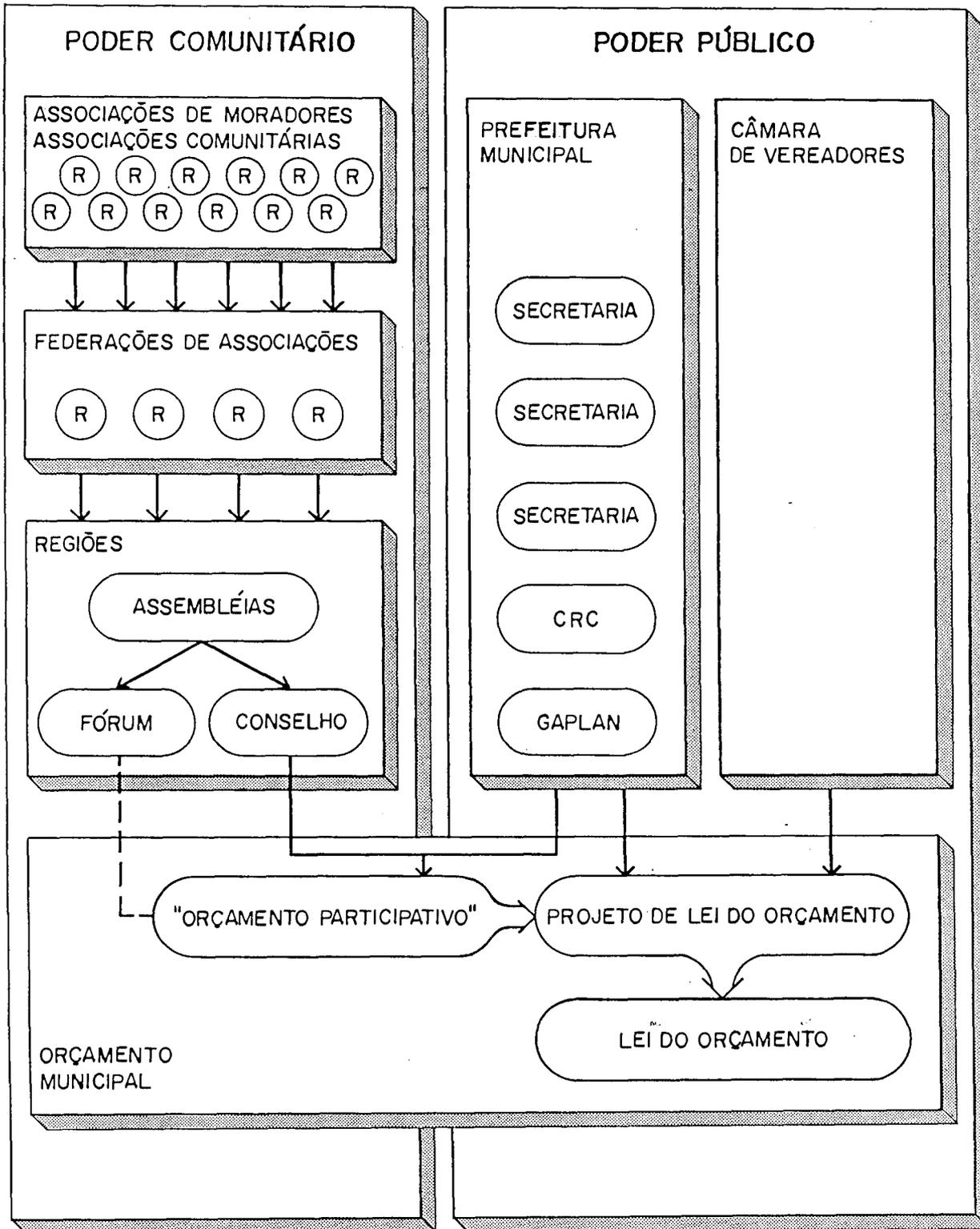
9.1 – Estrutura

A estrutura do *poder comunitário* tem a seguinte composição:

a) assembléias e reuniões dos mais variados tipos de entidades e instituições comunitárias – associações, centros, sociedades de amigos, clubes de mães, Associações de Pais e Mestres, etc.;

¹ A expressão *poder comunitário* é empregada aqui no mesmo sentido utilizado por Souza (1982), ao descrever a experiência de administração participativa de Boa Esperança (ver Capítulo 7, seção 7.2.2).

DIAGRAMA I - ESTRUTURA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO"



(R) - reuniões

b) assembléias e reuniões das 16 federações de entidades – União de Vilas, Conselhos Populares, Fórum de Entidades –, onde participam moradores e, especialmente, os dirigentes de instituições e líderes comunitários;

c) assembléias anuais de moradores em cada uma das 16 regiões em que a Cidade é especialmente dividida (ver **Anexo I**). A principal finalidade dessas assembléias é eleger os representantes de cada região no Conselho e no Fórum do "Orçamento Participativo";

d) Conselho do "Orçamento Participativo". É constituído por 32 conselheiros titulares e igual número de suplentes, eleitos anualmente, à razão de dois titulares e dois suplentes para cada uma das 16 regiões da Cidade;

e) Fórum do "Orçamento Participativo". É um colegiado constituído por representantes de cada uma das 16 regiões, eleitos anualmente em cada uma das Assembléias Regionais, à razão de um delegado para cada 10 participantes na Assembléia.

No âmbito da Prefeitura Municipal, três unidades fazem a interface com os segmentos comunitários: a Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC), a Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Investimentos e a Coordenadoria de Orçamento, estas duas últimas integrantes do Gabinete de Planejamento (Gaplan).

9.2 – Processo

O processo de definição do "Orçamento Participativo" compreende as etapas

principais descritas a seguir.

Primeira, demandas, reivindicações e pleitos de interesse dos moradores são propostos, discutidos e aprovados no âmbito de reuniões e assembleias de entidades e instituições comunitárias. Tais encontros observam uma dinâmica própria e autônoma em relação à Prefeitura Municipal, bem como a calendários.

Segunda, as demandas aprovadas a nível de cada entidade e hierarquizadas por prioridades são trazidas e defendidas em reuniões e assembleias a nível de região. Esses encontros, em alguns casos na forma de reuniões de federação de entidades, são preparados e organizados visando à definição das prioridades da região para efeito do "Orçamento Participativo". Esta etapa igualmente se desenvolve independentemente de qualquer relação formal com a Prefeitura Municipal. O calendário desses encontros busca, entretanto, compatibilizar-se com os prazos cruciais a que o próprio orçamento municipal está sujeito.

Terceira, a eleição dos representantes no Conselho do "Orçamento Participativo" e dos delegados ao Fórum do "Orçamento Participativo" são procedidas em assembleias anuais realizadas em cada região, com a participação aberta a todos os moradores, sendo credenciados para efeito dos eventos eleitorais os maiores de 16 anos. Visando a garantir a padronização dos procedimentos nas escolhas, a Prefeitura Municipal organiza o calendário das Assembleias e preside o desenvolvimento de cada uma.

Quarta, as reuniões do Conselho do "Orçamento Participativo", são as sessões onde os representantes comunitários tomam conhecimento das finanças municipais e das projeções orçamentárias para o exercício futuro e apresentam e

defendem as prioridades das respectivas regiões. As reuniões são abertas ao público, com a palavra assegurada aos conselheiros titulares e suplentes e voto apenas aos titulares, ou aos seus substitutos. Desenvolvidas durante alguns meses do ano, essas reuniões constituem o principal evento do processo do "Orçamento Participativo".

Quinta, realizam-se reuniões do Fórum do "Orçamento Participativo", movimentando um colegiado amplo – 614 integrantes em 1992 – e tendo como objetivo envolver maiores parcelas da comunidade no processo do "Orçamento Participativo", especialmente, no acompanhamento da execução do plano de investimentos e na própria fiscalização da execução das obras e serviços.

Fundamentais para a compreensão do processo do "Orçamento Participativo", as Assembléias Regionais (terceira etapa) e as reuniões do Conselho (quarta etapa), realizadas no decorrer do ano de 1992, estão descritas e comentadas no capítulo seguinte.

9.3 – Calendário

Em 1992, os principais eventos integrantes da sistemática do "Orçamento Participativo" foram os que seguem.

02/abril – Assembléia do Fórum do Orçamento. Presidida pelo Prefeito, a reunião teve como principal finalidade iniciar o processo de divulgação do plano de investimentos para 1992.

06/abril a 13/maio – Assembléias em cada uma das 16 regiões. Nas quais, foi apresentado o plano de investimentos para o exercício, com destaque para as realizações previstas para cada região.

16/junho a 16/julho – Assembléias em cada uma das 16 regiões. Tiveram como pauta principal a eleição dos representantes no Conselho e dos delegados ao Fórum do "Orçamento Participativo" (terceira etapa do processo).

14-24/setembro – Reuniões do Fórum do "Orçamento Participativo". Tiveram como finalidade entrosar os novos delegados eleitos nas assembléias de junho e julho, expor o desenvolvimento dos trabalhos, o calendário de reuniões do Conselho, etc. Como o número de convocados era limitado e objetivando maior celeridade, os encontros foram realizados de forma conjunta, reunindo-se, num mesmo local, delegados de duas e de três regiões vizinhas.

18/agosto a 22/dezembro – Reuniões do Conselho do "Orçamento Participativo". Nos termos do descrito acima, constituíram a quarta etapa do processo.

Em 1993, no período compreendido entre 29 de março e 29 de abril, o processo foi retomado com a realização de reuniões nas 16 regiões dedicadas à divulgação do plano de investimentos para 1993 e à abertura das discussões sobre o orçamento para 1994.

CAPÍTULO 10

O PODER COMUNITÁRIO

Segundo estimativas da Coordenadoria de Relações com a Comunidade da Prefeitura Municipal, cerca de 572 entidades ligadas ao chamado Movimento Popular participaram, em 1992, de eventos integrantes do processo do "Orçamento Participativo".¹ Desses eventos, os dois mais importantes – as Assembléias Regionais e as reuniões do Conselho do "Orçamento Participativo" – foram acompanhados de perto pelo autor e estão descritas e comentadas a seguir neste capítulo.

10.1 – As Assembléias Regionais

As Assembléias Regionais foram realizadas no período entre 16 de junho e 16 de julho de 1992. Antes da descrição mais detalhada do ocorrido nas Assembléias, cabe um rápido comentário sobre a questão da divulgação e da convocação para essas reuniões, ponto central em qualquer promoção que vise a mobilizar a comunidade.

Em cada ciclo anual de elaboração do "Orçamento Participativo", as Assembléias Regionais constituem-se em etapa de especial importância, pois evidenciam o nível de organização das respectivas entidades comunitárias, assim

¹ Teria alcançado 20 mil o número total de pessoas envolvidas nos diversos eventos ocorridos em 1992, desde as muitas reuniões de entidades comunitárias até as Assembléias Regionais. Ver A COMUNIDADE diz onde investir. Zero Hora. Porto Alegre, 19 jan. 1992. ZH Leste-Oeste, p. 4-5.

como a capacidade de mobilização e de união das mesmas. A questão da qualidade ou da eficiência do processo de convocação do povo para as referidas Assembléias não deve ser colocada apenas como uma responsabilidade da Prefeitura Municipal. Cabe a esta, com os meios que dispõe, divulgar institucionalmente a sua disposição de dividir com a comunidade as decisões sobre as prioridades no campo do orçamento público, mas a mobilização interna às regiões é responsabilidade, principalmente, das respectivas entidades comunitárias. Considerando, porém, a importância apregoada pela Administração Municipal ao "Orçamento Participativo", a divulgação institucional das Assembléias Regionais de 1992 poderia ter merecido uma campanha mais ampla e agressiva e veiculada com maior antecedência.²

As 16 Assembléias Regionais de 1992 foram realizadas em locais conhecidos e de fácil acesso e escolhidos de forma a acomodarem um bom número de pessoas: salões paroquiais, quadras esportivas de escolas, salões de sindicatos, etc. Por serem espaços físicos improvisados, é possível que, em alguns casos, tenha havido prejuízos em face a deficiências de acomodação e de acústica. Posto que a idéia central era atrair o maior número possível de presenças nas Assembléias e, para tanto, deveria-se evitar grandes deslocamentos, as limitações apontadas não se revestem de maior significado.

O número de participantes nas Assembléias era bastante variado. Naquelas com menor comparecimento, houve pouco mais de 200 participantes, e, na Assembléia mais concorrida, os presentes somaram 921.³ Nesses encontros, a afluência de interessados é, certamente, uma função mais da capacidade de

² O autor assistiu a alguns pequenos anúncios em horários nobres na TV quando do início da rodada das Assembléias, e no jornal *Zero Hora* foi publicado anúncio, de pouco mais de meia página, divulgando os locais dos encontros. Este último anúncio saiu na edição do dia 22.06.92, p. 11, após, portanto, o início do programa de reuniões.

³ No Anexo I, ao lado das datas de realização, aparece o número de participantes em cada uma das Assembléias Regionais.

mobilização das entidades comunitárias do que do próprio tamanho da população da região. A Região Centro, por exemplo, que é, de longe, a mais populosa (318.691 habitantes), contou com 319 participantes na sua Assembléia, enquanto a Assembléia da Região Cristal (42.332 habitantes) reuniu 388 participantes. A explicação geralmente dada como justificativa para o pouco interesse dos moradores do Centro nas discussões desse tipo é bastante plausível: os serviços e investimentos a cargo da Prefeitura Municipal – saneamento, pavimentação, iluminação pública, praças e parques, educação, saúde, etc. – atingem níveis razoavelmente satisfatórios na região, não chegando a existir, objetivamente, elementos de carência que conduzam à tomada de consciência e daí à mobilização.⁴

Todas as Assembléias assistidas pelo autor – e só há razões para acreditar-se que as demais também – realizaram-se segundo um rito cuidadosamente padronizado. Responsável pela condução das reuniões, a Prefeitura Municipal buscava garantir, assim, uniformidade de tratamento a todas as regiões. Marcadas para as 19 horas, as Assembléias, invariavelmente, iniciavam com atraso, retardando, por conseqüência, o encerramento, previsto, em princípio, para as 21h e 30min.

Com o apoio de equipes de recepcionistas da Prefeitura Municipal, todos os participantes eram credenciados previamente, ao início dos trabalhos, através de identificação nominal e do endereço residencial. Nessa oportunidade, cada um recebia material informativo editado pela Prefeitura Municipal, dentre o qual, duas peças de especial importância para o programa. A principal era um folheto de 11 páginas, na forma de estória em quadrinhos, onde o personagem "Cid

⁴ Essa hipótese é também defendida por Alves (1988) a propósito dos diferentes graus de envolvimento da comunidade na experiência de administração participativa de Lages (SC).

Cidadão" explica o mecanismo e a importância do "Orçamento Participativo". A outra peça, com duas páginas, denominada **Boletim do Orçamento Participativo**, edição de jun./92, trazia uma rápida matéria destacando a recuperação da receita municipal, especialmente do Imposto Predial e Territorial Urbano, possibilitando, assim, a realização de investimentos com recursos próprios. O título da matéria – **Defender a receita é garantir obras** – é mais uma ilustração da importância que a Administração Municipal dava aos esforços de incrementar a receita, política esta seguidamente lembrada nas várias fases do processo do "Orçamento Participativo".

Conduzidas pelo Coordenador de Relações com a Comunidade da Prefeitura Municipal, as Assembléias eram divididas em quatro segmentos: no **primeiro**, a cargo de setores da Administração Municipal, eram dadas explicações sobre a sistemática do "Orçamento Participativo" e sobre os principais números do orçamento municipal; o **segundo** segmento era dedicado às manifestações dos presentes; no **terceiro**, falava o Prefeito, ou seu representante; e, no **quarto** segmento, desenrolava-se a eleição dos representantes da região junto ao Conselho e junto ao Fórum do "Orçamento Participativo".

10.1.1 – A abertura

As Assembléias eram iniciadas com a exibição de um vídeo de pouco mais de 10 minutos, projetado em um telão, onde, didaticamente, eram fornecidas explicações sobre os orçamentos públicos, inclusive através de analogia com o orçamento que as próprias famílias fazem regularmente. O filme destacava a importância dos impostos como a principal fontes dos recursos da Prefeitura e encerrava tratando da participação popular na escolha das prioridades orçamentárias.

Na seqüência, o condutor dos trabalhos expunha a sistemática do "Orçamento Participativo" em suas linhas gerais, relatava a experiência dos anos anteriores e os progressos obtidos, especialmente através do aumento das presenças verificadas nas Assembléias a cada ano. Concluía, fixando as regras a serem observadas na reunião.

A manifestação seguinte era do Secretário da Fazenda, a quem cabia a abordagem mais técnica e, conseqüentemente, mais "pesada" do assunto, em face do tipo de público presente. O Secretário iniciava recordando a situação das finanças municipais quando do início da gestão, marcada por absoluta dependência de recursos transferidos e quase integralmente comprometidos com os gastos de pessoal. Era mencionada a reforma tributária posta em prática, caracterizada pela recuperação da arrecadação do IPTU, o que acabou devolvendo capacidade de investimento à Prefeitura. Sempre enfatizando os esforços de dinamização da receita municipal, o Secretário mencionava as tentativas que, anualmente, a Administração tem feito no sentido de obter a autorização da Câmara de Vereadores para a criação da Taxa de Transportes, o que, de resto, não foi alcançado também ao final de 1992. Como mensagem final, o Secretário fazia profissão de fé no respeito à verdadeira justiça tributária, prometendo enfaticamente a não-utilização de expedientes como as anistias fiscais.

O terceiro representante da Administração, o Coordenador de Planejamento, ou, eventualmente, um seu substituto, passava a explicar o orçamento municipal mais pelo lado da despesa, fornecendo dados indicativos dos principais agregados: despesas com pessoal, outros custeios, investimentos, etc. Observava que a maior parte dos gastos municipais – os custeios – são pouco flexíveis, quase inexistindo margem de alteração dos mesmos por ocasião da elaboração anual do orçamento. Por outro lado, lembrava que é na programação dos investimentos que deve-se levar em consideração as prioridades, cabendo, na definição dessas, a

participação da comunidade. Ainda nessas intervenções eram complementadas informações sobre as etapas do "Orçamento Participativo", especialmente sobre os critérios que, nos anos anteriores, foram utilizados na seleção das prioridades de cada região para inclusão no plano de investimentos.

10.1.2 – As manifestações dos presentes

A pauta rigidamente padronizada também aqui era respeitada: em cada Assembléia, a palavra era franqueada aos 10 primeiros inscritos e por tempo não superior a três minutos, com alguma tolerância. Em algumas reuniões, além dos 10 inscritos, usavam da palavra, inicialmente, um ou os dois conselheiros eleitos em 1991, que, ao final de seus mandatos anuais, tinham, assim, a oportunidade de apresentar um rápido testemunho de suas experiências. A maior parte dessas manifestações chamava atenção para a importância das ações coletivas e da participação dos moradores e de suas entidades no processo do "Orçamento Participativo".

Na grande maioria, os que se inscreviam para falar eram líderes e dirigentes comunitários da região. Os enfoques e as formas de abordagem dos temas eram múltiplos e variados, mas o ponto central da maior parte das intervenções era a identificação de deficiências, carências e problemas, mais ou menos comuns e mais ou menos graves, vivenciados pelos moradores, para os quais, se reclamavam soluções. Para um bom número desses manifestantes, a falta de escolaridade e de preparo formal parecia compensada pela experiência acumulada no trato das questões comunitárias, de tal forma que, nos aspectos essenciais, suas argumentações eram, quase sempre, claras e convincentes. Colocadas lado a lado, as demandas trazidas por essas manifestações comporiam uma longa lista. Entretanto, se reunidas por tópicos, estes seriam em pequeno número.

Pavimentação, regularização de assentamentos, saneamento básico e transporte urbano eram os itens mais apontados, enquanto iluminação pública, postos de saúde, creches, lazer e cultura apareciam com frequência bem menor.

Certamente seria um julgamento apressado concluir que, para os participantes das Assembléias Regionais, os problemas da Cidade, cuja solução cabe à Prefeitura Municipal, seriam apenas aqueles que mais de perto afetavam cada um. Pragmaticamente, todos sabiam que ali caberia apenas discutir as carências da região e não as questões de maior amplitude, ligadas à Cidade como um todo. De qualquer maneira, a expressão dita por uma manifestante, de que "Para nós vileiros, viadutos têm menos importância", talvez tenha traduzido bem o que é prioritário ou o que efetivamente tem valor para a maior parte dos participantes.

O processo em si do "Orçamento Participativo" era um tema que, igualmente, merecia bastante atenção nas intervenções. Ao lado de observações quanto aos poucos recursos destinados aos investimentos de interesse das classes populares, não faltavam críticas aos planos de investimentos dos anos anteriores, em face da não-realização de obras programadas ou de sua execução com atraso, mas, em linhas gerais, as manifestações eram francamente favoráveis a essa sistemática, chegando a haver, também, entusiasmados libelos em favor da participação direta da comunidade na discussão coletiva de seus problemas e na escolha das prioridades a serem observadas pelos serviços municipais.

O tema político-partidário apareceu raras vezes e, quase sempre, de forma indireta. As experientes lideranças comunitárias sabiam que qualquer forma de exploração partidária desses eventos, no sentido positivo ou negativo, aguçaria rivalidades e traria prejuízos para os esforços de mobilização das comunidades. Em algumas manifestações, era atestado e elogiado o caráter apartidário que caracterizava o processo; em outras, ao mesmo tempo em que elogiava o processo, o participante procurava deixar claro sua condição de não militante ou simpatizante

do partido que ocupava a Prefeitura.

No único episódio em que houve clara motivação partidária, os próprios presentes à assembléia perceberam essa intenção e souberam contorná-la. Um vereador, integrante de bancada de oposição à Administração Municipal, devidamente inscrito, iniciou sua manifestação descrevendo um diálogo que manteve, por telefone, com um funcionário da Secretaria Municipal de Planejamento, na oportunidade em que solicitou providências para a realização de determinados serviços em área daquela própria região. O funcionário teria dito ao vereador que pleitos daquela natureza precisariam ser encaminhados através das instâncias do movimento comunitário. O vereador fez ver sua condição de alguém certamente credenciado para encaminhamentos daquele tipo, argumento não suficiente para abalar as convicções do funcionário. Naquela altura do relato, esgotara-se o tempo de três minutos e o diretor dos trabalhos solicitou a conclusão da manifestação. O vereador, aparentemente ignorando a natureza e a exata razão de ser de reuniões como aquela, passou a verberar a sistemática que, dentre outras coisas, busca eliminar ou minimizar práticas como a do clientelismo político. Em socorro ao diretor da mesa, que não conseguia retomar a palavra, o público, em bom número, começou a vaiar o vereador. Perturbado, este passou a abordar outros temas polêmicos, buscando demonstrar falhas da Administração Municipal. As vaias tornaram-se mais intensas, pois a todos ficou claro a não-pertinência daquelas questões. Após mais um pouco de tortuosa retórica, o vereador conseguiu encerrar sua manifestação. Para o autor, esse episódio soa como emblemático de um aspecto central da participação popular, que é a possibilidade de convivência entre uma ampla estrutura de entidades ansiosas por formas de democracia direta e o poder político representativo, em especial, o Legislativo. Em outros futuros episódios aqui relatados, evidenciar-se-ão as dificuldades dessa convivência.

10.1.3 – A manifestação do Prefeito Municipal

Em quase todas as Assembléias Regionais, o Prefeito Olívio Dutra esteve presente, o que prova a importância por ele dedicada ao processo do "Orçamento Participativo". Nas poucas vezes em que foi forçado a estar representado, isso deveu-se a viagens inadiáveis. Quando presente, o Prefeito fazia um pronunciamento de cerca de 10 minutos, e este era sempre o melhor dos discursos da noite. As manifestações dos técnicos municipais não eram ruins ou precárias, mas, considerando o público presente, a retórica do Prefeito era mais eficaz, pela facilidade com que ele construía figuras e metáforas simples para explicar as características do orçamento público.

Receita e despesa públicas eram explicadas como algo similar às duas pernas das pessoas: precisam ser do mesmo tamanho. Se uma das pernas for menor que a outra, o "sujeito trupica e cai", ensinava o Prefeito com seu linguajar coloquial. Em face ao rápido crescimento da Cidade, há um acúmulo de problemas e de necessidades a serem atendidas pelos serviços municipais, o que determina o crescimento das despesas da Prefeitura. Crescendo a despesa, é preciso que a receita também cresça.

O discurso passava a assumir um tom claramente ideológico: "Não pode o pobre discutir a despesa e o rico discutir a receita". A metáfora do cobertor era outro recurso didático utilizado pelo Prefeito na sua argumentação. Despesa maior que a receita seria como um cobertor curto, que ou destapa os pés ou a cabeça: "É necessário que o cobertor seja comprido e largo". "Os muito ricos devem ser chamados a contribuir mais", concluía o Prefeito, trazendo alívio para os atentos assistentes. O objetivo desse tipo de retórica era claro: mobilizar as camadas mais populares na defesa e no apoio às medidas da Administração no campo do incremento da arrecadação.

10.1.4 – A eleição dos conselheiros e dos delegados

A última parte das Assembléias era dedicada à eleição dos quatro representantes da região – dois titulares e dois suplentes – junto ao Conselho do "Orçamento Participativo" e dos delegados junto ao Fórum. Sendo o Conselho a principal peça da estrutura do "Orçamento Participativo", a escolha dos seus integrantes era acompanhada com grande interesse e, em alguns casos, objeto de aguerrida disputa.

Em cerca da metade das Assembléias, apenas uma chapa foi apresentada à consideração do plenário, em geral, organizada com antecedência pelas lideranças das entidades comunitárias da região. Nas demais assembléias, houve disputas entre duas e até três chapas. Aparentemente, essas disputas não chegavam a refletir diferenças acentuadas entre as entidades comunitárias; em parte dos casos, as chapas pareciam ser constituídas improvisadamente na hora, sem maiores chances de sensibilizar os eleitores presentes, já fixados nos candidatos da chapa previamente elaborada. Num ou noutro caso, entretanto, a eleição não conseguiu esconder a existência de rivalidades entre as lideranças comunitárias.

Praticamente, em sua totalidade, os conselheiros titulares e suplentes eleitos saíram do movimento comunitário, onde ocupavam ou ocupam funções de liderança nos mais diversos tipos de entidades. Em algumas eleições, mantiveram-se os conselheiros, ou parte deles, para mais um período, mas, em geral, houve uma grande renovação dos integrantes do Conselho.

Conforme já explicitado no capítulo anterior, o Fórum do "Orçamento Participativo" é um colegiado formado por delegados de cada região, eleitos nas Assembléias Regionais, à razão de um delegado para cada 10 participantes da Assembléia. Desconhecido o número total de participantes em cada reunião, ficava impossível a preparação prévia de chapas, que acabavam por ser constituídas

durante as próprias assembleias. Naquelas maiores, o número de delegados a serem escolhidos superava 40, 50 e até 90 nomes, tarefa difícil de conciliar com o andamento natural da reunião. A solução adotada para esses casos foi a de encarregar as entidades comunitárias de preparar posteriormente a lista com os nomes dos delegados e de encaminhá-la à Prefeitura Municipal.

10.2 – O Conselho do "Orçamento Participativo"

O Conselho integrado pelos representantes eleitos nas Assembleias Regionais foi oficialmente instalado em 18.08.92, tendo reunido-se, a partir dessa data, duas ou três vezes por semana até as vésperas do Natal. Esta seção apresenta, a seguir, uma síntese com informações sobre o perfil dos conselheiros, a organização e o desenvolvimento dos trabalhos, os temas debatidos, a participação dos conselheiros, etc.

10.2.1 – Os integrantes do Conselho

O Conselho eleito em 1992 foi grandemente renovado em relação ao de 1991. Dos 32 conselheiros titulares eleitos, houve renovação em 24 nomes, quatro foram mantidos, e outros quatro passaram de suplentes a titulares. Do quadro de conselheiros suplentes, 28 são novos, e quatro foram titulares em 1991. Assim, dentre os atuais 64 integrantes do Conselho, apenas 12 foram conselheiros em 1991.

Rápida enquete realizada com 33 dos 64 conselheiros permite traçar-se um perfil dos conselheiros com base nas características abaixo.

Primeiro, as profissões são as mais variadas. Dentre os sete aposentados, há

um geólogo da Petrobrás, dois policiais militares e um funcionário público; dos seis funcionários públicos ativos, dois possuem nível superior; há dois representantes comerciais, quatro técnicos (um em eletrônica, um químico, um eletricista e um metalúrgico) e dois de serviços domésticos. Outras profissões representadas entre os conselheiros: comerciante, bordadeira, motorista de táxi, socióloga, pintor de paredes, fotógrafo, costureira, professor do ensino básico, secretária e entregador de jornal.

Segundo, praticamente todos os conselheiros da amostra mantêm ligações com o movimento comunitário, seja como integrantes de diretorias (presidente, vice-presidente, secretário, etc.) de associações de moradores, sociedades de amigos, conselhos populares, clubes de mães, etc., seja na condição de conselheiros e coordenadores dessas mesmas entidades. Diversos desses líderes contabilizam 10, 15, 20 anos e até mais de experiência adquirida com o trabalho em entidades comunitárias.

Terceiro, sobre o envolvimento político-partidário dos conselheiros, os números da enquête apontaram dois conselheiros não tendo interesse ou simpatia por qualquer cor partidária; 13 são simpatizantes; cinco são filiados a partidos; nove são militantes; e quatro são dirigentes partidários.

10.2.2 – A dinâmica dos trabalhos

Já na sessão de instalação, o Coordenador de Relações com a Comunidade expôs as regras básicas a serem observadas em todos os encontros e que podem ser assim resumidas:

- a) reuniões todas as terças e quintas-feiras, das 17 às 19 horas, no Salão Nobre

- da Prefeitura Municipal; a partir de outubro, o cronograma previa reuniões também às quartas-feiras, objetivando, com isso, a conclusão dos trabalhos até o final de novembro;
- b) para instalação das reuniões, seria exigida a presença de conselheiros representantes de metade mais uma das regiões;
 - c) para aprovação de deliberações, seria necessário o voto favorável de metade mais um dos conselheiros presentes;
 - d) os conselheiros titulares teriam direito à voz e voto e os suplentes, à voz; estes teriam direito à voto quando da ausência do conselheiro titular;
 - e) as demais pessoas interessadas poderiam assistir às reuniões.

Não fugindo à regra observada em encontros dessa natureza, o horário de início dos trabalhos nunca era cumprido. Os atrasos, em média de 15 a 20 minutos, ficavam por conta da falta do "quorum" mínimo para a instalação da reunião. Em alguns encontros, o atraso acabava afetando o horário programado para o encerramento.

Quinze dias após o início das reuniões, alguns conselheiros reclamaram a falta de atas e, mesmo, de um regimento interno que melhor orientasse o desenvolvimento dos trabalhos. No encontro seguinte, a coordenação comunicou que um servidor da Prefeitura passaria a acompanhar as reuniões e prepararia as atas. Explicou as dificuldades para a preparação de relatos detalhados, sugerindo a adoção de um tipo de registro sucinto das intervenções. Após algumas poucas reuniões, onde houve a leitura da ata, essa prática acabou sendo abandonada. Os encontros, portanto, passaram a ser marcados pela informalidade, havendo registros apenas no caso de deliberações.

Em resposta à cobrança de um regimento interno, a coordenação distribuiu cópia da proposta, elaborada já há mais tempo, do regimento interno de um futuro Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, que, representaria a

institucionalização do atual Conselho do "Orçamento Participativo" através de lei municipal. Os encaminhamentos visando à viabilização do futuro Conselho serão descritos mais adiante, cabendo salientar apenas aqui que a idéia de um regimento interno para disciplinar as reuniões de 1992 acabou não florescendo. Aparentemente, para os representantes da Prefeitura Municipal e para a maioria dos conselheiros, o fato do próprio Conselho ser uma instituição não formalizada dispensaria a adoção de regulamentos que poderiam significar a perda da flexibilidade que a caracterizava.

Invariavelmente, as reuniões eram abertas pelo Coordenador de Relações com a Comunidade, que, juntamente com o Coordenador de Planejamento Estratégico, dirigia e orientava os trabalhos. Iniciada a sessão, eram feitas as comunicações gerais de interesse e apresentava-se a pauta a ser cumprida no encontro. Na seqüência, a palavra era concedida aos apresentadores dos temas, e, após, aos conselheiros, que se manifestavam com perguntas, pedidos de esclarecimentos, comentários críticos, etc.

10.2.3 – A pauta dos trabalhos

Na sessão de instalação do Conselho, os conselheiros receberam o documento **Proposta de Metodologia e Cronograma de Trabalho para Discussão do Orçamento e Plano de Investimentos 1993**, onde, resumidamente, eram fornecidos esclarecimentos sobre o desenvolvimento dos trabalhos no âmbito do Conselho e apresentado um cronograma dos assuntos a serem abordados em cada encontro, até o final de nov./92.

A programação compreendia duas fases distintas. Na **primeira**, que iria até o dia 30 de setembro, prazo final para o encaminhamento à Câmara Municipal do projeto de lei do orçamento para 1993, seriam apresentados dados e informações

sobre a proposta orçamentária em elaboração, com destaque para os recursos destinados aos investimentos, assim como deveriam ser apresentadas, pelos conselheiros, as três áreas prioritárias e as demandas escolhidas pelas respectivas regiões. Na **segunda** fase, desenvolvida em outubro e novembro, seriam: (a) discutidos e aprovados os critérios de seleção dos investimentos a serem programados para cada região em 1993; (b) apresentadas as políticas e planos da Administração para cada uma das diversas áreas de sua responsabilidade; e (c) elaborado o plano de investimentos para 1993.

10.2.4 – A apresentação da proposta orçamentária para 1993 e das políticas setoriais

Os encontros destinados à apreciação da proposta orçamentária para 1993 foram iniciados com a apresentação, por parte da assessora economista do Gabinete do Prefeito, de informações sobre as características principais dos orçamentos públicos, com o objetivo de nivelar o conhecimento dos conselheiros sobre uma matéria que, para alguns, certamente representava novidade. Era didaticamente observado que a lei de orçamento significa uma autorização para a realização de despesas; pode-se deixar de gastar ou gastar menos do que o autorizado, mas não é possível a realização de uma despesa não prevista no orçamento. Eram igualmente salientadas as dificuldades na feitura de boas previsões orçamentárias em face aos altos índices inflacionários. Temas mais específicos eram também abordados: como retificar o orçamento durante sua execução; os principais agregados da despesa – pessoal, outros custeios, investimentos –; a questão das receitas próprias e das transferidas, dentre outros.

Na oportunidade dos questionamentos, muitos pontos eram levantados. Alguns conselheiros chegavam a mostrar familiaridade com os assuntos, e, quase

sempre, as questões propostas eram pertinentes. Alguns exemplos: como é preparado o orçamento da Câmara Municipal, a relação entre a Prefeitura e seus departamentos (autarquias) que têm receitas próprias, os atrasos na liberação de parcelas dos financiamentos que a Prefeitura mantém junto à Caixa Econômica Federal, as "obras extras", não constantes do plano de investimentos para 1992 aprovado pela rodada de 1991 do "Orçamento Participativo" e que estão em execução.

Esta última questão acabou provocando um interessante debate, pois o conselheiro questionador trouxe como evidência da "obra extra" o recapeamento de avenida com uma camada de sete centímetros de asfalto ("Antes de vir aqui hoje, fui lá medir"), o que, na sua opinião, configurava uma obra ou um investimento e não uma despesa de conservação, como alegava a técnica apresentadora. Outro conselheiro endossou a reclamação, mas, por outra razão, já que não considerava a obra prioritária.

Vencida essa etapa, as sessões seguintes foram dedicadas à apresentação dos números principais da proposta orçamentária para 1993. Iniciando pela receita, a apresentadora recuou no tempo e recordou a situação da receita municipal em 1989, quando a Administração assumiu. Em face à drástica redução das fontes externas de recursos, aos efeitos da inflação e ao desinteresse das administrações anteriores em dinamizar a cobrança dos impostos municipais, a receita municipal teria tido, no exercício de 1989, o pior desempenho dos últimos 20 anos. Para agravar o quadro, em janeiro daquele ano, entrou em vigor o novo plano salarial, fazendo com que os gastos com pessoal atingissem, na apuração do exercício, a 98% total da receita.

A principal medida posta em prática foi uma ampla reforma no âmbito do IPTU, que envolveu a correção de antigas distorções existentes nos lançamentos do tributo e a adoção de alíquotas progressivas. Essas providências, associadas ao

emprego da correção monetária, visando a atualizar os valores lançados, determinaram a recuperação paulatina da receita do Imposto, que, em 1992, ficou por volta de 12% da receita total.

Um por um, os demais tributos municipais foram sendo identificados e comentados: fato gerador, incidências, alíquotas, percentual de contribuição para a formação da receita, medidas da Administração com vistas ao seu incremento, etc. Vencidos os tributos, passou-se à análise dos demais itens da receita, ou seja, tarifas cobradas pela prestação de serviços, receita patrimonial, receita da dívida ativa e, principalmente, transferências. Foi ressaltada, em face ao modelo de discriminação das receitas tributárias vigente no Brasil, a importância das transferências na formação dos recursos com que contam as Administrações Municipais, sendo que Porto Alegre não poderia nem fugir à regra.

Após a apresentação dos dados sobre a receita estimada pela Administração para 1993, que envolveu, também, uma sessão com o Diretor do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) e outra em que um técnico da Secretaria de Transportes prestou esclarecimentos sobre o projeto da Administração de criação de uma taxa de transporte, chegou a vez da despesa. A primeira apresentação foi a do Secretário de Administração, que discorreu sobre as políticas municipais sobre salário, recrutamento, seleção e aperfeiçoamento de pessoal. Os diversos questionamentos propostos pelos conselheiros à respeito da qualidade dos serviços, dos gastos com pessoal próprio e com pessoal de empresas prestadoras de serviços, dos salários inferiores destes em relação aos funcionários municipais, dos concursos públicos, da centralização dos serviços e da necessidade de subprefeituras nos bairros dotadas de autonomia evidenciavam, mesmo quando não havia maior conhecimento de causa, uma especial disposição inquiridora.

Pelo menos, sete sessões do Conselho foram dedicadas à apresentação e aos

debates sobre a proposta orçamentária de despesa para 1993. Quadros com as estimativas de gastos dos principais órgãos municipais foram distribuídos aos conselheiros, servindo de roteiro para as explicações e comentários, que se desenvolviam com a clareza possível de ser obtida naquelas circunstâncias. As previsões de gastos com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, serviços da dívida, investimentos, etc. de cada unidade municipal iam sendo apontadas e analisadas, chamando maior atenção aquelas situações que envolviam maior volume de despesas.

A apresentação enfatizou a pouca ou nenhuma margem para alterações na proposta do orçamento de custeio. "Qualquer aumento num lado significa reduzir no outro", ensinava a apresentadora. A ressalva não chegava a desestimular o interesse dos conselheiros, que procuravam indicar alternativas de geração de recursos, mesmo modestas: redução nos recursos repassados às escolas de samba; execução do carnaval de rua em parceria com as empresas; questionamento aos gastos dos Conselhos Tutelares das Crianças e Adolescentes; questionamento dos gastos da Prefeitura Municipal com a manutenção da merenda escolar, já que esse é um compromisso do Governo Federal; aumento dos recursos para a Secretaria Municipal de Obras e Viação com a diminuição da dotação para locação de veículos, dentre outras.

A não-ocorrência de maiores polêmicas entre os conselheiros tornava visível a existência de consenso sobre quais as áreas principais de atuação da Prefeitura. O tratamento a ser concedido à área cultural constituiu-se numa exceção, tendo dividido alguns conselheiros, uns concedendo e outros negando maior prioridade a esse setor.

A proposta da Administração relativamente aos investimentos para 1993 foi apresentada através de uma listagem de cerca de 65 projetos agrupados por unidades administrativas, especialmente, pelas secretarias. A preços de agosto de

1992, o total dos recursos a serem investidos nos projetos somava Cr\$ 92,2 bilhões, ou seja, 10,7% da receita estimada para a administração centralizada. Alguns dos projetos são: Programa Integrado de Melhoramentos Urbanos, Construção e Pavimentação de Vias Urbanas, Ampliação e Melhoria da Rede Pluvial e Regularização Fundiária e Áreas de Risco; individualmente, os melhores aquinhoados com recursos, somando Cr\$ 42.5 bilhões. Esses projetos foram destacados na exposição, pois, através deles, seria atendida a maior parte das obras indicadas pelas regiões para execução em 1993.

A segunda quinzena de setembro foi dedicada pelos conselheiros a uma febril atividade junto às suas associações, no sentido de serem escolhidas as três áreas – dentre pavimentação, saneamento básico, educação, saúde, regularização fundiária, etc – consideradas prioritárias no âmbito da região. Tal eleição tinha a finalidade de orientar a Administração Municipal sobre quais os créditos orçamentários de investimentos que deveriam ser melhor contemplados com recursos na proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara Municipal até o final do mesmo mês de setembro. As definições trazidas pelos conselheiros – ver **Anexo III** – mostraram as áreas de pavimentação e saneamento básico selecionadas como prioritárias em 15 das 16 regiões. A área de regularização fundiária apareceu, como uma das três prioridades, em nove regiões, medida que representa bem o tamanho do problema dos domicílios irregulares, assim como a capacidade de mobilização dessas comunidades.

Encerrada a primeira fase dos trabalhos conforme o cronograma traçado, os conselheiros dedicaram os primeiros dias de outubro a visitas às principais secretarias e departamentos da Prefeitura Municipal, visando a estabelecer canais de aproximação entre o Conselho e os setores executivos municipais. Nas sessões imediatas, cada grupo de conselheiros relatou suas impressões sobre os resultados alcançados com os encontros. Em parte dos relatos, os conselheiros destacaram a

atenção com que foram recebidos, mostrando-se satisfeitos com os resultados dos contatos; já em outros informes, os conselheiros não esconderam uma ponta de frustração pela desorganização e pela improvisação que teriam marcado algumas das visitas.

De acordo com o cronograma distribuído na sessão de instalação do Conselho, a segunda etapa dos trabalhos previstos para 1992 ocorreria nos meses de outubro e novembro. Considerando que algumas pautas foram dedicadas aos relatos das visitas, outras, à discussão dos critérios para a seleção dos pleitos das regiões, e outras, ainda, à apreciação e à aprovação de pequenas mudanças nos limites de algumas regiões, os encontros dedicados à apresentação e à discussão dos planos e políticas setoriais da Administração iniciaram-se apenas no final de outubro e envolveram a atenção do Conselho até o final de dezembro.

Os temas desenvolvidos nesses encontros foram: cultura, transportes e circulação, regularização fundiária, habitação, áreas de risco, indústria e comércio, saúde, Projeto Centro e Projeto Guaíba Vive, assistência social, lazer e esportes, conservação e manutenção do sistema viário, pavimentação, educação e saneamento básico. As apresentações eram feitas pelos próprios secretários, ou, então, pelos coordenadores de áreas ou de projetos, e, apesar de todas terem sido acompanhadas com interesse, algumas, por sua maior importância, acabaram necessitando duas e até três sessões para que o assunto fosse devidamente esgotado. Exemplos foram os encontros sobre regularização fundiária, pavimentação e saneamento básico, que, não por coincidência, foram as mais apontadas na seleção de áreas prioritárias elaborada pelas regiões.

10.2.5 – Critérios e metodologia de cálculo para efeito da alocação de recursos às regiões

O coroamento dos trabalhos do Conselho e da própria sistemática do "Orçamento Participativo" dá-se com a elaboração do plano dos investimentos a serem implementados em cada região, atendendo às escolhas das próprias comunidades. Concretamente, a competição que se estabelece entre as regiões pelos recursos orçamentários deve ser resolvida com a utilização de critérios adequados e aceitos por todos os envolvidos.

Para o plano de investimentos de 1993, o Conselho do "Orçamento Participativo" manteve os critérios e a metodologia empregados nos dois exercícios anteriores. O modelo combina a adoção de quatro critérios gerais, com os respectivos pesos, e critérios específicos com notas. A multiplicação dos *pesos* pelas *notas* fornece os *pontos* alcançados por cada região em cada uma das áreas: pavimentação, saneamento básico, regularização fundiária, etc. Um exemplo concreto é mais esclarecedor.⁵

Os critérios gerais e específicos, com os respectivos pesos e notas, têm sido os seguintes:

a) Carência do serviço ou da infra-estrutura na região (peso 3)

No caso de um serviço de infra-estrutura, como *pavimentação* por exemplo, as notas são concedidas em face ao percentual de vias não pavimentadas da região.

⁵ Ver PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Gabinete de Planejamento e Coordenação e Coordenadoria de Relações com a Comunidade. **Orçamento Participativo 1993: Metodologia para a aplicação dos investimentos e outros recursos nas micro-regiões da cidade.** Porto Alegre, s.d. 5p.

até 10% de carência	– nota 0
de 10 a 25%	– nota 1
de 25 a 50%	– nota 2
de 50 a 75%	– nota 3
de 75% em diante	– nota 4

b) População em áreas de carência máxima (vilas populares) (peso 2)

O critério aqui diz respeito à carência econômica, e as notas obtidas pela região valem para todos os serviços.

até 4.999 habitantes	– nota 1
de 5.000 a 14.999 habit.	– nota 2
de 15.000 a 29.999 habit.	– nota 3
mais de 30.000 habit.	– nota 4

c) População total da região (peso 1)

até 49.999 habitantes	– nota 1
de 50.000 a 99.999 habit.	– nota 2
de 100.000 a 199.999 habit.	– nota 3
acima de 200.000 habit.	– nota 4

d) Prioridade da região (peso 2)

Prioridade concedida pela região às diversas áreas.

quarta prioridade em diante	– nota 1
terceira prioridade	– nota 2
segunda prioridade	– nota 3
primeira prioridade	– nota 4

Aplicados os critérios, pesos e notas acima, chega-se aos pontos de cada região em cada área de atuação da Prefeitura Municipal (pavimentação,

saneamento básico, etc.). À título de exemplo, a Região Ilhas, em 1992, obteve a seguinte pontuação na área de pavimentação:

CRITÉRIOS	PESO	NOTA	TOTAL
1 – Carência	3	4	12
2 – População carente	2	2	4
3 – População total	1	1	1
4 – Prioridade da região	2	4	8
Pontuação total	–	–	25

Os 25 pontos obtidos pela Região Ilhas corresponderam a 8,36% do total de pontos somados pelas 16 regiões na área da pavimentação. Aplicando-se os percentuais obtidos por cada região no montante de recursos consignado no orçamento para investimentos em pavimentação, chega-se ao total de recursos que cabe a cada região.

As reuniões e assembléias realizadas em cada região listaram, em ordem de prioridade, as vias ou trechos de vias a serem pavimentados. Conhecida a metragem dessas vias e dividindo-se o montante de recursos alocados à região pelo custo do metro quadrado de pavimentação, tem-se o total de metros quadrados (e, também, de metros lineares) das vias que passarão a integrar o plano de pavimentação.

10.2.6 – O futuro Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento

O Conselho do "Orçamento Participativo", com as características descritas até aqui, é visto pelos conselheiros e por suas entidades como um estágio num processo cujo coroamento seria a formalização de uma nova instituição, criada

por lei e com composição e competências ampliadas.

A estratégia posta em prática pelos promotores dessa idéia – as 16 federações regionais de entidades, o Fórum do "Orçamento Participativo" e a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) – prevê a apresentação, à Câmara de Vereadores, de projeto de lei de iniciativa popular criando o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Em conformidade com a Lei Orgânica do Município, tal projeto deverá ser subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado de Porto Alegre, ou seja, mais de 40 mil eleitores.

No decorrer do ano de 1992, especialmente nos meses de setembro e outubro, parte dos conselheiros envolveram-se nas tarefas de divulgação do projeto, o que possibilitou a reunião de cerca de 12 mil subscrições. Apesar de esse número ter ficado aquém das expectativas, alguns conselheiros consultados acreditam que, numa nova etapa e com um pouco mais de empenho, o número de assinaturas exigido será alcançado.

O projeto de lei amplia a composição atual do Conselho, que, além dos dois representantes de cada Região, passaria a contar com um representante de cada uma das seguintes entidades e segmentos: União das Associações de Moradores de Porto Alegre, Sindicato dos Municipários, Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores, Setor Empresarial da Indústria, Setor Empresarial do Comércio, Sociedade de Economia, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), além de um representante da Comissão de Orçamento da Câmara de Vereadores e de três representantes do Poder Executivo, especificamente, da área de relações com a comunidade, do planejamento e da Secretaria da Fazenda. Os representantes do Poder Público, do CREA e da Sociedade de Economia não terão direito a voto, diretriz fixada, provavelmente, para valorizar a participação comunitária e regional nas decisões. O potencial viés classista e corporativo tenderia a ser anulado em face às representações

equivalentes de empregados e empregadores (as duas centrais de trabalhadores e os dois setores empresariais).

O projeto fixa para o Conselho um elenco de competências bastante ampliadas em relação ao atual. Dentre as principais, podem-se citar:

- a) apreciar, emitir opinião e aprovar as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das propostas orçamentárias, previamente ao encaminhamento desses projetos à Câmara de Vereadores;
- b) apreciar, emitir opinião e fazer recomendações sobre as políticas tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal;
- c) aprovar o conjunto de obras e atividades constantes nos planos e orçamentos municipais, de conformidade com o processo de discussão regionalizada e de definição das demandas prioritárias das comunidades;
- d) apreciar e emitir opinião sobre a política de gastos municipais inclusive, a que se refere aos gastos com a folha de pessoal;
- e) acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações no planejamento.

O caráter deliberativo do Conselho ficaria garantido com a aprovação do artigo 10 do projeto, que, na forma do processo legislativo normal, prevê a possibilidade do exercício de veto, parcial ou total, por parte do Prefeito Municipal, assim como a rejeição do veto por parte de dois terços dos membros do Conselho.

10.2.7 – A relação do Conselho com a Câmara de Vereadores

Conforme foi demonstrado na **seção 7.3 do Capítulo 7**, a Lei Orgânica Municipal consagra diversos dispositivos que incentivam o envolvimento direto da

comunidade na condução dos assuntos que estão afetos às diversas instâncias do poder público municipal. Apesar de a LOM, explicitamente, prever a participação comunitária nas decisões a nível dos planos e orçamentos,⁶ um bom número de vereadores, não integrantes da bancada governista, mantém postura crítica ou de reserva em relação à sistemática do "Orçamento Participativo".

As razões desses posicionamentos envolvem explicações mais complexas do que simplesmente as diferenças partidárias ou as posturas táticas que separam situação e oposição. Igualmente, o problema não estaria no fato de que um conselho integrado por moradores passe a aprovar o plano anual de investimentos da Prefeitura, representando uma ingerência nas atribuições do Legislativo Municipal. De acordo com o demonstrado no **Capítulo 6 (seção 6.3)**, sobre o processo orçamentário, é da tradição brasileira o Executivo não levar à consideração do Legislativo uma proposta orçamentária detalhada no que tange às obras e realizações. Como, na realidade, o "Orçamento Participativo" é mais uma ordenação que o Executivo se auto-impõe, a função do Legislativo na apreciação orçamentária não chegaria a ficar prejudicada por esse lado.

A principal razão das desconfianças é que, efetivamente, uma outra atribuição importante que ocupa parte dos vereadores acabou seriamente afetada pelo "Orçamento Participativo": a do "ombudsman" não oficial.⁷ Impossibilitados, durante um longo período, de ter a iniciativa legislativa em inúmeras matérias –

⁶ Na Lei Orgânica Municipal: "Art. 116, parágrafo 1º - Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual".

⁷ Essa função exercida por muitos dos vereadores é apontada em duas teses de doutoramento elaboradas nos anos 70, tendo por base a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Para Quinn (1972, p. 87) com a perda, a partir de 1964, de competência legislativa em muitas áreas, os vereadores transformaram-se em "ombudsmen" e em defensores dos oprimidos. Já Brown (1973, p. 213) apontava, ao lado do limitado papel no processo orçamentário, as seguintes outras atividades desempenhadas pela Câmara Municipal: (a) fiscalização das ações do Prefeito; (b) fórum de debate sobre temas públicos; e (c), no caso de muitos vereadores, a de "ombudsmen" não oficiais.

tributária, orçamentária, pessoal, organização de serviços públicos, etc. –, muitos dos vereadores acostumaram-se com o papel de intermediários de pleitos de eleitores e de suas entidades junto aos órgãos da Administração Municipal e, mesmo, de outros níveis. Essa forma de ação política – o clientelismo –, comum também nas outras instâncias governamentais, assim como nos Executivos, é largamente utilizada na relação entre parcelas importantes das Casas Legislativas e as classes de renda mais baixa, ou seja, aquelas que, incapazes de produzir as conexões apropriadas, não conseguem pressionar adequadamente o Executivo e seus órgãos.

Além de atender a outros tipos de solicitações – contribuições em dinheiro para atividades esportivas e carnavalescas, recomendações a pedidos de emprego, etc. –, o papel central do "ombudsman" não oficial é defender os interesses de eleitores junto à Administração Pública, especialmente, encaminhar pedidos e negociar para que obras e serviços sejam realizados segundo os interesses de moradores, de cabos eleitorais, de líderes comunitários e de associações de bairros e vilas. A sistemática do "Orçamento Participativo" parece golpear essa relação, ao estabelecer que as solicitações, especialmente quando relacionadas a obras e demais melhorias, devam sempre ser apreciadas, aprovadas e encaminhadas através das instâncias deliberativas da própria comunidade.

Vereadores entrevistados não escondem que a prática política tradicional foi afetada pelo "Orçamento Participativo", fenômeno que se transformou num êxito político inegável, responsável, em boa medida, pela recondução do PT a um segundo período administrativo. Um vereador desse mesmo partido chega a ver, na nova sistemática, a melhor de todas as realizações da administração do Prefeito Olívio Dutra.

As críticas dirigidas por vereadores ao processo são de variada ordem e intensidade. Para um dos entrevistados, apesar da retórica, não há na nova

sistemática a tão propalada participação social; as reuniões são conduzidas pela militância partidária, o que comprova a existência de dirigismo, estando o processo como um todo sujeito ao risco de manipulação.

Entre os vereadores que acompanham mais de perto o "Orçamento Participativo", são ouvidas críticas ao seu alto grau de informalidade. Há dúvidas quanto à efetiva representatividade de parte das entidades, assim como quanto à legitimidade do processo de escolha dos conselheiros. A substituição destes tem implicado, algumas vezes, a mudança das prioridades, o que é apontado como exemplo de manipulação. A transição de uma rodada anual para a seguinte não se dá de maneira ordenada, ocorrendo situações em que as prioridades, por alguma razão, não executadas no exercício são simplesmente abandonadas e substituídas por outras.

Ao lado das críticas, são feitas também recomendações para o aperfeiçoamento do processo. São sugeridas, por exemplo, a divisão da Cidade em um maior número de regiões e uma melhor e mais clara delimitação das mesmas. Quanto à composição do Conselho do "Orçamento Participativo", uma das recomendações é no sentido de que os conselheiros sejam escolhidos entre os próprios dirigentes da rede de entidades e associações comunitárias. Tal procedimento garantiria maior representatividade e legitimidade ao Conselho, sem os riscos de manipulação existentes nas atuais Assembléias Regionais de eleição dos conselheiros.

A oportunidade para confrontos mais sérios entre a Câmara de Vereadores e o Conselho do "Orçamento Participativo" tem ocorrido quando da apreciação, pelo Legislativo Municipal, de matérias que envolvem a correção dos valores dos impostos municipais, especialmente do IPTU. Sabedores de que a concretização das obras previstas no plano de investimento depende de uma política de arrecadação que vá além do atendimento das despesas normais de custeio e por conhecerem a tendência de os vereadores, em sua maioria, buscarem a redução

dos índices de aumento dos tributos propostos pelo Executivo, os conselheiros, incentivados veladamente por integrantes do Executivo, transformam-se em um aguerrido grupo de pressão junto ao Legislativo.

Uma das sessões de votação do projeto de lei orçamentária para 1993 constituiu-se em bom exemplo da disposição de luta, as vezes anárquica, de parte dos conselheiros. Profundamente irritado com os termos de um panfleto que estava sendo distribuído nas galerias e até mesmo no plenário por uma integrante do Conselho, no qual era nominalmente apontado como representante do empresariado imobiliário, um dos vereadores deu voz de prisão à conselheira e solicitou à Mesa dirigente dos trabalhos que consumasse a detenção através dos serviços de segurança da Casa. O problema tendia a assumir maiores dimensões, pois todos os demais conselheiros e representantes comunitários exigiam serem igualmente presos, quando, com habilidade, o Presidente da Câmara contornou a situação.

QUARTA PARTE

CONCLUSÃO

CAPÍTULO 11

CONCLUSÃO

Tendo por base observações colhidas durante os eventos do chamado "Orçamento Participativo" de 1992, foi relatada neste estudo a experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre de compartilhar com representações comunitárias as decisões sobre o seu programa anual de investimentos. À guisa de conclusão, o trabalho apresenta a seguir algumas apreciações sobre como esse novo modelo – rotulado livremente agora de modelo de decisão participativa – se situa em face a questões teóricas e doutrinárias e aos paradigmas consagrados expostos na segunda parte deste estudo.

Duas questões foram eleitas como centrais na avaliação do novo modelo: a sua legitimidade, considerando as competências do Poder Legislativo no campo orçamentário, e a sua racionalidade, ou seja, como a nova proposta pode se sobrepor tecnicamente a modelos consagrados comprometidos com a eficácia decisória.

11.1 – A legitimidade das decisões comunitárias

Uma questão a ser encarada de imediato é a da existência ou não de legitimidade nas instâncias comunitárias encarregadas da aprovação de orçamentos e planos de investimentos, quando se sabe que antigas tradições da democracia representativa responsabilizam o Poder Legislativo por essas tarefas. Outro questionamento envolve a própria qualidade das representações

comunitárias, constituídas, na sua maior parte, em processos de grande informalidade.

No **Capítulo 6**, viu-se que as leis orçamentárias no Brasil, inclusive no âmbito municipal, não são elaboradas de forma a explicitarem adequadamente o programa de realizações da Administração. Brown (1973) corretamente percebeu a preferência pelos orçamentos flexíveis e abertos, que possibilitam transferir a feitura da programação de trabalho para o Executivo, onde, durante a própria execução orçamentária e com base em negociações, são procedidas as escolhas.

A fase legislativa do orçamento acaba produzindo tetos autorizativos de gastos (créditos orçamentários), que, particularmente no caso das despesas de capital, são bastante genéricos. Por exemplo, os créditos autorizam o Executivo a gastar "X" milhões de cruzeiros reais em "Construção e pavimentação de vias urbanas", "Y" milhões em "Ampliação e melhoria da rede pluvial", etc. Como o "Orçamento Participativo" detalha o elenco de obras e serviços cujos encargos somados respeitam rigorosamente os respectivos tetos autorizados, conclui-se que as decisões comunitárias não se constituem em interferência indevida nas prerrogativas do Poder Legislativo.

O "Orçamento Participativo" deve ser percebido, portanto, como um aperfeiçoamento de uma etapa tradicionalmente desenvolvida no âmbito do Poder Executivo. Essa qualificação decorre da maior rigidez, ao contrário da flexibilidade que caracteriza a programação convencional, e do compartilhamento das escolhas com a comunidade, ao contrário da tradicional decisão monopolizada pelo Poder Executivo.

Neste estudo, com freqüência, a comunidade é apontada como sendo a parceira do Executivo nas escolhas e decisões orçamentárias. Tal afirmativa deve ser entendida nos seus devidos termos. Observando que entre a democracia direta e a democracia representativa existe um *continuum* de posições intermediárias,

Bobbio (1986, p. 53) lembra que "Mesmo os bairros são governados não pela assembléia dos cidadãos mas por seus representantes". No caso do "Orçamento Participativo", os dirigentes comunitários, as lideranças das diversas entidades envolvidas e, especialmente, os integrantes do Conselho cumprem papéis relevantes, seja na mobilização da comunidade e na identificação de problemas, seja na fixação das prioridades. Os integrantes do Conselho, principal instância do "Orçamento Participativo", apesar de serem representantes por mandato, já que defendem as teses expressas pelas bases, não deixam de contar com certa liberdade de atuação. Tal fato transforma as eleições dos conselheiros numa questão sensível, tendo em vista a adequada representação da comunidade.

As Assembléias Regionais, conforme a descrição feita no capítulo anterior (seção 10.1), são conduzidas pela Prefeitura Municipal de maneira a possibilitar a oportunidade de manifestação e participação, bem como a lisura nas votações. O processo de escolha dos candidatos a conselheiros, por seu turno, realiza-se no interior do movimento comunitário e parece se caracterizar por uma grande informalidade. Como conseqüência, tal processo tende a ter limitações importantes quanto à transparência de seus eventos, o que contribui para disputas nem sempre bem resolvidas entre lideranças, além de fomentar dúvidas sobre a efetiva representatividade dos eleitos.

A institucionalização ou a maior formalização dos eventos onde são escolhidos os representantes poderia ser uma alternativa natural para enfrentar essas dificuldades, mas isso precisaria ser visto com cautela. Para tanto, dois argumentos podem ser invocados. Em primeiro lugar, sendo a participação o "processo de conquista e construção organizada da emancipação social", ela não deve ser concedida ou doada (DEMO, 1991a, p. 35). Se a Prefeitura Municipal for além de seu papel de instrumentadora e penetrar fundo na organização da participação, os riscos de manipulação e de cooptação passam a ser bastante reais.

Em segundo lugar, se a Prefeitura Municipal deseja que o "Orçamento Participativo" se assemelhe, progressivamente, ao planejamento participativo ou autoplanejamento, é oportuno recordar os "momentos substanciais" deste, apontados por Demo (op. cit. p. 43): (a) o "autodiagnóstico ou tomada de consciência crítica", (b) a "autopromoção de enfrentamento dos problemas" e, (c) a "organização política competente". Isto posto, pode-se concluir que a legitimidade das representações comunitárias e a qualidade dos processos de escolha das mesmas são questões internas do próprio movimento comunitário. Os eventuais problemas de organização são perfeitamente naturais e tenderão a ser resolvidos como consequência do amadurecimento do movimento.

11.2 – A racionalidade do "Orçamento Participativo"

A análise desta questão poderia partir do cotejo, no que se refere à qualidade das decisões sobre os investimentos, entre o modelo da participação popular representado pelo "Orçamento Participativo" e o modelo da escolha racional (ou da decisão técnica) corporificado no PPBS e nos orçamentos-programa. Na verdade, essa é uma disputa improvável pela ausência de um dos contentores. Quase todas as escolhas orçamentárias, inclusive as que vão além da manutenção dos serviços, ou seja, as decisões sobre novos investimentos, ampliações de serviços, etc., não resultam de avaliações técnicas de custos, benefícios e oportunidade entre alternativas concorrentes. Os orçamentos programados, enriquecidos por técnicas como pesquisa operacional, análise de sistemas, dentre outras, não têm passado de atraentes promessas nunca cumpridas. E, sendo as demandas e os pleitos em muito superiores aos recursos disponíveis, acaba restando ao Executivo decidir sobre as prioridades com base em valores pessoais, avaliações políticas, interesses partidários, pressões de grupos de interesse, etc. O cenário das decisões

orçamentárias está, portanto, mais fielmente representado no paradigma incrementalista.

Por outro lado, não seria exagero afirmar-se que a racionalidade que tem faltado ao processo convencional de seleção das prioridades parece existir na sistemática produzida pelo modelo da decisão participativa. O que ampara esse argumento são os critérios empíricos que caracterizam a metodologia do "Orçamento Participativo", onde a partilha dos recursos disponíveis é orientada segundo: (a) as carências de serviços e de infra-estrutura sentidas pelas diversas regiões; (b) a população carente e a população total de cada região; e (c) as prioridades apontadas pelos próprios moradores. Esse conjunto de aferições seria, então, uma garantia de que as escolhas orçamentárias, isto é a programação de investimentos, visam à solução de problemas concretos e prioritários da população, objetivo de qualquer planejamento que se pretenda efetivo e eficaz.

O modelo da decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação, mas mantém consistência com algumas das recomendações teóricas vistas no **Capítulo 4**. O modelo atende, por exemplo, ao pressuposto de Waterston (1973) de que, em lugar da escolha de objetivos que, na maioria das vezes, apenas idealizam a realidade, deve-se ter, como primeira etapa do processo de planejamento, a determinação dos problemas básicos a serem solucionados. É importante notar, também, que a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se num espaço onde "emergem" outras estratégias, além daquelas "deliberadas" pela instituição (MINTZBERG, 1985).

Mas é com o teste do consenso político (OFFE, 1984a) que o "Orçamento Participativo" parece manter uma mais forte e importante identificação. Recordando, Offe propõe que, quando são inaplicáveis os testes da "conformidade legal" e da "efetividade funcional", a correção do ato administrativo (ou da

decisão) seja garantida pelo "consenso político". Os interesses conflitantes e a desigual distribuição dos recursos políticos entre os grupos sociais são de difícil harmonização exclusivamente pelo sistema administrativo público. Assim, cabe a este apoiar-se na base social e transformá-la, de objeto, em "instância executora do planejamento".

BIBLIOGRAFIA

- 1 - ALONSO, J.A.F. & BANDEIRA, P.S. A "desindustrialização" de Porto Alegre: causas e perspectivas. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 3-28, jan./jun. 1988.
- 2 - ALMOND, G. A. & VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Boston : Little Brown, 1965.
- 3 - ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. 8. ed. São Paulo : Brasiliense, 1988.
- 4 - BERELSON, B. R., LAZARFELD, P.F. & MACPFEE, W.N. **Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign**. Chicago : University of Chicago Press, 1954.
- 5 - BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurelio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. Edição original: **Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco**. Torino : Einaudi Editore, 1984.
- 6 - BOSSOIS, Irene L. A formulação democrática do orçamento municipal - a experiência de Vila Velha, ES, no período 1983/1986. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 184, p. 6-11, jul./set. 1987.
- 7 - BRAYBROOKE, David & LINDBLOM, Charles. **Uma estratégia de decisão social**. Tradução de Angela Rosenburg. Rio de Janeiro : Zahar, 1972. Edição original: **A strategy of decision**. New York : MacMillan, 1967.

- 8 - BROWN, Brent W. **An analysis of the brazilian municipal budgetary process: a case study of Porto Alegre, Brazil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - University of Illinois, Urbana, 1973.
- 9 - BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Tradução de Margaret H. Costa. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1971. Edição original: **Government budgeting**. New York : John Wiley & Sons, 1956.
- 10 - CAMPOS, Anna Maria. "Accountability": quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- 11 - CARDOSO, Ruth C. L. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B. & ALMEIDA, M.H.T. **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo : Brasiliense, 1983.
- 12 - CAIDEN, Naomi & WILDAVSKY, Aaron. **Planning and budgeting in poor countries**. New York : Wiley-Interscience, 1974.
- 13 - CARRION, Otilia B. K. O custo de consumo final da habitação. O caso da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Anais do XVI Encontro Nacional de Economia**. Belo Horizonte, v. IV, dez. 1988.
- 14 - COVRE, Amaro. **O Município de Boa Esperança - ES, e o desafio ao êxodo rural e a fixação do homem ao campo**. S.l. : s.ed, 1979.
- 15 - CUPPS, D. Stephen. Emerging problems of citizen participation. **Public Administration Review**. Washington, v. 37, n. 5, p. 478-87, sep./oct. 1977.
- 16 - DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1989. Edição original: **A preface to democratic theory**. Chicago : The University of Chicago Press, 1956.
- 17 - ----. **Who governs?** New Haven : Yale University Press, 1963.

- 18 - DEMO, Pedro. Participação e planejamento arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 31-54, jul./set. 1991a.
- 19 - ----. **Avaliação qualitativa**. 3. ed. São Paulo : Cortez/Autores Associados, 1991b.
- 20 - DROR, Yehezkel. **Public policymaking reexamined**. Scranton : Chandler, 1968.
- 21 - ETZIONI, Amitai. **The active society**. New York : The Free Press, 1968.
- 22 - FRANCO, Sergio da Costa. **Porto Alegre e seu comércio**. Porto Alegre : Associação Comercial, 1983.
- 23 - GROSS, Bertram M. O planejamento numa era de revolução social. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, E. S. (orgs.) **Política X técnica no planejamento**. São Paulo : Brasiliense/UNICEF, 1982.
- 24 - GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 4. ed. São Paulo : Atlas, 1992.
- 25 - GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações. Uma reconceituação da riqueza das nações**. Tradução de Mary Cardoso. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1981. Edição original: **The new science of organizations**. Toronto : The University of Toronto Press, 1981.
- 26 - HABERMAS, Jürgen. Participação política. In: CARDOSO, F.H. & MARTINS, C.E. **Política e sociedade**. 2. ed. São Paulo : Cia Editora Nacional, 1983. V. I.
- 27 - HAGUETTE, Teresa M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 3. ed. rev. atual. Petrópolis : Vozes, 1992.
- 28 - JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. **BIB Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 23, p. 18-34, 1º sem. 1987.

- 29 - KAUFMAN, Herbert. Administrative decentralization and political power. **Public Administration Review**. Washington, v. 29, n. 1, p. 3-15, jan./feb. 1969.
- 30 - LASSWELL, Harold. **Política: quem ganha, o que, quando, como**. Tradução de Marco Aurelio dos Santos Chaudon. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1984. Edição original: **Politics, who gets what, when, how**. McGraw-Hill, 1936.
- 31 - MACHADO, Araci, PORTO, Silvia & VERGARA, Sylvia Constant. Famerj versus BNH: um estudo de caso sobre movimentos sociais urbanos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 2-16, jul./set. 1985.
- 32 - MACHADO JR., José Teixeira. & REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 14. ed. Rio de Janeiro : IBAM, 1980.
- 33 - MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal. Origens e evolução**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro : Zahar, 1978. Edição original: **The life and times of liberal democracy**. Oxford : Oxford University Press, 1977.
- 34 - MARCH, James G. & SIMON, Herbert A. **Teoria das organizações**. Tradução de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1967. Edição original: **Organizations**. New York : John Wiley & Sons, 1958.
- 35 - MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro : Zahar, 1967. Edição original: **Sociology at the crossroads and others essays**. London : Heinemann, 1963.
- 36 - MARTNER, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programas**. 4. ed. México : Siglo Veintiuno, 1972.

- 37 - MATTOS, Carlos A. de. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: **Estado e planejamento - sonhos e realidade**. Brasília : Cendec/IPEA/Seplan, 1988.
- 38 - MELLO, Diogo Lordello de. Federalismo e relações intergovernamentais. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. XXII, n. 132, p. 5-20, set./out. 1975
- 39 - MEZZOMO, T. & LAPORTA, C. A RAP e a evolução do campo de Administração Pública no Brasil (1965-1992). **Anais do 17º ENANPAD**. Salvador, v. 4, p. 51-65, set. 1993.
- 40 - MICHELS, Robert. **Os partidos políticos**. Tradução de Hamilton Trevisan. São Paulo : Senzala, (s.d.). Edição original: **The sociology of political parties**.
- 41 - MILBRATH, Lester. **Political participation. How and why do people get involved in politics?** Chicago : Rand McNally, 1965.
- 42 - MILLER, S. M. & REIN, Martin. Participation, poverty and administration. **Public Administration Review**. Washington, v. 29, n. 1, p. 15-25, jan./feb. 1969.
- 43 - MINTZBERG, Henry. What is planning anyway? **Strategic Management Journal**. V. 2, p. 319-24, 1981.
- 44 - ----. **Emergent strategy for public policy**. Ottawa : University of Ottawa, 1985. (Coleção J.J.Carson Lecture Series).
- 45 - NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 11-50, 1º sem. 1967.
- 46 - NOVICK, David. What program budgeting is and is not. In: ----. (org.) **Current practice in program budgeting**. New York : Crane Russak, 1973.

- 47 - NUNES, Edison & JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos, participação e democracia. In: SILVA, Luiz Antonio Machado da et al. **Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos**. Brasília : ANPOCS, 1983 (Ciências Sociais hoje; v. 2).
- 48 - OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. Tradução de Barbara Freitag. In: ----. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984a. Edição original: Rational/taetskriterien und funktions-probleme politisch administrativen handelns. **Leviathan**, caderno 3. p. 333-45, 1974.
- 49 - ----. A democracia partidária competitiva e o "welfare state". Tradução de Fanny Wrobel. In: ----. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984b. Edição original: Competitive party democracy and the keynesian welfare state. Some reflections upon their historical limits. **Policy Sciences (IS)**, p.225-46, 1983.
- 50 - PAIM, Antonio. **A querela do estatismo**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1978.
- 51 - PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992. Edição original: **Participation and democratic theory**. Cambridge : Cambridge University Press, 1970.
- 52 - PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Borges de Medeiros**. Porto Alegre : IEL, 1990. (Rio Grande Político).
- 53 - QUINN, Michael A. **Technicians versus politicians, administrative reform of local government in a developing country: a case study of Porto Alegre, Brazil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - University of Illinois, Urbana, 1972.
- 54 - QUINN, James Brian. **Mudança estratégica: "incrementalismo lógico"**. Tradução de Newton Corrêa Ramalho. Rio de Janeiro : INCISA, 1979.

- 55 - RABELL, Leonardo S. La situación actual del estudio de la Administración Pública em los Estados Unidos: síntesis y perspectivas. **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Bruxelas, v. 57, n. 4, p. 181-203, diciembre, 1991.
- 56 - RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Tradução de Paulo Henrique R. Sandroni. São Paulo : Abril, 1982. Edição original: **On the principles of political economy and taxation**. Syndics of Cambridge University Press, 1951
- 57 - RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 28-46, jan./mar. 1993.
- 58 - RIEDEL, James A. Citizen participation: myths and realities. **Public Administration Review**. Washington, v. 32, n. 3. p. 211-20, may/jun. 1972.
- 59 - SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCL, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário e Política**. Tradução de L. G. P. Cacais, J. Ferreira, G. Lo Mônaco, R. Dini & C. C. Varrialle. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1986.
- 60 - SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- 61 - SCHICK, Allen. Uma morte na burocracia: o passamento do PPB federal. **Revista ABOP**. Brasília, v. 4, n. 2, p. 131-58, maio/ago. 1978.
- 62 - SCHOETTLE, Enid Curtis Bok. The state of the art in policy studies. In: BAUER, R.A. GERGEN, K. J. (eds). **The study of policy formation**. New York : Free Press, 1971.

- 63 - SCHULTZE, Charles L. A importância da análise de custo-benefício. In: HINRICHS, H. H. & TAYLOR, G. M. (org.) **Orçamento-programa e análise de custo-benefício**. Tradução de Carlos Kronauer. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1974. Edição original: **Program budgeting and benefit-cost analysis - cases, text and readings**. Goodyear Publishing Company, 1969.
- 64 - SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Rui Jungmann. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura, 1961. Edição original: **Capitalism, socialism and democracy**. 3. ed. Londres : George Allen and Unwin, 1949.
- 65 - SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- 66 - SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular. A etnografia de um caso**. São Paulo : ANPOCS/Marco Zero, 1992.
- 67 - SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1965. Edição original: **Administrative Behavior**. New York : MacMillan, 1957.
- 68 - ----. **A razão nas coisas humanas**. Tradução de Maria Georgina Segurado. Lisboa : Gradiva, 1989. Edição original: **Reason in human affairs**. Stanford University Press, 1983.
- 69 - SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1968.
- 70 - SMITHIES, Arthur. Conceptual framework for the program budget. In: NOVICK, David. (org.) **Program budgeting**. 2.ed. New York : Holt, Rinehart and Winston, 1969.

- 71 - SOARES, José Arlindo. Descentralização/participação: a prefeitura nos bairros. In: SOARES, José A. & LOSTÃO, Salvador S. **Poder local e participação popular**. Rio de Janeiro : Rio Fundo, 1992.
- 72 - SOUZA, Herbert José de. Município de Boa Esperança: participação popular e poder local. In: MOISÉS, J.A. et al. **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80**. Petrópolis : Vozes/CEDEC, 1982.
- 73 - SPALDING, Walter. **Pequena história de Porto Alegre**. Porto Alegre : Sulina, 1967.
- 74 - STENBERG, Carl W. Citizens and the administrative power: from participation to power. **Public Administration Review**. Washington, v. 32, n. 3, p. 190-8, may/jun. 1972.
- 75 - TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo : Atlas, 1992.
- 76 - VENTRISS, Curtis. Emerging perspectives on citizen participation. **Public Administration Review**. Washington, v. 45, n. 3, p. 433-40, may/jun. 1985.
- 77 - WATERSTON, Albert. Os dilemas do planejamento. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 117, p. 38-52, mar./abr. 1973.
- 78 - WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. 2. ed. Boston : Little, Brown and Company, 1974.
- 79 - WOLFE, Marshall. Para "otro desarrollo": requisitos y proposiciones. **Revista de la CEPAL**. Santiago de Chile, n. 4, p. 41-67, 2º sem. 1977.
- 80 - ----. Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales. **Revista de la CEPAL**. Santiago de Chile, n. 7, p. 7-42, abr. 1979.
- 81 - ----. La participación: una visión desde arriba. **Revista de la CEPAL**. Santiago de Chile, n. 23, p. 159-84, ago. 1984.

- 82 - ----. Las multiples facetas de la participación. **Pensamiento Iberoamericano**. Madrid, n. 19, p. 352-61, ene./jun. 1991.
- 83 - YOUNG, Oran R. **Introdução à análise de sistemas políticos**. Tradução de José Ricardo B. Azevedo. Rio de Janeiro : Zahar, 1970. Edição original: **Systems of political science**. New Jersey : Prentice-Hall, 1968.
- 84 - ZIMMERMAN, Joseph F. Neighborhoods and citizen involvement. **Public Administration Review**. Washington, v. 32, n. 3, p. 201-10, may/jun. 1972.

ANEXO I

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 1993

Datas de realização das Assembléias Regionais,
número de participantes e número de delegados eleitos ao Forum

REGIÃO	DATA DA ASSEMBLÉIA	Nº DE PARTICIPANTES	Nº DELEG. AO FORUM
Restinga	16-06-92	303	30
Centro	22-06-92	319	32
Nordeste	23-06-92	221	22
Extremo-Sul	24-06-92	569	57
Cruzeiro	25-06-92	235	23
Partenon	30-06-92	922	92
Humaitá-Navegantes	01-07-92	128	13
Ilhas	02-07-92	132	13
Glória	06-07-92	206	20
Cristal	07-07-92	388	39
Sul	08-07-92	378	38
Centro-Sul	09-07-92	502	50
Eixo da Baltasar	13-07-92	455	45
Leste	14-07-92	385	38
Norte	15-07-92	511	51
Lomba do Pinheiro	16-07-92	514	51
TOTAL		6.168	614

FONTE: Informações colhidas pelo autor durante as Assembléias Regionais e junto à Prefeitura Municipal.

ANEXO II

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 1993

População carente, população total e notas por Regiões

REGIÃO	POPULAÇÃO CARENTE	NOTA	POPULAÇÃO TOTAL	NOTA
Ilhas	10.235	2	10.663	1
Humaitá-Navegantes	10.892	2	53.311	2
Leste	46.537	4	101.970	3
Lomba do Pinheiro	39.377	4	46.282	1
Norte	82.629	4	95.277	2
Nordeste	29.280	4	29.580	1
Partenon	62.457	4	127.103	3
Restinga	18.417	3	27.234	1
Glória	32.726	4	42.341	1
Cruzeiro	56.821	4	59.582	2
Cristal	13.000	2	42.332	1
Centro-Sul	28.600	3	121.529	3
Extremo-Sul	15.746	3	20.629	1
Eixo da Baltazar	11.883	2	154.438	3
Sul	14.567	2	34.030	1
Centro	7.586	2	318.691	4
TOTAL	480.753	-	1.284.942	-

FONTE: Material distribuído durante as reuniões do Conselho do "Orçamento Participativo" em 1992.

ANEXO III

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 1993

Áreas prioritárias definidas pelas Regiões

REGIÕES	ÁREAS PRIORITÁRIAS	REGIÕES	ÁREAS PRIORITÁRIAS
Ilhas	1ª Saneamento básico 2ª Saneamento básico 3ª Saúde	Glória	1ª Pavimentação 2ª Saneamento básico 3ª Regulariz. fundiária
Humaitá-Navegantes	1ª Saneamento básico 2ª Pavimentação 3ª Regulariz. fundiária	Cruzeiro	1ª Regulariz. fundiária 2ª Saneamento básico 3ª Pavimentação
Leste	1ª Pavimentação 2ª Regulariz. fundiária 3ª Saneamento básico	Cristal	1ª Pavimentação 2ª Saneamento básico 3ª Regulariz. fundiária
Lomba do Pinheiro	1ª Saneamento básico 2ª Pavimentação 3ª Regulariz. fundiária	Centro-Sul	1ª Pavimentação 2ª Saneamento básico 3ª Saúde
Norte	1ª Pavimentação 2ª Transportes 3ª Saneamento básico	Extremo-Sul	1ª Pavimentação 2ª Saneamento básico 3ª Saúde
Nordeste	1ª Regulariz. fundiária 2ª Pavimentação 3ª Educação	Eixo da Baltazar	1ª Pavimentação 2ª Saneamento básico 3ª Organizaç. da cidade
Partenon	1ª Pavimentação 2ª Saneamento básico 3ª Regulariz. fundiária	Sul	1ª Saneamento básico 2ª Pavimentação 3ª Educação
Restinga	1ª Pavimentação 2ª Saúde 3ª Saneamento básico	Centro	1ª Regulariz. fundiária 2ª Saneamento básico 3ª Pavimentação

FONTE: Material distribuído durante as reuniões do Conselho do "Orçamento Participativo" em 1992.

APÊNDICE METODOLÓGICO

Dentre os vários tipos e modalidades de pesquisa científica no âmbito das Ciências Sociais, a presente investigação atende à seguinte classificação básica, a partir das categorias elencadas por Triviños (1992):

Tipo de pesquisa	• PESQUISA QUALITATIVA
Tipo de estudo	• ESTUDO DESCRITIVO
Categoria da pesquisa	• ESTUDO DE CASO OBSERVACIONAL
Técnicas de coleta de dados	• OBSERVAÇÃO LIVRE E ENTREVISTAS ABERTAS E SEMI-ESTRUTURADAS

Tendo como objeto a análise detalhada de uma "unidade", no caso, a experiência do "Orçamento Participativo" da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a investigação é um *estudo descritivo* na forma de *estudo de caso observacional*.

A principal técnica empregada na coleta de dados foi a *observação livre*, utilizada especialmente em dois conjuntos de eventos: as Assembléias Regionais e as reuniões do Conselho do "Orçamento Participativo".¹ O autor assistiu a 11 das 16 Assembléias Regionais e a 29 das cerca de 45 reuniões do Conselho. Anotações colhidas nesses encontros ensejaram as descrições constantes no **Capítulo 10**.

¹ O método da *observação livre* aproxima-se bastante da *observação participante*, amplamente empregado na Antropologia e na Sociologia, na qual, conforme Becker & Geer, "(...) o observador participa na vida diária das pessoas sob estudo, seja abertamente, no papel do pesquisador, seja de forma encoberta, através de um papel dissimulado, observando as coisas que acontecem ouvindo o que é falado e questionando as pessoas no espaço de algum tempo" (apud HAGUETTE, 1992, p. 72).

Outra modalidade utilizada para a obtenção de informações foram as inúmeras conversas, não relatadas, com conselheiros e com técnicos da Prefeitura vinculadas ao processo do "Orçamento Participativo", assim como as *entrevistas semi-estruturadas* realizadas com o Prefeito, com o Coordenador de Relações com a Comunidade, com o Coordenador de Planejamento e com cinco vereadores.