



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DE GOIÂNIA

JUMÁRIA FERNANDES RIBEIRO FONSECA

Goiânia, Junho de 2009



JUMÁRIA FERNANDES RIBEIRO FONSECA



O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DE GOIÂNIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Aristides Moysés

Goiânia, Junho de 2009

Dissertação “O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática em Goiânia” apresentada ao Professor Dr. Aristides Moysés do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás, pela Mestranda Jumária Fernandes Ribeiro Fonseca como dissertação de programa de mestrado, requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial aprovada pela banca examinadora formada pelos professores:

Orientador:

Prof.^a Dr. Aristides Moysés

Assinatura: _____

Examinadora externa:

Prof.^a Dr.^a Genilda D'arc Bernardes

Assinatura: _____

Examinador:

Prof. Dr. Tule César Barcelos Maia

Assinatura: _____

Examinadora Suplente:

Prof.^a Dr.^a Deusa Maria Rodrigues Boaventura

Assinatura: _____

Goiânia, Junho de 2009

Dedico a Deus, em primeiro lugar, porque Dele, por Ele, e para Ele, são todas as coisas, inclusive a minha vida, demonstrando-me que nada é impossível. Ao meu amado esposo Paulo e aos nossos filhos Henrique, Laís e Fernanda, pois, sem a sua compreensão e sacrifício nas horas de convívio familiar, eu não teria logrado êxito. Obrigada por cada palavra de fé e esperança. Para minha mãe querida, que renunciou a parte de seus sonhos por mim.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Aristides Moysés, pelas orientações, compreensão, apoio e, também, por acreditar que este trabalho seria possível.

À Eliza que tanto me auxiliou com suas ponderações quando da leitura deste texto.

À Marise Figueiredo Leite Moysés, pela contribuição inestimável no que se refere à revisão gramatical.

E a cada um que, direta ou indiretamente, me ajudou.

Sem vocês, eu não teria conseguido.

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

(Cícero, Da República)

Resumo

Disserta-se a respeito das novas formas de gestão pública inseridas no bojo da dinâmica da democracia participativa que vem, dia após dia, ganhando ênfase no âmbito das administrações públicas municipais. Esta pesquisa centra-se na análise do programa Orçamento Participativo, como um espaço de relação permanente do governo local com os munícipes, através de um processo que estimula a participação, onde a comunidade propõe, discute e decide sobre a aplicação da parcela do orçamento público destinada aos investimentos. Esta capacidade de interlocução com o governo local reforça os princípios democráticos despertando nos cidadãos participantes uma cultura política, de modo a torná-lo mais participante e crítico. Por outro lado, as administrações que adotam esse programa tornam-se alvo de maior controle da sociedade na aplicação dos recursos públicos. A pesquisa revelou que, através das metodologias aplicadas de participação direta dos cidadãos, esse programa torna-se um instrumento que pode evitar as políticas de cunho clientelistas e populistas que ainda são realidade em várias administrações municipais. Partiu-se da análise da inter relação entre o Estado, Democracia e Poder para centrar o estudo nas duas oportunidades em que o programa foi implementado em Goiânia, trabalhando com a seguinte problematização: O Orçamento Participativo contribuiu para democratizar a gestão municipal de Goiânia? Com tal propósito busca-se resgatar os dados das diversas etapas associado à revisão da literatura especializada, o que contribui para a comprovação de algumas das hipóteses levantadas, especialmente no que tange ao poder decisório concedido aos participantes em questões de ordem administrativa na gestão pública da cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Cidadania Ativa. Estado. Democracia Participativa.

Abstract

This research will discuss the new forms of public administration inserted at the top of the participative democracy dynamic, which has been, day after day, gaining emphasis in the scope of the municipal public administrations. The research focuses on the analysis of the Participative Budget program, as a space of a permanent relationship of the local government with its citizens, through a process that stimulates the participation, where the community proposes, discusses and decides about the application of the installment of the public budget destined for the investments. This ability to communicate with the local government strengthens the democratic principles while at the same time arousing a political culture in the participating citizens, thus making them more participative and critical. On the other hand, the administrations that adopt this program become targets of a higher control by the society when it comes to the application of the public resources. The research revealed that through methods applied in the direct participation of the citizens, this program can become a tool that can avoid politics with populist and clientelist traits that still are a reality at various municipal administrations. In order to focus the study on both opportunities where the program was implemented in Goiânia, an inter-relation analysis between the State, Democracy and Power was used, and it worked with the following problematization: Did the Participative Budget contribute to democratize the municipal administration in Goiânia? Based on this objective, this study looks to rescue the data of various stages associated with the review of the specific literature, which contributed to validation of a few of the hypotheses raised, especially in regards to the decisive power conceded to the participants in matters of administrative order in the public administration of the city.

KEYWORDS: Shared Democracy. Popular Participation. Shared Budget. State. Active Citizenship.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura I	Democracia Semidireta ou Participativa	35
Figura II	Ciclo do Orçamento Público	90
Figura III	Procedimento de Efetivação das Solicitações no OP	91
Figura IV	Projeto Armando de Godoy e Fotos Comparativas	97
Figura V	Crescimento Populacional de Goiânia – 1940 a 2007	102
Figura VI	Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Goiânia	107
Figura VII	Dinâmica do OP na Administração Darci Accorsi	113
Tabela I	Critérios de Distribuição da Receita na Administração Darci Accorsi	114
Tabela II	Participantes nas Assembléias Temáticas – 2001	119
Tabela III	Critérios para Distribuição dos Recursos – 2001 - 2004	121
Gráfico I	Participação Popular nas etapas do OP em 2001	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BM	Banco Mundial
CALOS	Comissão de Acompanhamento das Licitações e Execuções das Obras e Serviços
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
COP	Conselho do OP
CF/88	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FINATEC	Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPLAN	Instituto de Planejamento
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamentos Anuais
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas

OP	Orçamento Participativo
PA	Pará
PT	Partido dos Trabalhadores
PDS	Partido Democrático Social
PDIG	Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia
PGU	Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEPLAM	Secretaria de Planejamento Municipal
SP	São Paulo
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
	CAPÍTULO I	
1	SOCIEDADE, ESTADO E DEMOCRACIA	21
1.1	A Relação entre Sociedade e Estado	21
1.2	Uma Abordagem Necessária: Estado e Democracia	29
1.2.1	A Democracia Representativa	31
1.2.2	A Democracia Participativa	34
1.3	Estado Contemporâneo como Estado Democrático	36
1.3.1	Do Estado Liberal	36
1.3.2	O Aparecimento do Estado Social	40
1.3.3	O Neoliberalismo	43
1.4	Constituição Federal de 1988:Marco para a Democracia no Brasil	48
	CAPÍTULO II	
2	AS TIPOLOGIAS DE PLANEJAMENTO URBANO E O ORÇAMENTO PÚBLICO	51
2.1	A Ideologia do Planejamento Urbano	52
2.2	A Contribuição dos Movimentos Sociais no Planejamento Público	59
2.3	A Gestão Orçamentária Participativa - Aspectos Historicos	62
2.3.1	O Orçamento-Programa	65
2.3.2	O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamentos Anuais	66
	CAPÍTULO III	
3	A DINÂMICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO UM IDEAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	70
3.1	As Origens do Programa	71
3.2	Orçamento Participativo no Brasil: Rompendo Resistências	73
3.3	Dinâmicas para Implementação do Orçamento Participativo	76

3.3.1	Controle do Orçamento Participativo	79
3.3.2	Canais de Participação	82
3.3.3	Relações Institucionais	86
3.4	Orçamento Participativo e Orçamento Municipal	88
3.5	A Continuidade – Fator Condicionante para o Sucesso do Programa	92
CAPÍTULO IV		
4	A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA	94
4.1	O Planejamento Urbano de Goiânia no Contexto do Crescimento de sua População	94
4.2	Em busca de uma Gestão Democrática: O Orçamento Participativo em Goiânia (1993-1996 e 2001-2004)	104
4.3	Metodologias Adotadas em cada Período: Identidades e Diferenças	109
4.3.1	Administração Darci Accorsi (1993-1996)	110
4.3.2	Administração Pedro Wilson Guimarães (2001-2004)	115
4.3.2.1	Primeira etapa: As plenárias populares	116
4.3.2.2	Segunda etapa: Assembléia de micro regiões	117
4.3.2.3	Terceira etapa: Plenárias temáticas	118
4.3.2.4	Quarta etapa: Fóruns de delegados	119
4.3.2.5	Quinta etapa: Plenárias regionais ou Plenárias de eleição do conselho	120
4.4	Análise Comparativa dos Resultados Alcançados	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS		132
REFERÊNCIAS E FONTES CONSULTADAS		140

INTRODUÇÃO

O período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 deixou marcas profundas no seio da sociedade brasileira, isto se deu em razão de prevalecer no regime ditatorial então vigente, um total cerceamento ao exercício dos direitos de cidadania política.

Esse quadro começou a ser mudado a partir da Assembleia Nacional Constituinte, que reconhecendo a importância da participação popular na elaboração do texto Constitucional, proporcionou a oportunidade da concretização dos anseios da população brasileira, abrindo espaço para receber a contribuição de todos os setores da sociedade civil através das denominadas emendas populares.

No entanto, apesar de serem encontrados no sistema jurídico brasileiro, novos canais que viabilizam a integração entre representantes e representados de forma mais efetiva, via de regra, o que se percebe, é que o exercício da cidadania está delimitado ao direito de votar e ser votado.

Não obstante os grandes desafios que outras formas do exercício da cidadania de forma direta possam encontrar e, respaldado na abertura do texto constitucional, busca-se efetivar essa aproximação entre governo e sociedade civil - democracia participativa visto que alguns municípios tem implementado o programa Orçamento Participativo, como instrumento de participação direta na gestão da coisa pública.

Desse modo, a reconquista da autonomia municipal a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) somando-se aos novos canais complementares da democracia representativos ali previstos propicia o surgimento de novas práticas de organização do poder no âmbito local, as quais representam grande avanço no aperfeiçoamento político buscado na atualidade.

A inexistência de uma cultura cívica que favorece a permanência do sistema vigente, aliado à falta de vontade política do chefe do Poder Executivo de partilhar parte do poder constituído e o receio estampado pelo Poder Legislativo de ter diminuído seu papel na implementação de políticas públicas, cria um distanciamento entre governo e sociedade - que é próprio do regime representativo.

A dinâmica atual da democracia representativa em nosso país revela uma triste realidade, a parcela da população que se posiciona e questiona ativamente as irregularidades praticadas e a não representatividade dos partidos políticos e governantes do país é bastante reduzida, revelando ser insuficiente e incapaz de representar os anseios da maioria da população, que se encontra insatisfeita com a situação colocada e gostaria de alcançar a efetivação de seus direitos cívicos.

Assim, com o ocaso do regime ditatorial vigente até 05 de outubro de 1988 em nosso País e, com a consagração no texto constitucional do pluripartidarismo e do pluralismo político como fundamentos da nova ordem estatal, os partidos de esquerda, que em sua origem carregam uma característica fortemente popular e de defensores dos interesses da maioria excluída, surgiram plasmados no ideário de trazer de volta os movimentos sociais e fortalecê-los.

Diante deste novo cenário, emergiram propostas de participação popular para gestão dos recursos públicos, com a finalidade de promover maior transparência/controle dos gastos públicos, o que era mais difundido no período das eleições pelos grupos opositores ao governo vigente.

Com tal mister, o Partido dos Trabalhadores defendia a criação de canais de participação denominados de conselhos populares, como espaços de participação popular para, de forma institucionalizada, reivindicar a implementação de políticas públicas ou a execução de obras e, ao mesmo tempo, controlar a atividade governamental. Isso só seria alcançado através de uma reformulação dos mecanismos existentes no sistema democrático representativo, a ser implementado especialmente nas esferas dos governos local e regional.

É nesse contexto que o Orçamento Participativo (OP) como instrumento de co-gestão entre governo e sociedade civil, difundiu-se no território nacional com a experiência de Porto Alegre. Este programa encontrou, na ideologia do Partido dos Trabalhadores (PT) que está centrada na luta das classes populares, respaldo necessário para a defender e propagar os objetivos ali previstos. A partir de então, foi adotado por diversas capitais como: Vitória, Belo Horizonte, Brasília e Belém,

além de outras grandes cidades governadas por partidos de ideologias contrárias às do PT, como Salvador e Recife, que também aderiram a essa nova formulação para gestão pública. Vale mencionar que, essa nova ideologia de partilha de responsabilidades, teve origem ainda em meados da década de setenta, com algumas tentativas municipais de promover um planejamento público participativo e foram idealizadas como estratégia na luta para resgatar os direitos políticos, mas não obtiveram êxito tal como agora, em razão do regime ditatorial vigente.

Em Goiânia, essa proposta tornou-se realidade em duas administrações, cujos prefeitos eram filiados ao PT. A primeira foi com a administração Darci Accorsi, de 1993-1996, e a segunda na gestão Pedro Wilson Guimarães, de 2001-2004.

Em 06 de março de 2001, o então prefeito da cidade de Goiânia, Pedro Wilson Guimarães, fez o lançamento do projeto "Orçamento Participativo" na Câmara Municipal de Goiânia. Nessa ocasião pronunciou: "[...] é um dos instrumentos mais importantes para que a atual administração atinja o seu objetivo, que é o de construir uma sociedade mais justa e fraterna por meio de três prioridades. A primeira é a inclusão social com a universalização da cidadania. A segunda é a construção de uma gestão popular e democrática e, por fim, mas não menos importante, a requalificação da cidade, com o objetivo de se atingir o desenvolvimento econômico e urbano".¹

Dentre outras características marcantes do programa, destacou-se o maior e melhor conhecimento do processo orçamentário, que engloba a elaboração de três espécies normativas, anteriormente percebido apenas como assunto de técnicos; alcance de mais eficiência na gestão pública em razão da efetivação de práticas mais transparentes e um considerável envolvimento da população goianiense nas diversas etapas do programa, o que pode ser constatado nas tabelas ilustrativas apresentadas no Capítulo IV.

Por apresentar-se como um dos mecanismos que efetivamente promove a inserção popular na gestão pública municipal, esse programa demonstra sua importância para a sociedade, razão pela qual desperta grande interesse dos estudiosos do planejamento e das políticas públicas, justamente porque são os próprios atores sociais que definem as bases norteadoras das políticas públicas de

¹ Disponível em: <<http://www.goiania.go.gov.br/comunitarios/historico.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2008.

investimento² do orçamento público, tendo em vista a promoção do desenvolvimento da cidade, o que desperta nos participantes o sentimento de responsabilidade com a coisa pública e de obrigação social. Há de ser lembrado que, os problemas vivenciados na cidade, são primeiramente identificados pela própria população, a partir de suas ruas e de seus bairros de tal modo que, esse abertura concedida pelo governante permite uma conjugação de esforços visando alcançar o bem-estar da coletividade.

Diante do exposto, para efeito desta dissertação de mestrado, a problemática que se coloca é a seguinte: a experiência do Orçamento Participativo em Goiânia contribuiu para democratizar a gestão Municipal de Goiânia?

Para responder a este questionamento, parte-se das seguintes hipóteses:

a) Supõe-se que a democratização da gestão tenha ocorrido, porque esse programa visava descentralizar as decisões de ordem administrativa ampliando, deste modo, os canais de participação direta da população, através da implementação de processos que promovam uma maior horizontalização das relações de poder;

b) Percebe-se que, os cidadãos apesar de demonstrarem-se cada vez mais críticos e insatisfeitos com a política e com os políticos existe, em cada pessoa, um sentimento de “identidade social” que, se despertado, as impulsionam à integração em processos de decisão política nas comunidades locais e nas associações de bairros, com o intuito de contribuir na busca de soluções para os problemas por eles vivenciados;

c) Supõe-se que o OP tenha contribuído para democratizar a gestão municipal, na medida em que tenha alcançado seus fins, ou seja, aqueles voltados para resgatar os valores basilares da participação popular como: solidariedade, “empoderamento” dos cidadãos comuns, transparência, *accountability* (controle dos atos governamentais) e o sentimento de pertença.

Para uma melhor contextualização do tema, no primeiro capítulo fez-se uma análise a partir da idade moderna, da relação entre Sociedade, Estado e Democracia como um processo de transformação contínua, ou seja, um processo complexo de aprendizagem envolvendo avanços e retrocessos. No entanto, uma

² De acordo com Marquetti (2008, p.31), “[...] as mais diversas áreas são debatidas ao longo da elaboração do orçamento como, por exemplo, fiscal, transporte, educação, moradia, saneamento, etc”.

prática democrática reflexiva envolve o consenso e o dissenso dos cidadãos e, neste processo de construção de novas formas de exercício da democracia é imperioso que ocorra um engajamento dialógico concreto, em que os atores sociais se abrem para novos desafios que a dinâmica da democracia na sua implementação exige. Encerra-se o capítulo com uma breve análise da política neoliberal deflagrada a partir da crise financeira ocorrida na década de 80.

No segundo capítulo, discute-se a questão do planejamento, orçamento público e, também, a presença marcante dos movimentos sociais para viabilizar a participação popular determinada na CF/88 e no Estatuto da Cidade.

No terceiro capítulo, abordam-se acerca do regime democrático e da gestão participativa, como sendo o caminho a ser seguido em busca de alcançar a efetivação dos reais interesses da coletividade. Por fim, no quarto capítulo, são apresentadas as duas experiências de Orçamento Participativo em Goiânia, durante as gestões Darci Accorsi e Pedro Wilson.

A administração de Darci Accorsi – período de 1993 a 1996 – ostentou como bandeira partidária a criação de um modelo de democracia participativa, através da eliminação do clientelismo, do paternalismo e, principalmente, do monopólio das informações. Assumiu, pois, uma postura diferente das anteriores, propondo-se a adotar um modelo participativo de gestão pública.

O resultado obtido, entretanto, não foi o esperado, porque houve a criação de dois projetos que buscavam a participação popular para sua implementação. Assim, nasceu o Projeto Goiânia Viva com a finalidade de convocar a população para dialogar com a prefeitura visando a atender determinadas obras ou serviços públicos que as comunidades detectavam como necessárias e, dentro desse existia o OP, ocasião em que, era divulgada os valores disponíveis para investimento nestas obras ou serviços. Apesar de ambos terem como ideal a implementação de uma prática participacionista na gestão pública, esses programas se complementavam, parecendo tratar-se somente de um, quando, na verdade, eram distintos. Na realidade, o que pôde ser observado é que o OP não manteve a característica que lhe é peculiar, ou seja, centrar-se na discussão do orçamento municipal.

Com o término do seu mandato, o projeto foi interrompido, voltando a ser colocado como plano de governo, em 2001 na gestão do prefeito Pedro Wilson, que também era filiado ao PT. Essa nova experiência teve características marcantes voltadas para a inserção popular na discussão do orçamento público.

Esta pesquisa, portanto, tem como objetivo: a) analisar a eficácia e a efetividade do programa denominado “Orçamento Participativo” na cidade de Goiânia, durante as duas gestões em que foi implementado, e apontar os possíveis fatores que impossibilitaram a continuidade do programa; b) levantar dados junto ao Poder Público e os gestores da época, com a finalidade de conhecer a estrutura orgânica do programa, bem como levantar os critérios que foram utilizados para determinar os rateios do orçamento entre as regiões; c) conhecer as vantagens e desvantagens do programa, assim as ações do poder Público para promover a divulgação e a inserção de toda a população na sua efetivação.

A metodologia utilizada para a construção desta dissertação foi, inicialmente, o estudo da literatura especializada, a escolha das obras de Moysés se deu a partir de dois critérios: a importância para a construção do entendimento acerca do programa Orçamento Participativo em Goiânia e, por outro lado, devido a escassez de produção científica sobre a experiência goianiense do OP.

Posteriormente, foi realizada uma pesquisa documental, quando foram levantados dados estatísticos encontrados em fontes diversas disponíveis na SEPLAM municipal, assim como junto aos gestores do OP. O método adotado foi o dedutivo, o qual propiciou uma abordagem geral da temática, com o objetivo de analisar o objeto central da pesquisa, ou seja, o programa Orçamento Participativo em Goiânia.

Vale ressaltar que a pesquisa pautou-se, inicialmente, pelo levantamento dos dados disponibilizados pela SEPLAM, os quais não se encontram arquivados de forma sistematizada, ou seja, obedecendo a uma ordem cronológica dos fatos, além de inexistirem dados sobre todas as etapas de aplicação do programa OP. Isto impossibilitou o detalhamento das observações catalogadas, especialmente no que se refere à gestão Darci Accorsi, contrariando o que inicialmente se esperava desenvolver nesta pesquisa.

Na medida em que a mesma foi avançando, surgiu a oportunidade de entrevistar o senhor Sérgio Dias, então responsável pela Assessoria de Assuntos Comunitários, e a senhorita Maria Paixão Soares da Silva, chefe de gabinete do OP, através dos quais foi possível entrevistar um dos delegados do OP na região Sul, senhor Jeováh Alves, o Sr. Altamiro José, sucessor do senhor Sérgio Dias a partir de julho de 2004 e o Senhor Sebastião Ferreira Leite, então presidente do IPLAN

durante a gestão Darci Accorsi. Houve, também, uma tentativa frustrada de entrevistar os ex-prefeitos Darci Accorsi e Pedro Wilson.

CAPÍTULO I

SOCIEDADE, ESTADO E DEMOCRACIA

Compreender o Estado, suas estruturas, justificar a ordem existente e o relacionamento entre governantes e governados, tem sido uma preocupação constante de diversos estudiosos desde a antiguidade. Apesar da importância da questão relativa à evolução histórica da relação entre sociedade, Estado e democracia, para essa pesquisa será dado enfoque a partir da Era Moderna. Sob o prisma da sociedade, o enfoque será a participação na esfera pública, e sob a ótica do Estado determinar os limites da autoridade estatal diante dos “modelos” Liberal, Social e sob o novo paradigma denominado de Neoliberalismo.

Assim delimitada a esfera de estudo, ao longo deste capítulo, as análises teóricas e doutrinárias visam responder ao seguinte questionamento: Na relação entre sociedade e Estado, o vínculo daí existente tem propiciado o desenvolvimento de uma cultura cívica nos diversos atores sociais?

1.1 A Relação entre Sociedade e Estado

No curso da história, a relação existente entre sociedade e Estado, ficou marcada por ciclos de autoritarismo mesclado com ocasiões de maior abertura política. Dessa forma, e somente para estimular o debate, é possível observar situações de plena intervenção do Estado na vida econômica e social dos cidadãos, por vezes é materializada na atividade do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário,

em outras atuando preventiva ou repressivamente na segurança dos indivíduos que vivem sob sua égide.

Em artigo intitulado “Estado, Sociedade Civil e Democracia: da importância de formação do gestor democrático”³, Neusa Chaves Batista, aponta também que,

No curso do pensamento político dos últimos séculos, desde as concepções jus naturalistas até as mais utilizadas atualmente, de cunho marxista, houve uma significativa mudança na compreensão da noção de sociedade civil. Na doutrina política tradicional jus naturalista, a sociedade civil contrapõe-se à “sociedade natural” sendo sinônimo de sociedade política, portanto, de “Estado”. Mas esta noção se amplia e, em épocas em que guerras eram travadas para a fundação de Estados nacionais, a sociedade civil (Estado) deixa de se contrapor apenas ao Estado de natureza: ocorre uma identificação entre Estado de natureza e Estado selvagem, neste sentido, sociedade civil passa também a se identificar à sociedade civilizada, ou seja, contrapõe-se a sociedade dos “povos primitivos”.

No estudo da relação entre sociedade e Estado é necessário, segundo Maluf (2009, p.331), inicialmente,

[...] equacionar precisamente os dois termos. Não pode o Estado desrespeitar as prerrogativas naturais da pessoa humana, nem pode o homem prescindir da autoridade do Estado. Se o indivíduo se sobrepõe ao Estado, caminha-se para a anarquia, ou, então, para a escravidão do homem pelo homem. Por outro lado, se assume o Estado uma posição de preeminência absoluta sobre o homem, chega-se ao estatismo totalitário, incompatível com a dignidade da pessoa humana [...].

Destarte, determinar a posição do homem perante o Estado é fundamental, porque segundo Dallari (2005, p.20) “[...] para obter um relacionamento recíproco perfeitamente harmônico dentro do pluralismo social, com vistas a alcançar o bem comum, é preciso que a ação conjunta seja ordenada.”

Desse modo, considerando imprescindível a presença do Estado e por ser ele o detentor legítimo do exercício do poder que lhe foi transferido pelo corpo social, seu papel deve estar condicionado a reconhecer e garantir a todos os indivíduos, os direitos fundamentais, propiciando meios para que cada indivíduo alcance seu bem-estar dentro de uma perspectiva autonomista. De maneira que, possa formar

³ Disponível em

http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:g5wNukUhpjCJ:www.iseure.com.br/anpae/351.pdf+www.iseure.com.br/anpae/351.pdf&hl=pt-BR&gl=br&sig=AFQjCNE6VVmKKJWf_MKuTBzirZTvQ1v7jA, acesso em 20 de agosto de 2009.

cidadãos conscientes, responsáveis pelas questões de interesse coletivo e, participantes da arena política.

É nesse sentido que, o pensamento autonomista de Castoriadis (apud Sousa M. L. 2006a, p.174) se tornou referência na ciência política quando abordou sobre essa temática:

A idéia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia *coletiva*, ou o *consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade*, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, e autonomia *individual*, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa. (grifos do autor)

À vista do que foi dito, percebe-se que não é tarefa simples elaborar, com rigor científico, uma conceituação para o binômio sociedade-Estado, isto porque, com tal propósito, dependendo do ângulo analisado, várias classificações podem ser encontradas.

Portanto, de acordo com a literatura especializada, as formulações clássicas mais significativas de sociedade, são as concepções organicistas e mecanicistas.

A concepção de sociedade sob o enfoque organicista de acordo com Soares (2008, p.22) “[...] pode ser compreendida como o conjunto de relações por intermédio das quais vários indivíduos vivem e atuam solidariamente, de forma ordenada, visando estabelecer realidade nova e superior.”

Vista sob esse ângulo, observa-se uma peculiaridade inata ao homem, e está associada ao instinto de preservação da espécie, é um ser social, ser político. É importante, portanto, destacar o conceito formulado por Del Vecchio (apud Bonavides, 2003, p. 55), que para ele a teoria organicista seria a “Reunião de várias partes, que preenchem funções distintas e que, por sua ação combinada, concorrem para manter a vida do todo.”

Por outro lado, há aqueles que se filiam a teoria mecanicista, que é predominantemente filosófica e não sociológica. Toennies (apud Bonavides, 2003, p.54) destaca que, para esses teóricos “[...] a sociedade é o grupo derivado de um acordo de vontades, de membros que buscam, mediante o vínculo associativo, um interesse comum impossível de obter-se pelos esforços isolados dos indivíduos [...]”. Assim, a base da sociedade vincula-se ao consentimento dos cidadãos.

Pelo que foi tratado, conclui-se que, no estudo da formação da sociedade, há aqueles que se filiam a idéia de sociedade natural, como algo imanente a natureza humana, fundamentada na idéia de complementaridade, para alcançar seus fins almejados, outros, contrários a essa ideologia, defendem a idéia da formação de uma sociedade “artificial” que é resultado de um ato de escolha, produto de um acordo de vontades, que condicionadas pela racionalidade do homem, buscam aperfeiçoá-la, de modo a ir se adaptando às novas exigências surgidas no decurso da história.

Ainda dentro desse debate, vale ser mencionado, mesmo que de forma sucinta, algumas considerações a respeito dos teóricos contratualistas. Merecem destaque: Thomas Hobbes, com a obra “O Leviatã”⁴, publicada em 1951, John Locke com o Segundo Tratado do Governo Civil e Rousseau, com o Contrato Social, Hobbes justifica sua ideologia partindo da igualdade natural entre os homens e, como referencia Dallari (2005, p.13) a esse respeito, “[...] por serem os homens, no estado de natureza, egoístas, luxuriosos, [...] insaciáveis [...] acarreta “a guerra de todos contra todos” [...] é neste ponto que interfere a razão humana, levando a celebração do contrato social.”

Deste modo, justifica há concessão de poderes ilimitados ao soberano, para que mantenha a ordem. Por tal razão, Hobbes é considerado o defensor da ideologia absolutista no exercício do poder político.

Em oposição às idéias de Hobbes, encontra-se Locke que, apesar de aceitar a concepção de um estado de natureza, como uma ordem pré-estatal, não considera a sociedade uma desordem. De acordo com Azambuja (1995, p.60) “Para Locke, os homens são iguais e possuem os mesmos direitos naturais á vida, à liberdade e à propriedade [...] suas ideias marcam o advento do pensamento político moderno no seu aspecto crítico, individualista e democrático.”

Já para Rousseau, o estado de natureza foi marcado pela época em que o homem vivia feliz e livre, no entanto, em decorrência do progresso civilizatório chegou ao fim. Desta forma, por ser necessário a presença do Estado, foi constituído a partir de um contrato, fundamentada na soberania popular.

A doutrina bobbiana (2000a) estabelece a necessidade de se redefinir o conceito de Estado e delimitar a sua extensão, para ser possível compreender a

⁴ Para Azambuja (1995, p.59) “[...] monstro alado, que sob suas asas poderosas abriga e prende para sempre o homem.”

expressão “sociedade civil”. Com essa finalidade, comungando das lições deste filósofo, deve-se partir da seguinte noção:

[...] por “sociedade civil” entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo. BOBBIO (2000a, p.33).

Dentro da proposta dessa pesquisa, resta tratar acerca do conceito de Estado. Assim como no debate sobre a origem da sociedade, a análise sobre o Estado, também encontra uma diversidade de teorias que buscam elaborar uma conceituação para o fenômeno estatal.

Dentre estas, há aquelas que se preocupam em conhecer os seus elementos constitutivos: o povo ou população, o território e o governo. Aqueles que, ao lado do território e do governo, consideram o povo como elemento essencial para a existência do Estado, apresentam um entendimento um pouco restritivo, em razão de na expressão “povo” são considerados somente os nacionais, seja nato ou naturalizado; já para as que inserem a “população”, propõem uma caracterização do Estado, mais abrangente, isto porque, a população está associada ao quantitativo demográfico, incluindo além do povo, os estrangeiros e os apátridas.

Nessa linha de argumentação, Bobbio (2000a, p. 69) notabilizou-se por considerar que a análise das ações políticas e das estruturas do Estado tinha um elemento central, a força, que caracterizaria o Estado, e, não menos, desde que sob certa ótica, o Direito. Por isso, ele atribui à manutenção do monopólio da força a característica de condição de subsistência do Estado. Por tal prisma, define o direito como “[...] o conjunto das normas que regulam quando, quem, como e quando será exercido o poder coativo”. Bobbio (1990, p. 331)

Para ele, “[...] o Estado moderno pode ser definido mediante dois elementos constitutivos: a presença de um aparato administrativo com a força de prover à prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força”. Bobbio (2000a, p. 69)

Nesse sentido, o ambiente político pode ser visto como um espaço privilegiado para alcançar o reconhecimento das diversas especificidades presentes na sociedade civil, que se encontra dia após dia, mais organizada e dinâmica. A par dessas considerações, buscar-se-á encontrar resposta para a indagação formulada

na introdução deste capítulo: Na relação entre sociedade e Estado, o vínculo daí existente tem propiciado o desenvolvimento de uma cultura cívica nos diversos atores sociais?

Encontrar resposta para essa formulação não é tarefa simples. Mas, uma coisa é certa, difundir uma cultura política no corpo social, depende de vários aspectos a serem implementados na dinâmica democrática, a primeira delas, é que a cidadania não pode estar restrita ao direito de votar e ser votado; que haja abertura para críticas às instituições políticas; que as ações dos representantes sejam desenvolvidas de forma transparente, de modo a propiciar o controle do exercício do poder pela sociedade.

Pois bem, diante dessa ideologia, o programa do Orçamento Participativo propicia a criação de um ambiente favorável a implementação dos debates entre os diversos segmentos da sociedade e os governantes, isso torna-se realidade por meio da abertura de canais para a interlocução, onde as diferenças se expressam, as opiniões se formam e as decisões são tomadas. Avançando neste raciocínio, comporta abordar as teorias sociológicas das funções do Estado. Dentro dessa ótica, encontram-se a teoria marxista, weberiana, a funcionalista e a sistêmica.

Segundo Fernandes (2008)⁵, em artigo intitulado “Uma leitura da concepção de filosofia política *em Karl Marx*”, a concepção política de Marx baseou-se nas análises empreendidas sobre um momento específico da história francesa, quando ocorreram uma série de lutas sociais, em que se coloca em evidência a atribuição do Estado Francês comandado pela burguesia, não mais revolucionária como em 1789, mas contra-revolucionária, procurando manter sua dominação, ou seja, observa-se a existência de um Estado classista.

Isto ocorre porque, de acordo com Carnoy (1999), Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como fundamento da consciência individual e da estrutura social. Assim, o Estado, como uma instituição coletiva, seria resultado das relações de produção, bem como as vontades humanas. Ou seja, como propõe o próprio Marx:

As relações jurídicas assim como as formas do Estado não podem ser tomadas por si mesmas nem do chamado desenvolvimento geral da mente humana, mas tem suas raízes nas condições materiais de vida, em sua

⁵ Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/086/86fernandes.htm>. Acesso em: 14.set. 2009.

totalidade, relações estas que Hegel... combinava com o nome de “sociedade civil”. Cheguei também à conclusão de que a autonomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política...na produção social de sua vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona, de forma geral, o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser mas, ao contrário, é sua forma de ser social que determina sua consciência (MARX-ENGELS apud CARNOY, 1999, p. 66).

Essa formulação de Estado demonstra sua relação com a noção materialista de história, isto é, o Estado passa a ser produto do modo de produção dominante e das relações daí decorrentes. Por isso, se pode dizer que essa instituição não visa o bem comum, mas expressa a estrutura de classe e o domínio burguês, já que se coloca tal discussão no âmbito do sistema capitalista de produção.

Enfim, como declara Bobbio (2000c, p.113): “Para Marx, o Estado é o reino não da razão, mas da força. Não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte. Não tem por fim o bem viver de todos, mas o bem viver daqueles que detêm o poder.” Entende-se, pois, o Estado como reino da força, haja vista sua interferência nos conflitos de classe, como meio vital e condição para sua existência enquanto meio de manutenção e fortalecimento do domínio de classe.

Para Weber (apud Dias, 2008, p. 52) essa relação entre Estado e força, divisada por Marx, também está presente na perspectiva weberiana, em que o Estado é uma associação política “[...] quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o *monopólio legítimo* da coação física para realizar as ordens vigentes.” Assim, o Estado é uma associação de dominação “[...] do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada legítima).”

Percebe-se, então, que tal conceito de Estado pertence a uma tradição realista de política e estabelece como condição necessária à existência dessa instituição, a monopolização da força, mesmo que isso não seja suficiente para sua permanência, pelo menos em seu sentido moderno, como nos afirma Bobbio (2000c, p.134), o qual esclarece que apenas ao Estado pertence a prerrogativa do uso da força coativa, já que, nas palavras desse teórico,

[...] um Estado pode renunciar ao monopólio do poder ideológico, que Weber atribui ao grupo hierocrático distinto do grupo político, o que historicamente ocorreu na separação entre Estado e Igreja, ou melhor, na divisão das atribuições entre Estado e Igreja, entre poder espiritual e poder temporal, e ainda mais claramente na renúncia do Estado à profissão de uma fé própria ou de uma ideologia própria através do reconhecimento dos direitos de liberdade de religião e de opinião; pode renunciar ao monopólio do poder econômico, como ocorreu no reconhecimento da liberdade de empreendimento econômico, que caracterizou a formação do Estado liberal como Estado do *laissez-faire*. Não pode renunciar ao monopólio do poder coativo se cessar de ser um Estado. A desmonopolização do poder coativo representaria pura e simplesmente o retorno ao estado de natureza hobbesiano, isto é, ao estado da concorrência sem regras das forças individuais, à guerra de todos contra todos.

Dessa forma, não existe Estado sem o monopólio do uso da força coercitiva, que induziria toda a sociedade a obedecer a ordem vigente, o que aproxima, segundo Bobbio (2000c), sobremaneira Weber de Hobbes, para o qual, os homens, em estado de natureza, renunciam ao uso da força individual em prol de construir uma força coletiva - “poder comum” - para protegê-los uns dos outros. Daí se entende a íntima relação entre Weber e a tradição clássica do pensamento político.

Contudo, como já foi dito, o monopólio da força é condição necessária, mas não suficiente à existência de um Estado. É preciso também que essa força seja legítima, pois, continuando em Bobbio (2000c), apenas um poder legítimo detém a possibilidade de durar temporalmente e, somente, um poder assim pode se constituir em Estado.

Isto significa que a simples concentração de poder não garante a continuação do domínio, é preciso que haja também a legitimidade do poder, o qual requer que a observância externa seja explicada pelo ato interno do observante, ou seja, parte-se da noção de que o mesmo obedece a um comando porque o coloca-o como máxima de seu comportamento. Por isso é que Bobbio (2000c, p. 139) diz que “[...] uma ordem só é efetiva se pode contar com a legitimidade do poder que a constituiu e continua a sustentá-la com seus comandos [...]”. Em decorrência, percebe-se que a perspectiva weberiana de Estado é histórica e sociológica, para além de ser clássica.

Cardoso em artigo intitulado “A atuação do Estado no Desenvolvimento recente do Nordeste”⁶ analisa a concepção funcionalista como sendo “[...] um

⁶ Disponível em <http://www.scribd.com/doc/14892108/A-Atuacao-do-Estado-no-Desenvolvimento-Recente-do-Nordeste>, acesso em 01 de setembro de 2009.

sistema global (a sociedade) está subdividido em quatro subsistemas: (econômico, político, social e cultural), reciprocamente independentes, caracterizados individualmente pela realização de funções distintas, mas igualmente essenciais para a conservação do equilíbrio social. Ou seja, para a teoria funcionalista, a sociedade é constituída por partes, cada uma com suas próprias funções e trabalhando em conjunto para promover a estabilidade social.”

Segundo Luhmann; De Giorgi (apud Soares, 2008, p.45), nos últimos tempos, o que está por prevalecer é a concepção sistêmica, a qual se configura como uma relação de demanda-resposta, contribuindo na construção do Estado democrático de direito. Dessa forma, a aplicação prática desta maneira de entender a relação entre sociedade civil e Estado, na atualidade, consiste em que as instituições políticas devem buscar, pelo uso do aparato estatal, responder as reivindicações da sociedade, de modo a efetuar a conversão de demandas em respostas, estabelecendo um processo dinâmico de mudanças permanentes.

1.2 Uma Abordagem Necessária: Estado e Democracia

Desde a antiguidade clássica que o regime democrático é objeto de discussão entre vários teóricos e filósofos. Para esta pesquisa, entretanto, enfocarse-á apenas a democracia moderna, produto do século XX, a partir dos ensinamentos de Michelangelo Bovero, formulados em sua obra “Contra o Governo dos Piores – uma gramática da democracia”, de Boaventura de Souza Santos, em “Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa”, de Norberto Bobbio, em “O Futuro da Democracia” e de Guillermo O’Donnell, em “Teoria Democrática e Política Comparada”, isto porque, as lições por eles produzidas são suficientes para compreensão do objeto da pesquisa.

Na atualidade, a democracia tem se configurado como um regime político existente na maioria dos Estados. No entanto, qualquer abordagem acerca dessa temática, implica em adentrar na análise de um dos objetos mais controversos na ciência política.

Partindo dessa premissa, o regime político adotado por um Estado para ser considerado democrático, deve abrigar a existência de canais que favoreçam a

interlocução dos reais interesses coletivos com as instituições públicas bem como, proporcionar a abertura política para acesso dos cidadãos à esfera pública. Destarte, é possível afirmar que, a democracia é um processo dotado de dinamismo o qual, no curso da história tem sido adequado, de acordo com a realidade vivenciada em cada sociedade, com a finalidade de atingir um consenso entre os interesses/valores em debate.

O'Donnell (1999, p. 3), ressalta que qualquer estudioso que se proponha a analisar esse regime deve observar que, “[...] a democracia não deveria ser analisada apenas no plano do regime, mas também no do Estado especialmente do Estado como sistema legal e de certos aspectos do contexto social geral.”

Ele alerta ainda que, a acepção de democracia recorrente na linguagem comum e desde que a teoria democrática tornou-se um “jargão oficial” do mundo moderno, e a ele vários adjetivos foram anexados – representativa, liberal e participativa.

A par dessa diversidade e dentro do escopo desta pesquisa, democracia pode ser conceituada como o elo que vincula o povo ao poder. Como resultado de um processo histórico de lutas sociais que, almejam consolidar mecanismos de cooperação para o exercício do poder entre os membros de uma sociedade politicamente organizada, por isso deve ser vista como uma prática social.

Bobbio (2000, p. 9) reafirma que a democracia vive em constante transformação, “[...] a democracia é dinâmica e o despotismo é estático [...]”, isto porque ela não se embasa apenas no consenso, nem tampouco no dissenso, mas na simultânea presença do consenso e do dissenso.

Ele entende que, o critério para um Estado ser considerado democrático,

[...] não pode ser mais o número de pessoas que tem o direito de votar, mas o número de instâncias...nas quais se exerce o direito de voto... para dar um juízo sobre o estado de democratização num determinado país, o critério não deve ser mais o de ‘quem’ vota, mas ‘onde’ se vota [...] (BOBBIO, 2000a, p. 56)

Bovero (2002, p. 46), o reforça o pensamento de Bobbio ao efetuar um paralelo entre o que denomina de pensamento laico e a democracia:

Experimentemos agora repetir a definição de laico como sendo aquele que reivindica o direito de pensar diversamente, porque não acredita que existam verdades que possam ser elevadas a dogmas indiscutíveis, e por

isso considera que ninguém possa ser obrigado a pensar de um determinado modo. Se tentarmos substituir o termo “laico” por “democrático”, o significado e a validade destas afirmações a meu ver permanecem intactos.

Assim, é possível afirmar que o regime democrático pode ser visto como inerente ao processo de civilização, expressão da dialética social – interesse coletivo por um lado, e interesse individual, por outro. Neusa Chaves Batista⁷, em lapidar exposição, conclui que, “[...] a democracia é também um valor e como toda a gama de valores é uma construção individual e coletiva e, como tal, sempre instável. Os que aderem a ela dotam-lhe de significados, atribuem-lhe sentidos; isto é, a cada momento ela é (re)criada (re)inventada em todos os espaços de vivência pessoal e coletiva, implicando em cada indivíduo a vontade de fazê-la digna de reconhecimento social. Esta situação demanda dos sujeitos capacidade crítica de escolhas e seleção.”

1.2.1 A Democracia Representativa

Pode-se afirmar que o regime representativo, é o formato que se aplica na maioria dos Estados modernos. A democracia direta, deixada como legado pelos gregos⁸ se tornou inviável diante da vasta extensão territorial e do grande contingente populacional dos Estados.

É diante dessa realidade que, nas questões relativas ao interesse da coletividade, a escolha de representantes do povo, tornou-se a forma mais aceitável, através do qual, todos os cidadãos⁹ podem participar na formação da vontade política, onde o exercício do poder pelas autoridades governamentais é dotado de legitimidade.

Partindo dessa premissa, Silva (2002, p. 47) alerta:

⁷ Idem, ibidem, p.22.

⁸ Na Grécia antiga, as deliberações sobre questões de interesse coletivo ocorriam em uma praça pública, onde participavam tão somente os que eram considerados cidadãos. Essa praça chamava-se Ágora.

⁹ Cidadão aqui é considerado aquele que pode votar e ser votado, portanto variável de Estado para Estado.

A Democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, os sistemas eleitorais, os partidos políticos etc. Mas nela a participação é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de *escolha de representantes do povo*. (grifos do autor)

Ocorre que, essa ideologia de representatividade dos interesses coletivos, tem sido alvo de questionamentos, porque o Estado não tem sido capaz de atender de forma satisfatória aos interesses coletivos, promovendo dessa forma uma constante tensão entre governantes e governados. É nesse sentido que Batista¹⁰, também justifica a crise no modelo de representação política, “[...] porque os eleitores deixam de se sentirem representados passando a exprimir tal sentimento denunciando uma classe política que fere o objetivo central do contrato social moderno – gerir o bem comum – ao gerenciar apenas o que é de seu interesse pessoal.”

Após essas considerações, é interessante anotar o conceito que Silva (2002, p. 45) formulou para democracia representativa que, segundo ele, é vista como “[...] *um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido direta ou indiretamente pelo povo e em proveito do povo*”. (grifos do autor)

Por outro ângulo, a expressão liberal-democracia, capitaneada por Rosseau, designa uma vertente da doutrina política que, respaldada na ideologia da soberania popular, defende maior abertura concedida aos cidadãos de participarem na tomada das decisões de interesse coletivo, através do sufrágio universal, por meio de um processo eleitoral competitivo.

Dentro dessa nova perspectiva, Santos (2002, p. 51) traz ao debate a concepção não hegemônica de democracia, que está consubstanciada por um conjunto de concepções alternativas, em que a diversidade humana é reconhecida, ressaltando a necessidade de criação de uma nova gramática social e cultural. Para ele, a concepção não hegemônica de democracia,

[...] implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa indeterminação produzida pela gramática democrática, em vez apenas da

¹⁰ Idem, ibidem, p.22.

indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder. (SANTOS, 2002, p. 52)

Os modelos de democracia apresentados por Santos, apesar de antagônicos, apresentam uma base idêntica que é denominada por Kelsen de procedimentalismo¹¹. No entanto, mesmo com esse núcleo comum, a forma de interpretação do procedimentalismo aparece com fundamentos diversificados.

Enquanto que para Kelsen trata-se do método de constituição de governos, para os que se filiam à corrente não hegemônica este deve ser pensado como prática social e, por conseguinte, uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base está em um processo aberto à manifestação por parte dos sujeitos.

Santos (2002, p.46) discorda do postulado da democracia hegemônica¹², posto que, para ele,

[...] a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação das diferenças.

Comungando dos ensinamentos ora expostos, percebe-se que, novas regras de convivência política devem ser elaboradas, a partir da superação da dicotomia entre Estado e sociedade, criada pela teoria liberal.

A dinâmica democrática pressupõe o acatamento do pluralismo político como fundamento do Estado, isto porque, esta diversidade de ideologias constitui uma arena fértil para o desenvolvimento de uma cultura democrática, de modo que, na relação existente entre Estado e a sociedade civil resulte uma simbiose, onde cada um desses sujeitos seja a expressão do outro.

¹¹ Para Kelsen, o elemento procedimental da democracia é a forma como o processo de tomada de decisões remete à soberania popular.

¹² Para Avritzer (2002, p. 571), uma análise do processo brasileiro de organização societária revela um distanciamento em relação à concepção hegemônica de democracia. Ele constatou uma baixa adequação da infraestrutura de serviços públicos na maior parte das cidades brasileiras ao longo do século XX, especificamente entre 1930 a 1980. Isso se deu em decorrência do baixo nível de organização da população do país e da fortíssima tradição clientelista, com suas repercussões no sistema de distribuição de bens públicos.

Isto se fará com a construção de um regime democrático participativo alicerçado na cidadania ativa, o qual dia após dia, vem se consolidando, na medida em que tem ocorrido o aperfeiçoamento da sociedade civil, através das reivindicações para efetivar um processo de interlocução com o poder público na tomada de decisões das políticas a serem implementadas, de modo a verdadeiramente, representar os interesses das maioria.

Para que as experiências de democracia participativa obtenham êxito, as administrações municipais têm papel fundamental, através da criação de canais de interconexão que viabilizem a integração entre governo e dos diversos segmentos da sociedade, especialmente a população de menor renda. De tal maneira, que, possam ser partícipes das diversas fases do processo de planejamento e de deliberação das políticas públicas a serem implementadas nas cidades.

Resultando, assim, em melhoria na qualidade de vida de todos os cidadãos, onde a colaboração na construção do espaço público, faz com que o “direito de ser cidadão” se concretize para além do momento das eleições, além de propiciar agilidade, presteza e eficiência na gestão pública.

Em suma, levando em consideração que o envolvimento da população nas decisões governamentais se torna o instrumento de efetivação do conceito de democracia, pode-se afirmar que o regime participativo é um caminho seguro para a sociedade alcançar a estabilidade de direitos básicos como: liberdade organização, liberdade de expressão/manifestação e de reunião.

Afinal, democracia não pode ser, absolutamente, uma mera ideologia, mas um contínuo processo de afirmação dos direitos e das garantias fundamentais concedidos aos cidadãos, os quais vão sendo conquistados ao longo dos tempos.

Pode-se afirmar, pois, que, democracia é uma forma de organização a ser exercida num ambiente de liberdade política em que se busca a conciliação de diversos interesses, nas dimensões social, jurídica, econômica e distributiva.

1.2.2 A Democracia Participativa

Dentro dessa análise, percebe-se que a democracia representativa não atende aos anseios da sociedade como um todo, posto que há uma falsa ideologia

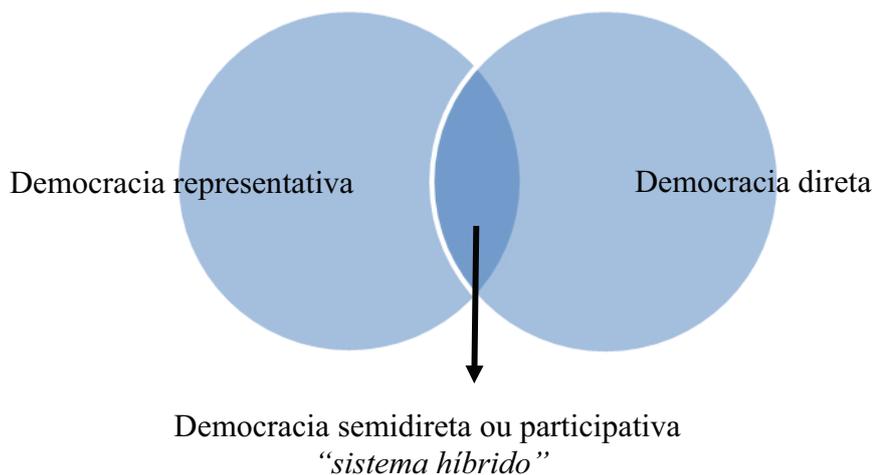
de existir a correlação da vontade expressa pelos representantes com os verdadeiros interesses/necessidades dos representados.

Logo, é premente a necessidade de reformulação dos meios de participação da população nas decisões do poder público, para que se tornem instrumentos de realização dos valores essenciais na convivência política. Isto se fará pela integração na gestão de políticas públicas de canais participativos, de maneira a resgatar a idéia de “soberania popular”, dentro de um sentido mais efetivo.

Para dar efetividade a dinâmica democrática, e propiciar o desenvolvimento de uma cultura cívica, novas condutas devem ser implementadas, de modo que, o direito cívico de participar das decisões governamentais, não se resume a escolha dos governantes e legisladores. Tais condutas pautam-se na mudança de paradigmas e na efetivação de praticas que levem à conscientização dos indivíduos, substituindo o modelo de gestão publica excludente, por uma administração mais inclusiva dos diversos segmentos sociais. Vale dizer que, no plano jurídico, a partir da CF/88, existem instrumentos que abrigam esse ideal.

Estes novos instrumentos de inserção política, caracterizados pela participação direta e pessoal dos eleitores na formação da vontade governamental, podem ser assim representados:

Figura I - Democracia semidireta ou participativa



Fonte: LENZA, 2008, p. 9

Mais do que nunca, é fundamental serem encontradas soluções efetivas de implementação de uma democracia participativa, fundada na cidadania. Para que

isto ocorra em nosso país, não é necessário aguardar a construção de um Estado Social avançado, que crie as bases da participação consciente da população.

A CF/88 foi resultado da mobilização de diversos segmentos da sociedade que forjaram a ruptura com o modelo ditatorial, contribuindo para a retomada da cidadania em nosso país. O regime democrático instituído a partir de então, estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente, (tendência para a democracia participativa).”

O programa Orçamento Participativo, enquanto um instrumento de envolvimento da sociedade na construção do espaço público, por meio de uma co-gestão dos negócios públicos, coaduna com o modelo de democracia participativa ora tratado, porque através das diversas fases inseridas na implementação do programa, desenvolve um sentimento de pertença e consequentemente de responsabilidade com o trato das questões de interesse coletivo.

1.3 Estado Contemporâneo como Estado Democrático

Discorrer a respeito da temática ora proposta requer a análise dos aspectos relativos às ideologias liberal e social. Para tentar desfazer a ambigüidade em torno dos significados das mesmas, o melhor caminho será distingui-las. Duas ordens de distinção parecem oportunas. De um lado, é preciso distinguir o Estado Liberal do Estado Social e, de outro, compreender a nova performance denominada neoliberalismo, para dentro deste novo perfil caracterizá-los como democráticos.

1.3.1 Do Estado Liberal

Dentro de uma retrospectiva histórica, o Estado Liberal que emergiu no século XVIII, cujo perfil foi delineado quando a nobreza foi rechaçada do cenário político pela burguesia que tomou o poder, ficou caracterizado por propugnar pelo não intervencionismo estatal, cujas bases foram estruturadas na ideologia da Revolução

Francesa expressa na liberdade e igualdade dos indivíduos membros de uma sociedade.

A ideologia da classe emergente, a burguesia, fundada no individualismo e o modo de produção capitalista em ascensão, apregoava que a intervenção estatal na sociedade deveria ser a menor possível, onde as forças produtivas seriam reguladas pelas leis do mercado.

Por centrar-se no individualismo, o papel do Estado era o de garantir, acima de tudo, a liberdade das pessoas. Daí o distanciamento do Estado em relação à vida social, econômica e religiosa dos indivíduos. A ideologia (liberdade e igualdade) propugnada pela burguesia foi por ela desvirtuada, pois essa classe ostentava uma série de privilégios, onde o interesse individual sobrepunha-se ao coletivo, constituindo uma sociedade desequilibrada. Destarte, o Estado de Direito¹³ proposto pelo liberalismo, alicerçado na liberdade e na igualdade dos indivíduos, alheio à ordem sócio-econômica, foi o resultado da ascensão da burguesia ao poder político que se opunha ao Estado absolutista mas, ateve-se tão somente a um conceito político-jurídico, típico do Estado-polícia.

Destaque-se que a liberdade propugnada no Estado Liberal deve ser compreendida como liberdade da burguesia, em razão de ser ela indispensável para manter o domínio do poder político. Bonavides (1996, p. 42) demonstra como essa ideologia tornou-se possível:

A burguesia, classe dominada, a princípio e, em seguida, classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social. E, tanto antes como depois, nada mais fez do que generalizá-los doutrinariamente como ideais comuns a todos os componentes do corpo social. Mas, no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já se não interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe.

Partindo dessa reflexão, Sundfeld (2002, p. 54) declara que, “[...] o liberalismo, gerador do Estado de Direito, tinha seu modelo econômico calcado no absentéismo estatal: era preciso que o Estado não interferisse nos negócios dos indivíduos, restringindo sua ação à garantia da ordem, da paz, da segurança.” É

¹³ Segundo Soares (2008, p. 197), o Estado de Direito reduziu-se a um sistema apolítico de defesa e distância perante o Estado, graças ao seu componente burguês: *laissez faire*.

dentro dessa concepção que nasceu o postulado identificador do Estado Liberal: *Laissez-faire, laissez-passer*. Propunha-se um Estado mínimo, ou seja, a ele competia apenas zelar pela ordem jurídica.

Enfim, indaga-se: o que é o Estado de Direito? Existem vários doutrinadores que se ocuparam desse mister. Destaca-se, dentre estes, Sundfeld (2002, p. 38) cujas lições são bastante elucidativas:

Assim definimos Estado de Direito como o criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.

Dentro desse contexto, é possível efetuar um liame com o constitucionalismo contemporâneo, em razão de que, nesse momento, as bases do princípio da legalidade¹⁴ são estabelecidas, ao submeter os atos da administração pública à lei e ao controle jurisdicional.

A ideologia do Estado Liberal encontrou em John Locke um dos maiores contributos. Defensor do estado de natureza que precedeu o surgimento do Estado, onde o indivíduo vivia em perfeita liberdade e igualdade, sua doutrina demonstra que a liberdade só pode existir graças à limitação do poder estatal pelo consentimento dos membros da comunidade, quando os direitos naturais individuais pertinentes à vida e à propriedade forem, legalmente, salvaguardados e protegidos.

Considera assim, que o direito de propriedade é um direito natural surgido em decorrência do trabalho desenvolvido pelo homem e, por tal razão, não poderia sofrer qualquer tipo de ingerência estatal que criasse restrições ao livre uso dos bens, em outras palavras, o indivíduo por si mesmo cuidaria dos seus interesses.

É o que se depreende do trecho da sua obra Segundo Tratado do Governo Civil, cap. V, § 27 (apud Soares, 2008, p. 193), cuja citação é inevitável:

O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos são de sua propriedade, por isso, seja o que for que retire do estado que a natureza proporcionou e ali deixou, é produto de seu trabalho, acrescentando algo que lhe é próprio, e assim se tornando sua propriedade.

¹⁴ Segundo Sundfeld (2002, p. 45), sendo expressão da vontade geral, a lei impor-se-á ao próprio Estado, quando este se ocupar do Governo e da Justiça. Nisto consiste a superioridade da lei: na virtude de ser superior e, portanto, de condicionar os atos administrativos e as sentenças.

Pela retrospectiva ora apresentada, é possível concluir que os paradigmas das concepções do Estado Liberal visavam limitar o poder político, através da divisão das funções estatais e pela materialização de direitos fundamentais, que foram postergados na vigência do Estado absolutista. A liberdade do indivíduo foi considerada como valor supremo, a tal ponto de considerar uma consequência deste, a proteção de outros valores, inclusive a igualdade.

Para Dallari (2005, p.305), esse capítulo da história política demonstrou que tal regime, na realidade, “[...] só assegurava a liberdade para os que participassem do poder econômico, posto que os que dependiam do próprio trabalho para viver ficavam cada vez mais distanciados dos poucos que detinham o capital, mal ganhando para sobreviver e sem a mínima possibilidade de progredir econômica e socialmente.”

Ao apontar as contradições apresentadas por essa ideologia, Dallari (2005) afirma que, para a consolidação de um Estado Democrático, não se pode dar primazia à liberdade, sabendo de antemão que isto gera desigualdades muitas vezes injustas, ou assegurar a igualdade de todos mediante uma organização rígida e coativa, sacrificando a liberdade. Faz-se necessária a conjugação de esforços, através da eliminação da rigidez formal, [...]. Por tal razão, o que deve ser observado é se o Estado observa os valores fundamentais de certo povo numa determinada momento histórico.

Dentro dessa perspectiva, tanto a liberdade como a igualdade aqui mencionadas devem existir. Precisam, no entanto, ser orientadas para os valores fundamentais da pessoa humana. E como isso se fará?

A liberdade humana deve ser encarada como uma liberdade social, posto que o homem é por natureza um ser social, capaz de moldar e mudar a sociedade onde vive. Essa liberdade deve, portanto, se adequar a essa vocação inerente à pessoa humana e, por isso mesmo, estabelece uma carga de deveres e responsabilidades a cada um. De tal forma que, o cidadão se vê comprometido com a comunidade em que está inserido, de modo a sentir-se co-responsável pelo seu destino e não mero espectador das mudanças sociais.

Partindo de uma reflexão nessa seara, que críticas podem ser formuladas à concepção de liberdade vigente no Estado Liberal, vez que este preconizava uma

concepção individual da sociedade, ignorando o homem como ser social e dando margem à exploração do homem pelo homem?

No que tange à igualdade, esta só foi e é concebida no seu aspecto formal. A nova concepção ora propugnada é igualdade de possibilidades, ou seja, todos os indivíduos contribuindo na sociedade, em conformidade com os méritos/dons que cada indivíduo possui. Dentro dessa perspectiva, a partir das relações de cada um com a realidade, com a sua integração, cada qual pode desenvolver sua capacidade de decisão e ação, interagindo como sujeito que interfere e transforma a realidade, tornando-se um sujeito ativo. Portanto, por essa ótica, admite-se a existência de desigualdades.

1.3.2 O Aparecimento do Estado Social

Para Sundfeld (2002) o Estado Social surgiu em decorrência da crise econômica advinda da primeira Guerra Mundial o que levou o Estado a assumir um papel ativo, quer como agente econômico – instalando indústrias, ampliando serviços, gerando empregos, financiando atividades – quer como intermediário, defendendo trabalhadores em face de patrões ou consumidores em face de empresários.

Esse novo perfil do Estado, resultado das reivindicações das classes excluídas, que não se contentava apenas com uma igualdade legal, mas buscava também uma igualdade material, levou o Estado a ampliar suas atribuições, retirando o indivíduo do isolamento e fazendo com que ele pudesse interagir com seus semelhantes e com a sociedade. Essas reivindicações giraram em torno de uma maior aproximação política que a dinâmica da democracia remete, de tal modo que no texto constitucional fossem inseridos dentre outros direitos fundamentais, os relativos à ordem do social e a ordem econômica, além da expressa divisão das atividades a serem desenvolvidas pelo Estado como garantidor e promotor do bem comum.

Partindo desse pressuposto, os textos constitucionais daí advindos¹⁵, além de cuidar da estrutura política, realçavam o dever do Estado de reconhecer e garantir a nova estrutura exigida na sociedade. O Estado saiu da inércia quanto as questões sócio-econômicas, dando lugar a uma nova postura: a de agente promotor do desenvolvimento e da justiça social, buscando minimizar as injustiças sociais através da divisão do produto econômico.

Nas lições de Bonavides (1996, p. 44), não passaram despercebidas estas mudanças de ideologia consagradas nos textos constitucionais, quando ressalta que:

O homem pisava firme na estrada da democracia, e os seus combates haviam de prosseguir, como efetivamente prosseguiram, determinando a mudança que houve, com o tempo, no sentido das Cartas Constitucionais, cada vez mais exigentes de conteúdo destinado a fazer valer objetivamente as liberdades concretas e dignificadoras da personalidade humana.

Diante dessa nova realidade, o conteúdo dos Direitos Fundamentais, elencados na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foi ampliado para a eles serem incorporados um rol de direitos sociais. De maneira que o Estado deixou a conduta abstencionista, aliando o capitalismo e a consecução do bem estar social através da garantia de direitos sociais mínimos à população como: educação, previdência social, saúde e outros mais.

Soares (2008, p. 199) acrescenta que, com essa nova ideologia, “[...] houve uma mudança de paradigma: do Estado liberal (marcado pela idéia de limitação do poder) para o constitucionalismo social (caracterizado pela participação no poder).”

Para ele, isso se deu na mesma medida em que a sociedade adquiria plena consciência da necessidade do gozo real dos direitos e das liberdades por todos os seus membros; exigia-se que fossem garantidas algumas cotas do bem-estar econômico que permitissem essa participação ativa na vida comunitária ao construir-se um novo *status* social positivo, o que significa ações (prestações) positivas do Estado.

Do mesmo modo, Bonavides (1996, p. 43) também identifica essa transformação no constitucionalismo burguês. Para ele,

¹⁵ As que surgiram nos primórdios do século XX.

O curso das idéias pede um novo leito. Da liberdade do homem perante o Estado, a saber, do liberalismo avança-se para a idéia mais democrática da plena participação de forma indiscriminada desse mesmo homem na formação da vontade estatal. A partir do princípio liberal, chega-se ao princípio democrático, do governo de uma classe, ao governo de todas as classes, rumo ao sufrágio universal. A partir do princípio liberal, chega-s ao princípio democrático, do governo de uma classe, ao governo de todas as classes, chegando no sufrágio universal.

Para Soares (2008, p. 200), “No constitucionalismo social a base da cidadania situa-se na capacidade de participar efetivamente do exercício do poder político, ou da gestão dos negócios da cidade, por meio de modalidades, procedimentos e técnicas diferentes.” Ele conclui suas observações dizendo que “[...] os sistemas de participação contemplam as formas de seu exercício, ao definir os meios diretos ou não de participação dos cidadãos no exercício do poder.”

Ao se inferir na seara de estudo do Estado Social, é imprescindível uma abordagem, mesmo que breve, a respeito da Constituição mexicana de 1917 e a de Weimar, de 1919, que delineou o Estado Social Alemão, pois as mesmas serviram de referencia para a legislação de diversos países, inclusive o Brasil, em decorrência de serem os primeiros textos constitucionais a positivar os direitos sociais, somando-se a um elenco de direitos relativos à liberdade e direitos sócio-econômicos.

A Constituição Mexicana de 1917 se torna referencia quando a questão em análise é o surgimento do Estado social. Pinheiro¹⁶ esclarece que,

[...] esta foi a primeira a estabelecer ao lado das liberdades clássicas, direitos fundados na essencial igualdade material dos indivíduos, assegurando, aos trabalhadores, direitos mínimos, como aqueles relativos à jornada de trabalho, à fixação de um salário mínimo, à especial proteção conferida aos ambientes de trabalho perigosos ou insalubres, à participação nos lucros das empresas, à proteção à trabalhadora gestante e à possibilidade de se submeter as controvérsias decorrentes do contrato de trabalho a um órgão de julgamento neutro, composto por igual número de representantes de trabalhadores e patrões e por um membro do governo.

Por sua vez, a Constituição de Weimar abrigou em seu texto um rol de normas programáticas¹⁷ de maneira tal que, reformulou as garantias institucionais,

¹⁶ Disponível em:

<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/15422/14986>, acesso em: 22 jun. 2009.

¹⁷ São normas que dependem da atuação do legislador infraconstitucional ou de ações governamentais para se tornarem efetivas.

ampliou a participação no poder e constitucionalizou direitos materiais, através da intervenção da ação estatal nas esferas econômica e social da sociedade.

Bonavides (2001, p. 208), com propriedade, traça um paralelo entre a Constituição francesa e a Constituição alemã:

A Constituição francesa de 1795 e a Constituição alemã de 11 de agosto de 1919 (a Constituição de Weimar) são os dois pólos históricos e ideológicos da programaticidade no constitucionalismo dos sistemas políticos ocidentais; a primeira, protótipo do Estado liberal (sobretudo em sua primeira fase); a segunda, do Estado social, quando este se estréia como forma ou modelo institucional. Ambos, estuário de todas as esperanças doutrinárias de uma época: a primeira, o Estado sobre a Sociedade ou pelo menos a sua já esboçada superioridade e preponderância.

Em suma, ocorreu uma regulamentação das forças produtivas, com o objetivo de fazer com que o sistema econômico pudesse operar de forma mais eficiente e garantisse direitos mínimos aos trabalhadores. Em Soares (2008, p. 206), encontram-se informações preciosas no tocante a esse assunto:

O paradigma Estado de bem-estar social foi adotado, após a Segunda Guerra pela maioria dos Estados desenvolvidos, impulsionados pelas políticas econômicas *Keynesianas* e pelo regime *fordista* de acumulação, e também como resultado do compromisso entre classes sociais, em termos de cidadania social acoplada ao crescimento econômico.

De acordo com Soares (2008) a utopia era compatibilizar, dentro do mesmo sistema, a forma de produção capitalista e as idéias socialistas, com o propósito da consecução do bem-estar social geral. Isso se deu, dentre outras formas, através de medidas como a pressão fiscal, implicando limitações e intervenções na propriedade privada. Dessa forma, preservou-se a estrutura capitalista, mantendo-se artificialmente a livre iniciativa e a livre concorrência, mas se buscou compensar as desigualdades sociais mediante a prestação estatal de serviços e a concessão de direitos sociais.

1.3.3 O Neoliberalismo

Com a assunção de uma gama de obrigações positivas pelo Estado, os gastos com políticas sociais passaram a serem maiores que a arrecadação, deste modo, no final da década de 70, os países desenvolvidos começaram a enfrentar

sérias dificuldades para sustentar o padrão até então dominante de gastos com políticas sociais. Teve início o ocaso do Estado Providência ou do Bem Estar Social

Para Dias¹⁸, o debate político e, por conseguinte, o econômico, jurídico e cultural tem girado em torno do ressurgimento do ideal liberal que, com novos contornos, passa a denominar-se neoliberalismo, em face do esgotamento da alternativa Social-Democrata do Estado Intervencionista, o chamado *Welfare State*. Santos (1999, p. 237), ao analisar a teoria liberal, constata a mudança no perfil preconizado por esta ideologia, quando assim sintetiza:

Transformada por múltiplas metamorfoses – do anarco-liberalismo de Nozick (1974) à quase social-democracia de Rawls (1972) – a teoria política liberal tem vindo a vigorar até os nossos dias e pode mesmo dizer-se que, no período do capitalismo desorganizado em que nos encontramos, conhece um novo alento, sustentado pela reemergência do liberalismo econômico.

Para se ter a exata compreensão do conceito de neoliberalismo é necessário compreendê-lo como algo distinto de liberalismo clássico, outrora tratado. Com tal mister, pode-se afirmar que, o neoliberalismo é, o resultado do encontro de duas correntes do pensamento econômico. A primeira vem da escola austríaca, surgida no final do século XIX com Friedrich Von Hayek, com a obra “O Caminho da Servidão” - 1944, que se opôs à política Keynesiana por seu intervencionismo, bem como ao Estado do Bem Estar Social pelo seu assistencialismo. A outra vertente é formada pela escola de Chicago, tendo Milton Friedman como expoente, o qual criticou a política do *New Deal*¹⁹, plano elaborado por um grupo de renomados economistas que se basearam nas teorias de John Maynard Keynes²⁰. Após a 2ª Guerra Mundial, o mundo ocidental adotou diversas políticas keynesianas, com as características que lhe são peculiares, perfilhado na intervenção estatal na ordem econômica, marcando as décadas de 50 e 60 pelo crescimento inigualável do capitalismo como modelo econômico.

¹⁸ Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=73>. Acesso 13 de maio de 2009.

¹⁹ Programa do governo de F.D.Roosevelt.

²⁰ Segundo Soares, (2008, p. 362) John Maynard Keynes já advertia, na década de 40 do século passado, sobre o perigo que defrontava a experiência democrática ante as forças do mercado financeiro mundial.

O aparecimento de dois blocos econômicos – EUA e URSS, provocou uma bipolarização política, ideológica e militar que afetou todo o mundo contemporâneo. Dentro de uma ideologia de dominação e visando consolidar sua hegemonia, os Estados Unidos da América (EUA) lançaram o Plano Marshall (julho/1947)²¹, que consistiu num programa de ajuda econômica e de investimentos aos países europeus em crise após a segunda grande guerra mundial, que dentre outros objetivos, visava conter o avanço do socialismo.

Sevcenko (2005) salienta que esse novo arquétipo de Estado desenvolveu-se a partir dos anos 70, quando algumas medidas foram tomadas pelos EUA no intuito de dinamizar o mercado internacional. Segundo ele, aconteceu, então, a liberalização dos controles cambiais e a desregulamentação dos mercados, o que ocasionou a abertura de novas oportunidades de investimento no mercado mundial, deflagrando o fenômeno denominado de “globalização”.

Dessa forma, gradativamente, o neoliberalismo adentra o cenário político, em especial por ter encontrado um terreno apropriado quando da eleição de Margareth Thatcher em 1979 e de Ronald Reagan em 1980, com a ideologia da economia do livre mercado.

Essa ideologia do livre mercado propiciou ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BM), a oportunidade de estabelecer o seu receituário aos países periféricos, através do denominado “Consenso de Washington”, instrumento que serviu para a difusão dos ideais neoliberais e visava propor soluções capazes de promover o ajustamento macroeconômico combatendo a inflação e pela redução do *déficit publico*, de forma tal que pudessem acelerar seu desenvolvimento econômico.

Tais recomendações foram inscritas num texto da lavra do economista John Williamson²², tornando-se a política oficial do FMI. Na essência, visavam subtrair dos textos constitucionais as garantias que impediam a influência e a dominação das forças econômicas, aflorando uma relação de interdependência entre os países centrais sobre os países periféricos, renegando o Estado nacional com as privatizações de serviços públicos e a abertura para a livre circulação do capital

²¹ Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall. Acesso em: 30 ago. 2009.

²² Economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro. Foi ele quem alinhou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes e quem cunhou a expressão “*Consenso de Washington*”, através da qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro.

estrangeiro. O velho clichê “o lobo se transforma em cordeiro” adapta-se perfeitamente à intenção dos protagonistas do denominado Consenso de Washington.

Sevcenko (2005) ainda alerta que, com o advento do “pensamento único” ou das políticas neoliberais, o objetivo era afastar o Estado do controle da economia, propondo um Estado Mínimo, através da abertura das fronteiras ao livre jogo das forças de mercado e das finanças internacionais; a desregulamentação dos mecanismos de proteção da economia nacional e das garantias dos trabalhadores. Trocadilhos à parte, a intenção era “liberar geral” em benefício da atuação mais desinibida das grandes corporações.

Os defensores do Estado Mínimo criticam o *Welfare State* por sua intervenção estatal e, por tal razão, atribuem às políticas públicas implementadas, seja no campo econômico ou social, as principais responsáveis pela crise que os Estados têm enfrentado. Como alternativa para contorná-la, propõem que o Estado recupere suas tradicionais funções políticas e transfiram ao setor privado a dinamização do mercado, a produção e os serviços, ampliando os investimentos para todos os países.

Decorre daí o “fenômeno da globalização”²³, cuja dinâmica tem provocado a intensificação da exclusão social, desemprego, aumento da marginalidade, por fim, o declínio do espaço público. Santos (apud Soares 2008, p. 364) afirma que:

A globalização em si pode ser considerada um retrocesso quanto à noção de bem público e de solidariedade, do qual é emblemático o encolhimento das funções sociais e políticas do Estado constitucional, gerando, em vez de abundância e riqueza, autêntica fábrica de perversidades.

Para Sevcenko (2005, p. 53), o receituário prescrito pelo FMI e BM para os países subdesenvolvidos nada mais fez do que promover, de uma forma ou de outra, o estrangulamento do Estado, posto que:

Esse receituário impunha medidas, como a desregulamentação da economia e das finanças, a derrubada das barreiras alfandegárias e

²³ Para Gildens (apud Silva 2002, p. 274), a globalização pode ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, relações estas capazes de ligar localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Já para Soares (2008, p. 360), a globalização caracteriza-se como um processo policêntrico, ao concentrar vários domínios de atividade, dentre os quais o econômico, o político, o tecnológico, o militar, o cultural e o ambiental.

comerciais, a drástica redução dos gastos públicos e serviços sociais, a privatização das empresas estatais e a eliminação de garantias e direitos trabalhistas, inclusive com o enfraquecimento dos sindicatos, de modo a permitir demissões em massa e tornar o mercado de mão-de-obra mais barato, mais dócil e mais flexível.

Diante dos argumentos já expostos, pode-se concluir que o fenômeno da globalização mitigou os princípios da democracia, isto porque, seus paradigmas romperam com a soberania popular. Dessa maneira, foram subtraídos dos cidadãos seus espaços políticos e delegaram-se competências para instituições transnacionais, visando à construção do Estado-comunidade, e para corporações multinacionais que passaram a desempenhar a prestação de serviços públicos para os quais não haviam sido legitimadas.

São nesse sentido as lições de Canotilho (apud Soares 2008, p. 366): “[...] trata-se de perda de poder e enfraquecimento do princípio democrático, em face da demonstração de impotência de governo democraticamente legitimado para arcar e responder, com eficiência, às novas demandas dos serviços públicos”.

Observa-se, na atualidade, que a teoria da democracia, quer seja observada pelo ângulo do regime ou do Estado, como propôs O’Donnell, foi mitigada em razão das adequações realizadas nos textos constitucionais e que favoreceram as políticas neoliberais. Levando-se em consideração que democracia é um processo de afirmação do povo e de garantia dos seus direitos fundamentais, o modelo de Estado contemporâneo (neoliberal) não pode ser considerado plenamente democrático, porque se fundamenta na economia de mercado, renegando a soberania popular.

Nesta nova roupagem em que se estrutura o Estado contemporâneo, o conceito de democracia também deve se adequar, já que uma coisa é certa: a natureza e a característica da democracia dependerão grandemente da maneira como os cidadãos e os líderes resolvem suas dificuldades, de forma a assegurar a supremacia da vontade popular, buscando-se a preservação da igualdade de possibilidades, com liberdade, para se construir uma ordem social justa.

Diante dessa realidade tornou-se uma discussão corrente a necessidade de elaboração de um texto que dê legitimidade à *global governance*. Para tanto, faz-se primeiramente necessário que sejam conferidos princípios democráticos à estrutura interna das organizações internacionais, propiciando mecanismos de responsabilização para reprimir arbitrariedades e impunidades, bem como que

sejam encontrados mecanismos para que a democracia deliberativa seja estendida à sociedade mundial.

Para tanto, é importante considerar que o modelo de Estado contemporâneo deve abrir oportunidades de discussão, para que, além de voz, o cidadão tenha vez, ou seja, tenha como se comunicar com interlocutores que sejam abertos à comunicação. Almeja-se, portanto, um Estado cujos detentores do poder sejam sensíveis às reivindicações oriundas dos cidadãos.

1.4 Constituição Federal de 1988: Marco para a Democracia no Brasil

O período que antecedeu a elaboração da atual Constituição da República Federativa do Brasil, foi marcado por uma ampla mobilização popular em prol da ruptura com o regime ditatorial então vigente e imposto por uma Junta Militar denominada de Comando Militar Revolucionário. Neste processo de construção de uma nova realidade para todos nós, brasileiros, os movimentos sociais²⁴ desencadeados nas décadas de 70 e 80 foram os grandes protagonistas.

Saliente-se que, sob a égide desse regime, qualquer reivindicação da população, era vista como desordem e perigo, o que provocava retaliação a qualquer tipo de manifestação que fosse contrário ao regime vigente.

Essa ampla participação popular durante o processo constituinte e o esforço implementado no sentido de serem incluídos no texto constitucional, a previsão de direitos de políticos e sociais, resultou na inserção no capítulo IV, que trata dos direitos políticos, através do plebiscito, referendo e da iniciativa popular. Além dessa previsão, o texto constitucional estabeleceu uma gama de direitos sociais que estão previstos a partir do art. 6º e demais dispositivos.

Isso revela que, a partir de 1988, o Estado brasileiro, pelo menos em tese, busca conceder ao seu povo, possibilidades de participar da vida pública, de forma que, quando é convocado através do plebiscito e do referendo, a vontade popular prevalece. No que tange à iniciativa popular, apesar de ser um instrumento relevante

²⁴ A análise sobre a importância dos movimentos sociais no Brasil não será aprofundada neste capítulo, sendo aqui suscitada apenas com o intuito de compreender o momento que antecedeu a elaboração da CF/88. Um estudo mais aprofundado sobre esse tema se fará no capítulo II, item 2.2.

para a democracia brasileira, o texto constitucional estabeleceu critérios muito rígidos²⁵, os quais dificultam e inviabilizam a sua utilização.

Toda essa abordagem histórica se fez necessária para favorecer a compreensão do regime de governo adotado a partir de então pelo Estado brasileiro. Adverte-se que esta não é, entretanto, uma tarefa fácil, uma vez que existem pressupostos explícitos e implícitos indispensáveis para que, o que foi instituído formalmente, possa ser levado ao plano concreto da realidade para os diversos segmentos da sociedade brasileira.

Indaga-se: a partir da promulgação da atual Constituição, o Brasil é um Estado verdadeiramente democrático? Alguns caminhos podem ser propostos.

Em artigo intitulado “A democracia e as dificuldades contemporâneas”²⁶, Melo afirma que, independentemente dos desacordos possíveis em torno dos critérios que definem se um determinado Estado é ou não é democrático, é possível afirmar que o Brasil, a partir dessa nova ordem político-jurídica, apesar de abrigar vários princípios que afirmam a liberdade e a igualdade de todos os homens; de estabelecer critérios para que o processo eleitoral possa ser implementado com o sufrágio universal; ter a previsão de regras destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições e consagrar a distinção entre função legislativa, executiva e judicial, nem por isto, entretanto, seu arcabouço institucional consegue ultrapassar o caráter de simples fachada, muito distinto da realidade efetiva.

Revela, pois, ser apenas formalmente democrático, porque carece de condições objetivas²⁷ indispensáveis para que o instituído formalmente cumpra sua razão de existir.

Em decorrência disso, a grande massa social não oferece resistência às manobras que são, muitas vezes, realizadas por governantes que usurpam do “poder” a eles confiados, de defensores dos interesses coletivos. Ao contrário, suas

²⁵ O art. 61, §2º estabelece que: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles.”

²⁶ Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>. Acesso em 20 de jun. de 2009.

²⁷ Inexistência de uma cultura política.

práticas revelam, antes de tudo, favorecimento dos interesses de determinadas classes, especialmente as economicamente mais abastadas.

Foi justamente para atender aos interesses daqueles que ditam a “cartilha” política que a CF/88, em 1995, no mesmo dia, sofreu cinco²⁸ grandes alterações, que expressaram a inserção no nosso país do receituário neoliberal, desfigurando o texto original no seu compromisso de construir uma sociedade “livre, justa e solidária”. Isto revela existir no nosso país um regime político de “pseudodemocracia”, porque revela uma relação de subordinação em relação aos produtores de “formulas mágicas” que garantem o desenvolvimento econômico e social, de maneira tal que, sejam implementadas por meio de pressão aos países em desenvolvimento.

Sob o olhar de Silva (2002, p. 274) tais reformas, “[...] quando “entra em cena a ideologia do neoliberalismo, como seu ingrediente, produto e condição”, não tolera que países emergentes mantenham defesas constitucionais, como aquelas, que impeçam a influência e o domínio do capital e da tecnologia globalizado, porque, no contexto do capitalismo global, a economia nacional se torna província da economia global.”

Desse modo, para que a República Federativa do Brasil seja de fato um Estado Democrático de Direito, há de alcançar a concretização dos direitos e garantias fundamentais já previstos no texto da CF/88, de tal maneira que, o povo brasileiro possa se sentir livre de qualquer forma de opressão. Para tanto, não basta o reconhecimento formal desses direitos, mas, particularmente, da criação de condições indispensáveis para fazê-los valer de fato.

Assim, a guisa de conclusão, o pleno exercício da cidadania, somente será alcançado quando, forem alcançados não apenas a melhoria do padrão econômico-social da população, mas também, que todos tenham, de acordo com Melo²⁹ “[...] um nível de discernimento político traduzido em consciência real da cidadania, valorizadora da responsabilidade social de cada indivíduo.”

²⁸ EC de nº. 5, 6, 7, 8 e 9, promulgadas em 15.08.1995.

²⁹ idem ibidem p. 49

CAPÍTULO II

AS TIPOLOGIAS DE PLANEJAMENTO URBANO E O ORÇAMENTO PÚBLICO

O presente capítulo propõe discutir acerca da participação popular no planejamento urbano e na elaboração do orçamento público, este visto como instrumento de gerenciamento dos gastos públicos governantes. Partir-se-á das reflexões sobre a ideologia do planejamento urbano e da evolução do discurso e das práticas democráticas, seus conteúdos e procedimentos.

Duchrow (2004)³⁰, em artigo intitulado de “Participação Social no Planejamento e Gestão Urbana: O orçamento participativo em Olinda”, lembra que:

[...] o número de correntes de pensamento que propõe caminhos para o planejamento e a gestão é, atualmente, bastante considerável. Vários autores vêm fazendo tentativas de estabelecer tipologias que permitam compreender as diversas manifestações das práticas de planejamento e de gestão urbana, algo nada fácil diante da riqueza de características das diferentes abordagens.

Para Souza M. L. (2006a) o planejamento pode ser analisado sob duas abordagens: inicialmente, as denominadas abordagens convencionais - que não apresentariam nenhum nível significativo de crítica em relação à referida interpretação do desenvolvimento urbano como modernização da cidade, por outro lado, as intituladas não convencionais – que, em graus e maneiras diferentes, teriam se afastado dessa ortodoxia, seja em nome de considerações de ordem ambiental (desenvolvimento sustentável), seja em nome de uma maior justiça social.

³⁰ Disponível em: <http://www.prodema.ufc.br/dissertacoes/095.pdf>. Acesso em 26.jul. 2009.

Em meio a essas diferentes abordagens, o planejamento urbano deve ser compreendido como sendo uma preparação para a próxima gestão, buscando evitar ou minimizar problemas e, principalmente, ampliar as margens dos mecanismos já existentes no ordenamento jurídico vigente, favorecendo assim a inserção popular dentro de uma perspectiva autonomista, conforme exposto no capítulo I.

Isto porque, da forma que vem sendo praticado historicamente no Brasil, o planejamento urbano tem, de forma geral, se distanciado das questões mais amplas – políticas, econômicas, sociais – que apresentam as nossas cidades. Dentro essa perspectiva que Duchrow (2004) afirma, “[...] fingiu-se acreditar, por muito tempo, na possibilidade de conquistar a harmonia social a partir de intervenções no espaço físico, operando o planejamento urbano apenas na esfera técnica, dissociada da dimensão política da gestão.”

2.1 A Ideologia do Planejamento Urbano

Antes de abordar o objeto específico deste capítulo, cabe, inicialmente, tecer alguns comentários sobre o planejamento em geral e, em particular, salientar os diversos conceitos que contribuem para melhor compreender o que é planejamento, dentro de uma perspectiva de se pensar as ações governamentais como instrumento de assegurar o bem-estar a toda à população.

O ato de planejar é fundamental e necessário. Planejar, sob qualquer ótica que se deseje analisar, tem como fim traçar um caminho para o futuro, buscando prever possíveis dificuldades e traçar possibilidades de solucionar os problemas porventura apresentados. Desse modo, o planejamento urbano também deve ter a preocupação de perceber o espaço social nas suas dimensões econômica, política e cultural, a fim de se tornar mais efetivo e concreto.

Para Filho³¹ “[...] o planejamento urbano, conforme historicamente concebido no Brasil, aparece como regulador e organizador do espaço urbano desordenado.” Com tal finalidade surgiram várias tipologias, por vezes com matizes pluralistas e democráticas, outras carregadas de cientificidade.

³¹ Disponível em:
http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joaotelmo.pdf. Acesso em 18jun. 2009.

De acordo com Souza M. L. (2006a, p. 124), essa diversidade de correntes teóricas surgiu com o propósito de “[...] reciclar o planejamento urbano [...]”. Destaca-se, dentre elas, o planejamento regulatório³², inspirado em ideias-força³³ de modernização do espaço urbano com ordem e racionalidade, e o planejamento politizado ou alternativo, inspirado nas idéias de reforma urbana proclamadas a partir de 1980.

Para Souza M. L. (2006a, p.123) a expressão planejamento regulatório foi cunhada por Brindley *et al*³⁴ e tem como característica estar voltado para o traçado urbanístico, de forma a promover a ocupação territorial de forma organizada. Para eles, é possível identificar esta modalidade de planejamento como “[...] a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal [...]”, numa concepção de ordem e racionalidade. Segundo Souza, é possível dividir o planejamento regulatório em duas vertentes: planejamento físico-territorial³⁵ e planejamento sistêmico.³⁶

Com Souza M. L. (2006a), é possível extrair que foi a institucionalização do urbanismo como profissão, ocorrido antes dos anos 20 com o ideário modernista³⁷, que constituiu a base intelectual do planejamento físico-territorial, tendo seu apogeu no período pós-segunda guerra, com a proposta de adaptação das cidades à era industrial, cujo expoente maior foi LeCorbusier.

³² Segundo Souza (2006a, p. 124), seria o Estado fazendo uso de seus poderes de controle e de disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra.

³³ Para Souza (2006a, p. 200), ideia-força central refere-se ao objetivo mais essencial perseguido no âmbito da modalidade de planejamento considerada.

³⁴ Autor de *Remarking planning. The politics of urban change in the Thatcher years. Londres: Unwing Hyman*, 1998, obra que expressa uma visão mercadológica de planejamento.

³⁵ O planejamento físico-territorial concebe o planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”. Funciona, portanto, como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas quanto ao uso da terra, ao traçado urbanístico, ao controle da expansão e do adensamento urbanos e à provisão de áreas verdes e sistema de circulação.

³⁶ Segundo Souza M. L. (2006a, p.134), essa subespécie de planejamento regulatório concebe o planejamento como um processo constante, sendo que o debate gira em torno dos procedimentos e não das prioridades do planejamento.

³⁷ Assim cunhada por ser iconoclasta – desprezo pelas tradições e particularidades culturais, históricas e ambientais locais, regionais e nacionais, usual desdém pelo legado arquitetônico do passado. SOUZA M. L. (2006a, p.129).

Acreditava-se que, através da intervenção sobre o espaço urbano, seriam eliminadas as “disfunções” geradas pelas formas “arcaicas” de uso e ocupação do solo, que eram incompatíveis com as novas necessidades geradas pela industrialização. Nascendo daí a crença de que ao ser organizada a cidade por meio de regiões urbanísticas separadas, tendo como parâmetro os percentuais de desenvolvimento de cada uma delas, somente veio agravar a situação de desigualdades sociais nos municípios.

O legado de LeCorbusier foi disseminado por diversos países, inclusive no Brasil, especialmente quando da construção das cidades de Goiânia, Brasília, Belo Horizonte e Palmas. No entanto, essa não foi a tradição do nosso país, mesmo porque a forma adotada pelos portugueses em nossa colonização propiciou a formação de pequenos povoados, cujo processo de ocupação se deu dentro das características espontâneas de crescimento.

A outra vertente do planejamento regulatório, de acordo com Souza M. L. (2006a, p. 132), denominada de sistêmica, teve como principal defensor Geddes. Conforme Lima e Mendonça (2001),

[...] esse método sugeria uma pesquisa ampla do quadro urbano antes de se fazer qualquer intervenção, analisando-se desde a demografia, a economia e a história, até as condições sociais e culturais, enfim, todos os aspectos que possibilitassem um amplo conhecimento da realidade. A ideia central continuava a ser a modernização das cidades, enfatizando, porém, a necessidade de se descobrir como as cidades “funcionam” para poder nelas intervir.

Para Souza M. L. (2006a), o enfoque sistêmico, apesar de admirado e bastante citado, nunca chegou a eliminar o planejamento físico-territorial clássico. Este último, entretanto, absorvia frequentemente elementos do enfoque sistêmico, assim como certa consciência da necessidade de se conceber o planejamento como um processo constante. Por ser uma vertente do planejamento regulatório clássico, a tipologia físico-territorial identifica-se com o *Welfare State*, ou seja, com um Estado forte e intervencionista.

A partir da década de 70, o planejamento urbano passou a integrar os debates políticos, razão pela qual, a preocupação dos governantes centrou-se na ideia de elaboração de um plano de desenvolvimento integrado com o intuito de materializar as ações planejadas, de tal forma que toda a população pudesse usufruir de melhores condições de vida.

Com esse propósito, o plano diretor deveria atuar como impulso inicial no processo de planejamento. Por isso mesmo, ele deveria adequar-se à realidade do município, ser exequível, expressar os anseios de toda a população e constituir um plano de ação que exprimisse a orientação política do governo municipal.

Para Franco (2005)³⁸, “[...] a adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos planos fazem parte de uma visão tecnocrática hegemônica na legislação urbanística do Brasil”. Comungando deste mesmo entendimento Filho³⁹, em excelente artigo, acrescenta que o planejamento urbano no país, esvaziado em seu conteúdo social, passou a ser identificado como atividade intelectual de elaboração de planos diretores, desvinculado das necessidades públicas.

Desse modo, negam-se os características da situação real da cidade, os planos diretores exteriorizam um verdadeiro receituário tecnocrático pois são associados à leis de uso, ocupação e zoneamento do solo, via de regra de caráter elitista, e vinculados aos interesses de grupos econômicos defensores da especulação imobiliária. Tudo isso contribuiu com o agravamento dos problemas da maioria da população que vive na área urbana das cidades, justamente por se desconsiderar as diversas contradições sociais existentes no regime capitalista, que desembocam em crescente tensão, intolerância e violência.

Além disso, o notório crescimento desordenado das cidades brasileiras leva a crer que a falta de preparo técnico e político básico por parte daqueles que administram a maioria de nossas cidades é, também, uma das causas da falta de diretrizes para a ocupação do solo urbano. Percebe-se que, mesmo quando existe um plano elaborado por determinada municipalidade, raramente o mesmo é posto em execução, por causa de pressões políticas oriundas dos interesses da especulação imobiliária.

Urge, portanto, a implantação de um sistema racional de planejamento, aliando mecanismos que favoreçam o crescimento econômico ao crescimento

³⁸ Disponível em: <http://www.recursoshidricos.pr.gov.br/arquivos/File/monografiamagda.pdf>> Acesso em: 23.mai. 2009.

³⁹ Disponível em: http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joaotelmo.pdf> Acesso em 18.jun. 2009.

urbano, inserido num sistema de planejamento integrado que possibilite uma hierarquização na aplicação e canalização de recursos com vistas à propiciar o desenvolvimento “integral” do espaço urbano. Mas, para que isso se torne realidade, não se pode negar, que há a necessidade de abertura para que esse “plano” seja oriundo de debates com a população. Desse modo, o resultado, certamente será mais real e efetivo.

Com as políticas neoliberais entrando em cena, a partir dos anos 80, pôde ser observado o enfraquecimento do planejamento regulatório. A partir de então, propagou-se uma nova tipologia de planejamento denominado “politizado” ou “alternativo”, oriunda do contexto de uma reforma urbana, alicerçada no ideal de uma gestão pública participativa.

São nesse sentido as palavras de Duchrow (2004), “[...] contrapondo-se à ideologia neoliberal [...] os planejadores politizados defendem a necessidade de um formato de planejamento que seja capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente promovam a melhoria das condições urbanas para o conjunto da sociedade.

Dentro desta concepção, a elaboração de planos diretores é vista como instrumento capaz de assegurar os direitos e garantias urbanas, tornando a gestão da cidade mais democrática, porque sua criação foi originária da constatação das reais necessidades/interesses da sociedade.

Ainda de acordo com Duchrow (2004), para nortear a elaboração do “Plano Diretor Politizado”, os planejadores tem de estabelecer:

[...] uma série de condições e objetivos que servem de base para uma intervenção sobre o urbano, subordinando as práticas de apropriação privada da riqueza social contida na cidade à defesa dos interesses coletivos relativos à preservação da qualidade de vida.

Uma crítica que Souza M. L. (2006a) faz ao planejamento politizado é sobre o “otimismo” da maior parte dos planejadores com relação à implementação da reforma urbana por meio apenas de planos diretores. Segundo o autor, entre a elaboração da proposta e a sua execução, interpõe-se uma série de obstáculos de ordem sociopolítica e institucional.

Vários princípios que colocam o planejamento como estratégia de enfrentamento da questão urbana estão hoje consolidados no Estatuto da Cidade –

Lei 10.257/01. Vale destacar que, essa lei veio regulamentar o art. 182⁴⁰, da CF/88, através da determinação das diretrizes gerais da política urbana. De acordo com o Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2005, p.37):

As inovações trazidas por essa lei situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal, e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

A partir de então vários desafios foram colocados para os municípios, especialmente aqueles com mais de 20 mil habitantes, que ficaram obrigados a elaborar o seu plano diretor. De acordo com essa legislação, a elaboração desses planos diretores, deve se dar com a participação da população e dos diversos segmentos da sociedade em todas as suas fases⁴¹, através de audiências públicas e de debates, o que também deve acontecer na implementação das políticas públicas adotadas.

Essa nova concepção de planejamento, de acordo com o “Guia para implementação pelos municípios e cidadãos” (2005), situa-se em três campos:

[...] um conjunto de instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma concepção de gestão democrática das cidades que incorpora a idéia de participação direta do cidadão(ã) nos processos decisórios sobre seus destinos; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Na medida em que a ideologia neoliberal avança, os seus reflexos são consolidados também na esfera do planejamento público, onde o que se percebe, é a ruptura com as reais necessidades da sociedade, pois inviabiliza a discussão e o

⁴⁰ Art. 182 da CF/88 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁴¹ Conforme art. 40,§4º do Estatuto da Cidade: No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I- a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II- a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas;
- III- o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

debate acerca das ações a serem implementadas pelas autoridades governamentais. Isso pode ser percebido pela transposição para alguns setores da iniciativa privada – mercado imobiliário - de traçar as metas a serem alcançadas, tornando deste modo, a espaço urbano um lócus em que prevalece o interesse de uma minoria. De acordo com Souza M. L. (2006a, p. 139), a preocupação com a proposição de Planos Estratégicos⁴² de Desenvolvimento tem sido freqüente nos últimos tempos, para ele,

[...] o que está em jogo não é a realização de intervenções lastreadas em uma análise profunda da realidade social e espacial (demandas, necessidades, etc.), mas a captação e decodificação de sinais emitidos pelo mercado ou, simplesmente, o atendimento de demandas específicas, razoavelmente predefinidas, relativas aos interesses do capital imobiliário e outros segmentos dominantes.

Pois bem, essa tipologia de planejamento estratégico revela a ideologia neoliberal, de transformação do espaço urbano em uma “empresa”. Os planos daí advindos estampam a negação da cidade enquanto ambiente político, local apropriado para o desenvolvimento sócio-cultural-econômico de cada indivíduo, em outros termos, é a negação da democracia. Segundo Souza M. L. (2006b, p. 152):

O Estado deveria auxiliar de forma a mais *direta* possível os interesses empresariais, o que inclui “desburocratizar”, privatizar e “flexibilizar” [...] a própria cidade deveria ser administrada como se fosse uma empresa, buscando ser competitiva perante outras cidades para atrair investimentos e turistas.

Em outro momento Souza M. L. (2006a, p.137) afirma que, dentre as tipologias de planejamento, o “planejamento estratégico” é considerado um exemplo equivocado de aplicação dos recursos públicos, por desconsiderar, *a priori*, aspectos como a democratização das decisões e o equilíbrio social e ambiental. Filho⁴³, adverte que “[...] o planejamento estratégico guarda, então, relação com o conceito empresarial, considerado como um processo reflexivo e criativo de gerenciar a mudança de uma empresa, com o propósito de competição no mercado”. Para ele,

⁴² De acordo com Souza (2006a, p.137), esse termo “[...] tem sido uma tentativa de transposição do *corporate strategic planning*, surgido no meio empresarial, para o planejamento urbano e regional no setor público.”

⁴³ Disponível em: http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joaotelmo.pdf> Acesso em 18 jun. 2009.

as cidades pensadas como empresa [...] tem que ser atrativa para investimentos relacionados mais à capacidade empresarial do que necessariamente à qualidade de vida e à inserção social das populações nestes “novos mercados”.

2.2 A Contribuição dos Movimentos Sociais no Planejamento Público

O desafio que permeia este item é compreender em que medida a presença dos movimentos sociais urbanos influenciou no planejamento brasileiro, no sentido de abrir espaço para um novo conceito de planejamento urbano marcado pela participação popular.

A crise do modelo tecnocrático-centralista-autoritário do período militar ocorreu simultaneamente à emergência e ao fortalecimento dos movimentos sociais urbanos surgidos no final dos anos 70⁴⁴, momento em que os paradigmas tradicionais do planejamento urbano começaram a ser cada vez mais fortemente questionados. Por outro lado, com o crescimento desses movimentos, especialmente das associações de moradores, surgiu uma reivindicação fundamental: a abertura de novos canais de interlocução entre governo e governados, onde os processos decisórios seriam abertos para a participação direta da população, de modo a retirar o controle da cidade das mãos dos “especialistas”.

Ressalte-se o papel relevante exercido por esses movimentos por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, na medida em que impulsionaram o debate sobre as questões urbanísticas, visando sensibilizar os constituintes em torno de temáticas ligadas à redução das injustiças sociais no meio urbano e à democratização do planejamento e da gestão urbana.

Sublinhe-se que o processo participativo propiciado pela Assembleia Nacional Constituinte em 1987, por meio da apresentação das emendas de iniciativa popular, fortaleceu e institucionalizou a capacidade legislativa de muitos movimentos sociais.

No texto definitivo da Constituição de 1988 foram inseridos instrumentos básicos para a participação popular, através da criação de conselhos de gestão para

⁴⁴ De acordo com Avritzer (2002, p. 571), “Somente nos anos 70 começou a ocorrer um processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político. As associações comunitárias proliferaram como parte de um movimento associativo generalizado de reação ao autoritarismo”.

vários serviços públicos e da instituição do referendo, do plebiscito, da iniciativa popular e da consulta popular. Nessa questão, são importantes as palavras de Avritzer (2002 p. 573):

A democratização brasileira não se limitou apenas ao processo de continuidade política. Na Assembléia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas “iniciativas populares”, levando, com a sua aprovação, a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. [...] O reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988 que levou a mudanças institucionais importantes em nível local.

Entende Boeira et al⁴⁵ que, a mobilização em prol da reforma urbana desembocou na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), formado tanto por organizações de ativistas de bairro quanto por entidades profissionais. Esse movimento conseguiu elaborar uma emenda popular sobre reforma urbana, subscrita por cerca de 130 mil eleitores⁴⁶, o que revela a preocupação do povo brasileiro com as questões de ordem local. Essa emenda, entretanto, não foi aprovada integralmente pelo Congresso Constituinte. Por tais razões, é possível dizer que, naquele momento, um dos temas marcantes foi o da relação entre a cidade legal e a cidade real, sobretudo no que tange à cidade irregular e clandestina.

Em estudo pormenorizado desses movimentos, realizado por Gohn (2003, p. 59), encontram-se os seguintes ensinamentos:

O século XX, desde seu início, imprimirá um novo caráter às lutas sociais no Brasil. O caráter urbano passa a ter tonalidade própria, criada a partir de uma problemática que advém das novas funções que passam a se concentrar nas cidades. Progressivamente a indústria, e as classes sociais que lhes são caudatárias, orientará as ações e os conflitos que ocorrem no meio urbano.

O número de movimentos sociais surgidos na década de 70 foi bastante considerável. Vale destacar os que se articularam junto à Igreja Católica, através

⁴⁵ Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000300008. Acesso em: 09.jul. 2009.

⁴⁶ Conforme regimento interno, a proposta teria que ter, no mínimo, 30.000 assinaturas dos eleitores e representar três entidades da sociedade civil.

das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e se fundamentavam na Teoria da Libertação, que pregava um discurso comunitário, anti-institucionalista, cujo trabalho foi desenvolvido junto às populações pobres da periferia dos grandes centros urbanos. Para Gohn (2003, p. 110), “[...] as pastorais nas regiões periféricas de São Paulo constituem o início da organização e mobilização popular que atravessou a década de 70 e parte de 80”.

Ricci⁴⁷, em artigo intitulado, “Movimentos Sociais Rurais nos anos 90” afirma que, “[...] o espaço institucionalizado para a prática política – partidos, o Poder Legislativo e o Executivo, organizações gerais de representação social – deu lugar a formas mais difusas, anteriormente concebidas como locais dos interesses e relações privadas: o local de moradia, o local de trabalho, a comunidade rural.”

Para Oliveira Filho⁴⁸ a presença do Estado deve ser destacada e analisada, sob a ótica de ser o detentor do monopólio da força (ou poder) na resolução dos conflitos sociais, o que pressupõe posturas ideológicas frente a esses fatos. Destarte, essa intervenção no espaço urbano propaga a ideologia dominante que mantém suas estruturas. O planejamento e a gestão do espaço urbano devem ser compreendidos, assim, no seu aspecto histórico, político e social, enquanto instrumentos de intervenção relacionados à ideologia dominante e que não possuem a neutralidade própria das ciências tecnológicas.

Conforme visto, os “planos diretores” tem sido o mecanismo de concretização do planejamento urbano no Brasil. Sob esse aspecto, Oliveira Filho ainda acrescenta que:

As razões e os conteúdos dos planos e do planejamento revelam historicamente a ideologia autoritária e elitista de suas intervenções. Isto já pode ser percebido nas “concepções antiurbanas” da primeira fase da República, passando pelo período Vargas, em que se dá a gênese da questão urbana, com o início da industrialização; no “padrão higiênico funcional” dos primeiros planos de embelezamento; na “visão desenvolvimentista” das décadas de 1950 e 1960; na “tecno-burocracia desenvolvimentista dos governos militares” e até no planejamento estratégico proposto nas décadas de 1980-1990. Desenvolve-se no país, portanto, a ideologia e a prática de planejamento e de intervenção urbana

⁴⁷ Disponível em: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/ricci.pdf>. Acesso em: 28.mai. 2009.

⁴⁸ Disponível em: http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joatelho.pdf. Acesso em 18jun. 2009.

que relaciona os problemas das cidades com o seu crescimento desordenado e que concebe o planejamento como técnica e método para a solução destes problemas.

A partir da CF/88, entretanto, avanços significativos foram alcançados, particularmente no que se refere à democratização da esfera pública. Costa⁴⁹ entende que foram inseridas formas de democracia direta, possibilitando maior controle social da gestão estatal para atender aos “clamores de participação nas decisões públicas, incentivando assim a descentralização político-administrativa”.

Em julho de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a democracia participativa ganhou novo alento. Isto porque, conforme visto anteriormente, em vários de seus dispositivos, vieram expressas a necessidade de serem conjugadas, na formulação de políticas públicas, a mediação entre os interesses dos diversos segmentos da sociedade. Isto se fará por meio da realização de audiências e consultas públicas, da transparência na gestão e da publicidade dos atos ali praticados. Esses elementos unidos podem favorecer, a ruptura com uma tradição encontrada em grande parte dos municípios brasileiros, que são políticas de cunho paternalista, populista e clientelista.

Por fim, com relação a previsão nessa legislação acerca da gestão orçamentária participativa, como parte integrante do planejamento e gestão das cidades, é o objeto de análise do próximo sub item.

2.3 A Gestão Orçamentária Participativa - Aspectos Historicos

Neste sub capítulo, o foco da pesquisa centra-se no conhecimento do orçamento público e de seu papel enquanto instrumento que estabelece a capacidade de investimento a serem implementados nas políticas governamentais, ou melhor, como um ferramenta de gerenciamento e de controle dos recursos públicos, com o intuito de promover o crescimento econômico e social.

⁴⁹ Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000500003&script=sci_arttext. Acesso em 21.dez.2008.

No Brasil a história de elaboração do orçamento público pode ser dividida em dois momentos, orçamento público no Império e o orçamento público na República.

A estruturação orgânica do Estado brasileiro iniciou a partir da chegada da família real, em 1808. Com tal mister, foi criado o Erário Régio, semelhante ao que hoje é conhecido de Ministério da Fazenda, cuja atribuição era a de organizar e administrar as questões financeiras do novo Estado.

No entanto, somente a partir de 1824, com a primeira Constituição brasileira, foi dada a competência ao Poder Legislativo para a fixação das receitas e despesas públicas, além de exercer o papel de órgão fiscalizador dos gastos públicos. Vale ressaltar que, somente em 1830 foi aprovado um Decreto Legislativo, com a finalidade de normatizar o orçamento público.

Já no período republicano, nascido a partir da Constituição de 1891, a grande característica foi que, a iniciativa para elaboração do orçamento público era oriunda de proposta do Executivo, que seria remetida ao Legislativo para apreciação e final redação.

Para Koscianski⁵⁰(2003, p. 59) a partir da Constituição de 1937, durante o Estado Novo, foi criado constitucionalmente o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para, dentre outras relevantes funções, elaborar o orçamento e coordenar as ações de planejamento do governo, era subordinado diretamente ao Presidente da República. Em 1939, um departamento de administração acabou sendo criado também em cada Estado, ao qual era submetido para aprovação o orçamento dos Estados e os de seus Municípios.

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

É dentro dessa análise histórica que, importa abordar acerca da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que teve como objetivo estabelecer as normas gerais, através

⁵⁰ Rogério Koscianski tese de doutorado: O Orçamento-Programa como instrumento de Planejamento e Gerenciamento Públicos. (2003) Disponível em: <http://www.tede.ufsc.br/teses/PEPS3605.pdf>. Acesso em 20 de Out. de 2009

de um modelo orçamentário padrão, para a elaboração e controle do orçamento de todos os entes federativos, e que ainda está em vigor.⁵¹

Com o advento do Decreto-Lei 200/67, implementou-se a descentralização administrativa, dividindo a administração pública em: direta e indireta, o que persiste até os dias atuais, instituindo como obrigatoriedade para toda a administração pública a necessidade de formulação do planejamento das ações governamentais, ocasião em que houve a criação do denominado orçamento-programa, que será abordado adiante. Souza M. L. (2006a, p. 342), ao analisar os aspectos históricos do orçamento público, acrescenta que,

O Orçamento é encarado, nos marcos do pensamento e da prática conservadores, como algo puramente técnico, um instrumento de gestão econômica politicamente neutro, quando, na verdade, ele possui um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de decidir sobre os fins, e não apenas sobre a otimização dos meios: isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população.

Pela retrospectiva histórica apontada pode-se afirmar que, apesar de ter previsão de elaboração do orçamento público, houve um período em que, as gastos públicos eram desvinculados de qualquer ação planejada dos governantes. A literatura denomina essa fase de “orçamento tradicional”, e tinha como ênfase o “gasto”, ou seja, eram realizadas as previsões de receita juntamente com a autorização da despesa, de tal forma que, o dinheiro público era gasto de uma forma improvisada, sem qualquer espécie de controle.

A partir de 1988, com a promulgação da atual Constituição, houve uma mudança substancial na política orçamentária, estabelecendo, inicialmente, que, a iniciativa das leis orçamentárias fica a cargo do chefe do Poder Executivo. A nova estrutura conferida ao orçamento público, deve compreender a elaboração de três espécies de leis, a saber, a do plano plurianual, a de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, além de devolver ao Poder Legislativo, a prerrogativa de emendar o projeto orçamentário oriundo do Executivo. Deste modo, o legislador constituinte, buscou através de um complexo normativo, promover uma melhor gestão do dinheiro público.

⁵¹ Art. 1º - Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra "b", da Constituição Federal.

2.3.1 O Orçamento-Programa

Considerando que o estudo das diversas técnicas⁵² de elaboração e de execução do orçamento público tratar-se de um tema abrangente e complexo e, não obstante o conhecimento de cada uma delas ser interessante, para melhor compreensão do objeto central da pesquisa que é o Orçamento Participativo, abordar acerca do denominado orçamento-programa é suficiente pois, é nesta seara que se insere o OP. Nesse sentido, inicia-se este sub capítulo com os ensinamentos de Sant'Anna (2004)⁵³ acerca dessa modalidade,

Foi criado no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200/67, consagrou a integração entre o planejamento e o orçamento público, uma vez que, com o seu advento, surgiu a necessidade de se planejar as ações, antes de executar o Orçamento. Era preciso, antes de fixar as despesas ou distribuir as receitas, saber quais as reais deficiências ou necessidades da população e categorizar as ações necessárias visando à correção ou minimização dos problemas. A ênfase no orçamento-programa eram as realizações, ou seja, interessava o que o governo realizava.

Nessa linha de raciocínio, vale destacar o conceito de Orçamento-programa estabelecido pela ONU (apud Giacomini, 2009, p.161):

[...] um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas.

No Brasil, a análise do orçamento programa pode ser considerada em duas fases. A primeira, denominada de “orçamentação de planos”, os planos governamentais para serem implementados, necessitavam de ter uma previsão dos

⁵² De acordo com Giacomoni (2009, p. 160) podem ser citadas, por exemplo, o Orçamento de Desempenho e o Orçamento Base Zero.

⁵³ Disponível em: <http://www.concursopublico.trix.net/OR%C7AMENTO-PROGRAMA.htm>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

recursos, os objetivos buscados e uma programação de gastos. Isso se deu por exemplo com o Plano de Metas, em 1956.

Na segunda fase, denominada de “planejamento-orçamento”, onde partindo-se do custo para execução do programa, determinava o recurso orçamentário. Para Koscianski (2003, p.67) havia “[...] uma relação direta entre dispêndios e o cumprimento do objetivo proposto.”

Partindo dessas noções, pode se dizer que o orçamento-programa foi um avanço e trata-se de uma técnica mediante a qual, viabiliza-se a execução de um programa de trabalho desenvolvido pelos diversos órgãos que integram a administração pública, estipulando os gastos a serem feitos e os objetivos a serem alcançados, de forma a conjugar planejamento das ações governamentais com a disponibilidade orçamentária.

2.3.2 O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamentos Anuais

Conforme visto, a CF/88 estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração do orçamento público para todas as esferas da federação, através da exigência de três espécies normativas como instrumento de planejamento e gerenciamento dos recursos públicos, desse modo o ciclo orçamentário é composto de: um Plano Plurianual de Aplicação (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamentos Anuais (LOA). Deste modo, busca-se adequar as ações/políticas governamentais às reais condições financeiras de cada ente federativo de uma forma mais racional a longo, médio e curto prazo.

Com o intuito de evitar a descontinuidade das ações governamentais, quando do término do mandato do governante, seja Presidente da República, Governador ou Prefeito, a CF/88 introduziu o PPA, como um instrumento de planejamento de médio prazo - quatro anos -, que deve ser elaboração no primeiro ano do mandato, de modo a proporcionar uma melhor compatibilização entre o planejamento e orçamento, propiciando maior controle dos gastos públicos. Tem como principal finalidade a produção de bens e serviços visando a promoção do bem-estar da

coletividade, mas que demandam certo tempo para serem alcançados, a partir daí é elaborado o orçamento público anual.

Na enciclopedia wikipedia⁵⁴ pode ser encontrado o seguinte: “A cada ano, será realizada uma avaliação do processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante o período quadrienal – não só apresentando a situação atual dos programas, mas também sugerindo formas de evitar o desperdício de dinheiro público em ações não significativas.”(grifos do original)

Assim, alicerçado no PPA e para cumprir a determinação constitucional, a LDO é elaborada pelo chefe do Poder Executivo, que a encaminha para tramitação no Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, podendo ser efetuadas “emendas parlamentares”.

Conforme disponibilizado no site da Câmara dos Deputados Federais⁵⁵ essa emendas tem por finalidade,

[...] aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos. Desse modo, identificam as localidades onde desejam que sejam executados os projetos ou inserem novas programações com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam.

Com base no art. 165,§ 2º da CF/88 percebe-se que há uma vinculação da LDO com a LOA. Veja-se:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Dentro desse contexto Gonçalves (2005, p. 37) acrescenta que,

A Lei de Diretrizes Orçamentárias representa uma colaboração positiva no sentido de tornar o processo orçamentário mais transparente, como também contribuiu para a participação mais ampla do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas. Prioriza as metas do Plano Plurianul e orienta a elaboração do Orçamento Geral da União.

⁵⁴ Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Plurianul](http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Plurianual), Acesso em 21 de outubro de 2009.

⁵⁵ Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/interacao/orcamento/resumo_topico_orcamento.asp. Acesso em 21 de outubro de 2009.

Pela análise, é possível considerar a LDO como o paradigma estruturante das metas e objetivos governamentais porque a partir dela, torna-se possível averiguar a conjugação entre estes e a concretização do que fora ali programado como diretriz.

Destarte, conforme preve a CF/88, a LOA compreende a elaboração de três tipos distintos de orçamentos, a saber ⁵⁶: Orçamento Fiscal, que se refere aos poderes da União, os Fundos, Órgãos e Autarquias e também as fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso I, da CF/88); o Orçamento de Seguridade Social, que dentre outros, compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social quer sejam da Administração Direta ou Indireta (art. 165, § 5º, inciso III, da CF/88) e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, em conformidade com o art. 165, § 5º, II da CF/88, relaciona-se às empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Ressalte-se que os orçamentos fiscal e de investimento acima referidos devem estar em conformidade com o plano plurianual, os quais terão entre suas finalidades a de buscar a redução de desigualdades inter-regionais, observado o critério populacional.

Partindo da análise de Costa (2002)⁵⁷, o que se pretende, portanto, é que,

[...] o orçamento público seja um canal de viabilização de políticas públicas voltadas para a satisfação dos interesses da coletividade, na medida em que consubstancia os planos do governo e lhes permite a execução de forma equilibrada e flexível, tendo em vista, antes de aspectos contábeis e formalísticos, a consecução do desenvolvimento social em seus diferentes ângulos.

É oportuno destacar que, apesar de ser concedida aos governantes a legitimidade para decidir acerca dos investimentos que deseja realizar, existe uma parcela do orçamento público em que as receitas são vinculadas à determinação do legislador constituinte. Diante disso, Costa (2002) adverte que “Tal exigência faz

⁵⁶ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_03.asp. Acesso em 21 de out. de 2009.

⁵⁷ Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>. Acesso em: 30.jan. 2009.

diminuir, de modo sensível, a ação discricionária do administrador na eleição de prioridades e também retira das assembleias populares considerável parcela do poder de disposição sobre o orçamento.”

É dentro dessa seara que o orçamento público não pode ser compreendido apenas em função do fator financeiro. O orçamento moderno deve estar vinculado, portanto, às atividades de planejamento. Na realidade, o orçamento é um modo de materializar o planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações do dinheiro público em projetos e atividades previamente delimitadas. Deste modo, a dinâmica do processo de planejamento orçamentário em nosso País, impõe uma conjugação integrada de três instrumentos legais, visando fazer com que não haja malversação do dinheiro público.

CAPÍTULO III

A DINÂMICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO UM IDEAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A história política brasileira ficou marcada pela ausência de mecanismos jurídicos de caráter pluralista e participativo, o que teve relação direta com o modo de gestão pública de acesso quase que exclusivo para a elite dominante. Como consequência, a ingerência de ideologias clientelistas na definição de políticas públicas, implicou no crescimento das desigualdades sociais em nosso País.

Com o intuito de buscar a ruptura com essas práticas, ou pelo menos amenizá-las, as mobilizações sociais que antecederam a elaboração do atual texto constitucional, associadas à existência de atores políticos que compartilharam com esses movimentos e com as associações civis o desejo de ampliar a participação política, contribuiu para que a CF/88 elencasse importantes mecanismos participativos.

A partir de então, a história relata que em várias administrações municipais desencadeou um esforço conjunto entre governantes e governados na definição das políticas públicas a serem implementadas, o que não significou e nem significa, de forma alguma, perda de parcela do poder dos governantes. Tratou-se, tão somente, de compartilhar, de dividir responsabilidades no trato da coisa pública.

Com o escopo de conhecer um dos instrumentos que tem sido aplicado nas administrações municipais de diversas localidades, nesse capítulo, abordar-se-á acerca da dinâmica para efetivação do OP. Alguns fatores contribuíram para alcançar a efetivação desse instrumento de co-gestão da coisa pública. O primeiro deles, a existência de algumas experiências semelhantes em um ambiente político de lutas sociais que buscavam a reconstrução das instituições democráticas, o

segundo, com a redemocratização do nosso País, a elevação dos Municípios à categoria de ente federativo, o que resultou em maior autonomia conferida aos mesmos e, por fim, a ideologia “participacionista” propugnada pelo PT como forma de integração da democracia representativa com a participativa.

Deste modo, a literatura especializada informa que, muitos governantes locais adotaram instrumentos⁵⁸ que visavam estimular a cooperação dos diversos segmentos da sociedade em prol de alcançar a boa governança urbana dentre estes, destaca-se o OP. Para Celina Souza⁵⁹ “[...] o OP é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório.”

Este programa tem sido objeto de estudos para vários cientistas políticos e servido como referencia para outros países⁶⁰. Essa visibilidade alcançada pelo o OP será explicada detalhadamente ao longo desse capítulo.

3.1 As Origens do Programa

Em meio a um ambiente político pouco propício ao desenvolvimento de praticas participacionista, a literatura registra que, ainda na década de 70, alguns

⁵⁸ De acordo com Celina Souza o programa mais bem-sucedido acabou sendo o sistema de mutirão para a construção de moradias para a população pobre.

⁵⁹ Artigo intitulado “Construção e Consolidação de Instituições Democráticas – o papel do orçamento participativo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400010&script=sci_arttext. Acesso em 04 de fev. 2008.

⁶⁰ O OP de Porto Alegre foi selecionado para o Habitat II (Segunda Conferência Mundial sobre Assentamentos Urbanos) da ONU, em Istambul. Esta ocorreu em 1996, quando cerca de 15 mil pessoas de todo o mundo discutiram o destino das cidades e os assentamentos humanos do planeta. Seu principal objetivo foi discutir assuntos relativos à política urbana e habitacional. Saliente-se que o PT teve uma participação expressiva em Istambul, participando diretamente da delegação oficial, da Assembleia Mundial de Cidades, dos diversos fóruns e debates ocorridos na conferência, das exposições de ONGs e prefeituras, além de ter apresentado projetos exemplares reconhecidos como *Best Practices*. Desta forma, o modo petista de governar levou até o Habitat II a discussão sobre o governo das cidades baseado na cidadania, na participação, gerando formas de controle social e constituindo esferas públicas não estatais, dando grande ênfase ao OP de Porto Alegre. Este último foi indicado pela UNICEF como uma das 40 melhores práticas selecionadas pelo Habitat. ROLNIK, Raquel. Cidades: O Brasil e o Habitat II. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2234> . Acesso em: 15 abr. 2009.

municípios⁶¹ governados pelo MDB - Movimento Democrático Brasileiro, como forma de oposição ao regime vigente, esboçaram políticas participativas. Naquela ocasião, existiam dois partidos políticos⁶², o MDB, como partido de oposição e o outro, a ARENA – Aliança Renovadora Nacional, que dava sustentação política ao governo militar. Deste modo, os prefeitos partidários dessa ideologia participativa, encontraram grandes dificuldades de repasse de recursos federais para aplicação em seus respectivos municípios por serem filiados ao partido opositor⁶³, fato este que forçou, logo após as eleições, a filiação ao partido governista e conservador - a ARENA.

Em decorrência das lutas sociais difundidas em prol da redemocratização do País, a partir de 1985 as capitais passaram a realizar eleições para escolha de representantes para o Executivo. Aqueles que traziam como ideologia a integração popular na gestão administrativa, tiveram a oportunidade de concretizar esse ideal de compartilhar responsabilidades com a sociedade civil, isso se deu em cidades como: Fortaleza, Recife, Curitiba e, após a promulgação da CF/88, dentre outras São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Com a promulgação da CF/88, o anseio pela integração de esforços entre sociedade civil e governo em prol de alcançar a satisfação dos reais interesses coletivos, difundiu-se para outros municípios, dentre os quais e somente a título de ilustração podem ser citados⁶⁴: Belém (PA), Santo André (SP), Diadema (SP), Jaboticabal (SP), Santos (SP) São Bernardo do Campo (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Vitória (ES) e Vila Velha (ES).

A partir da década de 90, este programa foi difundido por entre vários outros municípios. Dentre estes, o OP implementado em Porto Alegre foi o que alcançou maior relevância e que tem sido alvo de análise por todos aqueles que intentam conhecer a dinâmica desse programa. Segundo relatos de Pires R. (2008) até 2004 foram registrados 194 municípios que buscaram concretizar essa prática.

⁶¹ Celina Souza, Moysés (2005a) e Souza (2006) registram as seguintes experiências em: Piracicaba (SP), no período de 1977-1982; Lages (SC) e Nova Esperança (ES).

⁶² O Ato Institucional nº2 determinou a extinção do pluripartidarismo e instaurou o bipartidarismo.

⁶³ Segundo registros de Castro (apud Celina Souza).

⁶⁴ Dados obtidos em Pires V. (2001, p. 40).

De acordo com Sánchez (2002, p. 14), “O Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional [...]”, cuja bandeira ideológica é a participação popular para a tomada de decisões de interesse coletivo. Essa agremiação partidária ganhou destaque no cenário nacional a partir de 1982, momento em que, pela primeira vez, disputou as eleições municipais em diversas cidades. Segundo Pires, V. (2001, p. 45):

[...] por ser um partido fortemente enraizado nas classes populares [...] e tendo nascido como fruto da articulação de setores marxistas leninistas, o PT se constituiu numa agremiação que, diferente das demais, tinha propostas e uma disciplina que o faziam uma verdadeira máquina partidária: operante e eficaz na defesa e implementação de propostas progressistas e originadas nos setores sociais política e economicamente marginalizados.

Há que se registrar que, conforme visto anteriormente, essa bandeira ideológica foi inicialmente difundida pelo MDB, atualmente PMDB, cuja concepção estava fundamentada no ideal de cooperação entre governo e sociedade na implementação de pequenas intervenções urbanas. Nesse sentido as palavras de Celina Souza⁶⁵ são conclusivas: “Apesar de o objetivo ter sido governar com a participação popular, não havia organização da comunidade e o governo local interveio para promover a mobilização e estimular a criação de associações comunitárias.”

3.2 Orçamento Participativo no Brasil: Rompendo Resistências

No tocante à administração pública, o OP apresenta-se como um instrumento capaz de mitigar algumas práticas anti-democráticas usualmente encontradas na gestão pública. Para Sánchez (2002, p. 14), “[...] configura uma nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático.”

Santos (2002, p. 467) elenca três princípios fundamentais ao tratar do orçamento participativo: (1) Participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum

⁶⁵ Idem. *ibidem*, p.71.

status especial atribuído a qualquer organização, inclusive às comunitárias; (2) Combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) Alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros, cuja implementação cabe ao Executivo.

Para ele, o principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado na gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários. Já para Somarriba (2001), o objetivo primordial do OP é a ampliação de direitos de cidadania e diminuição das desigualdades sociais.

Por tudo isso, é possível afirmar que este modelo de gestão pública integra a participação dos cidadãos na gestão estatal e aumenta o controle das ações da administração pública por parte da população, contribuindo para o alargamento da esfera pública. Durante a efetivação do programa, porém, vários desafios são apresentados e, para que os mesmos sejam superados, exige-se um esforço continuado por parte de todos os envolvidos.

Autores como Costa (apud Celina Souza), demonstram ceticismo em relação às experiências participacionistas, argumentam que elas tendem a transformar líderes populares e suas associações em intermediários de interesses políticos que se afastam das necessidades da população. Conclui dizendo que “[...] a cultura política que emerge após regimes autoritários e uma sociedade civil ativa são difíceis de conciliar e que a esfera administrativa não é a melhor situação para a construção de formas de vida democrática.”

Diante da inconformidade e da incredulidade no que diz respeito à democracia representativa e seus principais mecanismos de tomada de decisões, autores da ciência política apresentam três problemas relacionados à participação popular: a apatia, a abulia e a acracia políticas. Para tanto, parecem realmente úteis as ponderações apresentadas por Neto (apud Modesto, 2001, p. 4):

- a) apatia política (falta de estímulo para a ação cidadã);
- b) abulia política (não querer participar da ação cidadã, é dizer, recusar a participação);
- c) acracia política (não poder participar da ação cidadã).

Pois bem, analisemos uma a uma essas situações, lembrando que o OP rompe resistências quando propõe soluções frente a esses desafios, visando a revitalização do regime democrático.

A primeira – a apatia política – pode ser solucionada quando o programa propicia aos cidadãos conhecimento sobre seus direitos e deveres, a partir da existência de espaços de diálogo entre a administração pública e a população em um ambiente aberto, em que críticas são aceitas e, de forma reflexiva e de comum acordo, decisões são tomadas.

No que tange à segunda situação – de abulia política –, é possível romper com o ceticismo da população, na medida em que se executa o que foi decidido e inserido na peça orçamentária. Isto faz com que a população, ao perceber a fiel execução das decisões, sinta-se mais segura e confiante em relação ao programa.

Por fim, a acracia política pode ser solucionada a partir da ruptura com o formalismo administrativo, ao se proporcionar a integração de todos os munícipes no debate sobre os interesses da cidade sem qualquer tipo de critério discriminatório, como, por exemplo, o nível cultural ou econômico.

Apesar de ter sido e de ainda ser alvo de críticas, o que é salutar, quando se pensa num regime democrático, pode-se afirmar que o Orçamento Participativo é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania, assim como para a exorcização do populismo, que tão mal fez e faz a ela. (PIRES, V. 2001, p. 68)

No atual estágio de desenvolvimento do regime democrático, conforme apresentado no Capítulo I, a estrutura normativa vigente⁶⁶ no Brasil, apesar de conceder espaço para a participação popular (democracia participativa), ainda é pouco utilizada pelos gestores públicos. Como afirma Modesto (1999)⁶⁷, é necessário lembrar que, no plano dos fatos, há muito terreno a percorrer. É primordial investir, o máximo possível, no despertar maciço de uma consciência crítica e construtiva, de uma consciência de direitos.

⁶⁶ Especialmente depois da CF/88 e da elaboração do Estatuto da Cidade.

⁶⁷ MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>. Acesso em: 04 mai. 2008.

3.3 Dinâmicas para Implementação do Orçamento Participativo

É inegável a oportunidade de transformação social que uma prática bem sucedida do OP oferece. Existem, porém, condições mínimas para que isso ocorra. Não é, portanto, um “modelo” padrão de OP que vai garantir as mudanças sociais nos municípios onde a experiência de participação é fraca.

Para se obter o resultado desejado, ainda na visão de Pires, V.(2001), devem ser observados alguns princípios, como o da autonomia⁶⁸ dos movimentos, da co-gestão, da substituição das reivindicações por prioridades, da organização e mobilização como formas de disputa por recursos e, por fim, o da transparência. Para ele, apesar de não haver uma metodologia “fechada” que sirva de modelo a ser adotado, “[...] o jogo do poder deve ser feito com um mínimo de regras, que delimitam mas não engessam, havendo espaço para a disputa sempre que a discordância se colocar, induzindo cada uma das partes a reunir suas forças para ganhar”. (PIRES, 2001, p. 108)

É necessário, portanto, que prefeitura e população organizada busquem interagir de diversas maneiras. Para isso, deve existir flexibilidade para escolhas a cada etapa do processo, com o objetivo de efetivar um projeto não necessariamente consensual, mas negociado, até chegar ao ponto em que ambas as partes, ganhando aqui e perdendo ali, concluam que, juntas, podem implementar as prioridades eleitas, tudo aliado á garantia de fiscalização por parte de ambas.

A dinâmica utilizada para a implementação do OP costuma ser reproduzida dentro dos parâmetros criados em Porto Alegre. Isso se deve porque, naquela cidade essa experiência de inserção popular na esfera pública, construiu canais efetivos que permitem a mais ampla integração da população nas diversas fases existentes no processo.

Mas, mesmo inexistindo uma “receita” para a sua implantação, alguns aspectos em comum podem ser identificados: inicia-se com a divisão dos municípios em regiões, com uma subdivisão em sub-regiões, bairros ou distritos, onde ocorrem as assembleias através de discussões temáticas e/ou territoriais, nesta ocasião são eleitos os delegados para participarem de um Conselho realizado anualmente, onde

⁶⁸ Tem por finalidade evitar a cooptação.

representarão uma temática ou região nas negociações diretas com o governo para a formulação da peça orçamentária.

Para a realização das assembleias de eleição das prioridades a serem implementadas, eram convidados os secretários e técnicos dos diversos órgãos, para fornecerem esclarecimentos úteis à comunidade. Nesta ocasião, eram feitas ponderações acerca da real possibilidade de serem concretizadas, devido à existência de restrições legais e financeiras que devem ser respeitadas pelo Poder Executivo. Este fato pode ser constatado pelas declarações da Senhorita Maria Paixão, chefe de gabinete na gestão do então prefeito de Goiânia, Pedro Wilson:

Sempre que havia as reuniões com a comunidade, para eleições das prioridades, nós convidávamos alguns representantes das pastas para esclarecer a população sobre as possibilidades e, principalmente, sobre as necessidades de se efetuar aquela ou esta obra. Por exemplo, se iríamos discutir sobre a construção de escolas, eram convidados representantes da Secretaria de Educação para nos auxiliar nas reuniões.

Neste mesmo sentido, salienta Souza (2006, p. 141) que,

[...] a instância definidora final quanto às adaptações singularizantes devem ser, de um ponto de vista político, os próprios cidadãos, e não os planejadores profissionais. Estudiosos de estratégias, instrumentos e técnicas de planejamento e gestão urbanos podem e devem colaborar com balizamentos para o debate público [...].

Conforme destacado, em razão de ter sido o OP de Porto Alegre aquele que serviu, e ainda serve, de paradigma para outras cidades, dentro e fora do Brasil, discorrer-se-á apenas acerca da metodologia ali implementada.

O OP nesse município teve início na gestão de Olívio Dutra, com a vitória do PT na eleição para prefeito em 1989. De acordo com Moura (1997, p. 34), isto possibilitou que “[...] os valores dos participantes fossem inseridos e ponderados, tanto na priorização dos problemas, quanto na formulação e implementação de soluções alternativas”.

Santos (2002, p. 466), ao analisar esta experiência, constata que se trata de:

Uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento.

Inicialmente, a cidade foi dividida em 5 regiões, sendo posteriormente alterada para 16 regiões, o que se mantém até a atualidade, onde foram realizadas as assembleias regionais em 6 plenárias temáticas.. Neste sentido, Santos (2002, p. 470) afirma que:

O OP está articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. Há dois ciclos [...] de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. As assembleias e as reuniões têm uma tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo.

No que tange à dinâmica do projeto, Souza (2006, p. 345) resume a metodologia do OP adotada nessa cidade em quatro etapas:

1ª etapa (Primeira Rodada): exposições didáticas do governo em cada subunidade espacial, a fim de atrair e esclarecer novos participantes; perguntas e críticas dos participantes; falas dos representantes do Estado; eleição de delegados [...].

2ª etapa (Rodadas Intermediárias): governo presta informações técnicas, discussão e escolha das prioridades de investimentos em cada localidade.

3ª etapa (Segunda Rodada): eleição dos [...] conselheiros, que comporão, ao lado de representantes do Estado (sem direito a voto), da federação de associações de moradores e do sindicato dos municipais, o conselho do orçamento participativo; entrega dos documentos com as prioridades de investimentos.

4ª etapa (Elaboração da peça orçamentária): elaboração da matriz orçamentária pelos técnicos do governo; posse de novos conselheiros; conselheiros discutem e deliberam sobre a matriz orçamentária; peça orçamentária final é elaborada e enviada à Câmara de Vereadores para apreciação e votação. (grifos do autor)

Dentro dessa estrutura, o Conselho do Orçamento Participativo – COP – é uma esfera de suma importância para a realização do projeto. Durante as reuniões desse conselho, os conselheiros escolhidos pela população tomam conhecimento da parcela da receita destinada aos investimentos, formando, a partir de então, a composição de dados para a elaboração da peça orçamentária. Nos dizeres de Santos (2002, p. 480):

Nele, os cidadãos eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para a distribuição dos recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas. Nas sessões do Conselho, a mediação institucional entre os cidadãos e as organizações da

comunidade, por um lado, e o governo municipal, por outro, quanto às decisões orçamentais, é conduzida ao nível mais concreto e intenso.

Para que o projeto seja bem sucedido, portanto, é necessária a utilização de uma metodologia adequada. É neste sentido que a divisão deste em fases possibilita sua aplicação, propiciando aos participantes maior clareza e dinamismo.

Enfim, de acordo com Marquetti (2008, p. 33), é possível resumir a dinâmica do OP de Porto Alegre como uma “[...] estrutura institucional na forma de pirâmide, constituída por assembléias regionais e temáticas, Fórum de Delegados e Conselho Municipal do Orçamento Participativo”.

Ressalte-se que, não obstante o OP de Porto Alegre seja o referencial mais buscado quando se tem a finalidade de implantá-lo na gestão pública, nem todas as adaptações feitas para atender às realidades lá surgidas são acatadas nos programas das demais municipalidades que optam por adotá-lo. Conclui-se, portanto, que o OP é um mecanismo semelhante à régua de Lesbos⁶⁹, isto é, tem se mostrado bastante flexível, podendo ser adaptado aos municípios com pequena população até às megalópoles.

3.3.1 Controle do Orçamento Participativo

O OP, entendido como um instrumento que promove o elo entre a administração e a população na gestão da coisa pública, é indício de uma salutar renovação dos mecanismos até então vigentes no regime democrático. Isto porque o programa abre espaço para o controle gerencial prévio, através do acompanhamento da execução dos resultados almejados. Esse acompanhamento é possível, porque o governo torna as contas públicas transparentes, na medida em que efetua as prestações de contas não só para os Tribunais de Contas, mas também para a população.

Analisando-se a metodologia do OP, percebe-se que, logo na primeira etapa do processo, o Poder Executivo deve prestar contas relativas ao ano anterior, informando detalhadamente sobre as prioridades anteriormente escolhidas e já

⁶⁹ A régua de Lesbos era uma régua utilizada por operários para medir blocos de granito. Como era feita de metal flexível, era possível ajustá-la às irregularidades do objeto. Aristóteles costumava comparar a equidade à régua de Lesbos, afirmando que aquela era a justiça ajustada ao caso concreto.

concretizadas ou, caso não tenham sido, as razões para a não execução, bem como as que ainda estiverem em fase de andamento. Desse modo, a população tem a possibilidade de monitorar as atividades governamentais, o que, além de ser um mecanismo de controle das finanças públicas, propicia o surgimento de um sentimento de moralidade com o trato da coisa pública.

Nesta seara, outro fator merece destaque: esse controle propiciado pelo OP pode impedir o surgimento de práticas de corrupção que privilegiam setores e determinadas áreas da cidade. Assim, desperta-se na população um sentimento de “empoderamento”⁷⁰, já que a mesma se sente inserida no processo de construção da cidade em que vive. Esse controle configura, também, uma via alternativa de construção de eficácia na gestão, de busca de melhor aproveitamento dos recursos e de utilização de critérios mais democráticos no gerenciamento da cidade. Tudo isto, por fim, leva à construção de uma cultura cívica, de uma cultura democrática. Comungando desta mesma percepção, Pires (2001, p. 71) esclarece:

A vigilância popular, a exigência de transparência, a prestação de contas constante, o diálogo entre os atores interessados: estes são ingredientes que o Orçamento Participativo pode trazer consigo e que são melhores aliados no combate à corrupção do que qualquer grupo de fiscais concursados, qualquer “gerente de cidade”, qualquer prefeito bem-intencionado, qualquer guardião da moralidade.

Por outro ângulo, e para cumprir determinação da Lei Orgânica Municipal, cabe à Câmara dos Vereadores a função de fiscalizar a execução orçamentária, cabendo ao Executivo disponibilizar meios para a efetivação desse controle, com a

⁷⁰ Para alguns pensadores, o *empoderamento* é definido como sendo o aumento de poder e a tomada de consciência de uma determinada comunidade, de modo a que esta possa enfrentar e resolver os seus próprios problemas. O empoderamento das comunidades assume diferentes formas de experiências participativas, segundo Souza (2005;126), que vão desde as formas restritas de participação, que se resumem em apenas *dar a voz aos cidadãos*, até as que se tornam um verdadeiro mecanismo de empoderamento das comunidades, que visam a *promoção de mudanças na assimetria de poder* entre os actores sociais locais. Estes dois formatos básicos, supracitados, geram três tipos de fóruns participativos: os *primeiros*, que são os Conselhos Municipais Sectoriais, voltados para as políticas específicas, onde os representantes possuem, em princípio, não apenas a capacidade de expressar suas preferências (*através da voz*), assim como o poder na gestão directa dos programas (*o empoderamento*) e o controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões (*accountability*); o *segundo* ocorre pela capacidade delegada aos cidadãos de decidir sobre como e onde colocar as parcelas dos recursos orçamentários; e o *terceiro*, que ocorre em programas denominados *“demand — driven”*, que se realizam em comunidades rurais pobres, muitas vezes financiadas por organizações internacionais, nas quais os representantes dessas comunidades decidem sobre a realização de determinadas obras comunitárias. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/empoderamento.pdf> Acesso em: 16 abr. 2009.

possibilidade de os prefeitos e agentes públicos serem responsabilizados caso não cumpram com a previsão orçamentária, conforme regulamentado na Lei de Responsabilidade Fiscal⁷¹.

Sobre este assunto, o Estatuto da Cidade⁷² apresenta situações gerais que merecem reflexão. A primeira consideração diz respeito ao que está previsto no artigo 4º, III, “f”, que especificamente trata da gestão orçamentária participativa, tornando-se obrigatória em cada um dos municípios brasileiros.

Sem sombra de dúvida, esse tipo de gestão preconizado pelo Estatuto configura uma abertura para a inserção popular na elaboração das peças orçamentárias. Entretanto, salienta Costa⁷³, em seu artigo intitulado “Gestão Orçamentária Participativa”, que

[...] a falta de uma cultura de participação, além da existência de inúmeras oligarquias que em muitos municípios sempre se serviram do poder para a obtenção de vantagens pessoais ou corporativas, podem levar a uma gestão orçamentária democrática apenas sob o ponto de vista formal, mas, na prática, oligárquica. Ao povo, nessas localidades, dar-se-ia a ilusão de estar participando e decidindo, mas nada mais estaria a fazer do que referendar decisões que foram objeto de conchavos de gabinete.

Os excessos praticados pelos gestores públicos com o uso do dinheiro público, torna-se mais difícil, se a população for educada para a cidadania, para a democracia. Quanto maior a conscientização e maturidade política, menos riscos haverá de que tais expedientes façam parte das práticas governamentais.

Em complemento, os artigos 44 e 45 do mesmo Estatuto mencionam a inclusão da participação popular por meio de debates e audiências públicas, como forma de garantir o controle na esfera administrativa:

Art. 44 – No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do artigo 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

⁷¹ LC 101/00

⁷² Lei nº 10.251/01

⁷³ Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>. Acesso em: 30.jan. 2009.

Art. 45 – Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Observado por esse ângulo, denota-se que os debates, consultas e audiências públicas expressam mecanismos que buscam promover a ruptura com o histórico de relações perversas e clientelistas entre o Legislativo e os segmentos populares. Nesse sentido, o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade pelos Municípios e Cidadãos (2005, p. 194), distribuído pela Câmara dos Deputados, afirma que esses instrumentos provocam a ruptura com:

[...] as barganhas, as negociatas, as trocas de votos pela chegada de infraestrutura nos bairros, enfim o conjunto de relações populistas, que mantém as populações como reféns em estado de precariedade eterna, conservando as elites políticas no poder. Os conselhos podem interferir nessa relação, na medida em que atuam diretamente – sem intermediação – no destino dos investimentos, desde que a representatividade popular esteja garantida.

Oportuno é salientar que, apesar de o OP depender da manifestação de uma ação governamental para ser institucionalizado na administração pública, ele depende, principalmente, da participação popular para alcançar seus objetivos. Na verdade, quando um governo decide adotar práticas inovadoras de gestão, está se submetendo ao controle social e se expondo aos riscos das cobranças da sociedade. Por outro lado, isto também propicia ao gestor adquirir maior confiabilidade por parte da população, porque os mecanismos de planejamento de políticas públicas ocorrem por meio da interlocução e do encontro entre o saber técnico e as necessidades da população observadas no cotidiano.

3.3.2 Canais de Participação

A história política brasileira, conforme já mencionado, foi marcada por períodos autoritários. Neste cenário, em plena ditadura, surgiu um desafio que até hoje deve ser enfrentado: a necessidade de lutar para a construção de um verdadeiro modelo democrático no país. Na atualidade, a relação entre Estado e sociedade faz parte dos debates que giram em torno da participação popular nas

decisões de planejamento e políticas públicas, aumentando o interesse por formas de democracia direta e participativa.

Para atingir esse estágio, os movimentos sociais foram os grandes protagonistas, simbolizando a ruptura com o modelo usual de legitimação política. Assim sendo, a relação existente entre Estado e sociedade foi influenciada por uma nova ideologia caracterizada por uma cultura de direitos, passando-se a reivindicar novos espaços públicos de participação onde as carências, necessidades e aspirações pudessem ser desvendadas e inscritas na agenda de efetivação das políticas públicas governamentais.

Essa participação pode ser concebida através de várias vertentes. A principal delas está no aspecto decisório, isto é, quando a sociedade civil tem o direito de integrar-se nos processos públicos de tomada de decisão. Isto quer dizer que os problemas que afetam a sociedade não podem ser solucionados e discutidos somente por seus representantes, devendo haver o envolvimento de toda a comunidade diretamente interessada, como ocorre nos programas do orçamento participativo, nas audiências públicas e nos conselhos municipais.

Existem, pois, importantes mecanismos de participação cidadã que vão além da política meramente representativa, abarcando outros espaços também públicos, mas não necessariamente institucionalizados e reconhecidos pelo Estado. Aliás, foi exatamente nesses espaços que as maiores conquistas sociais dos últimos tempos surgiram.

Dentre essas conquistas, destaca-se a CF/88, que por meio dela, foi instaurado um novo regime jurídico-político no país, constituído como Estado Democrático de Direito, onde todo poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente⁷⁴, norma que define a mesclagem entre democracia representativa e democracia participativa. A partir de então, vários textos legais tipificaram mecanismos de participação popular, dentre os quais o Estatuto das Cidades.

É dentro desta perspectiva que o elenco de direitos estabelecidos na CF/88 acha-se vinculado à organização da sociedade civil, ao pluralismo político e ao resgate do espaço público enquanto instância privilegiada de exercício do poder democrático partilhado. São todos eles direitos fundamentais para o exercício da

⁷⁴ Conforme estabelecido no art.1º, parágrafo único da CF/88.

cidadania, podendo os mesmos estarem presentes nas associações de bairros, de categorias profissionais ou nas entidades religiosas, de modo a viabilizar e concretizar o debate entre sociedade e Estado.

No intuito de demonstrar o espírito democrático que paira no texto constitucional, alguns artigos estabelecem como meios de participação popular a cooperação das entidades representativas da sociedade no planejamento municipal. Além disso, eles garantem a participação da comunidade na gestão municipal, diretamente ou por meio de entidades representativas.

Percebe-se que, do ponto de vista formal, existe um aparato legal bastante satisfatório no sentido de propiciar a participação popular. Infelizmente, porém, ainda falta vontade política para tornar efetivos esses meios. Diante disto, qual o papel do cidadão diante desse nefasto quadro? O que fazer para concretizar o direito à participação, conquistado ao longo de muitos anos?

Uma coisa é certa: a lei maior do Estado brasileiro permite aos cidadãos muito mais do que participar dos processos de decisão política, através da propositura de alternativas que atendam aos interesses coletivos. Ela também abre espaço para que a sociedade possa efetuar o controle das atividades estatais, por meio de mecanismos que exigem transparência na gestão da coisa pública e que podem, inclusive, redundar na responsabilização dos agentes públicos⁷⁵ pelos atos por eles praticados. Em suma, esta questão diz respeito às possibilidades de construção, entre Estado e sociedade, de arenas públicas que deem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais.

Diante de tudo isto, o OP coloca-se como um instrumento que propõe o exercício da cidadania através da participação popular, para melhorar a condição de vida da coletividade. Por meio dele, cria-se uma mobilização da sociedade civil, que passa a participar efetivamente da administração de sua cidade ao exercer a cidadania dia após dia, não apenas no momento das eleições, o que favorece a construção de uma cultura política entre os participantes.

Sánchez (2002, p. 44) caracteriza o perfil e a natureza do OP dentro da concretização de quatro princípios:

- 1) decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a

⁷⁵ Evidencia-se, assim, o que é denominado na literatura de *accountability*.

execução da política participativa; 2) decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura; 3) *accountability ou de prestação de contas e transparência* para efetivação do controle social das decisões; e 4) delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos, que além de tudo se *auto-regulamenta*.

Para ele⁷⁶, o “OP constitui uma feliz associação entre ação técnica e política da burocracia estatal, principalmente dos setores mais esclarecidos, e os grupos organizados da sociedade civil ou em processo de organização”. Vale salientar que, durante a implementação do OP, não pode ser negada a participação dos cidadãos nos conselhos, assembleias e fóruns dos delegados, já que a falta desta provocaria o esfacelamento dos princípios basilares de uma sociedade que se diz democrática.

Portanto, para alcançar os objetivos propostos, o programa necessita contar com uma comunidade disposta a se organizar para participar, não só definindo as prioridades, mas também integrando as demais fases que constituem todo o processo. Somente assim, torna-se possível obter muito mais do que simplesmente o atendimento das carências levantadas, atingindo-se o patamar da verdadeira formação política, em que cada participante aprende que a cidadania só é plenamente alcançada quando se está disposto a lutar pelos interesses coletivos.

Ao buscar argumentos para explicar o sucesso do OP, o ex-prefeito de Santo André (SP), Celso Daniel, esclarece:

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. (GIACOMONI, 2009, p. 257)

Indo um pouco mais além, é possível dizer que, para a obtenção de resultados ainda mais positivos, torna-se necessário avançar, dia após dia, no sentido de incorporar aos princípios da democracia representativa e participativa, tanto do ponto de vista normativo quanto na dimensão pedagógica, os meios de motivar a coletividade a participar do processo, aproveitando-se as estruturas de

⁷⁶ Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049842.pdf> > Acesso em: 29 abr. 2008.

planejamento do OP. Isto poderia garantir, também, uma maior abertura para a inserção de outros mecanismos de participação na gestão pública. O OP funcionaria, pois, como uma “escola” na qual os cidadãos poderiam adquirir uma compreensão sobre o que os governos fazem, o que eles não podem fazer e como os cidadãos podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos.

Por fim, comungando com as lições de Santos (2002, p. 469) e tomando como referência a estrutura institucional do OP de Porto Alegre, é possível averiguar três instâncias/canais de participação popular: a da administração municipal, as institucionais de participação e as instâncias comunitárias. A primeira engloba o Executivo Municipal, bem como suas secretarias; a segunda compreende as organizações comunitárias; e a última consiste nas instituições de participação comunitária⁷⁷. Estas últimas têm como função efetuar o elo de ligação entre as duas primeiras instâncias.

3.3.3 Relações Institucionais

A utilização de recursos públicos, por determinação constitucional, exige a conjugação de esforços entre o Poder Executivo e o Legislativo. Propõe-se abordar aqui, portanto, questões atinentes às dificuldades às vezes encontradas para a concretização das prioridades escolhidas pelo povo, graças à incompatibilidade de ideais entre esses Poderes.

Os ensinamentos de Santos (2002, p. 542) são esclarecedores, quando a respeito desse tema se posiciona:

[...] o sistema em vigor permitiu ao corpo Legislativo influenciar essa execução através dos métodos tradicionais, populistas e clientelistas. Os legisladores tinham os seus feudos eleitorais nas diferentes regiões, e os votos que extraíam deles estavam diretamente vinculados às obras que conseguiram incluir no orçamento. Ora, este era precisamente o sistema clientelista a que o OP pretendeu pôr um fim, residindo aí, em grande

⁷⁷ As instituições de participação comunitária são assim constituídas: COP, Assembleias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembleias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento. (SANTOS, 2002, p. 469).

medida, a hostilidade ou a distância com que os legisladores não ligados ao PT encararam o orçamento participativo.

Constata-se que o principal motivo de conflito entre esses Poderes é a área orçamentária, justamente aquela em que o OP propicia a inserção da população. E é exatamente nesta seara que a grande maioria dos membros do Legislativo possui interesses eleitoreiros, posto que qualquer benefício realizado em prol da coletividade de um setor ou bairro é comumente visto como esforço/mérito do representante escolhido pelos cidadãos. Tal fato provoca o aumento da credibilidade dos políticos junto a sua base eleitoral, favorecendo-os nos pleitos futuros. É nesse contexto que a participação popular do tipo não clientelista perturba tanto a política tradicional quanto as estruturas de poder das comunidades.

Face à existência corriqueira de troca de favores entre vereadores e prefeitos, como se a administração pública fosse um verdadeiro “balcão de negócios”, Pires, V. (2001, p. 135) lembra que o OP é uma

[...] pedra no sapato dos que se acostumaram e se beneficiam desse padrão de relacionamento. Por isso, a relação tradicional entre Executivo e Legislativo no Brasil, principalmente na esfera municipal, é um sério obstáculo à adoção do Orçamento Participativo: ele representa o rompimento da troca de favores.

A maior dificuldade para a implementação do OP, portanto, aparece justamente no momento da aprovação da peça orçamentária pelos vereadores. Isto ocorre porque a falta de entrosamento entre planejamento e orçamento, aliada à resistência dos vereadores, cria empecilhos à implementação de um instrumento de democratização do poder político e da gestão urbana.

Neste sentido, os ensinamentos de Santos (2002, p. 466) são elucidativos:

Atualmente, dado que a definição e aprovação do orçamento constitui uma prerrogativa legal da Câmara dos Vereadores, a prefeitura limita-se, em termos estritamente jurídicos, a submeter à Câmara a proposta orçamentária, que a Câmara é livre para aprovar, modificar ou rejeitar. Contudo, visto que a proposta do Executivo é sancionada pelas instituições do orçamento participativo e, portanto, pelas organizações e associações de cidadãos e das comunidades que delas participam, para a Câmara Legislativa a proposta orçamentária do Executivo torna-se, em termos políticos, um fato consumado, tendo em conta os riscos políticos que os deputados correriam se votassem contra a “vontade dos cidadãos e das comunidades”. Por conseguinte, a maioria da Câmara afirma que, ao institucionalizar o orçamento participativo sem envolver o órgão legislativo, o Executivo esvaziou de fato a jurisdição que aquele último poderia ter sobre questões orçamentárias. Daí o conflito político [...].

Para Santos (2002), a razão desse conflito é bastante óbvia, ou seja, a proposta de lei orçamentária passa pelo crivo de aprovação dos conselheiros do OP, sendo depois remetida para a Câmara de Vereadores para debate e aprovação. Lá, pelo menos teoricamente, ela poderia ser rejeitada. No entanto, em razão de ter sido fruto de uma ampla participação dos cidadãos mobilizados no processo do OP, o órgão legislativo vê-se forçado a aprovar o orçamento. Assim sendo, a apreciação da Câmara não passaria de uma simples formalidade.

Dentro do procedimento tradicional de aprovação da lei orçamentária adotado no Brasil, é sabido que o Poder Executivo sempre teve uma margem de manobras conseguida por meio de jogadas políticas com o Poder Legislativo, utilizando-se de métodos populistas e clientelistas. Santos (2002, p. 542) aponta que “[...] este era precisamente o sistema clientelista a que o OP pretendeu pôr um ponto final, residindo aí, em grande medida, a hostilidade ou a distância com que os legisladores não ligados ao PT encaram o orçamento participativo”.

A ideia central do OP focaliza a importância de se ter uma participação efetiva de todos os setores sociais, incluindo população, Legislativo e Executivo. É nesse sentido que a relação institucional entre os dois Poderes deve estar em maior sintonia, para que a gestão municipal possa ser mais descentralizada e eficiente, garantindo, destarte, o fortalecimento da democracia.

3.4 Orçamento Participativo e Orçamento Municipal

No Brasil, a CF/88 erigiu o município ao patamar de ente político integrante da Federação. Por tal razão, a ele foi conferida plena autonomia dentro da sua esfera de competências traçada no texto constitucional, seja no aspecto tributário, administrativo ou legislativo. Diante desta garantia, portanto, o município não pode ser alvo de surpresas ou investidas ocasionais por parte do governo federal ou estadual, visando cercear a competência das Câmaras Municipais e do Executivo, como aquelas que existiram na era getulista.

No âmbito municipal, por conseguinte, a situação é idêntica à estabelecida na Constituição Federal para a esfera federal⁷⁸, pois o prefeito tem que, obrigatoriamente, enviar o orçamento do município à Câmara dos Vereadores. Caso contrário, estará praticando crime de responsabilidade, tipificado nessa hipótese específica no Decreto-Lei nº. 201/67.

Nesse sentido, ao município foi conferido um campo de competências traçado pelo legislador constituinte, o que inclui a área do orçamento público. Por tal razão, o sistema orçamentário municipal segue a mesma estrutura tratada no item 2.3.2, ou seja, o PPA, a LDO e a LOA.

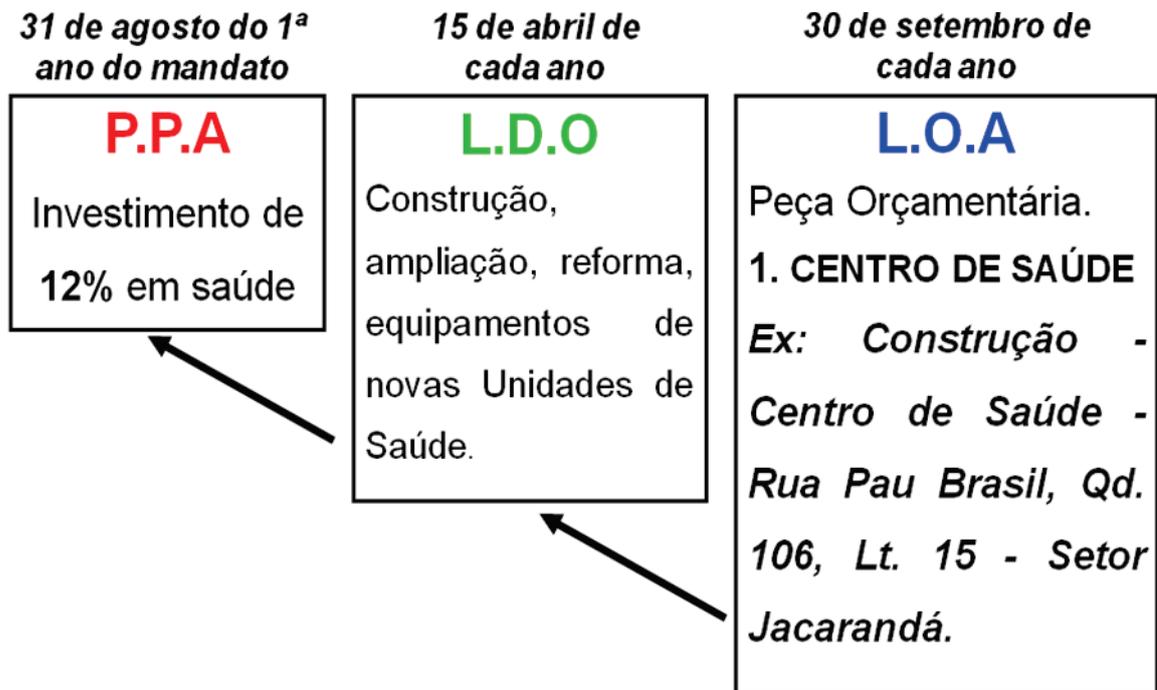
Segundo Gonçalves (2005, p. 35), o PPA, “[...] deve estabelecer [...] as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes [...]”. Partindo deste, o Executivo elabora o projeto da LDO, que deve ser submetido à aprovação do Legislativo. A LDO, portanto, enfatiza as metas do Plano Plurianual e estrutura a proposta da LOA, que, nos dizeres de Gonçalves (2005, p. 39):

[...] deve compreender: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta; o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Vale salientar que o OP integra a LOA, pois é esta que, de forma específica, define as obras ou projetos a serem realizados. A título de exemplo, imagine-se como é inserido na peça orçamentária um investimento em saúde. O primeiro passo é estar definido no PPA que serão investidos 12% em saúde num determinado município; a seguir, a LDO enfatiza que estes 12% serão distribuídos entre construção, ampliação, reforma e equipamentos de novas Unidades de Saúde; arrematando todo este processo, a LOA define o local e as características próprias deste investimento. De forma singela, é possível ilustrar o exemplo através da representação que se segue.

⁷⁸ Ver Capítulo II.

Figura II – Ciclo do Orçamento Público

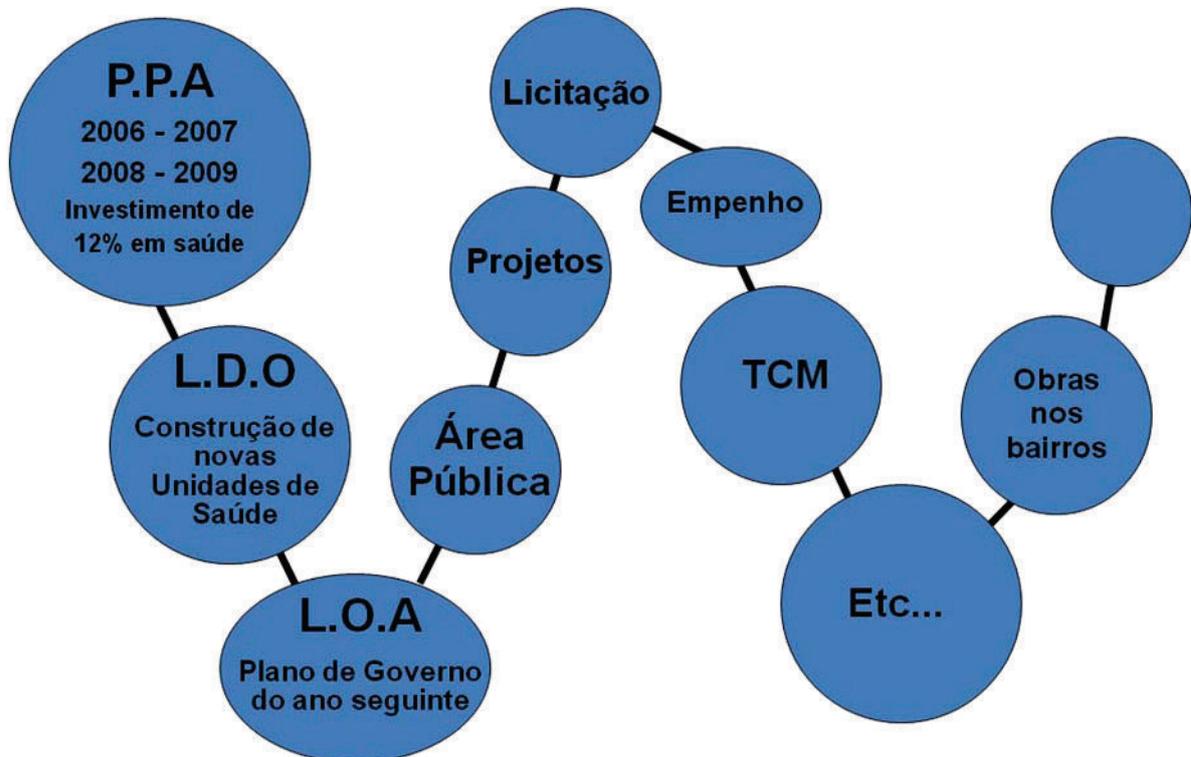


Fonte: Acervo do escritório político do Deputado Pedro Wilson Guimarães

O orçamento é inegavelmente um mecanismo de extrema importância para a gestão de qualquer cidade. Quando aliado ao planejamento e à abertura para a participação popular, torna-se instrumento garantidor de uma administração bem sucedida.

Uma gestão pública aberta à participação popular atua, portanto, como um instrumento que contradiz o receituário neoliberal, o qual propugna por uma ideologia do pensamento único e, como consequência, afasta as discussões e os debates políticos sobre as ações dos governantes. Isto ocorre porque, numa gestão participativa, há a intensificação da participação política que favorece o controle social das ações governamentais, propõe alternativas, exige transparência e responsabilização dos agentes públicos, além de acentuar a dimensão pedagógica da participação através do fortalecimento de valores presentes em uma sociedade pluralista: como a solidariedade e a busca por maior justiça social.

Figura III: Procedimento de efetivação das solicitações no OP



Fonte: Acervo do escritório político do Deputado Pedro Wilson Guimarães

Pela análise da figura III, percebe-se que uma solicitação aprovada no OP percorre um longo caminho até ser realmente concretizada. Não basta que os cidadãos a elejam como prioridade. É necessário que a mesma seja aprovada pelo Legislativo para que possa integrar o orçamento e vir a ser realizada. Ademais, mesmo tendo sido aprovado o investimento, ainda assim não existe a certeza de sua execução, pois outras etapas precisam ser percorridas. A partir de então, entra em cena o corpo técnico administrativo que analisará as reais possibilidades de execução do projeto, tais como a averiguação de um espaço para a sua concretização, elaboração de projetos, realização do processo licitatório, aprovação pelo Tribunal de Contas, enfim, uma série de procedimentos burocráticos que a figura acima demonstra.

3.5 A Continuidade – Fator Condicionante para o Sucesso do Programa

Como relatado, vários municípios já vivenciaram a implementação do programa do OP. Uns, com resultados satisfatórios desde o momento inicial de sua implantação; outros, não. Percebe-se que o OP apresenta uma grande variação nos resultados e essa prática, por se tratar de um processo de interação da sociedade em todas as suas fases, requer tempo para alcançar os objetivos pretendidos.

Uma coisa é certa, e a literatura é unânime em afirmar que o sucesso obtido no OP de Porto Alegre está ligado ao compromisso assumido pelas várias administrações que se sucederam no sentido de dar continuidade ao projeto, mesmo quando a prefeitura estava nas mãos de partidos diferentes.

Isto se deve à cultura política existente no lugar, promotora de uma consciência cidadã que resulta na capacidade de cobrar políticas públicas de cunho participacionista

Para Avritzer (2002, p.575),

O processo de criação do orçamento participativo como um a instância de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato esse ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre. Não foi por acaso que esses movimentos foram os primeiros atores capazes de identificar a contenção na questão orçamento. Em segundo lugar, também é importante destacar o fato de que a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a idêia da cidadania e incorporá-la na Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional.

O enfoque ora apresentado permite assinalar que, qualquer governante que deseje implementar um programa como OP na sua administração, e obter as conquistas alcançadas na cidade de Porto Alegre, necessariamente deverá fazer a criação e recriação de mecanismos que despertem nos cidadãos um sentimento de pertença, de identidade social, de tal forma a criar uma cultura política capaz de levar a população a sentir-se estimulada a participar da co-gestão dos interesses da comunidade.

Por fim, Imagina-se que a construção de uma cultura política em uma sociedade pluralista, somente será realidade, pela participação de cada um em

ações coletivas, porque a via de alcançar os interesses coletivos inicia-se pelo interesse individual de integração nos espaços públicos.

CAPÍTULO IV

A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA

A experiência do OP, por ser um mecanismo de partilha do poder político, representou um corte, um divisor material entre etapas diferenciadas da história dos goianienses isto porque, a dinâmica implementada nas diversas fases do programa, visou obter por meio do diálogo entre governo e sociedade civil melhor destinação para o dinheiro público.

Os goianienses tiveram a oportunidade de vivenciar a implementação do OP em duas ocasiões^b durante a gestão de dois prefeitos filiados ao Partido dos Trabalhadores. A primeira foi de 1993 a 1996, na gestão do prefeito Darci Accorsi; a segunda, de 2001 a 2004, sob o comando do prefeito Pedro Wilson Guimarães.

O presente capítulo tem por finalidade conhecer mais detalhadamente tais projetos, tendo como referenciais teóricos as pesquisas efetuadas por Aristides Moysés, intitulada *Metrópole Não Planejada*, e as de Marcelo Lopes de Souza, com o título *Mudar a Cidade – Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*, além das entrevistas efetuadas com o então prefeito Pedro Wilson Guimarães, a senhorita Maria da Paixão – chefe de gabinete na gestão Pedro Wilson, o senhor Altamiro Fernandes, senhor Jeováh Alves – conselheiro do OP na região sul e o senhor Sebastião Ferreira Leite – diretor do IPLAN⁷⁹ na gestão Darci Accorsi.

⁷⁹ O IPLAN foi extinto em 1999 e substituído pela atual Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAM.

4.1 O Planejamento Urbano de Goiânia no Contexto do Crescimento de sua População

É necessário, antes de mais nada, destacar alguns aspectos que envolvem a história desta cidade. O município acha-se localizado na região central do Estado de Goiás, foi fundado em 24 de outubro de 1933⁸⁰, ocasião em que houve o lançamento da pedra fundamental.

Goiânia conta hoje com 76 anos e, foi resultado da política implementada no governo Getúlio Vargas de incentivar o progresso e a colonização da região central do Brasil, o que ficou conhecido como “marcha para o Oeste”, aliado ao ideal de Pedro Ludovico Teixeira, então interventor federal no Estado, de efetuar a transferência da antiga capital – Goiás.

O propósito era fazer nascer no planalto central, em uma área que possibilitasse maiores e melhores condições de atender às necessidades de ordem físico-espacial a nova capital, de tal forma atendesse às exigências de um projeto audacioso, como era aquele de ocupação de uma região de baixo índice populacional.

Com este intuito, foi contratado, inicialmente, o arquiteto Atílio Corrêa Lima, que, segundo Moysés (2004, p.112), recebeu como orientação a ideia de que a cidade a ser projetada deveria ser um polo integrador das funções políticas e administrativas, além de ser um eixo de desenvolvimento inserido na dinâmica econômica nacional.

Assim, a idéia central do projeto partiu da divisão do uso da terra em zonas de atividades – econômicas e para fins residenciais,⁸¹ sendo projetada para atingir uma

⁸⁰ De acordo com Moysés (2004, p.133), “Em dezembro de 1932, o interventor Pedro Ludovico Teixeira assina o Decreto nº 2737, que nomeia uma comissão para escolher o local da nova capital. Em 18/07/33, o Decreto nº 3359 define o município de Campinas como o local onde seria construída a nova capital. Em 6/7/33, o Decreto nº 3547 oficializa a contratação do arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima para elaborar o Plano Diretor de Goiânia. Em 24/10/33, lança-se a pedra fundamental do município de Goiânia. Em janeiro de 1935, Atílio Corrêa Lima entrega o relatório das obras em andamento e o primeiro Plano Urbanístico de Goiânia, cuja aprovação acontece em 1938. Em 23/03/1937, através do Decreto nº 1816, transfere-se para Goiânia a capital do Estado de Goiás, após a construção de todos os edifícios públicos necessários ao funcionamento dos três poderes”.

⁸¹ Essa ideia de zoneamento de uso da terra pautada na separação funcional é oriunda de um documento elaborado em 1933, conhecido como a Carta de Atenas. Esta pode ser encontrada em: http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf. Acesso em: 30 ago. 2009.

população de 50.000 habitantes dentro de 30 anos e, como observou Moraes (2006, p. 216) o seu crescimento superou todas as expectativas, pois a cidade “[...] registra em 1970 (com apenas 33 anos) uma população de 380.773 habitantes, ultrapassando 7,16 vezes o número previsto.

Pouco tempo depois, em 1936, Atilio rompeu o contrato com o governo do Estado de Goiás, e em substituição foi contratado o engenheiro urbanista Armando de Godoy que se inspirou no modelo inglês de cidade-jardim.⁸² Vale ressaltar que esse projeto foi observado até por volta de 1950, ocasião em que a ocupação do espaço urbano começou a ser redefinida, levando uma parcela da população a viver em áreas desprovidas de equipamentos urbanos essenciais a qualquer indivíduo para que possa ter uma vida digna.

Oliveira e Coriolano (2008) analisando essas conseqüências, elaborou excelente artigo intitulado “Goiânia – Palmas: dinâmicas do planejamento excludente no coração do Brasil”⁸³, onde trazem a baila questões relativas ao planejamento em sua concepção e aplicação. Vejamos:

Fatalmente essa dinâmica gerará condições informes no espaço urbano, haja vista que a concentração de riquezas nas relações de mercado implica em produção de carências. Porém, por mais que seja necessária a participação dos estratos sociais carentes na cidade, seja como produtores diretos ou como consumidores, a reprodução mercadológica demanda a ocultação dos espaços informes; a sua incidência nos fluxos setoriais referenciais da cidade atrapalham os negócios, pois a condição de sua diferença sintetiza uma presença incômoda. O planejamento excludente, resultante da concepção política regional expressa nas decisões dos mandatários, viabiliza a cidade dos negócios.

Nesta esteira de reflexão, percebe-se que a cidade de Goiânia nasceu de um sonho de seus idealizadores, mas se tornou aglutinadora de desigualdades e contradições. Isto implicou a impossibilidade de grande parcela de seus “filhos” terem acesso a equipamentos urbanos básicos, como asfalto, água e esgoto,

⁸² Ao refazer o projeto da cidade, Godoy estabeleceu uma nova praça, a Praça do Cruzeiro, em contraponto com a Praça Cívica, com avenidas convergentes em "asterisco", e quadras orgânicas acomodadas à topografia, com amplos espaços livres para áreas de lazer, liberando-se as tradicionais ruas para o sistema viário, que ele antevia como intenso. Disponível em: <http://www2.ucg.br/arq2/urbano/6PlanoArmando.htm>. Acesso em 27 de outubro de 2009.

⁸³ Disponível em:

http://observatoriodasmegropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=644:goiania-palmas-dinamicas-do-planejamento-excludente-no-coracao-do-brasil&catid=34:artigos&Itemid=82. Acesso em 28 de out. de 2009.

creches, posto de saúde, praças e parques, dentre outros. Aquilo que deveria ser direito de todos, favorecendo para que a vida se tornasse melhor, passou a ser benefício desfrutado por poucos.

Goiânia apesar de ser reconhecida como sendo a segunda⁸⁴ cidade, no Brasil, construída com um planejamento prévio, seu espaço urbano ostenta marcas de grandes desagregações sociais. Essa imprevisibilidade que envolve o planejamento é reforçada pelas sábias reflexões de Souza M. L. (2006a, p. 52): “[...] a cidade, [...] deve aparecer não como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e tecnocráticos), mas como fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível, [...]”.

FIGURA IV: Projeto Armando de Godoy (1936) e Fotos Comparativas do Eixo Central de onde nasceu a cidade (Praça Cívica)



1936



1980



2004

Fonte: <<http://www.ufg.br/ecam16/fotos/pracacivica.jpg>, <http://img114.imageshack.us/img114/6694/foto36kz0.jpg>> e LEME [coord.], 1999, p. 229.

⁸⁴ Para Marquetti *et al* (2008, p. 59), Belo Horizonte foi a primeira cidade planejada no Brasil, fundada na última década do século XIX. Da mesma forma encontra-se em Moysés (2004, p. 184): “[...] antes dela, somente Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, no final do século XIX, em 1897.”

De uma forma poética, Chaul (apud Estevam 2004, p. 104) afirma:

A nova capital de Goiás, “cantada e decantada”, serviu para muitas certezas e previsões. De todas elas, uma é única: extrapolou todas as previsões feitas à época, estando até hoje em construção, como a sua história, como a própria história.

Para a construção da nova capital de Goiás vários desafios tiveram de ser enfrentados. Dentre esses, a “mão de obra” a ser empregada consistiu num dos maiores, porque o Estado era eminentemente agrário, tendo registros inclusive, de que de 1890 à 1914 não chegou a ser construída uma casa por ano⁸⁵ no Estado. Estevam (2004, p. 102) afirma que “[...] a saída foi a promoção de intensa campanha – através de órgãos de comunicação – visando arregimentar operários suficientes para a empreitada e, de sua parte, o governo federal passou a aliciar continuamente migrantes para Goiás.

Dadas essas razões, constata-se que, desde a fundação da cidade de Goiânia, esse crescimento desordenado contribuiu para que seus governantes buscassem implementar políticas emergenciais de caráter social, o que demonstra o perfil imediatista na “gestão” da coisa pública.

A esse propósito, Moysés e Bernardes (2005b, p. 176) acrescentam o seguinte:

Formam-se no período dois tipos de corrente migratória que constituíram os construtores de Goiânia. De um lado, um fluxo formado por pessoal técnico qualificado, controlado diretamente pelo capital, cuja origem estava vinculada aos escritórios instalados no Rio de Janeiro e em São Paulo. De outro, um fluxo formado “espontaneamente” por trabalhadores desempregados em sua região.

Percebe-se que em Goiânia, ocorreu desde a sua fundação, a formação de um quadro de segregação urbana decorrente dos mecanismos de adensamento populacional citados. Segundo Moysés (2004, p. 137), “[...] a cidade nasceu e cresceu sob a influência dos fluxos migratórios, considerando-se que a região antes era demasiadamente inabitada e com uma economia estacionada.” Desse modo, e

⁸⁵ Dados obtidos em:

<http://www.itamicampos.com/artigos/Goiania/OPERARIOSNACONSTRU%C3%87%C3%83ODEGOI%C3%82NIA..pdf>. Acesso em 28 de out. de 2009.

apesar de se saber que qualquer estudo a respeito de uma cidade deva ser analisado sob a ótica de considerá-la como um sistema, aqui será destacada uma das facetas deste, que é a análise do planejamento e do crescimento populacional.

A literatura especializada costuma dividir a análise do planejamento desta cidade em ciclos, cujos períodos temporais dependem da ótica do pesquisador. Neste estudo, adotar-se-á a periodização elaborada por Moysés (2004, p. 126) e sistematizada em três períodos: o primeiro, de 1933 a 1950, por ele denominado de **“a cidade dos sonhos nasce de uma idéia”**⁸⁶; o segundo, que vai de 1951 a 1979, denominado **“do sonho ao pesadelo”**; e o terceiro, que se estende de 1980 a 1992, denominado **“da Fazenda Caveirinha à Fazenda São Domingos”**.

É oportuno serem apontadas as características marcantes de cada um deles. Para Moysés, o primeiro período caracteriza-se pela consolidação de um novo urbanismo presente na implantação de um projeto audacioso, executado conforme os ideais de seus autores até 1950. O segundo ciclo foi marcado pela intensificação dos processos migratórios e pela desídia do Estado, que se tornou alheio aos acontecimentos relativos ao modo de urbanização da cidade. Assim, no período compreendido entre o início dos anos 50 e final dos anos 70, o Estado deixou de intervir e relegou sua atuação aos interesses do mercado imobiliário. Este descaso desconsiderava as exigências do Código de Edificações de Goiânia (Decreto-Lei nº. 574, de 12 de maio de 1947⁸⁷), que estabelecia exigências mínimas relativas à implantação da infraestrutura, devendo as mesmas ser cumpridas quando do lançamento de um loteamento.

Dessa forma, tornou-se evidente que o espaço urbano fora criado em função dos interesses políticos e econômicos e não das reais necessidades da população. Ressaltem-se as palavras de Moysés (2004, p. 127): “A cidade de hoje nasce em

⁸⁶ Grifos do autor.

⁸⁷ De acordo com Moysés (2004, p.144), as exigências referiam-se à obrigatoriedade de implantação de infraestrutura, como *pavimentação*, que compreendia nivelamento, abaulamento, colocação de meio-fio, sarjetas e galerias de águas pluviais, calçamento ou paralelepípedo, asfalto ou concreto, rede de *água tratada e esgoto*. Essa norma foi revogada pelo Decreto Municipal nº. 16, de 20.06.50, passando a se exigir apenas a locação e a abertura de vias. (grifos do autor). Posteriormente, a Lei Municipal nº. 4526, de 31/12/71, que voltara a exigir do proprietário a instalação de infraestrutura, foi por sua vez revogada pela Lei nº. 7222, de 1993 (Lei de Parcelamento), que novamente aboliu a exigência da construção de infraestrutura em nome do que denominou de interesse social, abrindo espaço para o lançamento de diversos lotes sem os equipamentos sociais básicos necessários para o atendimento das necessidades das populações de baixa renda.

1950, quando se desestrutura o seu espaço urbano.” Ele mesmo resume o capítulo que trata dos antecedentes históricos relatados no Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia de 2000 da seguinte forma:

A eliminação da obrigatoriedade de se implantar infra-estrutura básica em novos loteamentos na cidade levou de imediato, à aprovação de um grande número de novos parcelamentos, bem como do número de construções ativando o circuito imobiliário. Os loteamentos se multiplicavam de maneira descontrolada, sem restrições ao tipo de utilização, fosse ela industrial, comercial ou residencial; estas atividades foram se espalhando espontaneamente, sem nenhum controle... Os locais de moradia passaram a se dispersar por áreas distantes, sem serviços públicos e benfeitorias. MOYSÉS (2004, p. 157)

Nesse contexto, a personalidade de destaque foi o então governador do Estado, Jerônimo Coimbra Bueno⁸⁸, que sancionou a legislação que desobrigava os empreendedores do setor imobiliário de instalar a infraestrutura básica nos loteamentos. Sobre este governador, Oliveira (2005, p. 139) registra:

[...] era o legítimo representante dos interesses imobiliários [que] sanciona a Lei n. 176, oriunda da Assembléia Legislativa, que revoga as seções 5 e 6 do Código de Edificações – exatamente as disposições que exigiam a implantação de infra-estrutura.

Por fim, ainda sob a ótica de Moysés (2004), o terceiro período, cujo recorte temporal vai de 1980 a 1992, ficou marcado pelo aparecimento dos movimentos sociais pró-invasões, ocasião em que o populismo foi a marca registrada das políticas públicas implementadas. Criaram-se, então, verdadeiros bolsões habitacionais de baixa qualidade na periferia da cidade, para instalar a população de baixa renda. Moysés (2004, p.127) constata que:

[...] o Estado, [...] para delimitação do espaço do poder, retira da população o direito de “resolver sua carência de moradia” por conta própria. Para se contrapor ao “contrapoder”, compra fazendas nos arredores da cidade, constrói conjuntos habitacionais de baixa qualidade, promove parcelamentos, tudo à revelia da legislação urbana vigente.

Apesar de estabelecer uma periodização diferenciada das de Moysés, as lições de Chaves (apud Oliveira, 2005) complementam suas observações. Para ela,

⁸⁸ Segundo Oliveira (2005, p. 139), era sócio da empresa de consultoria Coimbra Bueno & Cia., que prestou serviços de urbanismo para o Estado na década de 1930. Ele também ocupou o cargo de Secretário de Planejamento Urbano de Goiânia, sendo também proprietário de glebas de terras no município.

os ciclos de urbanização da cidade de Goiânia podem ser assim divididos: de 1933 a 1950, denominado de “o Estado na construção do espaço”; e o outro, a partir de 1950, considerado como um período de “privatização do espaço e conflitos urbanos”. É neste sentido que Oliveira (2005, p. 138) se reporta à delimitação efetuada por Chaves:

Em linhas gerais, a autora entende que o primeiro período foi marcado pela ação do Estado na construção de infra-estrutura para “implantação e expansão do capital e nas medidas necessárias à expansão das forças de trabalho e do processo de assalariamento”.

Com a finalidade de compreender melhor o segundo recorte temporal elaborado por Chaves, Oliveira (2005, p. 140) esclarece:

No segundo período considerado pela autora, iniciado a partir de 1950, duas fases se articulam. A primeira marca o momento em que os “interesses privados” entenderam que estavam amadurecidos suficientemente para abrirem e conduzirem o mercado imobiliário. [...] Essa primeira fase do segundo período iniciou-se em 1950 e estendeu-se até 1964, [...] encerra, em Goiânia, o “caos” da proliferação de loteamentos, mediante elaboração de um novo plano diretor. [...] A segunda fase, [...] que compreende os anos de 1964 a 1975, [...] marcada pela inserção do setor financeiro nas atividades de construção do espaço urbano.

No debate ora exposto, observa-se que Moysés adota uma divisão cronológica idêntica à de Chaves no que se refere ao primeiro período, bem como em relação aos aspectos que o caracterizaram. Ambos afirmam que esse período correspondeu ao momento de implantação de toda a infraestrutura necessária para tornar realidade a audácia de seu idealizador, Pedro Ludovico Teixeira, e dos urbanistas Atílio Corrêa Lima e Armando Augusto de Godoy.

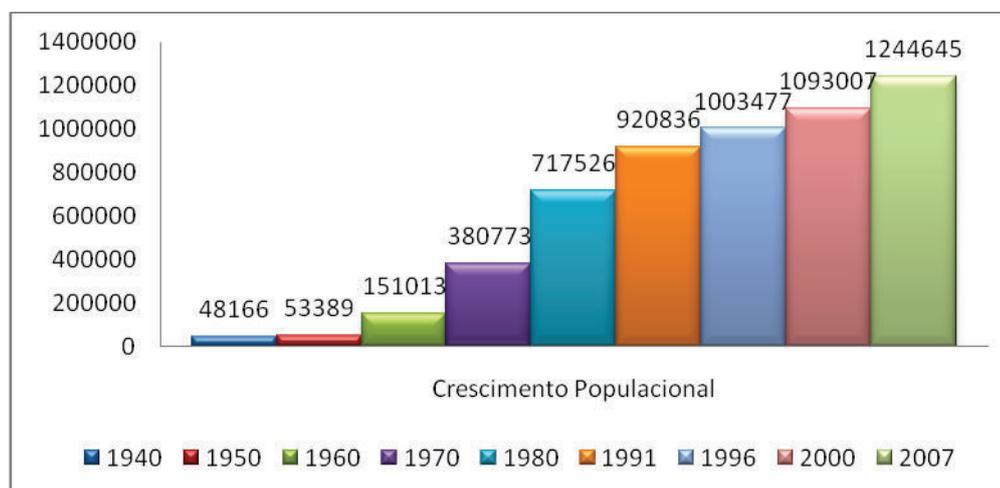
No que diz respeito ao segundo período, percebe-se algumas diferenças entre esses autores, inicialmente no que diz respeito ao recorte temporal. Para Moysés, este período iniciou-se em 1951 e estendeu-se até 1979, sendo marcado pela inserção do capital imobiliário na condução dos instrumentos que poderiam viabilizar para a população o sonho de ter seu “canto pra morar”. Ele registra, também, o acentuado aumento do fluxo migratório. Já para Chaves, esse segundo período vai de 1950 até 1975. Essa autora, além de observar o fenômeno da invasão privatista, agrega ainda alguns detalhes de ordem política. Ela também salienta que a cidade, nesse período, recebeu um novo plano diretor, implantado em

1971, que visava, segundo ela, propiciar aos “donos do poder” ⁸⁹ uma reordenação do espaço urbano para receber uma nova investida do mercado capitalista.

Outro momento de significativa importância para a compreensão da formação do espaço urbano de Goiânia foi o lançamento do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia – PDIG ⁹⁰ em 1993. A preocupação ali estampada, segundo Moysés (2004, p. 109), foi “[...] a reestruturação urbana de Goiânia, levando-se em conta não mais apenas a sua dimensão físico-territorial, mas também os seus aspectos econômico-sociais e político-institucionais”.

Para exemplificar o assunto ora abordado, a Figura VI demonstra um crescimento populacional vertiginoso a partir da década 60, coincidente com o período em que ficou constatada a total abstenção do poder público na regulação do parcelamento do solo. Os autores examinados não divergem quanto às conseqüências daí advindas para a população goianiense. Isto pode ser resumido nas palavras de Moysés (2005b, p. 289): “Goiânia encerra a insatisfatória condição de produtora de espaços segregados”.

Figura V: Crescimento Populacional de Goiânia – 1940 a 2007



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1940 a 2007. Dados extraídos da Tabela da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico- 2000.

⁸⁹ Título da obra de Raimundo Faoro.

⁹⁰ Identificado, segundo Moysés (2004, p.109), como PDIG/2000.

Pela leitura dos dados disponibilizados pelo Censo Demográfico do IBGE, em 1960 a população total do município era de 151.013 habitantes. Já em 1980, a população goianiense passou para 717.526 habitantes, o que revela um aumento vertiginoso de 566.513 habitantes, configurando uma verdadeira explosão demográfica.

Diante desse quadro, pode-se averiguar que o plano original de criação da cidade de Goiânia, que teve como referência o modelo de planejamento urbano regulatório nos moldes da concepção modernista de planejamento difundida por LeCorbusier, que visava alcançar a modernização agregada à funcionalidade e racionalidade, foi descaracterizado. Em seu lugar, nasce uma cidade cujo crescimento desordenado propiciou uma total desagregação do espaço urbano, negando à população, especialmente a de baixa renda, a possibilidade de usufruir de equipamentos e de serviços públicos de qualidade.

Dentro dessa análise, o modelo de planejamento adotado pelo governo de uma cidade servirá ora para atender aos interesses da coletividade, ora aos interesses privatistas de uma parcela mínima da sociedade que exerce poder de pressão sobre os gestores públicos que, alheios à existência da ordem normativa, fazem preponderar a sua vontade.

Nesta esteira de reflexão, percebe-se que a cidade de Goiânia nasceu de um sonho de seus idealizadores, mas se tornou aglutinadora de desigualdades e contradições. Isto implicou a impossibilidade de grande parcela de seus “filhos” terem acesso a equipamentos urbanos básicos, como asfalto, água e esgoto, creches, posto de saúde, praças e parques, dentre outros. Aquilo que deveria ser direito de todos, favorecendo para que a vida se tornasse melhor, passou a ser benefício desfrutado por poucos.

Mas, afinal, o poder está ou não está nas mãos do povo? Ele deve ou não ser exercido pelo povo e em favor do povo?

Partindo-se desse cenário de desigualdades e contradições, buscar-se-á conhecer mais detalhadamente a experiência de gestão pública aberta à participação popular e institucionalizada pelo poder público municipal em Goiânia em dois momentos de sua história. Pretende-se, nos tópicos seguintes, verificar se a participação social foi efetiva, bem como os limites encontrados para essa participação.

4.2 Em busca de uma Gestão democrática: O Orçamento Participativo em Goiânia (1993-1996 e 2001-2004)

A experiência do OP em Goiânia pode ser vista como uma resposta ao processo de segregação urbana⁹¹ ocorrido nessa cidade. São dois momentos de inserção de práticas participativas na gestão pública: a primeira, no governo do Prefeito Darci Accorsi (1993-1996), e a segunda experiência, sob o comando do então Prefeito Pedro Wilson (2001-2004), que teve este programa como carro chefe de sua gestão.

Ambas as administrações visavam arrebanhar a população para decidir sobre a gestão da parcela do orçamento público destinada aos investimentos, oportunizando o nascimento de um vínculo dialogal entre governo e sociedade civil, onde todos se colocavam no mesmo “patamar” o que viabilizava uma integração/interação entre estes na busca de soluções dos problemas coletivos. Servindo-se das palavras de Souza (2006, p. 554), “Esta integração, será, basicamente, uma relação *horizontal e de cooperação*, e não de dominação [...]”. (grifos do autor)

A primeira experiência do OP em Goiânia nasceu como uma das metas do plano de governo na gestão Darci Accorsi, prefeito eleito para o mandato de 1993 a 1996 e filiado ao PT. Como ideologia desse partido, as medidas adotadas visavam resgatar a cidadania e alcançar o bem estar coletivo. De acordo com Sebastião Ferreira Leite⁹²,

Em 1993 quando o **Partido dos Trabalhadores** juntamente com os partidos da coligação “**É União, É Vitória**” assumiram a administração municipal, traziam consigo a determinação de democratizar a gestão pública, iniciando um novo modelo e uma nova forma de administrar, visando principalmente o resgate da cidadania.

⁹¹ Desenvolvimento urbano desordenado e à revelia da legislação pertinente, o que propicia o aumento da demanda, entre outros fatores, por novos empregos, opções de habitação e transporte público e prestação de serviços públicos, como água, educação e saúde.

⁹² Dados obtidos em “Relatório de atividades do IPLAN – Quadriênio 93/96.

Para enfrentar os desafios inerentes a uma nova postura na “arte de administrar”, ou seja, uma gestão democrática e popular, com uma efetiva participação popular nas decisões governamentais, foi criada a Assessoria Especial de Participação Popular, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito e como canais para viabilizar essa participação foram elaborados o Projeto Goiânia Viva, os Conselhos Regionais e o Orçamento Participativo.

Assim, pelos dados⁹³ encontrados observou-se que, o projeto Goiânia Viva, foi considerado como principal marca da gestão Darci Accorsi e teve como objetivo fundamental ampliar os canais de participação dos diversos segmentos organizados da sociedade. A dinâmica implementada para execução desse projeto visava à descentralização e discussão permanente das ações do Poder Público Municipal, através da criação dos denominados Conselhos Populares Regionais.

Com base nestas informações, pode-se concluir que, o OP estava integrado dentro do projeto Goiânia Viva, podendo ser considerado como uma de suas etapas, ou melhor, primeiramente, debatiam-se em cada região, nos denominados Conselhos Populares, sobre as necessidades da população – as mais diversas possíveis eram apontadas, depois, como forma de consolidar este processo, ocorria a formulação do orçamento participativo, cuja aplicação dos recursos era definida, proporcionalmente, em relação à carência de equipamentos sociais e os serviços públicos prestados em cada região.

Segundo relatos do vereador Sérgio Alberto Dias em entrevista realizada no dia 23/12/2008, ocorreu uma interação entre o OP e o Projeto Goiânia Viva, de tal forma que não era possível nas assembléias fazer a distinção se se tratava de reunião de um ou do outro projeto. Essa descaracterização foi decorrente da forte pressão política do Poder Legislativo, já que o orçamento público serve como mecanismo garantidor de políticas clientelistas, o que provocou o esvaziamento da ideia originária de participação popular na discussão orçamentária.

Desse modo, pôde ser constatado que o programa do OP em Goiânia não foi implementado dentro dos mesmos moldes de Porto Alegre. Ademais, a participação popular ao longo dessa gestão se dava, ainda segundo os relatos do vereador, somente dentro da seara da discussão a respeito dos serviços que a população

⁹³ Essas informações foram obtidas de documento denominado “Administração Darci Accorsi – a nova forma de administrar, 1993-1996, que foi disponibilizado pelo senhor Sebastião Ferreira Leite, quando por mim entrevistado em 28 de out. de 2009.

desejava que fossem realizados pela administração pública, não entrando no debate efetivo da questão orçamentária.

Mesmo com a existência de uma consulta popular sobre as necessidades detectadas pela coletividade, vale dizer que, numa gestão que se propõe aberta à participação popular, cada indivíduo deve ser visto como sujeito da participação, isto é, como cidadão. Para tanto, na configuração de uma democracia participativa, é fundamental que o cidadão tenha o direito de decisão e não apenas de ser consultado sobre suas demandas.

Muito embora tenha ocorrido esse chamado à população para integrar a esfera pública, no que tange às decisões coletivas, é possível afirmar que, e talvez pelo curto espaço de tempo de sua efetivação, esses programas de resgate da cidadania ativa não foram suficientes para criar uma cultura política nos goianienses. Isto se torna possível de afirmar porque, como o PT na disputa eleitoral para o período entre 1997-2000 não obteve êxito, ocorreu a descontinuidade desses programas. Assim, na gestão posterior, novamente a população se viu alheia à possibilidade de contribuir diretamente na gestão da coisa pública.

Pires V. (2001, p. 95), reforçando as considerações do entrevistado, conclui:

Objetivo e vontade política de nada servem, ou pouco ajudam, se o preparo do governo para fazer valer seus desígnios não existe. Mesmo o mais bem intencionado e aguerrido governo progressista não irá muito longe com a participação popular, se não souber levá-la a efeito do modo adequado e oportuno. Embora não pareça a muitos, promover uma participação popular que dê resultados não é coisa para amador. A falta de preparo pode inclusive ser a causa de frustrações que destroem oportunidades, que bem aproveitadas representariam saltos de qualidade espetaculares.

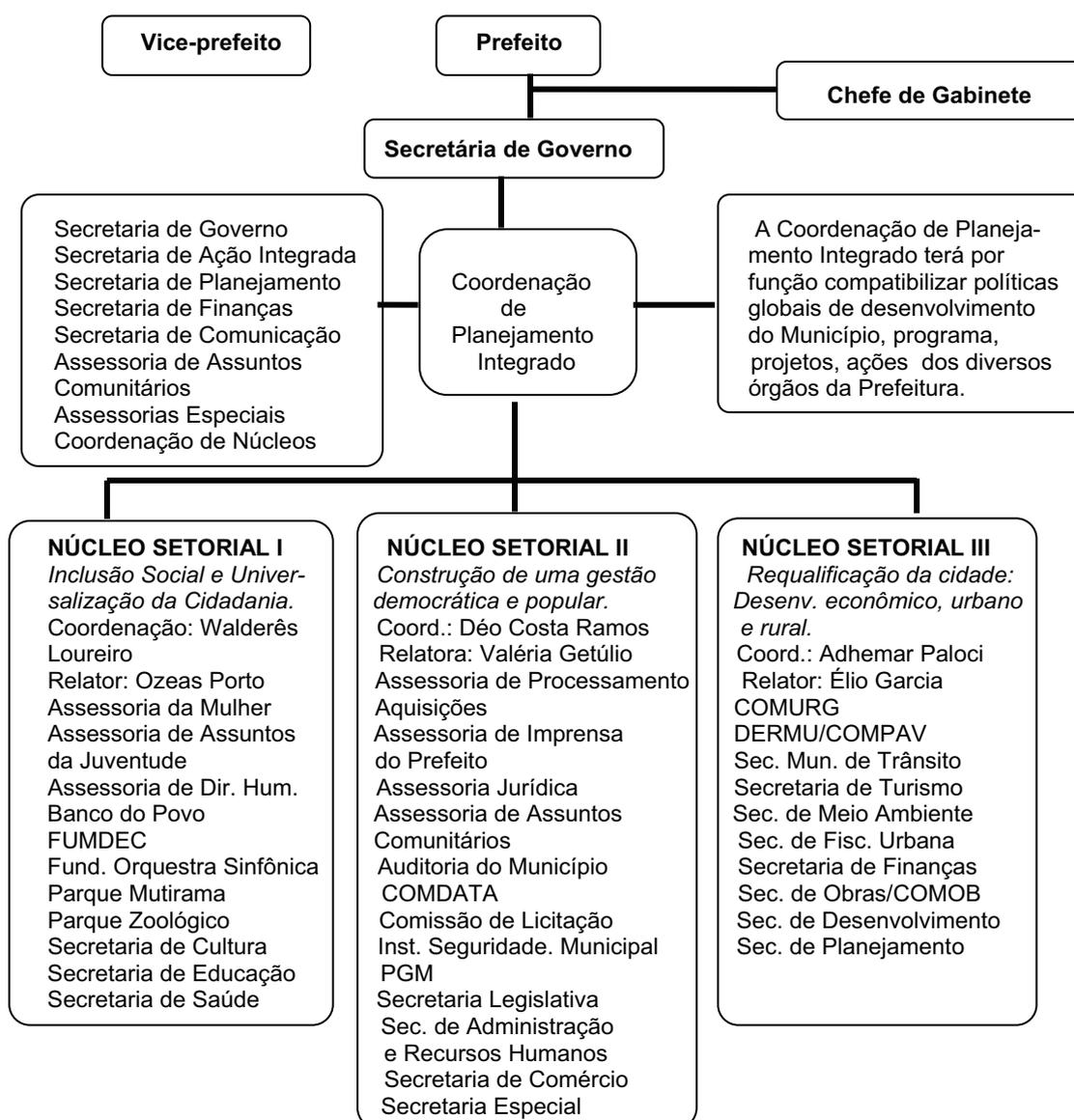
Entretanto, a partir 2001, com a vitória do candidato do PT, Pedro Wilson Guimarães, houve a retomada do programa OP, com formato melhor estruturado o que foi possível pela readequação orgânica e administrativa dos órgãos municipais, vinculando-se todas as ações à Coordenação de Planejamento Integrado,⁹⁴ nos moldes semelhantes ao que já vinha sendo praticado em outras cidades. Para propiciar essa aproximação e garantir a implantação, a partir de prioridades previamente estabelecidas, delineou-se uma estrutura para a implantação da

⁹⁴ De acordo com os dados do diagrama apresentado, a Coordenação de Planejamento Integrado teve por função compatibilizar políticas globais de desenvolvimento do município, ou seja, os programas, projetos e ações dos diversos órgãos da prefeitura.

sistemática de planejamento: uma coordenação de planejamento integrado e três núcleos setoriais (inclusão social e universalização da cidadania, construção de uma gestão democrática e popular e requalificação da cidade: desenvolvimento econômico urbano e rural).

Dentro dessa estrutura administrativa, a implementação do OP ficou a cargo da Assessoria para Assuntos Comunitários, inserida no núcleo de construção de uma gestão democrática e popular, conforme figura VI, a seguir:

Figura VI – Estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Goiânia



Nesta gestão, a população passou a conhecer as reais possibilidades orçamentárias do Poder Executivo Municipal, bem como as restrições existentes para se alcançar os anseios da população. Ressalte-se que essas restrições se devem, em grande parte, à burocracia administrativa que estabelece a necessidade de se obter a anuência do Poder Legislativo no tocante aos gastos públicos, de maneira a tornar eficiente e transparente o uso do dinheiro público. Diante disto, as cobranças por parte da população puderam ser mais reais e possíveis.

Conseqüentemente, a população goianiense, até então privada do exercício da cidadania de forma plena, passa a compreender que é possível transformar a realidade em que vive, apresentando e discutindo a respeito das necessidades locais. Também, e principalmente, houve a conscientização de que juntos, organizados e mobilizados podiam agir politicamente, favorecendo na construção de uma consciência crítica e abrindo caminhos para, ao longo do processo, ter maior capacidade participativa.

Nesse mesmo contexto, Genro (1997, p. 12) afirma:

Ao possibilitar a participação da população na definição de investimentos, instaurou-se [...]: um novo centro decisório que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo 'espaço público'. Um espaço público não-tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos.

Em síntese, é possível afirmar que essas experiências realizadas em Goiânia visavam integrar a população na discussão da gestão do Orçamento Público. Mesmo possuindo esse objetivo, constatou-se que a primeira delas não logrou o êxito esperado, devido às diversas dificuldades encontradas na arena política para sua implementação, especialmente devido ao embate entre forças contrárias ao interesse daqueles que são os reais detentores do poder, ou seja, o povo.

O que não pode ser desconsiderada, entretanto, é a real intenção e importância do projeto. Nesse diapasão, o sucesso do programa não pode ser atribuído somente à quantidade de obras e/ou serviços realizados, mas sim, e nisso repousa a idéia central do debate, à oportunidade conferida aos cidadãos⁹⁵ de participarem diretamente das decisões/rumos de sua cidade.

⁹⁵ Aqui, o termo não foi utilizado no sentido político.

De tal sorte que, para conseguir a efetivação de um programa como o OP em um local onde a política vigente tem sido implementada de uma forma verticalizada e omissa por parte dos cidadãos, é necessário superar desafios, a começar pela estrutura administrativa adotada. Segundo Souza (2006, p. 560), a implementação deste programa encontra vários obstáculos e, para ele, “[...] o impedimento básico, é de ordem política, e superar esse obstáculo é essencial para que certos empecilhos materiais e informacionais, hoje em dia de todo evidentes [...], sejam eliminados [...]”. Em suma, é necessária, pois, vontade política para conjugar os interesses da coletividade e da administração.

4.3 Metodologias Adotadas em cada Período: Identidades e Diferenças

Antes de efetuar análises demonstrativas e ilustrativas sobre o OP, é preciso ressaltar que, pela natureza desta pesquisa, a estrutura orgânica do OP será apresentada na forma de um relatório, para melhor compreender o caminho adotado, sem, entretanto, perder o caráter científico. Assim, graças às limitações encontradas devido à escassez de dados relativos às duas experiências do OP em Goiânia, nos documentos disponibilizados⁹⁶ na SEPLAM e em posse do então presidente do IPLAN, na gestão Darci Accorsi, não será possível discorrer de forma sistematizada acerca de todas as etapas nos respectivos períodos.

Inicialmente, vale dizer que, para a elaboração e implementação do projeto OP não existe um modelo a ser seguido. Por isso mesmo, é possível basear-se nas mais variadas metodologias. Esse tipo de projeto é uma construção que, ao ser vivenciada no momento de sua efetivação, vai ano a ano adequando-se às novas realidades. No caso de Goiânia, foi adotado como referencial o modelo implementado em Porto Alegre, o qual tem servido, em razão do sucesso alcançado, de parâmetro para outras localidades dentro e fora do Brasil.

⁹⁶ Vale ressaltar que na biblioteca da SEPLAM não existem dados catalogados de forma sistematizada. O que há para consulta são 8 relatórios elaborados pela Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos - FINATEC. Finda a pesquisa, entretanto, ficou constatado que somente 2 volumes possuem dados diferentes dos encontrados nos outros volumes. Além desses documentos, foram encontrados recortes de jornais, cartilhas explicativas, um relatório do período de 2001 e o plano de investimento de 1995, dentre outros documentos.

Faz-se necessário ressaltar que o OP é um projeto inovador que buscou concretizar, dentro de uma democracia representativa, instrumentos próprios da democracia direta, através da participação popular nas suas diversas fases. Desse modo, em cada uma delas as decisões democraticamente tomadas pela população tinham caráter soberano, isto é, eram respeitadas e acatadas. Esta é a razão pela qual se prefere desdobrar a pesquisa a respeito do processo de aplicação do OP de Goiânia em fases, a fim de demonstrar o nascimento de uma nova realidade neste município, mais precisamente durante a gestão Pedro Wilson Guimarães.

4.3.1 Administração Darci Accorsi (1993-1996)

Conforme já abordado, a administração da cidade de Goiânia, no período de 1993 a 1996, ficou a cargo do então prefeito Darci Accorsi, cujo plano de governo era executar uma administração democrática e popular, conforme a ideologia traçada pelo PT, partido ao qual era filiado.

A partir dessa ideologia, no que se refere à participação da comunidade, houve a elaboração e estruturação do Projeto Goiânia Viva integrando o Orçamento Participativo e aos Conselhos Populares. Essas diretrizes propiciaram, dentro das limitações que lhes foram inerentes, a participação popular nas decisões administrativas.

Essa política de co-administração da coisa pública com o auxílio do corpo social, coaduna com o ideal democrático, na medida em que, favorece a uma boa parcela da população para integrar no processo de desenvolvimento das políticas públicas aliado ao conhecimento acerca dos investimentos públicos que, de acordo com Souza⁹⁷, “[...] são capazes de transformar de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório.”

Entretanto, foi constatado que o Projeto Goiânia Viva visava descentralizar as ações administrativas que para serem atingidas, eram direcionadas ora para os Conselhos Populares, que deliberava sobre as reivindicações feitas pelos diversos segmentos sociais, e para serem implementadas passava pelo crivo do Orçamento

⁹⁷ Em artigo supra mencionado.

Participativo, essa metodologia talvez tenha ocorrido, pela inexperiência em desenvolver a implementação de uma política que visa atingir a legitimidade advinda da soberania popular, ou seja, os titulares do poder político, por si próprio decidirem sobre as questões de interesse coletivo. Deste modo, É o que consta no documento intitulado “Plano de Governo (1997-2000)⁹⁸,

A atual administração vem desenvolvendo o Projeto Goiânia Viva, que cumpre o importante papel de descentralização das ações administrativas e na promoção da participação política da população goianiense. [...] Foi através desse projeto que podemos formar os conselhos regionais, que deram o grande sentido ao Orçamento Participativo, que já é uma realidade.[...] A operacionalização do Projeto Goiânia Viva se realiza através de todos os órgãos da administração pública municipal, bem como de uma equipe coordenadora.

Deve-se realçar que em documento intitulado “Planejamento Participativo na Gestão Municipal de 1994”, elaborado pelo IPLAN ficou definido que,

O Planejamento Participativo é antes de tudo, educação política que implica na transferência, em mão dupla, na análise das políticas e da realidade municipal e na construção de ações que valorizem o papel de cada um e da sociedade organizada. É o estabelecimento de um processo que possibilita a reivindicação mas que se afirma na co-participação nas decisões de priorização e na responsabilidade comum do uso, fiscalização e gestão dos equipamentos e serviços conquistados.

Para implementar essa nova visão de gestão pública, foram criados 9 Conselhos Regionais, obedecendo a divisão territorial da cidade, que através da escolha de conselheiros⁹⁹ representavam cada uma delas no fórum para a elaboração de políticas e propostas no atendimento às diferentes demandas e reivindicações encaminhadas pela população.

A documentação encontrada registra que, em dezembro de 1993, foi realizada uma assembléia com o propósito de avaliar o Projeto Goiânia Viva. Estiveram presentes 300 integrantes de todos os Conselhos Regionais, manifestando cada um deles acerca dos resultados obtidos ao longo daquele ano com a implementação do programa.

⁹⁸ Este documento era o plano de governo de Valdi Camarcio, candidato à sucessor do então prefeito Darci Accorsi para a gestão 1997-2000.

⁹⁹ Em conformidade com os apontamentos do plano de governo de Valdi Camarcio.

Por ocasião desta Assembleia, esses conselheiros teceram algumas críticas que merecem ser elencadas. Em primeiro plano foi apontada a falta de coerência por parte das secretarias em executar os serviços propostos pela Prefeitura na ocasião da implementação do projeto em cada uma das regiões, isso se deu, segundo a visão desses conselheiros, em razão da inexistência de uma estrutura administrativa que propiciasse uma melhor comunicação entre os partícipes; em segundo lugar, foi citado a necessidade de maior participação e aproximação com o prefeito e, por fim, também ficou registrado que houve mobilização com promessas de obras que não foram realizadas além da pouca divulgação do projeto. Mesmo com essas críticas, segundo os dados, os conselheiros eram favoráveis à continuidade do projeto porque de uma forma ou de outra democratizava as relações com a Administração. Esses dados confirmam o que Pires V. (2001, p.108) observou:

Para a bem sucedida implantação do Orçamento Participativo é necessário, além de uma metodologia adequada, uma equipe que tenha a incumbência específica de coordená-lo e executar ou fazer executar o conjunto de tarefas requeridas. [...] Por isso é absolutamente necessário criar um grupo coordenador (o nome pode ser COOP - Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo), que assuma a responsabilidade de implementar a metodologia e chegar ao resultado almejado: a peça orçamentária elaborada respeitando-se todo o mecanismo de consultas e debates.

Destarte, pelas considerações apontadas nesta Assembléia, duas menções são merecedoras de destaque: de um lado, o perfil dos nossos representantes e de outro, algum nível de consciência dos conselheiros.

A partir de 1994, levando-se em conta os aspectos geográficos e socio-econômicos para a implantação do OP, a cidade continuou dividida em nove regiões. Além da subdivisão da cidade em regiões, também foi definido que o projeto teria três etapas distintas, que serão aqui alinhadas segundo os dados obtidos através da análise do Plano de Investimentos de 1995¹⁰⁰.

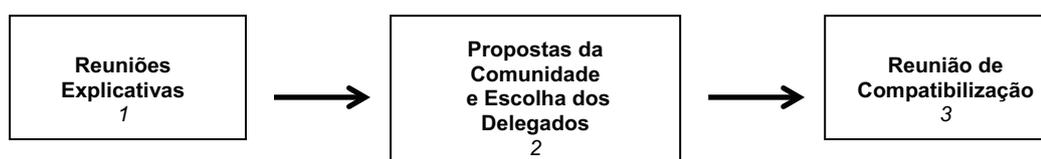
A dinâmica consistiu em, inicialmente, explicar à todos acerca das diversas etapas de desenvolvimento do projeto, fase esta essencial para o êxito do programa, pois a partir da explicação dos princípios instituidores, que nascidos de uma deliberação democrática, propicia credibilidade e confiança mútua entre o governo e a população envolvida.

¹⁰⁰ Prefeitura de Goiânia. Orçamento Participativo. Plano de Investimentos, 1995.

Na etapa seguinte, a população elencava as necessidades detectadas, as quais eram posteriormente selecionadas por ordem de preferências, ou seja, aquelas que obtinham maior número de indicações.. Neste momento também eram escolhidos os delegados e suplentes, cuja atribuição consistia em representar na reunião de compatibilização, a respectiva região pela qual foi eleito. Neste ano foram eleitos 5 delegados e 2 suplentes em cada uma delas.

Para encerrar o ciclo, eram realizadas as reuniões de compatibilização, onde cada delegado buscava adequar os interesses da coletividade que o escolheu com as reais condições de serem implementadas pelo orçamento disponível para investimentos. A figura VII permite melhor visibilidade desse procedimento.

Figura VII - Dinâmica do OP na Administração Darci Accorsi



Fonte: SEPLAM. OP: Plano de Investimentos, 1995.

Diante da impossibilidade de serem atendidas todas as solicitações, foram criados alguns critérios e sub-critérios (população, nota e peso) para a divisão das verbas disponíveis. Esses critérios foram: população, renda familiar e carência, sendo estipulado de forma proporcional, para o critério população e carência e, para o critério renda média familiar de forma inversamente proporcional. Dessa forma, ao final, multiplicava-se a nota recebida pelo peso conferido para cada critério. Através da tabela I torna-se possível visualizar de uma forma mais clara, como a divisão dos recursos disponíveis era realizada.

Tabela I - Critérios de Distribuição da Receita na Administração Darci Accorsi

Critérios	Sub-Critérios	Nota	Peso
População	Até 49.999 habitantes	1	1
	De 50.000 a 99.999 habitantes	2	
	Acima de 100.000 habitantes	3	
Renda Familiar Média	Até 4 salários mínimos	4	2
	De 4 a 5 salários mínimos	3	
	De 5 a 6 salários mínimos	2	
	Acima de 6 salários mínimos	1	
Carência	Até 10% de carência	0	2
	De 10 a 25% de carência	1	
	De 25 a 50% de carência	2	
	De 50 a 75% de carência	3	
	Acima de 75% de carência	4	

Fonte: SEPLAM OP: Plano de Investimentos, 1995.

Ainda segundo dados desse Plano de Investimentos, no ano de 1994, foram destinados um total de aproximadamente R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) para o programa OP, que foram distribuídos após a equacionalização desses critérios, para chegar ao percentual destinado à cada uma das regiões.

É bem verdade que os recursos financeiros destinados a investimentos não foram suficientes para atender a todas as demandas, porém o estabelecimento de critérios foi de suma importância para que não houvesse privilégios em nenhuma região. Pires V. (2001, p.95) aponta a necessidade de a população ser informada de forma clara a respeito da disponibilidade de recursos, quando diz: “[...] os recursos públicos são extremamente escassos e devem ser gastos com base em critérios de prioridade definidos no bojo da luta política”.

Inobstante o esforço empreendido para inaugurar em Goiânia uma nova forma de gestão pública aberta à participação popular, conferindo responsabilidades pelas decisões empreendidas, o projeto não obteve o êxito esperado em razão de não ter ocorrido a estruturação da máquina administrativa de maneira a propiciar a integração de todos os setores/órgãos no desenvolvimento desse ideal. Deste modo, ficou evidenciado que a inexistência de uma prestação de contas junto à população, redundou no descrédito do programa.

Por fim, ressalte-se que, no período de 1995 e 1996, a única informação conseguida foi acerca dos investimentos que totalizaram 12.000.000,00 (doze milhões de reais) no ano de 1995 e, que infelizmente, não foram encontrados dados sistematizados acerca dos períodos (datas) que ocorriam as assembléias, para se obter um maior detalhamento desse programa.

4.3.2 Administração Pedro Wilson Guimarães (2001-2004)

A segunda experiência do OP, em Goiânia, se deu no período entre 2001 e 2004, na gestão do prefeito Pedro Wilson Guimarães. Percebe-se que houve avanços significativos na metodologia adotada para a efetivação do projeto, no sentido de incorporar os princípios da democracia e da participação, tanto do ponto de vista normativo, quanto na dimensão pedagógica que os processos de incentivo e participação promovem tudo isto foi aliado a uma estrutura administrativa de gerenciamento das atividades.

Nesta gestão foi adotado o seguinte lema: “governar com a população e para a população”. Partindo deste referencial, o OP foi um mecanismo de participação e aproximação dos cidadãos junto à Administração Pública Municipal.

Para tanto, percebeu-se que o projeto foi implantado de forma melhor estruturada e, de acordo com os levantamentos feitos durante esta pesquisa, na sua implementação ocorreu a mobilização de boa parcela da sociedade goianiense ao longo dos 4 anos de mandato. Ficou constatado, também, que cada uma das suas fases foi marcada por algumas peculiaridades, porém, em síntese, o projeto possuía uma dinâmica similar à experiência anterior, partindo da divisão espacial da cidade em regiões.

Em 2001, foram criadas inicialmente 9 regiões que sofreram, cada uma delas, uma subdivisão em 52 microrregiões: 4 na região central; 6 nas regiões oeste e sudoeste; 5 nas regiões campinas, sul e sudeste e, por fim, 7 microrregiões nas regiões leste, noroeste e norte.¹⁰¹

¹⁰¹ Fonte: SEPLAM, Relatório Geral - Agosto de 2001.

A inserção popular nas decisões administrativas é algo extremamente complexo, porque há a necessidade de serem aliados conhecimentos técnicos e políticos para sua implementação, deste modo, o formato de operacionalização do OP foi melhor estruturado, o ciclo foi dividido em 5 rodadas para melhor atender à diversidade de interesses em embate. Foram elas: as plenárias populares, as assembleias de microrregiões, as plenárias temáticas, os fóruns de delegados concluindo com as plenárias regionais, fases essas que serão detalhadas a seguir.

4.3.2.1 Primeira Etapa: As Plenárias Populares

O processo desencadeou com a realização das plenárias populares promovidas em cada uma das 9 regiões administrativas em que foi dividido o espaço urbano, elas tinham caráter informativo com a finalidade de explicar todo o desenvolvimento do processo bem como, promover a conscientização acerca das limitações orçamentárias da prefeitura e estimular a participação de cada cidadão.

Assim, a Administração Pública, neste primeiro momento, forneceu várias orientações aos participantes, no sentido de expor-lhes como deveriam fazer as escolhas das prioridades e, dentro de um perfil pedagógico, lhes foram repassadas explicações sobre as esferas de competência do município. Desse modo, os participantes conscientizaram-se de que nem todas as demandas colhidas poderiam ser implementadas, se as mesmas não estivessem dentro do campo de atuação desse ente federativo. Todas essas orientações foram necessárias e, pelos dados colhidos, não chegaram a se tornar instrumentos de cooptação.

Nesta primeira rodada, totalizaram 5.528¹⁰² participantes, o que correspondeu à 0,47% da população da cidade¹⁰³.

Observa-se, por esses dados, que a participação popular nesse primeiro ano e na primeira fase não foi expressiva, tendo em vista o contingente populacional da época. Isto demonstra que havia a necessidade de se intensificar a divulgação do processo e, desse modo, despertar a consciência política, talvez adormecida no seio

¹⁰² Dados disponibilizados no relatório geral de atividades (agosto 2001) - SEPLAM.

¹⁰³ A população de Goiânia naquela época era de 1.093.007 habitantes, Censo 2001 - IBGE

da população goianiense. Visto por outro ângulo, esse fato pode também revelar a necessidade de fazer renascer ou criar movimentos populares reivindicatórios.

4.3.2.2 Segunda Etapa: Assembleias de Microrregiões

Essa fase teve por finalidade propiciar aos participantes a possibilidade efetiva de discutir, sugerir e decidir acerca das reais necessidades apontadas, conseqüentemente decidindo acerca dos investimentos a serem concretizados no ano seguinte. Constatou-se, nessa etapa, um maior interesse por parte da população, tendo dela participado 9.126 pessoas (0,83% da população) distribuída em 52 microrregiões, conforme já mencionado.

Na concepção de Moysés (2005a, p. 280), essas assembleias visavam “[...] colher as demandas da população, limitadas em, no máximo, 5 demandas por bairro. [...] também se elegem os Delegados e respectivos suplentes, que irão representar a microrregião nos Fóruns de Delegados. De tal modo que, eram eleitas as prioridades e os delegados e delegadas do OP, cuja quantidade era obtida a partir do total de participantes credenciados, na proporção de 10%. Neste ano foram eleitos 685 delegados titulares e 179 suplentes, totalizando 864 delegados (9,4% dos presentes nas assembleias de microrregiões).

Nessas assembleias, as reivindicações eram catalogadas por ordem de prioridades, de acordo com o número de solicitações dos participantes. Na maioria das vezes, eram solicitadas obras nas áreas de saneamento básico, habitação, pavimentação, assistência social, educação, saúde, áreas de lazer e esporte. Constatou-se que foram também reivindicadas obras de competência do Estado, como, por exemplo, água, esgoto e segurança. Como nem todas as reivindicações feitas estavam dentro da seara de competências do município, foi necessário, ao longo do processo de implantação do projeto, serem abertos espaços para a Administração informar quais poderiam ser as demandas que estavam ao alcance da prefeitura. Este dado revela o caráter educativo do OP.

A título de exemplificação, em 2001 de um total de 731 solicitações, a população deu prioridade para asfalto (205), saúde (182), escola (140), creches (135) e centros de convivência de esportes e lazer (69). A região que enviou o maior

número de participantes para as assembleias de microrregiões foi a região noroeste, com 1932 participantes; o menor número foi da região sudeste, com 288 participantes.

Esta fase estava aberta à participação individual de qualquer membro da comunidade goianiense bem como aos representantes das associações de bairros, excetuando-se servidores públicos comissionados (municipais), candidatos e detentores de cargos eletivos, já que os mesmos não podiam ser conselheiros nem delegados do OP. Já aos servidores públicos efetivos era permitido votar e candidatar-se a delegados.

Nesta rodada, os coordenadores do projeto procuraram destacar e valorizar a importância da participação popular no processo de democracia participativa, ou seja, quando a população participa diretamente, sem a delegação de poder.

4.3.2.3 Terceira Etapa: Plenárias Temáticas

Nas plenárias temáticas o objetivo principal era delimitar os assuntos em torno da esfera de competências do município e foram realizadas em todos os anos do processo. Nessas reuniões, eram definidas as obras ou serviços a serem implementadas tendo como referência questões mais abrangentes das necessidades da cidade. Esta peculiaridade visava obter resultados que beneficiavam a população como um todo e foram desenvolvidas, em 2001, sob quatro diretrizes, a saber: Educação, Saúde, Desenvolvimento Econômico e Cidadania, Desenvolvimento Urbano e Qualidade de Vida. Tal fato gerou a possibilidade de a cidade se desenvolver de uma maneira melhor planejada.

Pela tabela II é possível averiguar o número de participantes e de delegados em cada uma das diretrizes temáticas realizadas em 2001, que totalizou entre participantes e delegados um total de 789 pessoas.

Tabela II – Participantes nas Assembleias Temáticas – 2001

Temática	Participantes	Delegados
Desenvolvimento urbano e qualidade de vida	206	20
Educação	138	20
Desenvolvimento econômico e cidadania	176	15
Saúde	195	19
Total	715	74

Fonte: SEPLAM – Relatório Geral do OP – Agosto de 2001

Analisando-se a tabela II, percebe-se que a maior gama de necessidades apontadas e solicitadas pela população participante ficou na temática do desenvolvimento urbano e qualidade de vida. Isto demonstra um desejo maior da população de obter, por exemplo, o asfaltamento de sua rua, do que alcançar um melhoramento no nível cultural. Prova disto é que, de um total de 715 participantes, apenas 138 deles se preocuparam em debater questões relativas à educação. Este dado demonstra que a população ainda não despertou para a importância da educação como meio de se alcançar uma melhor qualidade de vida.

4.3.2.4 Quarta Etapa: Fóruns de Delegados

Em 2001, foram registrados a participação de 3350 pessoas nesta fase, ocasião esta em que eram realizados os fóruns de delegados, e conforme destaca Moysés, (2005, p. 280), este era o momento em que eles “[...] elegem as prioridades de suas respectivas regiões ou plenárias temáticas e definem quais obras serão realizadas no próximo exercício.” Como as necessidades sempre superavam os recursos disponíveis para o investimento, essas reuniões eram marcada por intensa disputa entre os delegados, o que revela o caráter democrático desses encontros.

Nesta rodada, os níveis de conflitos existentes dependiam do nível de organização da comunidade. Papel de extrema importância foi a dos delegados de cada região, porque eles eram os mediadores institucionais para alcançar a concretização das prioridades escolhidas em cada região.

4.3.2.5 Quinta Etapa: Plenárias Regionais ou Plenárias de Eleição do Conselho

A última etapa consistiu nas plenárias regionais que, em 2001, aglutinou 1.115 participantes com o objetivo de eleger os conselheiros para integrar o COP, que tinha por incumbência definir as prioridades escolhidas no fórum de delegados, planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do Orçamento Municipal.

Com efeito, nesta etapa foram estabelecidos alguns critérios¹⁰⁴ que juntos conjugavam os seguintes parâmetros: carência de serviço ou infraestrutura urbana; áreas da população com baixo poder aquisitivo; população total da região e prioridade da região. Saliente-se que cada um destes critérios recebeu um peso, que variava de 1 a 3 e notas, cuja variável era de 1 a 4. Esse arranjo institucional visava estabelecer o percentual de recursos a ser destinado para cada região e, teve por finalidade atender em primeiro lugar as regiões com maior carência de equipamentos urbanos.

Para Santos (2002), essa atribuição de pontuação, apesar de ser complexa, abriga a idéia de serem conjugados dois aspectos importantes, por um lado a participação popular, que confere legitimidade ao processo decisório e a escolha das prioridades e necessidades que garantem, especialmente, a transparência na definição das políticas de aplicação dos recursos públicos.

A tabela III propicia uma melhor compreensão de toda a dinâmica adotada nesta fase. Percebe-se que as notas eram definidas dentro de uma proporção direta, segundo a qual a região que tivesse maior carência de serviços, aliada ao número de habitantes e ao baixo poder aquisitivo, era contemplada com uma maior nota.

¹⁰⁴ Durante a gestão de Pedro Wilson Guimarães (2001-2004), foram estabelecidos esses mesmos critérios para distribuição dos recursos públicos em investimentos.

Além disso, dentre esses critérios, o de carência de serviços ou infraestrutura urbana e o do contingente populacional da região obtiveram o maior peso, ou seja, 3. Desse modo, a soma dos pontos parciais (nota x peso) fornecia o peso total da região, o que servia de referência para determinar a percentagem de recursos para investimentos destinada a cada região.

Tabela III - Critérios para Distribuição dos Recursos – 2001-2004

CARÊNCIA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA URBANA	PESO 3
Até 25%	Nota 1
De 26 a 50%	Nota 2
De 51 a 75%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4
ÁREA DE POPULAÇÃO COM BAIXO PODER AQUISITIVO	PESO 3
Até 10% de habitantes da região	Nota 1
De 10 a 25% de habitantes da região	Nota 2
De 25 a 50% de habitantes da região	Nota 3
Acima de 50% de habitantes da região	Nota 4
POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO	PESO 2
Até 100.000 habitantes	Nota 1
De 100.001 a 150.000 habitantes	Nota 2
De 150.001 a 200.000 habitantes	Nota 3
Acima de 200.000 habitantes	Nota 4
PRIORIDADE DA REGIÃO	PESO 2
Quarta prioridade em diante	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia. Assessoria de Assuntos Comunitários. Orçamento Participativo. Planejamento 2002.

À guisa de ilustração, em 2001, foram distribuídos entre as 9 regiões administrativas da cidade, um montante de R\$ 45.169.475,38 (quarenta e cinco milhões, cento e sessenta e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e trinta e oito centavos)¹⁰⁵ do orçamento municipal para o OP.

Ainda nesse ano, para dar funcionalidade ao OP, foi elaborado o regimento interno do COP, aprovado em 17 de dezembro de 2001, visando orientar suas discussões e decisões. Esse conselho era composto por 56 conselheiros assim distribuídos:¹⁰⁶

- I-3 (três) conselheiros titulares e 3 (três) suplentes eleitos em cada uma das 12 (doze) regiões administrativas da cidade;
- II- 3 (três) conselheiros representantes titulares e 3 (três) conselheiros suplentes do Executivo Municipal, das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da Assessoria de Assuntos Comunitários; 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da Secretaria de Planejamento e 1 (um) titular e 1 (um) suplente da Secretaria de Ações Integradas;
- III- 2 (dois) conselheiros titulares e 2 (dois) suplentes de conselheiro de cada temática;
- IV- 3 (três) conselheiros componentes da CALOS eleitos para participar da equipe do COP.

Segundo esse Regimento Interno, a coordenação do COP ficava a cargo de uma comissão paritária composta por 3 (três) conselheiros do OP e 3 (três) membros do Poder Executivo. As resoluções aprovadas pelo COP eram encaminhadas ao Poder Executivo Municipal para serem avaliadas, cabendo à administração aprová-las ou vetá-las no todo ou em parte. Se, por ventura, o chefe do Executivo vetasse a proposta, a matéria retornaria ao Conselho para nova apreciação e votação. De acordo com esse regimento, o COP poderia derrubar o veto por decisão de no mínimo 2/3 de seus membros. A proposta era, então, novamente encaminhada para a apreciação do prefeito, a quem competia a decisão final.

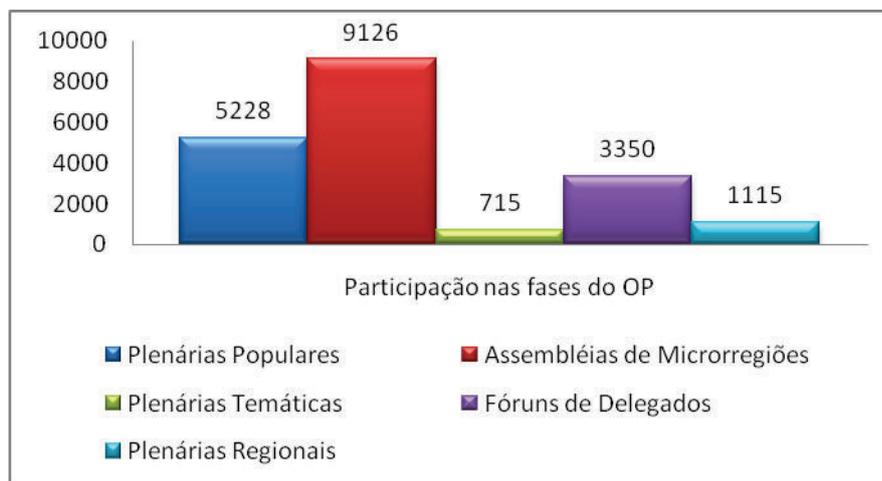
De acordo com o Gráfico I, ao longo do ano de 2001, ficou registrada a participação de 19.354 cidadãos. Esse quadro evidencia que, a população, quando convocada para compartilhar das decisões na esfera pública, depositou credibilidade no programa OP e, demonstra que, na atualidade, a relação existente entre governo

¹⁰⁵ Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia. Orçamento Participativo: Planejamento 2002.

¹⁰⁶ Apesar de estar assim discriminado no art. 2º do Regimento do COP, percebe-se que o total de integrantes desse conselho era de 50 cidadãos.

e governados precisa de abrir espaço cada vez maior à integração do corpo social nas deliberações acerca dos recursos públicos.

Gráfico I - Participação Popular nas etapas do OP em 2001



Fonte: SEPLAM, Relatório Geral (Agosto de 2001)

Em 2002 a divisão espacial da cidade passou de 9 para 11 regiões. Foram destinados R\$ 50.742.450,00 (cinquenta milhões, setecentos e quarenta e dois mil e quatrocentos e cinquenta reais).

Com relação à dinâmica implementada no ciclo do OP, este permaneceu sem alterações, com as mesmas rodadas do ano anterior. Como foi o segundo ano do programa, nas plenárias populares, o chefe do Executivo divulgava todas as obras que foram realizadas ao longo do ano anterior e quando não havia sido possível as razões que levaram a isso, era a oportunidade que a população tomava conhecimento da situação econômico e financeira da cidade. Nesse aspecto, observa-se uma peculiaridade do programa porque, a população passa a saber quais foram as razões que levaram a fazer ou não uma determinada decisão que havia sido deliberada pela coletividade, de forma a propiciar um controle das ações governamentais. Nesta oportunidade era também apresentada para a população o plano de investimentos para o ano¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Fonte: Orçamento Participativo. Planejamento 2002. Prefeitura Municipal de Goiânia. Assessoria de Assuntos Comunitários.

Observou-se que nesse ano foi registrada uma presença bastante expressiva da população nas assembleias de microrregiões, totalizando 17.220 participantes. Comparando-se esses números aos do ano anterior, percebe-se um acréscimo de aproximadamente 90% no número de participantes nesta etapa.

A rodada seguinte, adotando-se o mesmo procedimento do ano anterior, consistiu na realização das plenárias temáticas. Diante da quantidade de demandas apresentadas, houve a necessidade de aumentar as esferas de debate, passando para 9 (nove) dentro das seguintes áreas: Saúde, Educação, Desenvolvimento Urbano/Econômico e Qualidade de Vida, Habitação, Mulher, Criança, Juventude, Assistência Social e Direitos Humanos. Tal fato evidencia um constante aperfeiçoamento do OP ao longo de sua implementação, consolidando-o como um processo crescente e envolvente de participação popular. Ficou registrada a participação de 24.890 cidadãos, dado que comprova um substancial aumento em relação ao ano anterior.

Ainda dentro desse processo de construção da democracia participativa, foi possível detectar que as chamadas plenárias regionais deram lugar às reuniões de sistematização. Era nesta rodada que as prioridades advindas do fórum de delegados e as necessidades identificadas que ultrapassassem a órbita de cada uma das regiões, eram deliberadas. Neste ano também houve a institucionalização da Comissão de Acompanhamento das Licitações e Execuções das Obras e Serviços – CALOS, cuja finalidade foi acompanhar todo o processo licitatório desde o lançamento do edital até a conclusão das obras, tudo visando garantir melhor gestão do dinheiro público.

São aqui oportunos os ensinamentos de Santos (2002, p. 500) a respeito das mudanças averiguadas no bojo do OP: “Essa evolução ilustra a dinâmica interna do OP e, acima de tudo, a aprendizagem institucional efetuada tanto pelo Estado como pela sociedade civil.”

Tendo em vista o aprimoramento desse programa, em 11 de maio de 2002 foi realizado o 1º Seminário Municipal de Planejamento Participativo¹⁰⁸, que ficou

¹⁰⁸ Segundo dados do relatório do 1º Seminário Municipal de Planejamento Participativo, participaram desse evento além do Prefeito Pedro Wilson Guimarães, secretários(as), diretores, vereadores, 837 delegados e delegadas do OP e visava instaurar, em caráter permanente, um processo democrático de discussão que possibilitasse aos cidadãos goianienses, com consciência e informados, participar das decisões que definem os rumos do município de Goiânia.

marcado pela intenção de, a partir de então, ser estabelecido um espaço de debates acerca do planejamento participativo em Goiânia.

Esse seminário teve por objetivo ampliar o processo democrático de discussão acerca dos interesses da cidade, de forma a propiciar a inserção da população nas decisões que definem a atuação da administração municipal. Buscava-se, pois, integrar a população não apenas na definição da aplicação do orçamento público, mas também no processo de planejamento das ações governamentais, isto porque a cidade deve ser vista como um organismo macro onde, para além dos interesses pontuais dos bairros / regiões, se deve buscar o desenvolvimento dentro de uma perspectiva de conjunto, através de diretrizes harmônicas a serem implementadas ao longo dos anos.

Enfim, visava-se inserir todas essas discussões num contexto mais amplo, de modo a possibilitar que o morador de uma determinada rua, de um bairro, se sentisse morador da cidade e, por tal razão, deveria se apropriar dela. Através desses canais de participação e de conscientização política, cada um dos moradores da cidade, com o passar dos anos, poderá desenvolver um sentimento de pertença produzido coletivamente. Isso é cultura política.

Em 2003, com pequenas alterações, a sistemática permaneceu a mesma. A divisão territorial da cidade passou de 11 para 12 regiões, com 7 áreas de atuação das assembleias temáticas, assim distribuídas: desenvolvimento socio-cultural, qualidade ambiental, ordenamento territorial, gestão urbana, saúde e serviços sociais, educação e aspectos econômicos.¹⁰⁹

Como, cada vez mais, a população cidadina clama por espaços abertos à integração direta do corpo social nas decisões dos rumos da cidade, com a finalidade de buscar soluções para combater as desigualdades sociais e encontrar caminhos para viabilizar o princípio estabelecido na CF/88 de democracia participativa. Através das rodadas do OP, houve em agosto de 2003 aconteceu a Conferência intitulada de “1º Congresso da Cidade de Goiânia – 70 anos”, com a temática: “Da Cidade que temos para a Cidade que *queremos*”. Foi um instrumento de participação da população no planejamento do futuro da cidade, oportunidade em que a mesma, sobretudo os setores mais organizados, foram convidados a construir uma nova maneira de ser cidade, nesta oportunidade foram debatidas e recebidas

¹⁰⁹ Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia. Relatório FINATEC 2001/2003.

sugestões para viabilizar a revisão do Plano Diretor¹¹⁰ de Goiânia, datado de 1992, a Agenda 21 – vislumbrando um debate centrado nas questões ambientais e o Orçamento Participativo, que foi considerado como instrumento ensejador da democracia participativa na gestão pública.

No último ano, em 2004, foram identificadas algumas alterações na dinâmica de funcionamento do OP. Foram extintas as plenárias populares e as plenárias temáticas, sendo as mesmas incorporadas às assembleias de microrregiões. Como a população participante já conhecia o desenvolvimento de todo o programa, e por ser ele um processo que propicia um diálogo constante entre o Poder Público e a sociedade civil, buscou-se discutir de maneira mais aprofundada as reais necessidades de investimentos nas 12 regiões.

Os registros encontrados sobre o ano de 2004 dizem respeito tão somente às assembleias de microrregiões que contaram com a participação de 5.174 pessoas, contando com 515 delegados titulares e 79 suplentes. A seguir aconteceu o fórum de delegados e, por último, as Plenárias Regionais. Diante da escassez de dados, imagina-se, pois, que nesse ano não houve a intensificação do programa, talvez por se tratar de um ano em que os governantes estavam envolvidos com as eleições.

4.4 Análise Comparativa dos Resultados Alcançados

Ao longo da exposição sobre as metodologias adotadas em cada uma das experiências do OP (1993-1996 e 2001-2004) nas suas diversas etapas de implementação, ficaram registrados os resultados alcançados em cada fase e em cada ano. Resta, portanto, a partir dos dados obtidos, traçar um paralelo entre as duas experiências.

Nas duas ocasiões em que o OP foi utilizado como mecanismo inovador para inserção do cidadão comum no processo de formulação, decisão e implementação

¹¹⁰ Ressalte-se que na CF/88¹¹⁰ desde a sua promulgação, estabelecia a obrigatoriedade de as cidades com mais de 20 mil habitantes elaborarem seus Planos Diretores, exigência que somente foi materializada doze anos depois, com o advento da Lei Complementar N. 10.257 de junho de 2001, popularmente conhecido como Estatuto da Cidade.

de políticas públicas em Goiânia, ficou constatado que a cidade foi subdividida em regiões, com a finalidade de melhor atender aos interesses de cada uma delas.

Isto posto, percebe-se que a primeira experiência desenvolvida na cidade, mesmo não tendo tido a abrangência e a repercussão alcançadas na segunda, demonstrou, pelo menos, a existência de uma embrionária democracia participativa.

Embora se reconheça a existência de pontos em comum, não se deve exagerar nas ligações entre as duas experiências de participação popular na gestão administrativa em Goiânia, isto porque a primeira delas não esteve centrada no ponto nodal que dá título ao programa, ou seja, o orçamento público. Observou-se que essa primeira proposta buscou a inserção popular em dois projetos desenvolvidos paralelamente – o OP e o Goiânia Viva. Por tal razão, a população presente nas assembléias não sabia ao certo do que se tratava, porque havia uma mesclagem de discussões sobre as carências de equipamentos públicos e reivindicações em torno de sua implantação, sem qualquer discussão acerca do orçamento público propriamente dito. Além disso, eram prestados serviços de caráter assistencialista.

Também foi possível constatar que a estrutura adotada na gestão Pedro Wilson Guimarães propiciou uma melhor distribuição das atividades, porque foram estabelecidas fases que iam desde a explicação sobre o programa, passando pela conscientização popular sobre a necessidade de participação e a discussão do orçamento público propriamente dito. Por fim, houve uma efetiva distribuição e aplicação dos recursos destinados a esse programa, através de critérios previamente definidos. Não se pode negar que na gestão Darci Accorsi isso também ocorreu, no entanto, conforme exposto no item 4.3.1, a estrutura e a dinâmica então adotadas não tiveram o mesmo alcance das que foram utilizadas em 2001-2004.

Por se enquadrar na esfera do orçamento público (instrumento fundamental da gestão pública), o OP pode ser visto como um elemento central na transformação das relações sociedade civil/governo, na medida em que é uma instância deliberativa e não meramente consultiva, de modo a favorecer a cogestão dos interesses públicos. Um programa como o OP, quando bem estruturado, contribui, e muito, para democratizar a gestão pública, o que implica a criação de uma estrutura administrativa responsável pela integração entre as diretrizes da administração e as prioridades eleitas pela população. Além disso, contribui na formação de um sujeito politicamente capaz de influenciar e intervir em processos de construção e

afirmação pública e coletiva de direitos, identidades e práticas de emancipação social. Trata-se, pois, de um canal pelo qual cada cidadão participante sente-se responsável pelo espaço público do qual faz parte.

É nesse sentido que o OP na gestão Darci Accorsi não logrou o êxito esperado. Além de não ter tido uma estrutura orgânica e administrativa bem delineada, não houve vontade política no embate de forças com o Poder Legislativo, resultando, por tal razão, num distanciamento do Executivo das diretrizes traçadas quando da elaboração de seu plano de governo.

Não restam dúvidas de que, em torno desse programa, processa-se uma intensa renovação da teoria democrática e das concepções de democracia participativa. Por meio dele, a prefeitura implementou projetos e intervenções urbanas que redefiniram as formas e a dinâmica da cidade.

Uma análise perfunctória desses dois momentos em que houve a implementação do OP em Goiânia, permitiu constatar que, entre os participantes, houve uma mudança de paradigmas: passando de uma situação de apatia para uma vivência mais intensa das questões relativas ao coletivo, reproduzindo de forma semelhante o acontecido na antiga Grécia.¹¹¹

Por esse ângulo, percebe-se que o OP propiciou o nascimento de um modelo de co-gestão, porque, na medida do possível, atendeu às expectativas da população, enfrentando os desafios colocados diante dessa nova realidade que se buscou atingir para trazer melhorias à toda cidade, através de canais abertos de integração dos interesses em jogo.

Em análise acerca da importância da participação popular, Pires (2001, p. 71) foi feliz ao tratar a questão:

Num cenário como o existente no interior da burocracia pública brasileira, nem mesmo o mais incorruptível dos governos é capaz de assegurar que sua gestão é imune aos ataques e assédios do batalhão de Gérson¹¹². A vigilância popular, a exigência de transparência, a prestação de contas constante, o diálogo entre os atores interessados: estes são ingredientes que o Orçamento Participativo pode trazer consigo e que são melhores aliados no combate à corrupção do que qualquer grupo de fiscais concursados, qualquer “gerente de cidade”, qualquer prefeito bem-intencionado, qualquer guardião da moralidade.

¹¹¹ Na Grécia está a origem da democracia direta, onde os cidadãos participavam de forma direta das decisões políticas da *polis*, e essas reuniões eram realizadas na *ágora* (praça pública).

¹¹² Para esse autor, significa “a busca de levar vantagem em tudo.”(PIRES, V. 2001, p.70)

É comungando desse entendimento que, muito embora os ideais difundidos pelo então prefeito Darci Accorsi tenham sido apresentados com um cunho democratizante o OP nessa gestão, pode ser avaliado como sendo uma experiência embrionária que mesmo tendo obtido resultados positivos, não atingiu as expectativas dos participantes.

Mesmo com as falhas apontadas, essa experiência teve vários méritos que não podem deixar de ser lembrados, dentre os quais destacam três. Primeiramente, o fato de ser o primeiro programa e a primeira vez em que a população foi convidada a participar da gestão pública já se revela um desafio, devido à não existência de uma cultura participacionista em nosso Município; segundo, a ênfase em tomar conhecimento das reais necessidades apontadas pela população propiciou a potencialização de benefícios para os moradores da periferia da cidade; terceiro, e não menos importante, foi o ideal apresentado pelo prefeito de desenvolver uma gestão democrática e popular. Quanto ao último, ressalte-se que a atuação governamental, por influir na configuração do contexto político-ideológico no qual se dá a construção da participação, pode colocar-se como mais um obstáculo ou como um estímulo, dependendo da orientação dos agentes que a integram.

Do estudo empreendido, algumas considerações críticas devem ser colocadas. Num primeiro momento, é oportuno afirmar que para aqueles que participaram ativamente das etapas do OP, sentiram-se estimulados a integrar outros canais de inserção popular, como os conselhos de gestão e descobriram que, neste programa tiveram voz e vez na definição de questões que envolviam os interesses da cidade onde se vive.

Essa abertura de espaços para discussão dos problemas da cidade de Goiânia e de propiciar a discussão do orçamento público a ser aplicado, apesar de louvável, percebe-se que ainda há a necessidade de serem ampliadas essas esferas decisórias, em razão de que, como existe uma vinculação orçamentária estabelecida na própria CF/88 para a destinação dos recursos públicos e que a outra parcela desse montante está comprometida com o pagamento de pessoal, após toda essa filtragem, o que é deixado para a população decidir de como e onde aplicar gira em torno de 10% do orçamento público destinado aos investimentos.

Essa percepção de que há a necessidade de serem alargados esses espaços “democráticos” na gestão pública, transparece como resultado de uma consciência política que vai sendo gerada nos participantes. Destarte, dentro dessa percepção,

observa-se que para além de decisões na esfera orçamentária é importante que sejam abertos canais participativos ainda quando do planejamento das ações públicas, alargando o conhecimento do funcionamento da máquina administrativa, resultando disso, maior responsabilidade pela cidade em que vivem.

Outra crítica a ser apontada e que pode deixar a desejar a credibilidade do programa, reside em não serem atendidas, por questões de ordem políticas, as decisões efetuadas pela população. Isso ficou evidenciado nas entrevistas e na revisão bibliográfica, em razão de a CF/88 prever a conjugação da participação da vontade do Poder Executivo com a do Poder Legislativo na elaboração da peça orçamentária. Deste modo, apesar de ter sido decidido pela população, pode ocorrer de ser barrado no Poder Legislativo.

Essa relação institucional entre Executivo e Legislativo tem sido alvo de inúmeras críticas, porque o que pôde ser observado é que os “trunfos” eleitores - chamadas de emendas parlamentares, que os membros do Legislativo tinham nas mãos, ficavam referem das decisões efetuadas pela própria população, o que caracteriza a “verdadeira democracia direta”. Assim, efetuavam as mais variadas espécies de críticas ao programa.

As pesquisas e depoimentos nos permitem afirmar que o OP pode abrir caminhos para a difusão de uma cultura política nos goianienses. Mas, como a cultura é um processo em constante formação, não se apreende da noite para o dia, é preciso, portanto, dia após dia, a sua vivência para que os sujeitos descubram que o espaço público é um ambiente onde cada uma tem o direito de expressar suas opiniões. Saliente-se que a participação política não é só um direito, mas também um dever, ou seja, todos os indivíduos têm o dever de participar da vida social, procurando influenciar e participar efetivamente das decisões de interesse da coletividade.

Apesar de terem o direito e o dever de participar, muitas pessoas se recusam a exercer esse direito de cidadania. Muitos se limitam a cuidar dos seus interesses particulares e se esquecem de que podem participar dos processos decisórios. Estes argumentam que “não gostam ou que não entendem de política”, deixando de lado o exercício de sua cidadania. Essa atitude revela a falta de consciência do indivíduo, pois assuntos políticos são de interesse público, ou seja, de toda a sociedade.

Por fim, além do resgate da cidadania que um projeto como o OP possibilita, também desperta em cada cidadão a necessidade de ser mais exigentes e mais crítico. Essa consciência cidadã se aflora a partir do momento em que, engajados no programa, passam a decidir de forma a fazer valer os interesses escolhidos democraticamente em prol das necessidades coletivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resgatar as duas experiências do OP em Goiânia não foi tarefa fácil, isto porque não houve a preocupação, por parte daqueles que se envolveram com o programa, de arquivarem os documentos que registraram todas as etapas desses momentos tão significativos e que os governantes, literalmente, tentaram relegar ao esquecimento.

Foram perdidas, então, as principais fontes primárias de pesquisa sobre o tema. Infelizmente não existe documentação acerca das assembléias populares na biblioteca da SEPLAM. Isto se deve à inexistência de um sistema de informatização de dados e, também, por não ter havido essa preocupação, tanto por parte dos antigos secretários quanto dos servidores que por ali passaram. A documentação que restou é somente a catalogada nos relatórios da FINATEC e em alguns encartes e recortes de jornais.

Apesar desta dificuldade na coleta de dados referentes à temática central desta pesquisa, buscou-se efetuar uma revisão literária associada às pesquisas junto à SEPLAM, aos líderes comunitários e assessores do Executivo local à época de implantação do programa. Inicialmente, os enfoques teóricos que serviram de suporte para a pesquisa buscaram traçar parâmetros para a compreensão do conceito de Estado que, por ser um fenômeno da história política e da vida social, teve suas funções reformuladas no Estado Moderno, devido a mudanças de paradigmas. Assim, do Estado Liberal passou-se para o Constitucionalismo Social, evoluindo-se posteriormente para o Estado Democrático de Direito permeado pelo enfoque neoliberal.

Constatou-se, pois, que houve uma reformulação do papel do Estado, quando, na atualidade, o que se propugna é a integração da população no debate sobre as questões de interesse coletivo.

Desse modo, o estudo sobre o planejamento, o orçamento público e a participação popular abriu espaço para melhor compreender o planejamento público e suas várias tipologias, com destaque para o planejamento regulatório e o planejamento politizado.

Neste debate, a discussão sobre orçamento público é relevante, já que, a partir da CF/88, a elaboração da peça orçamentária (PPA, LDO e a LOA) tem por escopo, garantir que os recursos arrecadados com a contribuição de cada indivíduo, sejam aplicados de forma satisfatória aos interesses da coletividade. É nesta seara que o OP se insere, pois o programa propõe conceder à população o direito de opinar, discutir e decidir, em co-participação com os governantes, as necessidades de cada uma das regiões da cidade, construindo assim, um regime democrático participativo.

O estudo sobre as esferas do planejamento e o processo de elaboração do orçamento público relaciona-se ao reconhecimento da importância da participação da sociedade civil. Esta foi uma das conquistas alcançadas com a CF/88, que levou a mudanças institucionais importantes em nível local.

De tal sorte que, a gestão pública, na atualidade, não pode se efetivar de maneira desvinculada da participação direta da população. Neste sentido, o embate centra-se na relação entre a democracia representativa e a democracia participativa. É precisamente aí que está inserido o OP, abrindo espaço para a realização da cogestão entre sociedade civil e Executivo municipal. Ressalte-se que a democracia participativa exige maior transparência da ação política e dos resultados obtidos, do que acontece normalmente na democracia representativa.

Observou-se, então, que existe uma relação direta entre a perseverança/continuidade da participação popular e os resultados alcançados e, conforme já visto, essa relação foi mais intensa em 2002, quando se alcançou o patamar de 48.377 participantes em todas as fases de implementação e em todas as regiões. Disso se conclui que, a população sentia-se motivada a participar em decorrência da credibilidade obtida pelo governo municipal. Todas essas reflexões visaram obter respostas relacionadas à questão inicial que orientou esta pesquisa: a experiência do Orçamento Participativo em Goiânia contribuiu para democratizar a gestão municipal de Goiânia?

Nesse sentido, conclui-se que, seja qual for o perfil de Estado a ser analisado, é necessária a existência de uma ordem jurídica para estabelecer os parâmetros

delimitadores da ação humana. No entanto, no atual estágio de evolução da sociedade, as ações governamentais devem ser originárias não de determinações verticalizadas e autoritárias, fruto da vontade daqueles poucos que se encontram no comando da ação estatal, mas, ao contrário, de mecanismos que propiciem o efetivo exercício dos direitos de cidadania através de ações integradas entre governo e sociedade no processo de decisão e implementação das decisões governamentais.

Visto por essa ótica, a legitimidade conferida pelo povo aos representantes políticos, que está assentada no ideal democrático requer para além de propostas político-partidárias, um espaço de interação entre governo e sociedade, onde haja o comprometimento governamental com a viabilização de canais institucionais, onde as questões de interesse coletivo sejam postas em debate político seja inclusivo, plural e igual, o que só será alcançado com uma vivência cotidiana de participação.

Observou-se que a história e o processo do planejamento e da gestão urbana revelam muito da ideologia política dominante na administração pública, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Onde muitas vezes, essas administrações, com suas práticas, acham-se voltadas para a defesa e manutenção dos interesses de alguns segmentos sociais. Isso tem sido concretizado por meio de um processo decisório autoritário e tecnocrático, e tem permanecido como válido, pela ausência de críticas, ou melhor, pela conformação do corpo social com o que está posto.

Para Oliveira Filho¹¹³, o planejamento urbano no Brasil passou a ser identificado como uma atividade intelectual de elaboração de planos e mais planos, desvinculados das necessidades públicas, não havendo compromisso social com os resultados das intervenções.

É nesse contexto que autores como Gohn (2001) relatam a história dos movimentos sociais, os quais tiveram grande influência nos desígnios de nosso País, especialmente a partir da década de 70, quando houve um aumento significativo de manifestações dos mais diversificados setores da sociedade, em prol de melhores condições sociais e econômicas. Para Maria do Carmo Carvalho¹¹⁴

¹¹³ Disponível em:

http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joaotelmo.pdf. Acesso em 25 de mai. de 2009

¹¹⁴ Em artigo intitulado: Participação social no Brasil hoje. Disponível em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf. Acesso em 08 de jun.2009

“Toda essa movimentação acarretou importantes conquistas no que concerne à participação direta da população na gestão da coisa pública, mediante o envolvimento com propostas de políticas públicas ou a participação em conselhos e outros espaços instituídos, desprivatizando, assim, os processos de formulação e gestão de políticas públicas.”

Pois bem, dentre os avanços alcançados, destaque especial foi dado neste estudo ao programa do OP, porque através de sua dinâmica, percebeu-se a concretização desse ideal de conjugação do regime de democracia representativa com a participativa. Embora não seja um instrumento as administrações obrigatoriamente devem instituir, várias delas, já abriram espaço para essa interlocução com a sociedade, o que tem favorecido um ganho não somente de credibilidade para os governantes, mas também de interesse cada vez maior em participar/integrar, em razão dos resultados alcançados.

Voltando ao problema acima transcrito, a primeira hipótese apresentada foi: “Supõe-se que a democratização da gestão tenha ocorrido, porque esse programa visava descentralizar as decisões de ordem administrativa ampliando, deste modo, os canais de participação direta da população, através da implementação de processos que promovem uma maior horizontalização das relações de poder.”

A pesquisa revelou que essa hipótese foi apenas parcialmente confirmada ao longo da gestão do prefeito Darci Accorsi. Como já amplamente discutido, isto se deu em razão, de que o “carro chefe” da política governamental da ocasião, tratar-se do Programa Goiânia Viva, que em seu “bojo” abrigava o projeto OP e os Conselhos Populares, retirando a característica primordial desse programa, que é a discussão acerca do Orçamento Público. Por tal razão, nas assembleias, eram discutidas questões relacionadas às necessidades dos bairros e regiões, sem entrar no mérito da formação do orçamento público, bem como eram realizadas atividades de cunho assistencialista. Desse modo, os participantes, não iam para as assembleias unicamente com o intuito de discutir as questões relacionadas à cidade.

Também ficou deve ser registrado que, o receio demonstrado pelos integrantes do pelo Poder Legislativo de ter diminuído seu papel, enquanto “articulador político” na implementação de políticas públicas, passa a exigir do governante muito além de um compromisso público, mas de coragem política para enfrentar o desafio de poder promover a inclusão da população na seara orçamentária. Isto, é usual ser observado, porque neste embate, existe uma cultura

política clientelista e populista de distribuição de recursos e de comércio de votos. Pelo que foi diagnosticado, o então prefeito Darci Accorsi deixou-se abater pelos conflitos institucionais causados com esse programa.

Já na administração Pedro Wilson, uma dinâmica melhor estruturada com mecanismos mais aproximado aos que são efetivados em Porto Alegre foi implementada. A segunda hipótese foi assim formulada: “Percebe-se que, os cidadãos apesar de demonstrarem-se cada vez mais críticos e insatisfeitos com a política e com os políticos, há um sentimento de “identidade social” nas pessoas que, se despertado, as impulsiona à integração em processos de decisão política nas comunidades locais e nas associações de bairros, com o intuito de contribuir na busca de soluções para os problemas por eles vivenciados.”

Diante dessa hipótese, a pesquisa demonstrou que um programa como o OP transforma uma cultura política de protesto e de confrontação em uma cultura política de conflito e de negociação. Conclui-se que, com a mobilização popular e a oportunidade conferida a todos de inserção nas discussões, através de metodologias bem estruturadas e definidas, abre-se espaço para a conscientização popular. Tudo isso, se conjugado com um debate transparente, prestação de contas e difusão de informações, impulsiona a população a integrar-se nesse processo de discussão dos interesses coletivos.

Ficou constatado, também, que a população sente-se estimulada a responder ao chamado para participar de um programa como o OP, primeiramente porque pode conseguir viabilizar melhorias para seu bairro ou região. Ressalte-se que, embora o objetivo das plenárias temáticas fosse proporcionar uma visão holística da cidade, não conseguiu despertar, de forma efetiva, nos participantes uma preocupação com melhorias para a cidade como um todo, talvez pelo curto prazo de vigência do programa. Enfim, as reivindicações foram mais setORIZADAS.

É bem verdade que a construção de uma participação popular não acontece de forma imediata. A participação efetiva é construída com o passar do tempo. Leva-se tempo e só se aprende a participar, participando. E é esse processo de amadurecimento de uma cultura política que propicia o conhecimento das realidades da cidade como um todo e, conseqüentemente, à discussão de interesses que ultrapassam os setORIZADOS.

Constatou-se que um primeiro passo nessa direção foi dado quando da realização do Iº Seminário Municipal, ocorrido em maio de 2002, e do I Congresso

da Cidade de Goiânia, realizado em agosto de 2003, de onde surgiram três diretrizes para se discutir a cidade: Agenda 21, Plano Diretor e Orçamento Participativo.

Destarte, para haver maior efetividade na prática do orçamento participativo e um envolvimento maior da coletividade, é preciso investir-se maciçamente na divulgação através de campanhas publicitárias, em outdoors, canais de televisão, rádios, jornais, carros de som, dentre outros, de forma a serem produzidas propagandas voltadas diretamente para a conscientização a respeito do poder da participação como instrumento de mudança social.

Não se quer, com isso, dizer que não houve divulgação ao longo da implementação do OP em Goiânia. Pretende-se, na verdade, salientar que essa divulgação é imprescindível para a continuidade do processo e, conseqüentemente, para a formação de uma cultura política, ou seja, para a conscientização da população sobre seus direitos e as possibilidades efetivas de serem os mesmos exercidos, o que, aliás, se acha consagrado no texto da atual Constituição Federal.

A partir dessa conscientização política da população, acredita-se que, ainda que a ideologia político-partidária dos governantes no exercício do poder não tenha um perfil participacionista, através da pressão social torna-se possível alcançar a manutenção de um programa de tamanho realce democrático como é o OP.

A última hipótese levantada foi: “.Supõe-se que o OP tenha contribuído para democratizar a gestão municipal, na medida em que tenha alcançado seus fins, ou seja, aqueles voltados para resgatar os valores basilares para um Estado ser considerado democrático, como: solidariedade, “empoderamento” dos cidadãos comuns, transparência, *accountability* (controle dos atos governamentais) e o sentimento de pertença.”

Dentre esses valores, a transparência ganha vulto com o OP, porque com a divulgação dos atos praticados pelos gestores públicos, a população passa a ter consciência da real situação financeira da prefeitura, agregado ao caráter pedagógico que propicia ser acompanhado todos os procedimentos burocráticos que giram em torno da formulação da legislação orçamentária bem como, de todos os procedimentos necessários para a contratação de qualquer serviço ou obra.

Assim, a população pôde se certificar, por exemplo, que a obrigatoriedade de um processo licitatório torna o funcionamento da máquina pública bastante burocrática, o que dificulta o atendimento imediato das necessidades da população.

Ainda sobre a importância de se divulgar os atos praticados pelo gestor público, vale destacar que isto torna possível o controle por parte da população, que pode se posicionar por meio de denúncias ou diretamente quando da realização das assembleias. Assim, o grau de *accountability* presente neste programa, contribui para uma gestão menos propensa à prática de abuso do poder ou de excesso na definição dos gastos governamentais, enfim, com menos corrupção.

É notório que o programa Orçamento Participativo, ao utilizar-se de uma dinâmica que sistematicamente envolvia a população nos processos de tomada de decisão, contribuiu significativamente para se criar, enquanto durou, uma opinião pública independente. Percebeu-se que os participantes do programa, pelo exercício direto da ação política, passaram a ter, inclusive, um juízo crítico sobre o próprio poder que as classes privilegiadas exercem sobre o Estado, situação que evidencia o florescimento do sentimento de empoderamento. As pessoas sentiram-se, pois, inseridas em um processo de construção da cidade em que viviam. Configurou-se, também, uma via alternativa de construção de eficácia na gestão pública, pelo aumento de poder e tomada de consciência da população envolvida no programa, de modo a que esta pudesse enfrentar e resolver os seus próprios problemas.

No que concerne à solidariedade existente entre os participantes, não foi um aspecto a ser destacado nas reuniões e assembleias, pois o que se via era justamente o contrário. Os debates eram, na verdade, voltados para defender os interesses específicos de cada região. Neste sentido, reforça-se a inexistência de uma cultura política, evidenciando-se o individualismo possessivo que a ideologia neoliberal apregoa.

Por fim, acredita-se que, mesmo com suas deficiências, o OP da gestão Darci Accorsi obteve conquistas, porque possibilitou a abertura de espaço à comunidade civil para participar das decisões acerca dos investimentos a serem realizados pelos administradores. Desse modo, mesmo que de forma incipiente, a experiência do OP nesse período buscou dar reconhecimento à democracia participativa e despertar uma cultura cívica, por vezes adormecida em cada cidadão. Mas, principalmente, visou tentar impedir a desperdício do dinheiro público, muitas vezes aplicados em investimentos que não correspondem às reais necessidades da coletividade.

Diante dos resultados alcançados com a pesquisa é possível afirmar que na administração Pedro Wilson, o programa OP esteve melhor estruturado não só em termos institucionais, pela criação de uma dinâmica capaz de propiciar o debate

sobre as necessidades de cada região da cidade, mas também porque houve maior comprometimento por parte do governante em concretizar um plano de governo participativo .

Também os entrevistados, de maneira unânime, enfatizaram que ainda falta ser difundida na comunidade goianiense uma cultura política. Talvez por desconhecer a estrutura de funcionamento da máquina administrativa, essa comunidade não foi capaz de identificar que a atuação do governante que sucedeu o prefeito Pedro Wilson, principalmente no seu primeiro ano de mandato, foi exclusivamente dar concretização ao que fora definido no governo anterior através do Plano Plurianual, fruto quase que exclusivo de decisões oriundas do programa OP.

Seja como for e não obstante os avanços alcançados e os eventuais recuos, esse programa propiciou o nascimento, em todos os que se envolveram na sua efetivação, estivessem ou não vinculados à administração pública, de um sentimento de pertença, de autovalorização, de aprendizagem política, enfim, de certo aperfeiçoamento pessoal e educacional do ponto de vista político.

REFERÊNCIAS E FONTES CONSULTADAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: Informações e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: Informações e documentação: citação em documentos: apresentação. Rio de Janeiro. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: Informações e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro. 2002.

AGUIAR, Maria do Amparo A., BERNARDES, Genilda D'arc; MOYSÉS, Aristides. **Políticas Urbanas no Brasil nos últimos trinta anos**. In: MOYSÉS, Aristides (coord.). Cidade, segregação urbana e planejamento. Goiânia: Editora da UCG, 2005.

ALVES, Jeovah. **Entrevista concedida a Jumária Fernandes Ribeiro Fonseca**. Goiânia, 27 jan. 2009.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática**: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.) Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Ed. Globo. 1995.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. São Paulo: Polis/UnB, 1990.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

_____. **Estado, governo e sociedade para uma teoria geral da política;** tradução Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000b.

_____. **A lição dos clássicos.** In: _____. Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos. 15ª reimpressão. Organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000c.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social.** São Paulo : Malheiros Editores Ltda, 6ª Ed. rev.amp., 1996.

_____. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. **Ciência Política.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores – uma gramática da democracia.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa.** (1988). 42 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAMARCIO, Valdi. **Plano de governo, 1997-2000.**

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade.** Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Coordenação de Publicações, 2005.

CARNOY, Martin. **Marx, Engels, Lênin e o Estado.** In: _____. *Estado e teoria política.* 5ª ed. Tradução da equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas. Campinas – São Paulo: Papirus, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado.** São Paulo: Saraiva, 2005.

DIAS, Maurício Leal. **O neoliberalismo é intervencionista?** Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=73>, acesso em 01 de setembro de 2009.

DIAS, Sérgio Alberto. **Entrevista concedida à Jumária Fernandes Ribeiro Fonseca.** Goiânia, 23 dez. 2008.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Perspectiva, 2006.

Estado, Sociedade Civil e Democracia: Da importância de formação do gestor democrático - disponível em: <http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:g5wNuk>

UhpycJ:www.isecure.com.br/anpae/351.pdf+www.isecure.com.br/anpae/351.pdf&hl=pt-BR&gl=br&sig=AFQjCNE6VVmKKJWf_MKuTBzirZTvQ1v7jA , acesso em 22 de setembro de 2009.

ESTEVA, Luís. **O tempo da transformação** – estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 2 ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas, 1999.

GENRO, Tarso; SOUZA Ubiratan de. **Orçamento participativo** – a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas S.A, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **História dos Movimentos e Lutas Sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 2003.

GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma visão crítica do orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

JOSÉ, Altamiro. **Entrevista concedida à Jumária Fernandes Ribeiro Fonseca**. Goiânia, 27 jan. 2009.

LEME, Maria Cristina da Silva. **A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965**. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

LEITE, Sebastião Ferreira. **Entrevista concedida a Jumária Fernandes Ribeiro Fonseca**. Goiânia, 27 jan. 2009.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2008.

LOEB, Robert. **Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil** in: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva S.A., 1975.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. Atualizado prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2009

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, **Redistribuição e Finanças Municipais**: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: CAMPOS, Geraldo Adriano de. MARQUETTI, Adalmir e PIRES, Roberto. Democracia Participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **A Democracia e as dificuldades contemporâneas**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>, acesso em 20 de junho de 2009.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**: mecanismos de operacionalização. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 7, outubro, 2001.

MORAES, Lúcia Maria. **A segregação planejada** – Goiânia, Brasília e Palmas. Goiânia: Editora da UCG, 2006.

MOURA, Gilnei Luiz de. **Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal**: o caso do município de Porto Alegre – gestão 1989-93. In: Revista de Administração Pública, vol. 31 nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 23-41.

MOYSÉS, Aristides. **Goiânia: metrópole não planejada**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

_____. (coord.). **Políticas urbanas no Brasil nos últimos trinta anos**. In: Cidade Segregação Urbana e Planejamento. Goiânia: Editora da UCG, 2005a.

MOYSÉS, Aristides; BERNARDES, Genilda D'arc. **Segregação Urbana e desigualdade social em Goiânia**: estado, mercado imobiliário e dinâmica socioespacial. In: MOYSÉS (coord.). Cidade Segregação Urbana e Planejamento. Goiânia: Editora da UCG, 2005b.

O'DONNELL, Guillermo. **Teoria democrática e política comparada**. Dados, Rio de Janeiro, 42, n. 4, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581999000400001&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 04 jan. 2009.

OLIVEIRA, Adão Francisco. **A reprodução do espaço urbano de Goiânia**: uma cidade para o capital. In MOYSÉS, A. (Org) Cidade, segregação urbana e planejamento. Goiânia: Editora da UCG, 2005.

_____ ; **CORIOLOANO, Germana Pires. Goiânia – Palmas: dinâmicas do planejamento excludente no coração do Brasil . Disponível em:** http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=644:goiania-palmas-dinamicas-do-planejamento-excludente-no-coracao-do-brasil&catid=34:artigos&Itemid=82. Acesso em: 28 de out. de 2009.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **Planejamento urbano e democracia: a possibilidade de efetivação da política urbana participativa.** Avaliação dos planos diretores de Porto Alegre. Disponível em: http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joatelmo.pdf. Acesso em 25 de mai. de 2009

PAIXÃO, Maria. **Entrevista concedida à Jumária Fernandes Ribeiro Fonseca.** Goiânia, 20 jan. 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz.** São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, Roberto. **Regulamentação da Participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano.** *In:* CAMPOS, Geraldo Adriano de. MARQUETTI, Adalmir e PIREs, Roberto. Democracia Participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. **Diretrizes Políticas do Governo Democrático-Popular de Goiânia,** 2003.

_____. **IPLAN. Relatório.** 1993.

_____. **IPLAN. Planejamento participativo na gestão municipal,** 1994.

_____. **Orçamento Participativo- Planejamento 2002/ I Congresso da Cidade de Goiânia – Planejamento do OP.**

_____. **Plano Plurianual – 2002-2005.**

_____. **Projeto Orçamento Participativo de Goiânia/GO.** Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/comunitarios>> . Acesso em:11 jul. 2008.

_____. **Projeto Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS.** Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em:09 jul. 2008.

_____. **Regimento Interno dos Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos do OP Goiânia**, 2001.

_____. **Relatório Geral do Orçamento Participativo de 2002**. Assessoria de Assuntos Comunitários. Orçamento Participativo. Planejamento 2002.

_____. **Relatório de Atividades realizadas no período de 29 de abril a 28 de maio de 2004**. Goiânia: FINATEC.

_____. **Relatório de Atividades realizadas no período de 29 de maio a 28 de junho de 2004**. Goiânia: FINATEC.

_____. **Relatório de Atividades realizadas no período de 29 de junho a 28 de julho de 2004**. Goiânia: FINATEC.

_____. **Relatório de Atividades realizadas no período de 29 de junho a 28 de julho de 2004**. Anexos 1 a 5. Goiânia: FINATEC.

_____. **Relatório de Atividades realizadas no período de 29 de julho a 28 de agosto de 2004**. Goiânia: FINATEC.

_____. **Relatório de Atividades realizadas no período de 29 de agosto a 28 de setembro de 2004**. Goiânia: FINATEC.

_____. **Relatório de Atividades realizadas no período de 29 de setembro a 28 de outubro de 2004**. Goiânia: FINATEC.

_____. **Relatório do 1º Seminário Municipal de Planejamento Participativo**. 2002.

_____. SEPLAM. OP: **Plano de Investimentos**, 1995.

_____. SEPLAM. **Divisão de Biblioteca e Documentação**. História de Goiânia – Recortes de Jornais: Diário da Manhã, circulação em 27 e 28/12/1994.

_____. SEPLAM. **Relatório Geral do Orçamento Participativo**. Agosto de 2001.

_____. SEPLAM. **Radiografia Sócio-Econômica do Município de Goiânia**. Agosto de 2002.

ROLNIK, Raquel. **Cidades: O Brasil e o Habitat II**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2234> . Acesso em: 15 abr. 2009.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa [org.] **Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v. 01.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva**. In: SANTOS, B. de S. [org.] **Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v. 01.

SEVCENKO, Nicolau. **A corrida para o século XXI: no loop da montanha russa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____. **Poder constituinte e poder popular – estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. **Orçamento Participativo: descentralização e democratização do poder local**. In: FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 525 – 560.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. **A prisão e a ágora**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

SOUZA, Ubiratan. **Conceito político e universal do orçamento participativo**. In

SOUZA, Celina. in **Construção e de Instituições Democráticas - o papel do orçamento participativo**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400010&script=sci_arttext

Acesso em 04 de fev. 2008.

GENRO, Tarso; SOUZA Ubiratan de. **Orçamento participativo** – a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

SUNDELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. IBGE. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 jul. 2008.

_____. <http://www.ufg.br/ecam16/fotos/pracacivica.jpg> . Acesso em: 09 out. 2008.

_____. <http://img114.imageshack.us/img114/6694/foto36kz0.jpg>>. Acesso em: 14 dez. 2008.

_____. www.ibge.gov.br/cidades/topwindow.htm?1>. Acesso em: 10 nov. 2008.

_____. www.seplan.go.gov.br/sepin>. Acesso em 27 out. 2008.

_____. http://pt.wikipedia.org/wiki/marcha_para_o_Oeste>. Acesso em: 03 ago. 2008.

_____. http://www.goiania.go.gov.br/sms/plano_municipal/Plano%20Municipal%20-%20SMS.pdf . Acesso em: 27 abr. 2009.

_____. <http://www.goiania.go.gov.br/comunitarios/historico.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2008.

_____. <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/15422/14986>. Acesso em: 22 jun. 2009.

_____. <http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/empoderamento.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2009.

_____. <http://www.scribd.com/doc/11522695/Norma-Juridica-e-Proposicao-Juridica-Estudo-diferenciativo-por-Alexandre-Piccoli>>. Acesso em 23 ago. 2008

_____. http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall> Acesso em: 30 ago. 2009.

_____. http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2009.

_____. <http://www2.ucg.br/arq2/urbano/6PlanoArmando.htm>. Acesso em 27 out. 2009

_____. <http://www.itamicampos.com/artigos/Goiania/OPERARIOSNACONSTRU%C3%87%C3%83ODEGOI%C3%82NIA..pdf>. Acesso em 28 de out. de 2009.

_____. http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:g5wNukUhpvcJ:www.isecure.com.br/anpae/351.pdf+www.isecure.com.br/anpae/351.pdf&hl=pt-BR&gl=br&sig=AFQjCNE6VVmKKJWf_MKuTBzirZTvQ1v7jA, acesso em 20 de agosto de 2009.

_____. <http://www.espacoacademico.com.br/086/86fernandes.htm>. Acesso em: 14.set. 2009.

_____. <http://www.scribd.com/doc/14892108/A-Atuacao-do-Estado-no-Desenvolvimento-Recente-do-Nordeste>, acesso em 01 de setembro de 2009.

_____. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=73>. Acesso 13 de maio de 2009.

_____. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>. Acesso em 20 de jun. de 2009.

_____. <http://www.prodema.ufc.br/dissertacoes/095.pdf>. Acesso em 26.jul. 2009.

_____. http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joatelmo.pdf. Acesso em 18 jun. 2009.

_____. <http://www.recursoshidricos.pr.gov.br/arquivos/File/monografiamagda.pdf>
> Acesso em: 23.mai. 2009.

_____. http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_joatelmo.pdf> Acesso em 18 jun. 2009.

_____. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000300008. Acesso em: 09.jul. 2009.

_____. <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/ricci.pdf>. Acesso em: 28.mai. 2009.

_____. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000500003&script=sci_arttext. Acesso em 21.dez.2008.

_____.<http://www.concursopublico.trix.net/OR%C7AMENTO-PROGRAMA.htm>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

_____.http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Plurianual, Acesso em 21 de outubro de 2009.

_____.<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>. Acesso em: 30.jan. 2009.

_____.<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187>. Acesso em: 30.jan. 2009.

_____.<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049842.pdf> > Acesso em: 29 abr. 2008.
Disponível em:

_____.http://observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=644:goiania-palmas-dinamicas-do-planejamento-excludente-no-coracao-do-brasil&catid=34:artigos&Itemid=82. Acesso em 28 de out. de 2009.

_____.<http://www.ufg.br/ecam16/fotos/pracacivica.jpg>,<http://img114.imageshack.us/img114/6694/foto36kz0.jpg> e LEME [coord.], 1999, p. 229.

_____.http://www.usp.br/fau/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico_joaotelmo.pdf. Acesso em 25 de mai. de 2009

_____. Participação social no Brasil hoje. Disponível em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf. Acesso em 08 de jun.2009