

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Mestrado em Ciências Sociais: cultura, desigualdade e  
desenvolvimento

Dissertação de Mestrado

---

Estado, Sociedade Civil e Orçamento  
Participativo: limites, possibilidades e  
perspectivas para a emancipação Social

---

Érico Rodrigo Mineiro Pereira

CACHOEIRA  
BAHIA – BRASIL  
ABRIL DE 2012

Estado, Sociedade Civil e Orçamento  
Participativo: limites, possibilidades e  
perspectivas para a emancipação Social

Érico Rodrigo Mineiro Pereira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Como Parte dos Requisitos Para a Obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Dr. Amílcar Baiardi

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Mestrado em Ciências Sociais: cultura, desigualdade e desenvolvimento

Cachoeira – Bahia

2012

Estado, Sociedade Civil e Orçamento  
Participativo: limites, possibilidades e  
perspectivas para a emancipação Social

Dissertação de Mestrado Defendida por Érico Rodrigo Mineiro  
Pereira e Aprovada em Dia de Mês de Ano Pela Banca  
Examinadora Constituída Pelos Doutores...

---

Prof. Dr. Amílcar Baiardi

---

Prof. Dr. Antônio Eduardo

---

Prof. Dr. Gilton Aragão

# Sumário

Apresentação

1. Introdução-----	Pág. 16
2. Notas Metodológicas-----	Pág. 19
3. Fundamentação Teórica-----	Pág. 26
3.1 – Estado-----	Pág. 26
3.2 – Sociedade Civil-----	Pág. 40
3.3 – Orçamento Público-----	Pág. 45
3.4 – Democracia-----	Pág. 52
3.5 – Orçamento Participativo-----	Pág. 57
4. Análise dos Casos de Aplicação do OP-----	Pág. 60
5. Comentários Críticos-----	Pág. 105
6. Considerações Finais-----	Pág. 109
7. Referencial Bibliográfico-----	Pág. 111

## Dedicatória

*A Toda Gente Que Passou por Minha Vida, de Alguma Forma. As Contribuições Foram Muitas, e de Várias Ordens. Não teria Caminhado Tanto, Estando Sozinho.*

*A Contribuição de Meus Pais, em Particular, Foi Imprescindível, Dada a Ainda Ausente Mas Necessária Presença do Estado Enquanto Elaborador de Políticas Públicas Educacionais de Caráter Universal Com Qualidade.*

## ***Somos mais!***

*...ainda na seleção para o mestrado, tive contato com uma até então desconhecida. Aguardávamos cada um dos que ali estavam a vez de defender o projeto de mestrado perante a banca avaliadora – composta pelos professores Diogo, Hérbert e Lacombe. Não sei se adentrei primeiro a sala, o certo é que ao final retornamos num mesmo carro a Salvador. A conversa, entre desconhecidos, foi sobre assuntos banais, eu talvez tenha exposto um lado grave e barato que cultivo. Chegamos à cidade com ela fazendo planos para o fim de ano que então se aproximava, por conta de um ônibus que havia acabado de passar por nós com propagandas de destinos turísticos para o reveillon. Falou de uma viagem que faria dali a algumas semanas com o namorado.*

*Dos que chegaram a essa fase do processo seletivo, apenas onze foram selecionados. Em ordem alfabética, Eduardo Rocha, Érico Mineiro, Francismeire, Gabriela Dias, Jamile, Mainara, Priscila, Rafael Almeida, Rafael Peixoto, Rosilene e Vinícius iriam compor a primeira turma do mestrado em ciências sociais da UFRB. Ao lado de Amílcar Baiardi, Clóvis – articuladores do curso, Gabrieli, Hérbert, Marcelo Lacombe e Osmundo, professores, iriam fazer um primeiro ano de estudos bem interessante, numa cidade onde os renovados ares de todas as manhãs – alimentados pela umidade das águas do Rio Paraguassu, e o brilhante sol da tarde eram constantes companheiros. Epistemologia do Conhecimento e Metodologia, Políticas Sociais, Estado e Violência, Antropologia e Sociologia iriam fazer das suas, no sono ou no despertar.*

*Uma turma bastante heterogênea era a que ali estava. Existiam desde os Matemáticos até os Advogados, passando por Cientistas Sociais, Economistas, Historiadores, além dos graduados em literatura, serviço social, e que tais. Enfim, todos formando um conjunto, embora diverso, no belo casarão que praticamente ladeava o grande curso de água com seus movimentos de cheias e vazantes. Homens e mulheres em busca de algo mais. Nem todos, diga-se, moravam por ali, e as viagens se repetiam semanalmente, construindo de forma muito rápida o hábito e um cotidiano de idas e vindas. Passou-se o primeiro semestre, dezesseis horas de aula semanais, e um almoço que a todos deixava*

*preguiçosos, algo compensado pelas boas risadas que se davam nessas ocasiões. Um chá ou café se faziam presentes. Ou mesmo os inseparáveis vinho e cerveja, às noites.*

*Chegava o final do primeiro ano de mestrado e já passaríamos a não ter mais encontros presenciais, deixando presente a triste ausência de todos os colegas de turma, típica dos entardeceres. De minhas lembranças, a memória de Gabi e seu companheiro, ambos com ideias de voos maiores no relacionamento. Almocei certa vez com eles em Cachoeira, e tudo me parecia muito bem entre os dois, havia mesmo um ambiente de muita complementaridade e cumplicidade. Mas há muitos obstáculos e incertezas nesta seara, insondáveis mesmo para os que acompanham de perto, que não era exatamente o meu caso. Ainda assim, qual não foi minha surpresa quando em junho de ano seguinte soube que ela então namorava o Lacombe, nosso professor de sociologia.*

*Foi justamente nesse instante que soube da morte de ambos, vindo de uma ocasião junina em Aracaju. Estava em casa, domingo à noite, quando ao telefone um primo de minha colega de mestrado perguntava se eu conhecia parentes do professor que com ela estava – imaginei ser ainda neste momento o já antigo namorado, sem saber ao certo pronunciar o seu nome. Titubeando com as palavras num gesto maquinal, antes mesmo de responder, um vazio povoado por lembranças se me apresentou com singular ferocidade. Era a minha colega de caronas que acabava de desaparecer para sempre. Ainda um pouco fora de mim, recobrei com esforço o sentido de que havia perdido a colega Gabi juntamente com o compenetrado professor Lacombe, este que tanto nos ensinou sobre sociologia e os métodos clássicos de pesquisa em ciências sociais. Hoje talvez eles estivessem aqui, como estão em viva lembrança. Somos, de fato, dez alunos e quinze professores, mas pela totalidade que um dia formamos, onze e dezesseis!*

*[in memoriam]*

## Agradecimentos

*A tanta gente eu deveria agradecer... Mas faz-se necessário nominar, ou ao menos dar indicações acerca de algumas delas. O problema, então, passa a ser os critérios definidores desta ou daquela citação. Convenhamos que este passo e esta incumbência sejam um tanto difíceis, pois resta o temor da omissão.*

*Mas vamos a elas. Começaria agradecendo àquelas pessoas que me ensinaram as primeiras letras. Professoras e professores que se colocaram na nem sempre confortável e muito menos desafiadora tarefa de incutir no quase-bebê Érico a importância de ficar sentado nas terríveis e imóveis cadeiras de sala de aula.*

*Depois ao corpo docente que deu continuidade a esse trabalho, já agora tendo que ter paciência com as consequências das transformações por que passa todo adolescente. Não só as cadeiras continuavam imóveis, como a atenção se mostrava bastante rarefeita, importando, às vezes, tudo, menos aquilo que era ensinado.*

*Já na universidade, a todo o conjunto de pessoas que comigo fizeram contato. Destacaria os contendores, tanto intra, quanto extra-sala, responsáveis por calorosas discussões, as quais avivaram muito daquilo que era aprendido nas aulas. À turma da UEFS, alvo de*



*muitas intervenções políticas e debates, meu muito obrigado.*

*Ao corpo docente das pós-graduações feitas. A especialização e o mestrado se afiguraram como passagem a outro mundo, sem a qual as lembranças da graduação iriam perdurar por mais tempo que o devido. As duas experiências, complete-se, foram pioneiras em seus contextos.*

*Ao coleguismo e carinho de amigos e amigas, fonte de equilíbrio e companhia nos momentos difíceis. Tantos, mais ou menos próximos, mas muito importantes naquele muitas vezes conturbado cotidiano. Ao corpo laboral, tão importante no auxílio às atividades discentes, desde os primeiros passos de estudante.*

*Aqueles que possibilitaram a militância política que exerci, a qual envolvia desde os interesses mais amplos aos mais específicos. Com eles aprendi que o geral e o particular se condicionam mutuamente, fazendo-se por isso necessário conhecer desde aquilo que acontecia nos mais longínquos países até nos menores dos bairros.*

*Ao primeiro grupo com o qual fiz contato após ter nascido. Agradeço imensamente a meus pais, meus irmãos e irmãs, por terem tido discernimento para o incentivo ao estudo, e pela companhia e peraltices possibilitadas nas horas vagas, as quais ajudaram a*

*incentivas e conformar o lúdico, muito presente em mim ainda hoje.*

*À minha filha, Nayara, fonte de incentivo e força motriz nos momentos de dúvidas e incertezas quanto à necessidade de prosseguir nos caminhos escolhidos. Também pelo carinho e alento que tão só pela sua companhia eu obtinha. Foram muitos os sorrisos provocados por seu oportuno senso de humor.*

*À Janúzia, que tanto insistiu para que me inscrevesse na seleção de um tal programa de mestrado - em “desenvolvimento regional”, numa área que não era exatamente de meu interesse. Percebi, depois, tanto o acerto que a inexperiência quase me impediu de acessar, quanto a ajuda de que era tributária essa ainda companheira.*

*Enfim, agradeço a toda gente dos mais diferentes meios sociais de que participei e nos quais vivi. “E aprendi que se depende sempre de tanta, muita, diferente gente. Toda pessoa sempre é as marcas Das lições diárias de outras tantas pessoas”. Um ser social, por fim, sou eu num dado contexto, profundamente agradecido por toda troca havida...*

*...pelas contribuições, carinho e amizades. Obrigado!*

*Os Dias Atuais se Mostram Instáveis e Incertos Para a Democracia. À  
Ciência, Ainda cabe Descortinar Possibilidades, Emitir Luzes Às Sombras e  
Alertar as Mentas ao Discernimento.*

## Resumo

A presente pesquisa objetiva estudar o orçamento participativo tal qual foi implantado em alguns locais do território brasileiro, em meio a constructos históricos como: Estado, Sociedade Civil e Orçamento Público, buscando uma resposta aproximada acerca de suas possibilidades de transferir poder à sociedade civil, numa perspectiva emancipatória. O povo brasileiro construiu ao longo da sua história maneiras peculiares de participar *dodesideratum* comum, mas desde os anos 1970, pelo menos, existe discussão sobre administrações participativas no Brasil. Assim, pesquisou-se, sobre as possibilidades da emancipação social, diante de um quadro observado nos últimos dez anos do século XX no país, marcado pela opacidade do Estado frente ao cidadão e pelas limitações políticas incrustadas na própria estrutura estatal. Apoiado em vários trabalhos acadêmicos que tratam desta problemática específica, este estudo aborda a primeira experiência mais concreta de administração participativa conhecida e documentada – Lages (SC), em 1970; a segunda, da década de 1990, em Porto Alegre, de longe aquela que teve maior divulgação; e a terceira, realizada no interior da Bahia – Vitória da Conquista, entre o final dessa década e o da seguinte – 1997 a 2011. Embora as experiências de orçamento participativo aqui estudadas tenham demonstrado o quanto elas se encontram distantes da emancipação social e o quanto são incertas as maneiras da sua conquista, conclui-se que estudar o Orçamento Participativo no Brasil permite propor alternativas ao sistema liberal-representativo predominante, consubstanciadas em utopias para além *status quo*.

**Palavras-Chave: Estado, Sociedade Civil, Orçamento e Administração Participativos, Democracia e Cidadania.**

## **Abstract**

This research aims to study the Participatory Budget as it has been deployed in some areas of Brazil, in the midst of historical constructs such as: State, Civil Society and Public Budget, seeking an approximate answer about their ability to transfer power to civil society, under an emancipatory perspective. The Brazilian people built, throughout its history, peculiar ways of participating in the common desideratum, but since the 1970s at least, there is discussion about participatory government in Brazil. Thus, it was researched a range of possibilities of social emancipation, before a painting seen in the last decade of the twentieth century in the country, marked by the opacity of the state against the citizen and the political constraints embedded in the state structure itself. Supported by several academic studies that deal with this specific problem, this study addresses the first concrete experience more participatory management known and documented - Lages (SC) in 1970, the second-1990s, in Porto Alegre, by far the one that had greater disclosure, and the third held in Bahia - Vitória da Conquista, between the end of this decade and the next - from 1997 to 2011. Although the experiences of Participatory Budget studied here have shown how much they are distant from social emancipation and are uncertain about the ways of their achievement, it is concluded that studying the Participatory Budget in Brazil leads to propose alternatives to the system prevailing liberal-representative, substantiated in utopias beyond the status quo.

**Key-words:** State, Civil Society, Participatory Budget and Administration, Democracy and Citizenship.

## **Apresentação**

Há uma infinidade de temas sobre os quais se pode fazer pesquisa condensada em texto dissertativo. Afinal, as diversas áreas do conhecimento apresentam questões sempre carentes de respostas, ainda que parciais e transitórias, quando não apenas caracterizáveis como pré-requisitos ao alcance de novas dúvidas. Da mesma forma, os móveis que transformam perguntas comuns em algo digno de aprofundamento se multiplicam aos montes, cada qual tocando emocionalmente o pesquisador de maneira especial e específica.

O próprio pesquisador vê-se constantemente instigado pelo meio, sensível que está a tudo aquilo que o cerca. Muito longe da ideia alimentada por algumas correntes teóricas das ciências sociais, no entanto, muitos deles se deixam tocar pelos acontecimentos, cumprindo aquela disposição tida como necessária por estudiosos da estirpe de um Max Weber, que elogiava a sensibilidade do estudioso na escolha do tema a ser pesquisado, ao mesmo tempo, de outro lado, em que renegava influências pessoais no desenvolvimento da pesquisa.

O tema em estudo nessa dissertação, assim, foi escolhido tendo por base certo olhar pessoal sobre acontecimentos políticos da cena brasileira. Vivia-se a década de 1990, e o Brasil passava a conviver com novos atores políticos, mergulhados todos em embates travados entre programas partidários, muitas vezes diferentes e até contrapostos. Tal luta entre perspectivas diferentes sensibilizou a muitos, principalmente àqueles que de uma forma ou de outra se envolviam, expondo opiniões, ou mesmo agindo em prol de mobilizações sociais.

Explica-se. Após o fim da ditadura militar e de uma década que muitos tratam como perdida do ponto de vista da economia – a de 1980, passam a se enfrentar dois partidos, o PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, e o PT - Partido dos Trabalhadores, de cujo confronto sai vitorioso o primeiro. Tendo convencido a sociedade civil brasileira do acerto de suas propostas, capitaneadas todas pela estabilização econômica via Plano Real, os socialdemocratas assomam à ribalta política, deixando na defensiva a outra agremiação.

Sabe-se que, concomitantemente ao que ocorria no cenário nacional, concretizavam-se em algumas áreas geográficas do país experiências diferenciadas em termos políticos. Enquanto em território brasileiro prevalecia o orçamento público chamado moderno, feito à base da democracia representativa, no Sul do país passava a ser construído um tipo alternativo de destinação de receitas e elaboração de políticas públicas. O orçamento participativo, assim, apresentava-se como o contraponto a uma forma específica e dominante de construção orçamentária e de vivência democrática.

Ao lado deste fato, existe outro aspecto. O chamado orçamento moderno era construído segundo os ditames da democracia representativa. Peças públicas muito importantes para a sociedade civil ganhavam conformação a partir de um desenho institucional esvaziado de conteúdo representativo. Esclareça-se, malgrado o parlamentar seja de direito o representante, percebia-se o quão longínqua era posta a cidadania da discussão de questões como as políticas de saúde ou educacional nos respectivos entes federativos, pela própria institucionalidade vigente.

No momento em que vêm à baila questões atinentes ao conteúdo da democracia predominante, pondo-se do outro lado a participativa, estuda-se aqui sobre o orçamento participativo tal qual se fez presente na história brasileira, com destaque para o ocorrido na década de 1990, sob o comando do Partido dos Trabalhadores. Já que nesta forma de construção orçamentária e de vivência democrática existe a participação direta do cidadão em assuntos de estado, num espaço, aliás, pretensamente não estatal, focalizam-se as relações que se estabelecem entre os processos participativos e a sociabilidade existente.

De forma esquemática, o texto a seguir encontra-se disposto da forma como segue. No capítulo 01 faz-se, como de praxe, uma introdução geral. No 02, aponta-se a metodologia utilizada – notas metodológicas, seguindo-se a fundamentação teórica no 03. No item 04, faz-se discussão onde se encontram desenvolvidas as ideias derivadas das leituras feitas. Em quinto lugar, fazem-se algumas considerações, tendo-se em vista as respostas buscadas com a pesquisa. Após esse momento, finalmente, lista-se a bibliografia lida, a qual se espera ter sido ampla o suficiente para traçar um painel amplo e diverso do presente objeto de estudo.

## **1. Introdução**

Pode-se dizer que o tema sobre o qual ora se pesquisa é multifacetado. Dadas não apenas as características pertinentes ao próprio contexto que o define, mas também à perspectiva em que se quer enquadrá-lo, envolve principalmente três assuntos muito caros às ciências sociais em geral, e à ciência política em particular. Na medida em que se pretende rever o tema Orçamento Participativo (OP), perscrutando as suas possibilidades políticas, torna-se inescapável fazer resenha, ainda que breve, de conceitos como Estado, Sociedade Civil e Orçamento Público, estando subjacente a tudo isso a contraposição democracia representativa e democracia participativa. É a partir destes três conceitos que se vão lançar bases ao que se quer atingir com este estudo.

Os inícios históricos do Estado são bastante incertos e geograficamente diversificados. Sabe-se, no entanto, que sua origem está contextualizada com mudanças ocorridas no seio das antigas comunidades humanas, as quais geraram novas estruturas e alvissareiros desafios teóricos. Trata-se aqui do mundo feudal e de sua transformação por meio de contradições muito próprias ao seu modo de funcionamento. A modernidade pedia passagem, ocasionando as necessidades concernentes aos novos tempos que se insinuavam. Todo um conjunto de variáveis deixava de existir, e outro semelhante emergia no horizonte resultando em novas conformações sociais. O social e o político ganhariam novos contornos, passando cada qual a exercer prerrogativas renovadas e dignas de inúmeras controvérsias teóricas.

Sobre a sociedade civil em geral se pode dizer de seu paralelismo com o nascimento do Estado. Existia, em muitas sociedades medievais, apenas um meio social em que viviam os seres. Esse englobava tanto assuntos concernentes à política quanto aqueles afetos aos interesses privados. Predominava, no dizer de estudiosos, uma indistinção entre o que pertencia ao Estado e aos indivíduos, prevalecendo característica tornada clássica pela ciência política, o Patrimonialismo. Por causas já previsíveis, a metamorfose por que passou a sociedade civil deriva daquele mesmo contexto que afetou o Estado, gerando de uma parte a esfera essencialmente política – a sociedade política, de outra, a que abarcava os interesses privados e os direitos dos seres sociais.



O orçamento público é uma expressão que traz em si inúmeros significados. Podem ser referidos, dentre outros, aqueles atinentes aos aspectos político e econômico. Nesse contexto, transformou-se em algo que já perpassa, não sem polêmicas, boa parte das sociedades humanas, tendo iniciado sua existência no bojo de lutas e contraposições entre forças muitas vezes opostas. Citam-se entre estas antigos e novos estratos sociais em disputa num mundo em mudança, colônias e metrópoles, independentistas e colonialistas. Ao lado disso, e mesmo em consequência, destaquem-se as muitas vicissitudes presentes na história daquele instrumento. Acompanhando os consertos empreendidos nas estruturas estatais, vieram adquirindo prerrogativas diferenciadas ao longo das diversas conjunturas.

Fosse em novas ou antigas funções tradicionais, esse objeto do conhecimento humano para questões de estado iria ser construído, como vários outros das democracias modernas, nos marcos da democracia representativa. Vários representantes, reunidos em órgãos formais de estado, iriam decidir, entre alternativas de demandas públicas diversas, aquelas então entendidas como mais apropriadas aos interesses estatais. No Brasil, isso foi patente durante boa parte do Século XX, tendo sido esvaziado, mesmo de seu conteúdo de representação, no momento em que escassearam as possibilidades de existência democrática para a sociedade brasileira, dada a proeminência assumida pelo poder executivo. Os novos ares trazidos pela redemocratização do país fizeram vicejar não somente a democracia participativa, como também novos sonhos.

A democracia que ora se pratica é de um tipo específico. Fruto de longo processo de lutas e controvérsias, representantes são postos na condição de representar os desejos da sociedade civil, gerando atualmente ansiedade sobre os limites desta prerrogativa. Burila-se tal preocupação tendo-se em mente o quanto foi esculpido na Carta Magna brasileira de 1988 no tocante ao caráter que devem ter os mandatos, bem como do papel caprichosamente reservado à sociedade por esse documento. A propósito, que o poder deriva da população, a qual pode fazê-lo de forma indireta ou direta, de que são derivações as várias fórmulas sob as quais o orçamento participativo se fez presente em território brasileiro. Ao lado disso, existem as utopias, aqui consubstanciadas em novas possibilidades para o cuidado com a *civitas*.

A presente pesquisa tem como meta estudar o orçamento participativo tal qual se deu em alguns locais do território brasileiro, em meio a constructos históricos feito o Estado, a Sociedade Civil e o Orçamento Público. Acima de tudo, quer-se, não uma mera descrição do inovador instrumento, haja vista a quantidade de trabalhos qualificados já existentes a respeito. E sim, uma resposta aproximada acerca de suas possibilidades de transferir poder à sociedade civil numa perspectiva emancipatória. E o motivo é simples. No momento em que o OP nasce num campo já marcado por atribuições historicamente construídas e afetadas a certos organismos, resta lógico conhecer o raio de ação que pode atingir. Sendo histórico, o mesmo não se move pelas boas intenções dos seus idealizadores, senão numa disputa entre o novo e o velho no seio de uma dada sociedade.

Este estudo focaliza um período recente da história do Brasil. Abrange desde a primeira experiência mais concreta de administração participativa conhecida e documentada – Lages (SC), em 1970, indo até os dias atuais, passando pela experiência de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Além de outros tantos, citam-se enquanto trabalhos acadêmicos que tratam desta problemática específica “A Força do Povo – democracia participativa em Lages”, de Márcio Moreira Alves, “Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre”, de Tarso Genro e Ubiratan Souza, “A Inovação Democrática no Brasil”, de Avritzer e Navarro. Finalmente, “Democratizar a Democracia”, texto organizado por Boaventura dos Santos.

O interesse acadêmico do que se estuda nessa dissertação encontra-se na interface que o tema faz emergir entre democracia representativa e democracia participativa, e nas consequências que daí derivam para a sociedade brasileira. Ora, é fato apontado por muitos estudiosos o desgaste em que se encontra o sistema democrático representativo prevalecente neste país. De outro lado, sabe-se também que as questões políticas concernentes a ele precisam de alguma forma ser administradas, mesmo no contexto complexo e espacialmente pulverizado que existe hoje. Sendo assim, nada mais útil ao interesse acadêmico do que problematizar o que existe, apontando para perspectivas diversas. O Orçamento Participativo no Brasil não trata de outro assunto que não o de propor alternativas ao sistema liberal-representativo predominante, consubstanciadas em utopias para além *status quo*.

## 2. Notas Metodológicas

A emancipação social é tema controverso. Nele cabem inúmeras definições e não menos possibilidades de contornos contextuais. Boaventura dos Santos a essa aventura se lança, num livro cujo título já demonstra por si só o que acima se afirma: Reinventar a Emancipação Social. Ora, referiu-se há pouco em definir o tema, mas o importante pesquisador sem embargo abre relevante obra falando em recriá-lo. De todo modo, no entanto, o presente texto dissertativo se apoia no polêmico e escorregadio termo para desafiar limites e perspectivas do orçamento participativo em território brasileiro.

A propósito, Santos (2005), ao levantar os três desafios principais envolvidos no desafio de se reinventar a emancipação social, parte justamente da conceituação deste termo. Em suas palavras...

**“... O que é afinal emancipação social? É possível ou legítimo defini-la abstratamente? Se é verdade que não há uma, mas várias globalizações, não será igualmente verdade que não há uma, mas várias formas de emancipação social? Tal como a ciência, não será a emancipação social de natureza multicultural, definível e validável apenas em certos contextos, lugares e circunstâncias, uma vez que o que é emancipação social para um grupo social ou em um dado momento histórico pode ser considerado regulação ou mesmo opressão social para outro grupo social ou em um momento histórico seguinte ou anterior? Todas as lutas contra a opressão, quaisquer que sejam os seus meios e objetivos são lutas pela emancipação social? Há graus de emancipação social? É possível a emancipação social sem a emancipação individual? Emancipação social para quem e para quê, contra quem e contra quê? Quem são os agentes da emancipação social? Há algum agente privilegiado? As forças sociais e institucionais hegemônicas como, por exemplo, o Estado, podem ser cúmplices ou colaboradores ativos de ações de emancipação social? Para que tipo de ações e em que condições?... (SANTOS, 2005, p. 23-24).**

Vê-se o imenso *quiprocó* resultante do envolvimento com termo tão multifacetado e multiproblematizado, ao menos segundo o que pensa o eminente intelectual português. Deseja-se apenas relacionar-se orçamento participativo (OP) e emancipação social, e assoma-se ao contexto um emaranhado de perguntas e questionamentos referentes ao que seria apenas um mote. Não se quis com o presente estudo somente conceituar-se o OP, mas problematizá-lo, buscando-se nele novas possibilidades. Aliás, o mesmo autor citado logo acima relaciona as experiências de orçamento participativo acontecidas no

Brasil a vicissitudes de emancipação, ao que junta outros tantos constructos mundo afora através dos quais se tentou a emancipação ou assim se definiu.

Mas não é possível, embora seja tentador, abarcar todas aquelas inquietações e responder-lhes de alguma forma. Seria, no entanto, pouco prático, além de inalcançável para muitas pesquisas, incluindo-se essa agora dificilmente construída. Assim, para fins operacionais e didáticos, retira-se daquele amontoado de perguntas algumas correlacionadas ao que ora se quer pesquisar. “O que é afinal emancipação social? As forças sociais e institucionais hegemônicas como, por exemplo, o Estado, podem ser cúmplices ou colaboradores ativos de ações de emancipação social? Para que tipo de ações e em que condições?” De pronto, então, é aproximadamente dessas perguntas específicas que se parte para dar cabo do objetivo aqui perseguido.

Sem embargo, tendo por base considerações de Mézaros (2004), entende-se, para os fins da presente dissertação, ser a emancipação social algo impossível de ser alcançado nos círculos inscritos pela existência do Estado, muito embora não seja difícil de intuir que esse mesmo Estado, em determinados condições e contextos, constitua-se em instrumento e alavanca para emancipações sociais, sendo, porém, tal consideração objetivo alheio ao ponto de vista que alicerça esta pesquisa. As políticas sociais, por exemplo, oriundas das estruturas estatais, poderiam muito bem constituir-se em meio complementar para se emancipar certas populações do jugo de contextos opressores. Fala-se, aqui, contudo, de emancipação relativamente à estrutura histórica e classista “Estado”.

**“... Marx declarou, em total contraste com Hegel, que a emancipação era inconcebível dentro da estrutura do “absoluto na terra” hegeliano, o Estado nacional. Aliás, o reconhecimento das profundas interconexões e determinações recíprocas entre os Estados existentes – (...) – levou Marx a concluir que a formação do Estado capitalista em sua totalidade (ou seja, o “moderno Estado germânico hegeliano) tinha de ser submetida a uma “crítica prática” materialmente assegurada, que impedisse, ao mesmo tempo, a reconstituição das velhas contradições sob alguma outra forma. Na opinião de Marx, o *próprio Estado* representava a alienação dos indivíduos sociais em relação ao poder mais abrangente de tomada de decisões, complementando e reforçando, no plano da superestrutura política e jurídica da sociedade contemporânea, as práticas exploradoras globalmente interligadas do sistema produtivo capitalista...”(MÉSZAROS, 2004, p.468-469).**

Quer-se, assim, com este trabalho estudar o orçamento participativo no Brasil, emprestando-lhe ares de emancipação social relativamente aos seres políticos. Para tanto, serão estudados temas presumivelmente correlatos ele, de que são exemplos Estado, Sociedade Civil e Orçamento Público, além da democracia e do próprio Orçamento Participativo. A forma escolhida para desfiar argumentos neste contexto se baseará nessa sequência, após a qual se terá as condições ideais para, com base nos comentários críticos que virão em seguida, concluir-se pela possibilidade, negativa ou positiva, de se associar a existência do OP em tal o qual lugar a novas possibilidades para a *civitas*.

Quanto ao orçamento participativo especificamente, pretende-se apresentá-lo por meio de três casos dispersos no tempo e no espaço, o que dará uma visão temporal de longevidade e de diversidade da experiência em território brasileiro. Ao lado destes, aparecerão outros exemplos onde também foi aplicada a ideia, os quais têm como objetivo formar de maneiras mais ampla o painel a partir do qual se poderão ver as potencialidades deste instrumento público. O desafio aqui está em ter escolhido algo bem representativo, ou mesmo forte o suficiente, diante da grande quantidade de vezes em que o mesmo foi utilizado. Fossem raras, ficaria bem fácil, bastando apenas uma ou outra. Sendo muitos, resta o trabalho de optar por estes ou aqueles.

Por fim, havia várias maneiras de dar cabo da dissertação que ora se quer escrever. Questionários, entrevistas, estudos *in loco*, ou todas estas combinadamente, seriam alternativas ideais à tarefa. Mas tal escolha encontra-se ligada aos objetivos que se quer alcançar, podendo ter os mesmos inúmeras possibilidades. Com este texto se pretende objetivo peculiar. Tendo por base algumas das experiências de OP já acontecidas, almeja-se construir algo que possa ser geral, o que permite uma visão ao mesmo tempo panorâmica e específica quanto ao tema pesquisado. Por isso, escolheu-se como mais adequado dar um tratamento de caráter eminentemente teórico, alicerçado em pesquisa bibliográfica.

## **2.1 – Problema**

A democracia representativa é uma forma específica de expressão democrática, a qual privilegia certos instrumentos específicos de perscrutação acerca da vontade social. Em si, é uma contraposição à ideia de democracia participativa, na medida em que se

restringe quase que totalmente a órgãos formais de representação, os quais se encontram compostos por representantes eleitos pelo voto dos cidadãos. A democracia participativa possui, de outro lado, forma de existência diferenciada. Baseia-se na participação direta dos cidadãos em assuntos comuns e cotidianos originários das responsabilidades estatais. Supõem-se aqui terem os mesmos plenas condições de sobre os ditos assuntos se pronunciar, ao contrário do que apontam certas manifestações da teoria das elites.

O Orçamento Participativo (OP) se constitui numa forma alternativa de organização dos orçamentos e elaboração de políticas públicas, e reforça o poder de organização da sociedade em questões de ordem pública e coletiva. Nasce quase sempre no formato que se tornou clássico na cidade de Porto Alegre, por iniciativa da prefeitura municipal - embora esta cidade não tenha sido pioneira em termos de organizações associativas no Brasil. Envolve temas como Estado, Sociedade Civil e Orçamento Público, sendo uma inovação no contexto da democracia vivida no país. Segundo estudiosos, inclusive, apresenta-se enquanto momento de contra-hegemonia ao paradigma liberal-representativo em vigor no hemisfério norte.

Embora contextualizado no bojo da democracia participativa, algo previsto na Carta Magna de 1988, o constructo inovador de que se aqui fala nasce em meio a uma institucionalidade claramente delimitada, com órgãos já exercendo funções legalmente atribuídas. No âmbito em que se situa o orçamento público, ao Executivo cabe a construção da proposta orçamentária por meio de sua máquina administrativa; ao Legislativo, votar o projeto por aquele enviado, fazendo emendas conforme o que ache conveniente ao interesse de seus representados. Ao Judiciário, a vigilância da execução das leis assim aprovadas, bem como o enquadramento das mesmas no sistema jurídico pátrio. Por fim, malgrado não se trate de uma parte orgânica do poder estatal, ao Ministério Público, a defesa da ordem jurídica, dentre outros.

Tal como existe hoje na realidade brasileira, o OP nasce a partir de estímulos estatais, com governantes instituindo mecanismos para construção de orçamentos participativos. Acontece, no entanto, que Estado e Sociedade são contrapostos entre si, emergindo ambos de cisão acontecida no meio social de certa época histórica, o qual concentrava todas as questões afetas aos então viventes. Partindo-se apenas disso, pergunta-se em que bases o Estado vai continuar estimulando experiências daquele tipo, na medida em

que a mesma representa a própria encarnação do não-estado. Pois está visto que as estruturas estatais trazem em si germes muito próprios de interesses, refletindo e sancionando relações de classe na sociedade, segundo pensam algumas correntes teóricas.

## **2.2 – Hipótese**

O Orçamento Participativo se constitui num instrumento de dinamização da vida em sociedade. Impele os cidadãos a movimentarem-se em prol de interesses comuns, tornando menos obscura a gestão dos Estados. Num contexto em que tanto se desconhece o exercício da cidadania, é uma novidade capaz de exercitar a forma participativa da democracia. Basicamente nesse sentido é uma maneira de potencializar estímulos participativos na sociedade civil, fazendo frente à estrutura feita centralizadora do Estado. De outro lado, entretanto, possui limitações que inviabilizam avanços em termos de emancipação social, dadas as particularidades históricas presentes na formação dos estados enquanto entes políticos.

Há, então, um caminho bifurcado em se tratando de OP e emancipação social. Se de uma parte estimula-se a participação por meio do chamamento às assembleias deliberativas, no que grandes avanços advêm da inovação em comento para a democracia, de outra, vê-se, desde o início, limites que impedem um trânsito incontroverso no sentido da emancipação. A presente dissertação, assim, trabalha com um meio termo. O Orçamento Participativo é um instrumento muito importante quando se trata de sair dos estritos trâmites da democracia representativa e de fazer avançar as lutas sociais, embora ainda esteja perfeitamente enquadrado nas concessões feitas pelo estado que aí está. Daí terem os casos aqui estudados iniciado sua existência no meio social contemporâneo, sem ameaçar os cânones estabelecidos.

## **2.3 – Premissas e Pressupostos**

Levando-se em consideração o quanto foi dito até agora sobre o objeto da presente pesquisa nestas notas metodológicas, dentre as muitas premissas que poderiam ser definidas, citam-se as seguintes:

- O orçamento participativo é um experimento social que ganha notoriedade a partir do caso de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, na década de 1990, embora seja

sucedâneo de experiências semelhantes acontecidas anteriormente. No presente trabalho, cita-se como precursora de processos participativos a Cidade de Lages, em Santa Catarina – década de 1970;

- A década em que o mesmo ganha amplo respeito coincide com aquela em que o país passa a conviver com o mais longo período de liberdades democráticas, tendo, no entanto, sido contemporâneo de grandes transformações nas estruturas econômicas e políticas na sociedade. É nesse período, inclusive, que assiste-se a profundas mudanças no aparelho administrativo do Estado via descentralização e privatização;

- Este instrumento encontra respaldo jurídico no Brasil principalmente a partir da Constituição de 1988, notadamente no quanto consta de seu Art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Em si, significa implicitamente um reforço à forma participativa da democracia e uma diminuição de ênfase na democracia representativa;

- Enquanto experimento refere-se aos desígnios de participação política cidadã e de democratização das decisões tomadas ao nível das estruturas estatais, num contexto onde predominam relações de classe. É regra, aliás, muito atestada no âmbito das ciências humanas não somente certo isolamento em que se coloca o Estado diante da sociedade civil, como também o vazio de representatividade que atinge os representantes eleitos pelo voto direto da população;

A partir das premissas acima levantadas, retira-se e explicita-se a seguir o problema da pesquisa agora levada a cabo: o orçamento participativo é capaz de resultar em emancipação social, num contexto em que se impõe um Estado com características historicamente determinadas?

Tendo-se, por sua vez, tais premissas em mente, podem-se citar os pressupostos seguintes, necessários ao alcance objetivo do resultado da pesquisa que ora se desenvolve:

- O orçamento participativo, num contexto onde preponderam relações de classe, mostra-se incapaz de transformar radicalmente a sociedade, tal como a mesma atualmente se configura. Além de funcionar em paralelo e representar pouco poder



frente às estruturas existentes, já historicamente consolidadas, nasce em contexto brasileiro somente a partir da iniciativa de governos dos mais variados partidos;

- Ao lado dessa constatação, o orçamento participativo prescinde de certas condições sociais para existir, não sendo de geração espontânea. *Pari passu* a necessária disposição dos indivíduos componentes das sociedades em mobilizar-se, deve existir o chamamento do Estado à sociedade, numa relação de complementaridade em termos de estímulo. Repita-se por outras palavras: não há nada de “natural” nessa mobilização;

- Levando-s em consideração o que diz Bobbio (1986) e Coutinho (1996), no entanto, na sociedade civil encontram-se presentes, ainda que de forma contraditória, as muitas possibilidades de transformação social a que já se dispuseram as sociedades ao longo da história. Ao lado, portanto, da impossibilidade de se alcançar mudanças radicais com o orçamento participativo, as perspectivas com sua aplicação mostraram-se alvissareiras;

- Dá-se num contexto social dominado por relações de classes. Decorrente disso, a sua existência pode ter implicações sobre o Estado assim conformado, na medida em que implica o incentivo não somente à participação da sociedade civil, como também às várias formas de disputa pela hegemonia no seio desta. Em outras palavras, o orçamento participativo constitui-se numa forma de contestação ao sistema liberal-representativo;

- Por fim, a aplicação do orçamento participativo não possui um sentido necessariamente direcionado para a emancipação social, podendo resultar também em outras possibilidades mediatas, de que são exemplos acréscimos do protagonismo da sociedade civil. Pode inclusive, de outro lado, significar retrocessos sociopolíticos, na medida em que é manejado por atores sociais, que são sujeitos dotados de intencionalidades variadas.

### 3. Fundamentação Teórica

#### 3.1. Estado

Faz-se, aqui, longa exposição acerca de administrações participativas havidas no Brasil, no período compreendido entre 1970 e 2010, e suas possibilidades de causar emancipação social. Mas restaria incompleto o contexto teórico que ora é construído se não forem desenvolvidos outros conceitos coadjuvantes àquele. Gestões públicas, seja que caráter tenham, acontecem num terreno onde vicejam o Estado, a Sociedade Civil e o Orçamento Público, bem como formas de democracia, cada qual exercendo pressões específicas e delimitando ou expandindo os alcances que podem ser atingidos por aquele constructo inovador. Em virtude desse fato, será neste momento traçado um painel, a partir de alguns pontos de vista de pesquisadores das ciências sociais, a fim de cotejar o resultado com a ideia defendida neste trabalho.

Feito este preâmbulo, discorre-se agora sobre o Estado Moderno a partir do que condensou Bobbio (1986). Tendo por base o que escreveu Genro & Souza (1997), é estudando esse constructo que se devem buscar os motivos pelos quais se empreendeu luta por soluções a problemas que apareceram quanto ao financiamento das atividades sob sua responsabilidade. Segundo estes autores, processos extranacionais puseram em crise aquelas estruturas, sendo então necessário partir para outras maneiras, desta feita locais, para se equacionar, dentre outras, a relação demandas sociais e recursos públicos. *Ipsis literis*, “... Na raiz da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre está certo tipo de resposta à chamada “crise do Estado”” (p.13). Não por mera coincidência, é por esse mesmo motivo que foi construída em Lages e em Vitória da Conquista experiências similares.

Não se adiante o que será em breve exposto, no entanto. Falava-se sobre o desenvolvimento histórico do Estado Moderno em Bobbio (1986). A princípio, o autor aponta não haver um início histórico especificamente datado, e nem pretende definir o tema como se universal fosse. Através da leitura de seu texto, fica patente que a descrição feita se arvora apenas a dar conta de situações localizadas, que evoluíram conforme se organizaram as forças sociais responsáveis pelo nascimento de “um mesmo modelo geral de Estado, detentor da força legítima” (Bobbio, 1986, p.428). Ou seja,

cada localidade logrou construir sua experiência própria de Estado, com as características possibilitadas por condições históricas ímpares.

O processo de formação do Estado Moderno se inicia com a dissolução do policentrismo político vigente na anterior ordem senhorial do feudalismo, acontecimento, por sua vez, dirigido e determinado por atores sociais específicos, a burguesia. Como já se sabe, sociedades se embasavam num sistema onde o poder se apresentava bastante diluído entre vários senhores, cada qual com poder de mando sobre seus territórios. O desenvolvimento histórico veio mostrar, no devido tempo, os empecilhos derivados de tal ordem. O repartimento territorial, por exemplo, concernente a tais condições impedia a livre circulação das mercadorias que se iam construindo por aquela classe. Faziam-se necessárias, assim, estruturas harmônicas com um futuro que se insinuava, o capitalismo.

A partir desse momento, tem lugar a centralização política, característica marcante dos novos tempos que se avizinhavam. Não mais vários senhores, mas apenas um sobre todo um território. O Estado torna-se símbolo da centralização do poder, resultante de transformações histórico-materiais. Para existir enquanto tal faz emergir a racionalização do poder e das questões políticas até então dispersas. De forma mais específica, Bobbio conta que o Estado emerge em contraposição a um contexto em que prevalecia o que se convencionou chamar de “Sociedade por Categoria ou Camadas”, caracterizada por um traço indistinto “de uma estrutura administrativa em que a separação entre social e político não se havia ainda verificado inteiramente...” (idem, p.429)”.

Prevalecia o exercício do poder por meio da pessoa do senhor, situação que muda “graças à progressiva conquista, por parte do príncipe e de seu aparelho administrativo, da esfera financeira, à qual estava intimamente ligada a esfera econômica do país...” (Ibidem). É interessante notar que advém desse processo histórico o nascimento da moderna sociedade civil. No momento em que se torna heterogêneo o contexto social, quando se dá “A redução das categorias sociais à faixa social, desvinculada da política em que dominava o aparelho estatal...” (Idem, p.429), os interlocutores diretos do príncipe “não foram mais as categorias, mas os indivíduos – súditos em cada esfera da sua vida privada...” (Ibidem).

O Estado moderno nasce, portanto, a partir de uma centralização política havida no seio da sociedade. Em meio a esta, de uma distinção que ocorreu entre o social e o político, com o Estado passando a exercer a dominação política. Faz parte do processo o nascimento da moderna sociedade civil, que passou a organizar os interesses econômicos privados, já que deixa de existir a “sociedade organizada por categorias ou camadas”, na melhor definição de Bobbio (1986). Ainda sobre o Estado, nova citação constante desse Dicionário de Política, a despeito das denominações que o mesmo já angariou ao longo da história e dos inúmeros momentos históricos, os quais dão particularidade a algo de um novo momento histórico.

**“...: em qualquer dos casos, se trata de uma organização das relações sociais (poder) através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõe como gerais a todo o país...” (BOBBIO, 1986, p.427).**

Frisando aspecto revelado por esse autor, uma nova classe social, a classe média, emergida entre os Séculos X e XV, coloca-se como um dos fatores responsáveis pela emergência dessa nova estrutura, no entendimento de Huberman (1986). Este inicia seu relato abordando a historicidade de conceitos tornados comuns na história contemporânea, tais como país; guerras entre nações, declaradas por parlamentos e presidentes eleitos por populações que guardam entre si, minimamente, certos traços característicos; para destacar que nem sempre foi assim que se deram os acontecimentos ao longo da história. Por exemplo, conta o autor que nesse período “... Para os comerciantes de Chester, na Inglaterra, as mercadorias londrinas que pudessem interferir no seu monopólio eram tão ‘estrangeiras’ como as procedentes de Paris”. (HUBERMAN, 1986, P.70).

Seguindo no mesmo raciocínio, o estudioso ressalta que esses acontecimentos ganharam pleno desenvolvimento em finais do Século XV, quando amadurecem condições essenciais a este quadro em transformação. Emergem, então, resquícios dos futuros nacionalismos de que se iria ouvir falar adiante. Territórios, línguas, literaturas e regulamentações condizentes com o caráter nacionalizado agora adquirido pelas novas relações sociais assumem o cenário das sociedades então existentes, passando homens e

mulheres a assumirem-se não enquanto “cidadãos de Madri, de Kent ou de Paris, mas como da Espanha, Inglaterra ou França...” (Idem, Ibidem). Politicamente era agora o rei que podia exigir obrigações dos súditos, ao invés de o fazerem os senhores feudais.

A bem da verdade, o rei já existia no momento em que todas essas mudanças iam se fazendo presentes, embora em condições precárias quanto ao poder exercido sobre todos. Mas quem, no entanto, se movimentava livremente era os barões do feudalismo, com suas terras, homens em armas e territórios, situação que muda com o deslocamento dos centros de produção econômica dos campos para as cidades, ou mesmo por intermédio de guerras travadas entre eles próprios. O contexto muda em favor daqueles, por influência dos produtores urbanos, que os ajudavam por meios pecuniários em troca da unidade política e unificação territorial que tanto lhes era necessária. Graças a isso, por exemplo, a lei que unificava o peso e a medida em toda a Inglaterra (HUBERMAN, 1986).

Dessa forma, em breves palavras, encerra o pesquisador Italiano o seu entendimento acerca da emergência dessa estrutura na história. Apesar de síntese brilhante acerca dos fins históricos do feudalismo e dos inícios de novos formatos de existência das sociedades, o intelectual Italiano deixa margem, nos marcos em que foi aqui interpretado, a perguntas importantes, definidoras de questões cruciais atinentes ao Estado enquanto objeto de estudo. Afirmar ele ter havido concentração de poderes antes dispersos é fundamental na delimitação do conceito, mas tal explicação refere-se a casos gerais, monopólio da força legítima, em suas palavras. O certo é que existiram vários Estados, cada qual com características para além de um modelo geral, e um estudo que se propõe a pesquisar a mudança, tendo o orçamento participativo e a emancipação social em perspectiva, precisa de maior profundidade e, principalmente, amplitude.

A este *desideratum* se propuseram outros pesquisadores, com igual brilhantismo, tal como atestam as ciências sociais. Em perspectivas opostas, é certo, se colocam principalmente duas correntes teóricas, tendo cada uma delas contribuições de diversos outros intelectuais tributários delas. Nos marcos do trabalho que ora se desenvolve, poderiam ser citados, de um lado, aqueles que entendiam ser as mudanças sociais consequências de rupturas do *estatus quo*, - marxistas e que tais, ficando do outro, pesquisadores minimalistas e macro-estruturalistas, que enxergavam gêneses de mudanças em elementos peculiares das múltiplas realidades. Participando de

perspectivas diferenciadas quanto ao objeto de estudo, partem ambas de pressupostos também diversos.

Sem embargo, em trabalho já bastante dissecado, Engels (s/d) faz longa digressão acerca dos processos formadores de três grandes instituições, família, estado e propriedade privada. Enfronhado no evolucionismo, assenta-se no materialismo histórico e em dados etnográficos, e faz corresponder a cada estágio vivido pela humanidade um estado da arte das técnicas produtivas, estando nelas imersos os constructos de que logo acima se falou. Sobre o Estado especificamente, afirma ser ele produto de longo desenvolvimento, no qual se operou três divisões do trabalho no seio da sociedade, a primeira gerando, de um lado, horticultores. De outro, povos que passariam a utilizar o tear, a fundição de materiais e o trabalho com materiais fundidos. Em consequência, emergem classes dominadas e dominadoras.

Numa posterior segunda divisão do trabalho, novos arranjos emergem em meio à sociedade – o artesanato descola-se da agricultura, o que faz resultar em proprietários e não proprietários, momento em que se desenvolve a família monogâmica e se dá a transição da propriedade, de coletiva à privada. Ampliam-se as diferenças entre campo e cidade, os produtos passam a serem trocados, agora já transformados em mercadoria. Uma terceira divisão do trabalho acontece, fazendo emergirem os ricos comerciantes, que longe da produção, se põe a vender e comprar mercadorias. Neste estágio, a própria terra, também mercadoria, inicia a ser tratada como símbolo de riqueza e de novos tempos, pois interesses opostos e organizados passam a existir enquanto marcas sociais. Emerge o Estado como resultante do processo de criação e divisão da riqueza social.

O Estado, na visão deste autor, caracterizaria o momento em que se dividem os territórios originariamente comuns em grandes possessões atribuídas a certos senhores com seus súditos, esses não sendo outros que não aqueles a quem se atribuiu socialmente a riqueza concentrada da sociedade, em consequência às divisões de trabalho havidas. Ao domínio assim nascido – o econômico, se fez acompanhar o político, sendo então o estado algo feito a partir das próprias condições e contradições da existência material, e subjugado aos interesses dos que possuem nestes termos poder. Para apaziguar e mesmo reprimir eventuais conflitos de classe que por ventura aconteçam, dados os choques entre posições opostas que neste estágio de evolução

grassam a sociedade, cria-se a força pública, financiada por recursos recolhidos da própria população do território.

Tributário desta visão de mundo, Lênin (1987) interpreta este autor, afirmando, por exemplo, ser o Estado “instrumento de exploração da classe oprimida”, sendo necessário para sua a constituição “impostos e uma dívida pública”. Os seus funcionários se veem tratados como se estivessem “acima da sociedade”, ironicamente com mais poder do que o tinham “os representantes do clã”, embora com menor mérito. Afirmando terem possuído a mesma característica exploradora “o Estado antigo e o Estado feudal”, diz do Estado representativo moderno, baseando-se em Engels, que “há períodos excepcionais em que as classes em luta atingem tal equilíbrio de forças, que o poder público adquire momentaneamente certa independência em relação às mesmas e se torna uma espécie de árbitro entre elas...” (LÊNIN, 1987, p. 16).

**“... Tais foram a monarquia absoluta dos séculos XVII e XVIII, o bonapartismo do primeiro e do segundo Império da França, e Bismarck na Alemanha. Tal é, acrescentaremos nós, o governo de Kerensky na Rússia republicana...( iden, pág. 17)**

Lênin (1987) ainda fala em seu texto sobre como se dariam as mudanças sociais a partir destas condições. E ele o faz em meio às polêmicas com outras forças políticas, cada qual com sua interpretação do processo, ou mesmo com entendimentos próprios. É o caso da peleja que trava em torno do fim do estado, a propósito das várias formas criadas no debate para interpretar o que disse o pensador alemão. Ao termo abolir, transcrito entre aspas para seu livro (p. 21), ele afirma que “... só resta, nos partidos socialistas de hoje, como verdadeira aquisição do pensamento socialista, a fórmula de Marx, segundo a qual o estado “morre”, contrariamente à doutrina anarquista da “abolição” do Estado... (LÊNIN, 1987)”. Com esta maneira de ver, o intelectual nega gradualismos e afirma rupturas enquanto estopim das mudanças sociais.

No seio do próprio marxismo há polêmicas no tocante a este ponto tornado controverso. Coutinho (2008), num texto em que analisa a categoria transição ao socialismo, distingue entre o que seria uma concepção ampla e uma restrita do conceito Estado. Para tanto, busca na dialética marxista um conjunto de determinações para o fenômeno. Argumentando inicialmente contra o que seria um conceito restrito de estado, o

estudioso descreve as ideias de Karl Marx no tocante a vários termos: estado, comitê executivo da burguesia; luta de classes, sendo a contenda simplificada entre burgueses e proletários; revolução permanente, definida como luta incessante até que se alcance a eliminação de todas as classes detentoras e a consequente ascensão ao poder do proletariado; dualidade de poderes, situação provisória da qual deve derivar um único poder; por fim, coroando a lista, uma luta insurrecional violenta resultando num desfecho certo.

Analisando Friedrich Engels, em sua fase intelectual pós-morte de Marx, o autor traz renovação daquilo que foi construído em conjunto pelos dois teóricos, a partir das ideias desse. Segundo diz, foi ele o primeiro marxista a ampliar o conceito de Estado em Marx ao mudar a formulação inicial acerca do termo. Neste momento reflexivo, o conceito aparece definido feito fruto de um contrato, a coerção não mais surgindo como o único suporte para a dominação de classe – entrariam os mecanismos de legitimação, as instituições, e a forma política assumida pelo novo estado não seria a Ditadura do Proletariado – a transição ao socialismo não necessariamente se daria de forma violenta. Nesta mesma leitura feita do escritor clássico, entretanto, Nelson Coutinho ressalta a posição marxista-engeliana sobre o conteúdo de classe do estado capitalista, que não é abandonada.

Após esta primeira polêmica, Coutinho (2008) cita outra, desta feita capitaneada por Antônio Gramsci, em suas palavras, maduro. Escritas a partir de certo contexto específico, o intelectual Italiano amplia o conceito de Estado, distinguindo entre os casos em que a sociedade civil não se fez “autônoma”, caso da Rússia czarista, e aquele no qual se deu forte equilíbrio entre ela e a sociedade política. Segundo pensa,

**“... No primeiro caso, onde o Estado é restrito, o movimento revolucionário se expressa através da “guerra de movimento”, ou seja, como choque frontal, como algo explosivo e concentrado no tempo. No segundo caso, quando o Estado já se ampliou, o centro da luta de classes está na “guerra de posição”, isto é, numa conquista progressiva (ou processual) de espaços no seio e através da sociedade civil... (COUTINHO, 1996, P.58)”.**

Ressalva se faça à contemporização feita por este autor relativamente às discordâncias com o líder da Revolução Russa. Segundo diz, “Parece-me que Ilitch [Lênin] compreendera a necessidade de uma mudança da guerra de movimento (...), para a



guerra de posição...” haja vista a “fórmula da frente única” elaborada por ele. Entretanto, não teve tempo para desenvolver o entendimento, conclui.

Partindo de Engels (s/d), então, as mudanças sociais, no entendimento do marxismo tal qual se viu aqui, aconteceriam de forma violenta ou processual, a depender do contexto onde se dessem, sempre iniciando a trajetória de um ponto em que se imprime ao Estado a característica de aparelho coercitivo e mantenedor de posições de classe. Fazia-se necessário transformar de forma revolucionária esse estado capitalista, semelhante nos lugares onde predominam relações de produção privadas. Em sociedades onde as riquezas se encontram desigualmente divididas, tal órgão, resultado do desenvolvimento material das forças produtivas, se distingue como responsável por dirimir o nível de conflitos então inevitáveis e constantes entre classes antagônicas.

Abordando o mesmo tema num contexto diferente, Mézaros (2004) se propõe a analisar as relações entre o Estado e a ideologia. De imediato, faz crítica ao significado deste termo como auto-enganação, presente em estudiosos feito Lévis-Strauss. Neste entendimento, a ideologia seria o principal “obstáculo da consciência para a autonomia e a emancipação”. Nos iluministas se percebe que o conhecimento se coloca como aquele atributo responsável por desvendar os olhos de todos, fazendo-os enxergar os fatos da sociedade exatamente como são. Finalmente, buscando Hegel, encontra diferenças quanto ao que pensavam os intelectuais desta corrente ideológica, ao perceber que este “nunca concordou com a visão do Iluminismo que erradicava todas as contradições do caminho da razão, nem estava disposto a atribuir o poder do progresso vitorioso da Razão à consciência limitada de indivíduos particulares...” (p. 465).

Para o pensador Alemão, fiel ao seu esquema interpretativo da história, a Razão do mundo estaria no Estado – o espírito absoluto, ficando os indivíduos na qualidade de joguetes em sua presença, inclusive alguns dos mais destacados da história – Napoleão Bonaparte. Marx, em contrapartida, no constante debate que estabeleceu com as ideias desse pensador, afirma que não se podia pensar em indivíduos emancipados no contexto da estrutura dessa Razão Hegeliana, o Estado Nacional. Para ele,

**“...o próprio Estado representava a alienação dos indivíduos sociais em relação ao poder mais abrangente de tomada de decisão, complementando e reforçando, no plano da superestrutura jurídica e política da sociedade contemporânea, as práticas exploradoras globalmente interligadas do sistema produtivo capitalista... (MÉSZAROS, 2004, p. 469)”.**

Dois outros autores se pronunciam acerca deste Estado na contemporaneidade, ambos com posicionamento comum sobre o caráter de classe que ele possuiria. Baiardi (2000), em artigo ainda inédito, embora afirme continuar sendo de classe o Estado capitalista, patenteia de outro lado que há espaço para que os cidadãos façam tratativas junto a ele, construindo inclusive os espaços públicos não estatais, de que é prova o orçamento participativo e as ONG'S – organizações não governamentais. Teria, assim, assumido um caráter mais poroso o Estado, receptivo inclusive a intermediar relações entre os grandes grupos empresariais e os cidadãos, ficando muitas vezes a favor dos últimos e contra os grandes interesses do capital. Outro entendimento que advém é sobre ter ele, o Estado, ter atingido certa independência, inclusive em relação às classes detentoras.

Abordando aspecto diferente, Meyer (1999) afirma que o Estado contemporâneo não estaria voltando às origens quanto à sua natureza inicial, e sim, aguçando aquelas mesmas características, agora ao conciliar tendências de convencimento com outras abertamente coercitivas. Na área social, transfere para longe de sua alçada as salvaguardas sociais trazidas pela social democracia, mantendo, consigo, no entanto, os aparatos de coerção; ao mesmo tempo em que, em termos econômicos, torna-se presa fácil de “plutocratas” guiados pela obtenção de lucros máximos, “... seja pela elevação da taxa de exploração nas atividades produtivas, seja pela escalada especulativa que promove a *financeirização* de tudo...” (p.84). Eles, em benefício próprio, reforçam e patrocinam o Estado mínimo, segundo o ponto de vista deste pesquisador.

Ora, uma visão apenas não daria conta de fenômenos tão amplos quanto os ligados às mudanças sociais. Até porque a que acabamos de ilustrar embasa-se numa determinada maneira de ver o mundo, focada em questões da existência material. No vasto campo das ciências humanas outros pontos de vista vicejaram, como demonstram as obras de Bendix (1996) e de Moore Júnior (1967), ambos inscritos no âmbito da sociologia comparativa. Enquanto o primeiro, para estudar o tema, utiliza como parâmetros Europa Ocidental, Rússia, Japão, Alemanha e Índia, o segundo focaliza como se deram certas transformações em países como Inglaterra, França, Estados Unidos, China, Rússia e Japão. Em comum aos dois, o debate contra os marxistas.

De pronto, Bendix (1996) centraliza sua análise em dados como os aspectos gerais de uma determinada sociedade e as características de sua economia, política e cultura, a fim de enxergar os parâmetros da mudança social. Adotando claramente a perspectiva

Weberiana, torna as questões ligadas à reprodução material da vida como apenas mais um dos aspectos a serem considerados neste contexto, polemizando diretamente contra o ponto de vista defendido por correntes do marxismo. Em seu esquema para desvelar a realidade, em lugar das rupturas violentas, características vinculadas ao modo de vida do ser social no cotidiano teriam sido mais valiosas nos processos de construção da cidadania nos locais pesquisados pelo intelectual. Além disso, não seria possível pré-determinar os rumos das transformações, vez que estariam estas umbilicalmente ligadas à história vivida por cada sociedade em particular.

Tendo como embasamento a história comparada, Reinhard Bendix se põe a estudar os processos de construção nacional de países selecionados, afirmando de início ser um equívoco igualá-los neste processo. Em suas palavras, “... A crença na universalidade dos estágios evolutivos foi substituída pela compreensão de que o *momentum* dos eventos passados e a diversidade das estruturas sociais conduzem a diferentes caminhos de desenvolvimento, mesmo quando as mudanças de tecnologia são idênticas... (BENDIX, 1996, p.35)”. Com este entendimento, não dá para supor que todos os Estados Nacionais referidos experimentaram os mesmos estágios evolutivos, como também não desenvolveram as mesmas características. Uns se transmutaram, com o tempo, em portadores de sociedades politicamente desenvolvidas, ao passo que outras não lograram construir igual história.

Em sua metodologia, a industrialização, identificada comumente como sinônimo de moderno e de um conjunto de inúmeras características inovadoras, não necessariamente o é. Pois a mesma acontece numa dada sociedade de forma específica, diferentemente do que se daria em outras localizações, dadas as características peculiares de umas e outras regiões, as quais, por fim, acabam determinando e definindo um tipo específico industrial. Aspectos ligados à tradição seriam assim basilares, não deixando de influenciar em momento nenhum, por mais forte e decisiva que seja a onda inovadora. Há que entender sempre, portanto, as estruturas anteriores para se decifrar a forma como elas se desenvolveram até o presente ou se desenvolverão no futuro.

Analisando outros Estados e regiões, Moore Júnior (1967), por sua vez, utiliza uma abordagem macro-estrutural em seu esquema interpretativo da realidade, ao contrário do minimalismo verificado em Bêndix. Observando a história vivida pela Inglaterra, por exemplo, afirma terem sido os comerciantes – por extensão, a sociedade civil, os

principais responsáveis pela construção de uma sociedade moderna, notadamente por terem agido às expensas do manto protetor do rei. Diferentemente, a nobreza da França escolheu o caminho da dependência ao rei em sua trajetória à Revolução Francesa e à modernidade. Neste país a agricultura comercial não ficou entre os caminhos escolhidos, os camponeses tiveram consolidada a sua propriedade, o comércio e a produção não seguiram o mesmo ritmo quando comparado com o da Inglaterra.

Os EUA, por terem tido início histórico retardado, enfrentaram problemáticas outras, destacando-se em seu trajeto à modernidade a Revolução Americana e a Guerra Civil, ambas “... elementos significativos para a maneira como os Estados Unidos se tornaram a principal democracia capitalista industrial do mundo, em meados do XX...” (p.142). Ressalta no esquema de estudo revelado por Moore Júnior o caráter das rupturas que aconteceram nestes países rumo à modernidade, em comparação com o que se deu em regiões asiáticas, a exemplo da China. Neste prevalecia uma classe camponesa deixada à própria sorte, sem vínculos com o poder central e entre si, o que teria impedido a construção de sistemas de ajuda mútua. O papel dos comunistas da época foi tão somente aproveitar tais características, organizando as insatisfações daí decorrentes e, com elas, os próprios camponeses, por meio da luta de classes. A revolução violenta foi a consequência.

Estes últimos autores realizam, assim, análises muito peculiares acerca da mudança social nos países, embora utilizando o mesmo método, o histórico-comparativo. Ambos ostentam em comum uma perspectiva de transmutação social, no que se chocam frontalmente com o que defendem os marxistas, estes mesmos diversos em dados entendimentos. Pelo que se percebeu da leitura feita e aqui brevemente exposta, a existência de constructos semelhantes em diferentes países ou regiões não somente não derivaram de processos semelhantes, como também se mostram incapazes de resultar em consequências iguais para adiante. Estado e Sociedade Civil, no contexto dessas teorias, se constituem em objetos históricos de valor relativo em conjunturas mutantes, pois fruto de características específicas. Não é possível assemelhá-las, portando um mesmo entendimento.

Feito este painel acerca das origens e possibilidades de mudança a partir do Estado na perspectiva da emancipação social, necessário se faz uma análise acerca das estruturas estatais em si. Afinal, são elas a encarnação de racionalidade ocorrida no seio de

estruturas novas, num mundo em que decaía a idade medieval e se abriam novas possibilidades à cidadania, evento este, aliás, decorrente, no pensamento de Bêndix (1996). Para dar forma a este constructo, normas legais se fizeram cotidianas, conformando todo um aparato burocrático necessário para atender demandas atendidas no período medieval por entidades dispersas, sendo exemplos as igrejas, ou mesmo os servos pelos senhores feudais.

De pronto, o Estado e suas estruturas evoluíram, segundo pensa Bresser Pereira (1998), da forma como segue. O Patrimonialismo seria contemporâneo de Estados pré-capitalistas, estágio onde prevaleciam monarquias de caráter absoluto e inexistia um tom democrático nas relações sociais. Aqui, o que era do Estado pertencia também ao príncipe, inexistindo em função disso qualquer veleidade de interesse público. Eram características também desse momento histórico a total ausência de normas legais ou regras, algo nada surpreendente num estado de coisas em que a vontade do rei apresentava-se como a última verdade acerca de tudo, quadro, aliás, que perdurou até meados do Século XIX.

Seguiu-se a este período outro de características opostas. Ao desmando ou desregramento prevalecentes na ordem anterior, o paradigma burocrático veio se afirmar, primeiramente na Europa, ainda no Século XIX, depois nos Estados Unidos e no Brasil, no alvorecer do Século XX e anos 1930, respectivamente. Este novo momento das estruturas históricas baseia-se no “serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimentos administrativos”. (BRESSER PEREIRA, 1998). Já aqui se convivia com o liberalismo, embora esteja ausente ainda a democracia tal qual se veio a conhecer em pleno século XX.

Ao final da década de 1970 e início dos 1980, teve início a terceira das reformas administrativas atrás citadas, sendo a segunda sob o capitalismo: a Gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998). Começando principalmente por países como Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, esta renovação administrativa visa “modernizar o Estado e tornar sua administração pública mais eficiente e mais voltada para o cidadão-cliente” (idem, p.21). Ao contrário do que acontecia no contexto do paradigma burocrático, focalizar-se-á aqui como finalidade do processo administrativo

os seus fins, e não os meios, algo antes facilitado pelo formalismo em que caía muitas vezes o paradigma racional-legal weberiano<sup>1</sup> de organização das estruturas estatais.

O Estado, assim, possui longa história, recheada por controvérsias de várias ordens, sendo, no entanto, estrutura basilar quanto a ideias de transmutação da realidade. Suas relações intrínsecas com a sociedade civil assim o justificam. Não é a toa que Tarso Genro (Genro & Souza, 1997), na justificativa para a construção do orçamento participativo em Porto Alegre, afirma ter tal estrutura entrado em crise. Acerca das causas, complementa não estarem as mesmas assentadas “... somente na sua fragilidade para dar respostas materiais às demandas de parcelas importantes da sociedade...” (p.13).

**“... Está assentada, também, no aprofundamento da sua intransparência e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz incessantemente novos conflitos e novos movimentos, os quais se constroem em torno de novas identidades e buscam criar alternativas para contrapor-se ao brutal isolamento dos indivíduos. A desestruturação do modo de vida moderno, que tem na destruição do mundo fabril tradicional (típico da Revolução Industrial) e da estrutura de classes que ele ensejava o se exemplo mais paradigmático, e a fragmentação das relações parecem ter radicalizado a impotência burocrático do Estado, que já não consegue legitimar-se perante os cidadãos...” (Genro & Souza, 1997, p. 13).**

Mais adiante, dois outros posicionamentos sobre o mesmo assunto. As justificativas de Bresser Pereira (1998) para a reforma que o mesmo lidera no Brasil, a partir da vitória, em 1994, de novo governo nacional, se encaminham diretamente a processos de transformação econômica modernos. Aqui ele analisa o fim da predominância do Estado Burocrático, e o nascimento, via proposta política, de novos formatos para a administração pública brasileira, “... que possibilitem atender de forma democrática e eficiente as demandas do cidadão...” ( p.17) *Ipsis literis*,

---

<sup>1</sup> A burocracia, principalmente a partir dos anos 1930, é consentânea de forte intervenção do Estado nos assuntos de mercado. O Estado Liberal anterior se mostrara incompetente na alocação dos recursos econômicos, de que foi prova a grande crise que atravessou principalmente o capitalismo avançado da época. Jonh Maynard Keynes, economista britânico, exerce, então, grande influência nos meios intelectuais da época, o que marcaria o mundo por algumas décadas, acentuadamente até os anos 1970. Por uma série de motivos que fugiria ao escopo deste trabalho discutir, essa fase chega ao fim, resultando em novos meios de ação dos governos.

**“... A Reforma ou reconstrução do Estado, particularmente pela via da reforma gerencial da administração pública, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que ameaça reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas, e, principalmente, à crise do estado, que começou a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assumiu pela definição nos anos 80...” (BRESSER PEREIRA, 1998, P.31).**

Fiori (1998) se posiciona também a respeito, desta feita fazendo questionamentos à globalização da economia, em comentário crítico feito a título de conferência de que participava. Em suas palavras,

**“... O argumento central que queremos lhes expor é uma crítica radical a uma leitura possível, talvez a mais natural, do título desta conferência. “O novo papel do Estado frente à globalização”. Ele induz a pensar, quase obrigatoriamente, que a globalização seja um conceito consensual e que se refira a um processo universal, contínuo, progressivo e homogêneo. E que frente a ele exista um, e somente um, papel a ser cumprido pelos Estados nacionais: o da condução de uma política eficiente de inserção virtuosa numa mesma globalização que é comum e atinge igualmente a todos...” (FIORI, 1998, P.241-242).**

A chamada crise do Estado se presta, assim, a muitas opiniões, algumas divergentes, outras vezes, nem tanto. O certo é que tal fenômeno, em conjunto com os da sociedade civil e do orçamento público, e sob formas diferenciadas, embasou politicamente a proposta de orçamento participativo em Lages (SC), na capital do Rio Grande do Sul e em Vitória da Conquista (BA), eventos espaçados no tempo e acontecidos em conjunturas diversas. Problemas de financiamentos por parte das estruturas estatais, assim, são comuns a conjunturas diversas. Enquanto o primeiro se dá em pleno período ditatorial, os outros dois, na década de 1990. Em comum, a busca de soluções, recorrendo-se à sociedade civil, num contexto de lutas e afirmações. Primeiramente, fugindo às regras de período ditatorial; após, em meio a transformações que atingiam o próprio Estado.

### **3.2. Sociedade Civil**

Sem embargo, o conceito de sociedade civil possui uma longa trajetória de especulações teórico-filosóficas. Na opinião de Bobbio e outros estudiosos (1986), tal empreitada se inicia ainda com os jusnaturalistas, corrente intelectual que associava as sociedades

humanas a hordas onde prevalecia um estado de guerra latente de todos contra todos. Segundo aqueles que compartilhavam desse ponto de vista, tratava-se a sociedade civil de um salto de qualidade na forma de convivência entre pessoas, o que seria algo distinto e até contraposto ao *status quo* anterior, e que a transformava em sinônimo de sociedade política. Assim entendia, por exemplo, o filósofo Jonh Locke (BOBBIO, 1986, pág. 1206)<sup>2</sup>.

Existe, entretanto, uma segunda acepção para o termo. Diz-se ser ele algo contraposto às sociedades dos povos primitivos, da mesma forma que o é relativamente ao Estado de natureza. Existiriam, assim, a sociedade civil como sociedade política e a sociedade civil como sociedade civilizada. ““ Apoiado em José de Aconta, Locke aceita a informação de que “em muitos lugares da América não havia nenhum governo” e de que “aqueles homens... por longo tempo, não tiveram nem rei, nem repúblicas, vivendo, apenas, em bandos... ”” (Idem, p.1207). Utilizando-se, assim, da contraposição selvagens e civilizados, algo ainda hoje muito caro às ciências sociais, dá-se nova conotação ao termo em estudo.

Seguindo linha de raciocínio semelhante, mas impingindo a ele certa inflexão, Rousseau, embora tenha a atitude de igualar sociedade civil à sociedade civilizada, não o repete quanto ao termo sociedade política. Ao contrário, afirma que a sociedade política (Estado) apenas emergirá com o contrato social, sendo aquela algo ainda muito semelhante ao estado de natureza, a saber, de guerra permanente entre os que dela faziam parte. Sem embargo, sociedade civil e sociedade política, na visão deste filósofo, seriam termos ainda contrapostos, vez que se tornava necessário algum instrumento que disciplinasse as relações internamente surgidas em meio àquela.

---

2

**Pierre Clastres, em A Arqueologia da Violência, assim se pronuncia neste particular acerca de Thomas Hobbes, filósofo jusnaturalista: “... O erro, enorme porém quase fatal num homem de seu tempo, foi ter acreditado que a sociedade que persiste na guerra de todos contra todos não é justamente uma sociedade; que o mundo dos selvagens não é um mundo social; que, portanto, a instituição da sociedade passa pelo fim da guerra, pelo aparecimento do Estado, máquina anti-guerreira por excelência. Incapaz de pensar o mundo primitivo como um mundo não natural, Hobbes foi no entanto o primeiro a ver que não se pode pensar a guerra sem o Estado, que os dois devem ser pensados numa relação de exclusão. Para ele, o vínculo social institui-se entre os homens graças a esse "poder comum que mantém a todos em respeito": o Estado é contra a guerra. Que nos diz, em contraponto, a sociedade primitiva como espaço sociológico da guerra permanente? Ela repete, invertendo-o, o discurso de Hobbes, ela proclama que a máquina de dispersão funciona contra a máquina de unificação, ela nos diz que a guerra é contra o Estado” (CLASTRES, 2004, p.187).**



Hegel irá promover uma ruptura com esta tradição. Esboçando concepção idealista no âmbito das ciências, a qual via nas ideias a origem explicativa para a vida em sociedade, mas renunciando o contexto materialista, este autor inauguraria nova era no horizonte da filosofia. Através de uma intrincada rede de ideias, distingue sociedade civil de estado - algo semelhante a Rousseau, embora sem menção a contrato social, e introduz na história a possibilidade de novas concepções teórico-filosóficas, diferentemente definidas. Em consequência delas, a contraposição natureza/sociedade se modifica em favor do último termo, afastando embasamentos que viam na natureza em estado puro o berço para análises acerca do homem.

Pontualmente, este autor salienta que “... O que falta à sociedade civil para ser um Estado é a característica da organicidade...” (ibidem). Ou seja, faltava-lhe uma estrutura orgânica que fornecesse um mínimo de estabilidade, um corpo que a tornasse distinguível perante outros no contexto social, algo próximo a possuir uma estrutura mínima para funcionamento em questões societárias. Faltavam-lhe os traços caracterizadores da estrutura estatal, com toda a sua funcionalidade. A sociedade civil seria, assim, um meio passo a caminho do chamado por ele espírito objetivo. Além disso, um novo estágio, no qual se dá o desfazimento das unidades familiares e a consequente emersão para a história das classes sociais.

Muito embora seguindo os passos de Hegel em muitos aspectos, Marx realiza um salto de qualidade na concepção que esboça acerca do assunto de que ora se trata. Este processo denota a transmutação do termo sociedade civil em sociedade burguesa. Já não importava mais apenas um termo em si, mas a mudança de visão acerca do mesmo, no momento em que a própria história adquire conotações que a particularizavam diante de tudo aquilo que até ali havia transcorrido. A sociedade logrou conceber nova síntese explicativa, a saber, a materialista – não são as ideias que originam o meio social, e sim o contrário, tendo para isso anteriormente passado por profundas transformações em sua base material.

Buscando as origens da sociedade civil na sociedade política, Marx afirma, assim, ser a mesma a pré-história de um novo estágio de civilização, o qual seria superior àquele do momento, base da sociedade burguesa. Num breve apanhado, à guisa de conclusão, se diria que da mesma forma que o Estado de natureza, para os jusnaturalistas, era a porta de entrada para a sociedade civil (do privado para o público), assim o era o conceito de

sociedade civil em Marx (das relações econômicas indivíduo-a-indivíduo para o público). Segundo este, “O Estado Moderno tem como sua base *natural* (note-se a palavra natural) a sociedade civil, ou seja, o homem independente, unido a outro homem somente pelo vínculo do interesse privado e pela inconsciente necessidade natural” (Idem, p.1209).

Percebe-se, assim, a longa trajetória deste conceito na história. Aquela afirmação inicial dos jusnaturalistas, segundo a qual a sociedade civil se contrapunha ao estado de natureza, veio se transformando ao longo do tempo, atingindo uma ruptura de qualidade com Hegel e seus estudos da economia política, e depois com o próprio Karl Marx. Antônio Gramsci, intelectual italiano do Século XX, buscou dar sua contribuição ao debate. Na esteira do que pensou este, dá-se, no entanto, pequeno acréscimo. No momento em que Marx dizia pertencer a sociedade civil à estrutura (relações econômicas), Gramsci afirma ser a mesma pertencente à superestrutura, mais especificamente, ao momento da hegemonia<sup>3</sup>.

Em outras palavras, para o eminente pensador italiano a sociedade civil compreende não as relações materiais necessárias à reprodução da vida, mas aquilo que a consubstancia subjetivamente. Assim, ao invés de comércio e indústria, instituições da vida privada como Igrejas, partidos políticos, *mídia*, os quais determinam a dominação de classe da burguesia. Do ponto de vista do proletariado, tomar o Estado é importante, mas tão importante quanto isso é a conquista da hegemonia por meio desses mesmos aparelhos de dominação em potencial. Os trabalhadores precisam “fazer a alma” da sociedade, imiscuindo-se neles, a fim de serem força social preponderante.

Com Gramsci, coroa-se um longo processo de discussões e polêmicas sobre a definição de sociedade civil. Mas os estudos seguiram, acompanhando a realidade em mudança. Prova disso é que os autores da obra em comento encerram a sua resenha acerca desse objeto teórico, atualizando-o segundo a linguagem contemporânea, após a descrição

---

<sup>3</sup> Uma controvérsia emerge aqui entre os dois autores, algo, aliás, definidor da obra do último. Entendem ambos quanto à divisão analítica da sociedade em infraestrutura e superestrutura, conforme o pensamento de Marx. A discordância se dá no instante do enquadramento teórico da sociedade civil, pois o intelectual italiano a enxerga enquanto componente importante para a força e o consenso, ambos necessários ao domínio dos que governam. Ou seja, ao lado da coação representada pelo aparelho coercitivo do Estado, sendo este classificado como superestrutura, deveriam existir também outros elementos também pertencentes a este aparelho, para que se fizesse completo o exercício do poder pelas classes dominantes. Assim, jornais, escolas, institutos culturais, dentre outros, fariam a hegemonia.

esmiuçada de toda uma história de idas e vindas no campo da especulação intelectual. Pois está visto o quão polêmico é o tema, ainda mais se se leva em conta situar-se o mesmo no âmbito das ciências sociais, onde a controvérsia predomina, ao contrário do que acontece no contexto das ciências físicas, por exemplo. Enfim, falava-se que na linguagem de hoje, na visão de Bobbio e outros,

**“... A sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador, ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político...” (BOBBIO, 1986, p.1210).**

Neste passo, faz-se aqui um comentário, coligindo-se a resenha sobre o termo sociedade civil com o tema que ora se estuda, orçamento participativo. A definição logo acima exposta em destaque se enquadra corretamente no âmbito dos anseios daqueles que buscam, sob o manto da democracia participativa, empreender gestões no sentido de tornar acessível aos cidadãos a possibilidade de organizarem, eles próprios, um documento que lhes dizem respeito diretamente: o orçamento público. Diga-se, no mesmo sentido, que o orçamento participativo, na visão de Santos & Avritzer (2003), consubstancia-se num movimento contra-hegemônico de discussão em torno do conceito de democracia que prevaleceu durante o Século XX.

Dizia-se, ainda no contexto da definição moderna de sociedade civil que, “... Nos momentos de ruptura, se exalta a volta à sociedade civil, tal como os jusnaturalistas exaltavam o retorno ao Estado de natureza...” (BOBBIO, 1986, p.1211). Será nela, afinal de contas, que se há de buscar os impulsos necessários à organização de novas formas societárias, ou mesmo de iniciativas, ainda que tímidas e pontuais, quanto a este ou aquele aspecto das várias conjunturas políticas, cada qual com suas dificuldades, recuos e avanços. Discutem-se aqui, a propósito, justamente as perspectivas de algumas dessas várias inovações, tendo-se em vista o objetivo que se quer alcançar: emancipação política.

Entre Estado e Sociedade Civil, um contraponto. No momento em que, num sentido contemporâneo, a sociedade civil organizada tende a conquistar o poder político por meio de mobilizações e associações; de outro lado, ao Estado caberia suprimir ou

intermediar eventuais choques criados por aquela em movimento (Bobbio, 1986). Emergem, porém, outras maneiras de compreender a citada problemática, segundo pensam outros estudiosos. É o caso de Baiardi (2000), que aponta haver uma complementaridade de atitudes entre aqueles dois entes. Analisando estruturas de controle de contas do Estado Brasileiro, afirma ele estar havendo mudanças no sentido de uma maior confiança e cooperação mútua. *Ispis literis*, entre a parte que “controla e (da) que é controlada” (p.04).

E haveria, segundo o mesmo acadêmico, uma funcionalidade para o fato. O Estado contemporâneo, sucessor do Estado Moderno, emergiu com características particulares quanto ao seu papel. Expressão da soma entre Estado de Direito e Estado Social, se viu obrigado a garantir a existência de direitos fundamentais dos indivíduos, tais como liberdade pessoal, econômica e política; de outra parte, a suprir “as conquistas de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida...” (p.07). Ora, sabendo-se que não se fazem políticas públicas sem recursos econômicos, fica fácil concluir, no contexto do que se aqui se fala, pela necessidade de se aperfeiçoar as ações da máquina pública do Estado Fiscal, de forma a evitar o “empobrecimento do Estado”. E a citada cooperação se consubstanciaria não somente no regulamentar pagamento dos impostos por parte dos cidadãos, mas também na vigilância por estes em nome da lisura e do bom uso das finanças.

Estado e sociedade civil, conforme se percebeu, constituem-se conceitos bem importantes para o estudo do orçamento participativo. Juntos, abarcam boa parte da problemática concernente a este, principalmente por conterem os elementos com os quais se debatem teoricamente os seus idealizadores, a saber, destinação de recursos públicos, participação política, democracia, dentre outros. Estudar, a partir de agora, orçamento público e democracia política, respectivamente, significa complementar o entendimento até aqui adquirido – se as ideias aqui expostas servirem a tal, e permitir, ao mesmo tempo, uma crescente aproximação ao objetivo primeiro do presente texto dissertativo: utopias emancipatórias para o ser social.

### **3.3. Orçamento Público**

Assim se pronuncia Piscitelli (2002) sobre o orçamento público em termos conceituais. Segundo ele,...

**“A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado momento, seu programa de ação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados... (PISCITELLI, 2002, p. 40).**

Afora os princípios orçamentários, que não seria o caso de aqui abordar, este autor cita, sempre se referindo à Constituição da República de 1988, os tipos de orçamento previstos, bem como as respectivas funções de cada um. Existem, assim, o orçamento fiscal e o da seguridade social – ambos relacionados a ações empreendidas pelo poder público, cujos recursos provêm basicamente da cobrança de tributos e contribuições; e o de investimento das empresas, referenciado pelo que diz o nome: cuida de assuntos específicos destas entidades, com dinheiro, ora próprio, ora advindo do orçamento fiscal.

Afora isso, estão previstos no citado conjunto de prescrições legais os orçamentos plurianuais (PPA's), as diretrizes orçamentárias (LDO's) e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, que devem ser elaborados pelo executivo em concordância com aquele e posteriormente apreciados pelo Congresso Nacional. Em meio a este conjunto de instrumentos, impõem-se os orçamentos anuais, responsáveis técnicos pela execução de tudo quanto se planejou no plurianual e se disciplinou pelas diretrizes orçamentárias. Entendidos num todo, cumprem a função de se articularem como algo uníssono.

O artigo 174 da Carta Magna, a propósito, caracteriza o papel do Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica, considerando-se o planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado...” (PISCITELLI, 2002, p. 48). Tem-se em vista, acima de tudo, a ênfase em dar ao processo orçamentário um caráter de “organicidade”, de modo a que se tenha uma noção ampla e ao mesmo tempo articulada dos problemas e demandas referentes aos assuntos de responsabilidade estatal. Privilegia-se aqui a previsão e o longo prazo, ao invés da “anarquia” vigorante sob os interesses do mercado.

Como funcionam um e outro instrumento é o que se verá a partir de agora, bem como as implicações para a sociedade derivadas de ambos. De pronto, o orçamento público chamado de moderno, que aqui receberá a alcunha de formalista, encontra-se regido pela

Carta Magna da República. *Ipsis literis*, “... Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais...” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL). Cabe lembrar que tal mandamento rebate nos ordenamentos legais de todos os estados da federação, sendo nestes da responsabilidade dos governadores o envio do projeto de lei aos respectivos parlamentos estaduais.

A dinâmica que se verifica a partir desse instante é singular. Dá-se o referido envio, seguindo-se a isso os debates entre os parlamentares das várias bancadas que compõem as Casas Legislativas. Acontece, no entanto, que todo o processo possui um ritmo próprio, com as propostas de lei orçamentárias sendo aprovadas quase na inteireza, embora se explique não se tratar de algo fora do comum. Tudo seria consequência do Presidencialismo de Coalizão, termo utilizado por Limongi (2006), segundo o qual coalizões partidárias se formam em prol deste ou daquele executivo, dividindo entre si os ônus e os bônus da administração política. Ou seja, a aprovação de leis às vezes antipáticas aos interesses da maioria, de um lado; de outro, ocupando-se cargos governamentais.

O imbróglio teria origem em outra seara. Tais peças de planejamento são discutidas e aprovadas por representantes eleitos, segundo os ditames da democracia representativa. E se discute o conteúdo dessa representação, principalmente quanto ao contato mantido entre representantes e representados. Ao que se percebe, exercem-se mandatos como se de posse se tratasse, com deputados e vereadores tornando-se “donos” de algo que deveria possuir caráter público. As consequências seriam decisões grandemente apartadas daquilo que a sociedade civil pensa como necessário ao interesse público. Num contexto como esse, a peça maior de intermediação entre essa e a sociedade política teria caráter enviesado quanto a questões de interesse coletivo.

O certo é que o montante das despesas estatais, e a força do Estado, organizadas ambas sob o orçamento, vieram crescendo ao longo do tempo, existindo para isso inclusive numerosas justificativas, as quais não caberiam aqui neste espaço discutir. Basta apenas demonstrar que o dispêndio total dos países da OCDE, por exemplo, cresceu bastante entre 1975 e 1995, como porcentagem do PIB. São casos sintomáticos do fenômeno a Suécia, Dinamarca, Canadá, Itália, França e Japão, que, respectivamente, avolumaram gastos segundo as cifras de 36,36%; 26,34%; 20,77%; 27,39%; 24,51%; 23,73% e

32,08% (GIACOMONI, 2002, p.35). Tais dados são aqui expostos para ilustrar o papel do orçamento público enquanto peça político-administrativa que intermedeia as relações sociedade política/sociedade civil.

Vestígios deste hoje instrumento organizador de receitas e elaborador de políticas públicas datam do Século XIII. Giacomoni (2002) se reporta ao entrevero existente à época entre o Rei João Sem Terra, e os nobres, estes preocupados com o esvaziamento de seus cofres e o conseqüente abarrotamento do erário real. Rei posto em um dos lados da contenda, tendo no outro os nobres, tentando ambos se equilibrarem diante da iniciativa do primeiro em arrecadar tributos, e dos últimos, em resistir a tal intento. Os componentes do órgão representante teimavam em não ver recolhidos aos cofres reais seus poucos recursos, relativamente às necessidades crescentes da coroa. Tratavam, assim, de estabelecer limites a uma prerrogativa ilimitada do primeiro em instituir e cobrar tributos.

Após esse momento inicial, deu-se longo desenvolvimento desta peça de governo. O bastante para que se evoluísse a uma situação em que as finalidades das rendas públicas fossem consideradas, uma vez que no princípio apenas se prestava atenção às receitas (Giacomoni, 2002). Tal novidade se deu no contexto da Revolução Gloriosa, quando Carlos II, Rei da Grã Bretanha, baixou, em 1689, a chamada *Bill of Rights*, uma espécie de regulamentação do artigo 12 da Carta Magna. Neste mesmo período também se deu “a separação entre as finanças do reino (Estado) e as finanças da Coroa” (p.46). Em 1787 foi criado o que se chamou de Lei do Fundo Consolidado, através da qual se tornou possível a “contabilização dos fundos públicos e, a partir de 1802, a publicação anual do relatório detalhado das finanças...” (p.46).

No entanto, foi somente “... a partir de 1822 que o chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício...” (p.46), ano, aliás, considerado por estudiosos do orçamento público como a estreia desta peça de planejamento das finanças na história. Giacomoni (2002) termina assim este breve histórico de desenvolvimento desta peça financeira na Grã Bretanha.

**“Em todo o decorrer do século XX, o orçamento público inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico da política econômica e**

**financeira do Estado. A trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em dois aspectos: primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países...” (GIACOMONI, 2002, p. 47).**

Em França, o orçamento público seguiu caminho com semelhanças e diferenças. Assemelham-se os dois processos no quesito “consentimento popular do imposto”, pois foi a partir da instituição deste princípio político, por outorga da Revolução de 1789, que se criaram os órgãos orçamentários. Após este instante, em 1815, a Assembleia Nacional “começou a participar do processo orçamentário”, inicialmente “decretando a lei financeira anual sem, no entanto, ainda, controlar o detalhamento das dotações. A partir de 1831, o controle parlamentar sobre o orçamento passou a ser complexo...” (p.47). As diferenças ficam por conta das inovações doutrinárias trazidas pela Pátria de Napoleão, e ainda “hoje aceitas como básicas” no assunto. Anualidade do orçamento; a sua votação antes do início do exercício; a obrigação de que as peças contenham todas as previsões financeiras para o exercício; e a não vinculação da receita a despesas específicas.

O processo de desenvolvimento do orçamento público nos Estados Unidos – EUA, começa a desenvolver-se em bases semelhantes. Repleto de uma história com avanços e recuos, nasce, entretanto, a partir do instituto legitimação popular de impostos. Tanto que a ânsia da metrópole Inglesa em cobrar e instituir tais obrigações está entre as causas, no dizer de Giacomoni (2002), da luta de independência americana. “Mesmo que se considere que a maturidade política reinante nas colônias levaria de qualquer forma à independência, o início dos conflitos foi estimulado pelo lançamento de impostos da parte do Parlamento Inglês à revelia de qualquer consulta aos interessados...” (p.48).

Após período conturbado, já consolidada a independência e iniciando-se a República, deram-se acontecimentos mais afetos ao assunto. Tanto que em 1802 a Comissão de Meios e Recursos, então criada pela Câmara dos Representantes, passa a controlar as finanças do governo, haja vista não serem à época “nítidas as separações das funções legislativas e executivas em matéria financeira” (p.48). Este órgão de planejamento centralizaria as questões referentes ao orçamento até 1865, quando “começou a dividir com outras comissões a autoridade sobre os créditos de despesas” (p.48). Em 1885,



havia oito comissões na Câmara dos Representantes e oito no Senado que opinavam sobre a autorização de gastos...”, motivo, aliás, de grande desorganização das finanças americanas...” (p.48).

Após o caso dos EUA, tem-se o do Brasil. E é especialmente curioso o início do processo que vai desembocar após quase duzentos anos no orçamento público brasileiro, tal qual o mesmo é hoje conhecido. Dá-se no contexto do Brasil quando colônia de Portugal, por ocasião de um acontecimento tornado clássico por boa parte da historiografia nativa: a Inconfidência Mineira. Em face das intenções de Portugal de cobrar demandas tributárias vencidas, organizou-se tal movimento, que pretendia, de forma mediata, a Independência do país. Polêmicas historiográficas à parte, a questão das finanças públicas estaria, segundo Giacomoni (2002), neste contexto, à maneira do que se viu na história dos EUA. Aproveitou-se da ânsia metropolitana quanto aos impostos para se desenvolver lutas independentistas.

A partir deste instante inicial, deu-se crescente organização das finanças públicas nacionais. Em 1808, por exemplo, criaram-se o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade. A Constituição de 1824, em seguida, trouxe dispositivo que iria resultar na criação da Lei de 14-12-1827, considerada por muitos como o primeiro orçamento público do Brasil. Após o fracasso desta, em consequência a problemas organizacionais e de infraestrutura derivados do período colonial, editou-se em seu lugar o Decreto Legislativo de 15-12-1830, que, desta vez tendo dado certo quanto à implementação, passa a ocupar o posto de primeiro documento formal do Brasil em termos financeiros.

A primeira Carta Magna da República – 1891, proclamada trouxe alterações ao que vinha sendo criado, precisamente quanto às competências referentes à peça orçamentária. Ao contrário do que acontecia sob a de 1824, por exemplo, a confecção dessa passou a ser função privativa do Congresso Nacional, ao invés de pertencer ao Executivo – ressalvas se façam à continuidade de grande proeminência do Ministro da Fazenda sobre a mesma. Em 1922, sob a vigência da Carta Magna de 1891, foi aprovado, por iniciativa do Congresso Nacional, o código de contabilidade da União, responsável por “ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal...” (Giacomoni, 2002, p.54).

A década de 1930 representa novos ares à República brasileira. Com ela, o aparelho do Estado se renova, e a área federal passa a centralizar as questões públicas nacionais. A Carta outorgada de 1934 veio dar corpo a este conjunto de acontecimentos, originando também um maior destaque à problemática orçamentária, com sua atribuição, entretanto, ao Presidente da República. Ao Legislativo caberia votar e aprovar a peça assim elaborada pelo Executivo. O Estado Novo continuou trazendo ênfase à construção do orçamento, reforçada pelo “regime fortemente autoritário” prevalecente no período. São deste momento a perda de autonomia, por Estados e Municípios, para nomear governadores e prefeitos, e a criação do que se chamou de Departamento Administrativo, responsável por aprovar e fiscalizar o orçamento desses entes.

Na década de 1940, período de novo tipo sobrevém ao panorama político brasileiro. Constitui símbolo desses novos tempos a Constituição de 1946, a qual, inclusive, traz novas regulamentações em termos financeiros. O projeto de lei orçamentária passaria a ser elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, numa solução conjunta. Tal quadro, no entanto, muda com o Golpe Militar de 1964, principalmente quanto “à retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento...” (p.55).

Num quadro de idas e vindas em termos de maior ou menor acesso aos ideais democráticos,

**“... Os anos oitenta iniciaram com muitas pressões no campo político com vistas à distinção do regime autoritário e à abertura institucional. O agravamento da crise econômica no período 1982-83 evidenciou a fragilidade da base política do governo, e abriu espaço para campanhas de forte conteúdo popular, como a das eleições diretas para presidente da república, e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte...” (GIACOMONI, 2002, p.56).**

É neste contexto que nasce a sétima constituição do país, a qual traz muitas inovações em seu texto, sendo destaque “... a devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento sobre despesa, e à explicitação do sentido da universalidade orçamentária...” (Giacomoni, 2002, p.56). Além desta, constituem-se em

outra novidade a exigência anual da aprovação, pelo Legislativo, de projeto de lei de diretrizes orçamentárias encaminhada pelo Executivo. Este documento legal seria o responsável por balizar a peça orçamentária, indicando-lhe possibilidades e limites, inclusive quanto às metas de *superávit* a serem obrigatoriamente alcançadas.

A propósito, analisando a história de alguns “países do Sul” – Portugal, Moçambique, África do Sul, Brasil, Colômbia e Índia - Santos & Avritzer (2003) localizam a “reinvenção da democracia participativa” nesse contexto, especificamente a partir da década de 1970. Unindo todos eles, o questionamento a um Estado que lhes negava, ora a autonomia nacional, ora a democracia e o tratamento igualitário no meio social. Assim, a luta por direitos de moradia em Portugal; pela descentralização das decisões políticas em nível orçamentário (Brasil); por participação e pelo “reconhecimento da diferença” (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) significava lançar dúvidas sobre um *status quo* que se apresentava excludente. Ou seja, todos esses movimentos exigiam, na verdade, inclusão ao processo maior de tomada de decisões. Estavam, acima de tudo, em jogo, o colonialismo e o autoritarismo como normas predominantes e vigentes.

Em todo o período aqui retratado – desde o século XIII, notou-se a conturbada história do orçamento público, tal qual se deu em algumas sociedades humanas. De brigas travadas entre reis e nobreza, passa-se a momentos de grande complexidade e acréscimos à teoria orçamentária, vindo depois as lutas de independência que incluíram em seu ideário discussões acerca da justiça ou não de certos tributos. No Brasil, especificadamente, o corolário desse processo é a queda do grupo de poder instalado com o golpe militar de 1964 e a emersão de instituições democráticas também em termos financeiros. Tal como patenteia Vitale (2008), a Lei Complementar 101-00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), embora sem mencionar o termo participação popular, traz em seu texto a necessidade de a população ser ouvida em audiências públicas, quando da confecção das leis orçamentárias. Destaque-se, a propósito, ser deste tempo a experiência participativa de Porto Alegre, movimento que buscava alargar o exercício da democracia brasileira naquele município, muito embora tenha sido precedido por outras experiências participativas ainda durante o golpe militar – caso de Lages (SC).

### **3.4. Democracia**

De imediato, lançam-se aqui algumas palavras acerca do tema democracia, sintomaticamente após aquela sobre orçamento público. Afinal de contas, uma determinada forma de discussão e programação de despesas no Estado somente emerge a partir de certas relações que se estabelecem em meio a uma dada institucionalidade. Sem embargo, trata-se aqui da democracia em vigor, a representativa, com todas as suas implicações metodológicas relativamente ao objeto que resulta dos concertos empreendidos no seio de uma sociedade política. A mesma, ora pode assumir um caráter conservador quanto à participação da sociedade civil, ora pode portar-se permeável às influências dessa, tornando-se mais distante, ou mais próxima, de um contexto onde vigora a democracia participativa.

O Orçamento Público, seja na versão antiga ou moderna, vem sendo construído segundo os ditames da democracia representativa. Ou seja, por meio de processos eleitorais cujos formatos variam ao longo do tempo, para abranger mais, ou menos cidadãos. Neste contexto, representantes são eleitos com a finalidade de proceder junto aos órgãos do Estado em nome dos eleitores. Mas aqui intercede uma questão basilar. Discute-se amplamente sobre qual a qualidade desta representação. Ou melhor, numa colocação retórica, os representantes realmente representam os representados? Vitale (2008), por exemplo, afirma da necessidade de se mesclarem a democracia representativa e a participativa, dada a ainda inescapável necessidade desta nos dias que correm, e a baixa representatividade hoje prevalente nos mandatos em exercício.

Para ela, “... a democracia representativa pode e deve ser combinada com institutos de participação popular direta, o que possibilita maior presença dos cidadãos no processo de tomada de decisões...” (p.1148). No mesmo contexto, a pesquisadora fala que, assim se procedendo, contribui-se “... para a redução do déficit de legitimidade da democracia representativa...” (p.1149). É justamente nesta seara que se discute o orçamento participativo, tal qual se deu em solo brasileiro. Pretende-se, com ele, qualificar a democracia entre nós praticada, emprestando-lhe o estofamento necessário para que funcione o mais próximo possível das aspirações da sociedade civil em seus anseios por participação nas decisões governamentais, quiçá até por metamorfoses do *status quo*.

Num painel mais amplo, de outro lado, existem as discussões acerca da própria democracia tal qual existiu durante o Século XX. Santos e Avritzer (2003) fazem a

crítica, focalizando o tipo de democracia que predominou neste interregno de cem anos. Após resenha sobre autores vários que sobre ela teorizaram, dentre os quais se pode citar Joseph A. Shumpeter, afirmam que...

**“... o debate sobre a democracia ao longo do século xx ficou limitado a duas formas complementares de hegemonia: uma primeira forma de hegemonia baseada na suposição de que a solução do debate europeu do período entre guerras teria sido o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática (...); uma segunda forma de hegemonia é aquela que supunha que a solução elitista para o debate sobre a democracia, com a consequente supervalorização do papel dos mecanismos de representação, poderia ser hegemônica sem que esses últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação (...)... (SANTOS & AVRITZER, 2003, p.43).**

Estes autores criticam, assim, tanto a democracia sem povo, quanto àquela baseada quase que exclusivamente nos mecanismos eleitorais. Neste sentido, terminam, ao final, criticando a tendência verificada ao longo do século que findou quanto a se expandir aos países do hemisfério sul “o modelo de democracia liberal-representativa” em vigor no hemisfério norte, passando este movimento ao largo de debates travados naqueles países quanto ao tema. Neste sentido, falam do orçamento participativo como algo importante a ser resgatado, tanto mais quanto se insere numa direção intelectual “contra-hegemônica” (ibidem, p.43). Não é possível, afirmam, um único modelo de democracia. Há outros, em locais diversos, sendo elaborados.

Em sentido semelhante, Faria (2000) expõe resenha feita de três outros estudiosos no contexto da verificação da legitimidade de governos democráticos. Habermans, Cohen e Bohman são assim estudados quanto ao que seria o desenho institucional mais adequado ao exercício da deliberação. Em comum aos eles, há o entendimento de que as dimensões espacial e temporal das instituições nas sociedades complexas não impossibilitam a operacionalização do ideal da soberania popular. Para os mesmos, uma alternativa aos desenhos vigentes nas sociedades modernas propõe que “os cidadãos e seus representantes testem seus interesses e razões em um fórum público antes de decidir”. *Ipsis literis*,

**“... A tomada de decisão não se dará por meio da competição dos grupos de interesse nem através da agregação de preferências individuais no mercado político, mas através de mecanismos deliberativos que tem como fundamento a participação dos cidadãos nesses fóruns públicos...” (FARIA, 2000, p. 65).**

Na operacionalização do conceito de democracia deliberativa, os autores mencionados, no entanto, discordam, postando-se de uma parte Cohem e Bohman, de outra, Habermans. O ponto de vista deste baseia-se numa distinção entre a formação da opinião informal na esfera pública e a formação da vontade formal das instituições políticas. Em contraponto, os dois primeiros, ao afirmarem que na visão habermasiana caberia aos cidadãos apenas criticar e influenciar as decisões institucionais e não a autoria de tais decisões, dizem, na verdade, que “Habermans subestima o potencial da soberania popular na democracia contemporânea e a possibilidade da deliberação pública efetiva” (p.65)

**“... Como alternativa, Cohen propõe uma Poliarquia Diretamente Deliberativa que busca oferecer ocasiões mais institucionalizadas para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão coletiva. Aqui os atores da esfera pública solucionarão seus problemas coletivamente através de mecanismos diretos... (p.65)...Bohman (re) interpreta o ideal da soberania popular como o governo das “maiorias deliberativas” e sugere que isso ajudaria a manter o intercâmbio constante entre os cidadãos e as instituições necessárias para a democracia. Além disso, propõe, (...), o controle público através das diversas esferas públicas que devem ser formadas em torno de cada uma das instituições...” (FARIA, 2008, p. 66)**

O que é democracia, afinal? Como falar do tema sem ser exaustivo, dado o pequeno espaço de que aqui se dispõe. É novamente Bobbio (1986) que faz longa exposição sobre o significado do tema. Segundo diz, tudo aquilo que se fala nos dias que correm acerca do mesmo originou-se em três grandes conjuntos de estudos, sendo eles o clássico, o medieval e o moderno, cada um com entendimentos peculiares. Não se trata, portanto, de assunto comum ou simples, muito menos linear, cabendo nele inúmeras e muitas vezes sinuosas interpretações. São sintomáticas, como prova disso, as polêmicas entre marxistas e liberais, ao lado daquelas advindas de teóricos que entendiam serem os indivíduos algo incapazes de tomar decisões genéricas, ou seja, para além de seus interesses imediatos. Impensável, portanto, para estes, inventos feitos as administrações participativas.

Começa-se com a escola clássica, que entendia serem de três tipos os governos: democracia, onde aqueles que gozavam de direitos políticos tomavam decisões, portando-se como o próprio governo; a monarquia, o inverso da anterior, com uma só pessoa resolvendo pela coletividade os assuntos gerais; por fim, a aristocracia, um intermédio, quando um pequeno grupo de indivíduos, quase sempre membros dos grupos economicamente dominantes, faziam as vezes de governantes. Infensos a influências outras, estes se fechavam em si mesmos, fazendo de temas gerais, problemas particulares, resolvidos, obviamente, segundo os interesses comuns e próprios de seus membros.

A era medieval trouxe consigo a herança romana com a noção de soberania popular, através da qual o poder iria do povo ao representante, ou vice-versa, conforme seja ascendente ou descendente tal correia de transmissão. Por fim, a modernidade, sem empobrecer, no entanto, simplifica bastante o contexto, tratando as formas de governo por monarquia e república, ao mesmo tempo em que classifica de república a antiga democracia – governo do povo. A partir destas três grandes matrizes teriam derivado, segundo o pensador Italiano, as ideias contemporâneas acerca do tema, o que não esgota a discussão ou mesmo dirime as polêmicas que se travam sobre o assunto, como por exemplo, as existentes entre democracia e liberalismo, democracia e socialismo, ou mesmo quanto ao grau de desenvolvimento de determinada democracia.

Num resumo, democracia é confundida com representação para liberais célebres, a exemplo de Benjamin Constant (Bobbio, 1986), tendo significado oposto àquele preconizado pelos que a entendem como exercício direto do poder pelo povo. Pensamento semelhante esboça a teoria das elites, que afirma ser democrático um regime quando, dentre outras condições, prevalece uma classe política escolhida segundo critérios previamente definidos. No contexto das discussões em torno das ideias socialistas, representaria a democracia um meio, e não um fim a ser almejado. Dada a situação em que se encontra o ser social, apenas a emancipação política não resolveria o problema de alguns estratos da população, sendo necessária a transformação da base material. Segundo pensam, a emancipação da sociedade.

Para terminar essa breve resenha, destaca-se neste momento polêmica que de longe ultrapassaria às já citadas anteriormente. Diz respeito à contraposição democracia

formal e substancial, algo que opõe em lados opostos correntes político-ideológicas há muito num desacordo. O que seria a democracia, afinal, após tanto tempo passado das primeiras definições clássicas, é a pergunta que se faz e a todo o tempo é repetida. Seria ter o direito de votar regularmente, escolhendo os representantes em eleições livres e abertas à maior quantidade possível de cidadãos, diriam uns. Ou, igualdade de condições sociais a todos, para que as possibilidades sejam equânimes e mantenham entre um mínimo de paridade. Ambos concordariam, segundo Bobbio (1986), se houvesse, ao mesmo tempo, forma e substância nos regimes políticos.

### **3.5. Orçamento Participativo**

O orçamento participativo se enquadra num contexto mais geral de administrações descentralizadas e feitas com participação social, constituindo-se numa experiência diversa de organização dos orçamentos e da administração pública. Pertencente a um campo de conhecimento limítrofe entre a ciência política e a ciência econômica, e envolve desde a mera alocação de recursos e despesas públicas, à proposta de alternativas à democracia representativa. Tal como aconteceu em diversos lugares, constitui-se, via de regra, de assembleias compostas por membros da sociedade civil afetada, não sendo, necessariamente, um paradigma da democracia direta, pois prescinde também, muitas vezes, de representantes eleitos a partir de reuniões amplas.

Emerge em contexto brasileiro com muita força a partir das manifestações populares organizadas em prol do fim do período ditatorial, sendo um corolário da aspiração desejada pela sociedade civil a participar de forma mais efetiva dos assuntos de interesse coletivo. Como não poderia deixar de ser, dadas as movimentações populares que a embasaram, encontra eco na Carta Magna de 1988, que ao lado de patentear a democracia indireta como norma de encaminhamento das questões políticas nacionais, frisa que a mesma deve ser exercida num combinado com a democracia participativa, ou direta, como são os casos do plebiscito e do referendo. No âmbito desse contrato social, são congêneres do OP os Conselhos Gestores.

Ao lado disso, em nível federativo, nasce como resposta local a problemas da estrutura do Estado. Ou seja, significam uma reação de municípios a entraves profundos nas relações com a União. A propósito, Sáder (2005), após falar da “ascensão e queda da democracia liberal”, consubstanciada pelo choque entre seus aspectos político e



econômico – o liberalismo econômico teria corroído as bases do Estado de Direito, afirma terem sido locais “as primeiras formas de resistência”, tanto por serem os municípios os alvos principais da reestruturação neoliberal – perda do emprego formal, deterioração dos serviços públicos, atraso dos salários, violência policial, quanto pelas consequências impostas a estes mesmos entes pelos ajustes fiscais dos Estados.

Pronunciando-se especificamente quanto ao experimento, patenteia ser ele “A maior novidade”, pois que aponta “para a reforma democrática do Estado”...

**“... tocando em temas essenciais dos modelos liberais, que supõem separações muito claras entre governantes e governados, com o monopólio de decisões nas mãos daqueles e sistemas de delegação política que alienam a capacidade de controle e de influência dos eleitores sobre seus representantes...” (SÁDER, 2005, p. 658).**

Feito este preâmbulo, buscou-se material bibliográfico que suprisse a demanda de forma diversificada. Nesse sentido, diante das possibilidades, percebeu-se existirem casos bastante ilustrativos de administrações participativas, sendo a mais visível delas o Orçamento Participativo da Capital do Rio Grande do Sul. Alves (1980) e Novaes (2011), com seus trabalhos, em seguida, representam extremos temporais de um mesmo paradigma, sendo que enquanto o primeiro escreveu sobre experiências participativas acontecidas da década de 1970, o segundo o fez levando em conta um caso da primeira década do século XXI, entremeado pela de Porto Alegre – 1990 (GENRO & SOUZA, 1997). Analisaram-se aqui, outrossim, casos outros incluídos na literatura pelos autores pesquisados.

Avritzer & Navarro (2003), em acréscimo, organizaram interessante trabalho no qual vários pesquisadores fazem estudo sobre algumas experiências de orçamento participativo no Brasil. Segundo se percebe, a sua intenção enquanto estudiosos era fazer “...uma avaliação do conjunto dessas experiências democráticas, comparando-as de modo sistemático em função de critérios gerais pré-estabelecidos...” (AVRITZER & NAVARRO, 2003, p. 7). No seguimento do livro, nota-se que um dos seus objetivos bem claros é demarcar o que de fato é o conceito referido, “... uma vez que, tanto na literatura acadêmica quanto na prática de diversos governos locais, a questão da

apropriação do nome OP ou a identificação heurística de qualquer forma de participação com o OP tornou-se comum...” (Idem, p. 14). Neste sentido, ele define que

**“...: o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: (...)...cessão de soberania...; (...) reintrodução de elementos de participação local...; (...) auto-regulação soberana...; (...) tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local...”(AVRITZER & NAVARRO, 2003, p. 14 e 15)**

Brian Wampler, em artigo presente nesse mesmo livro, estuda os motivos para a grande gama de resultados advindos da aplicação do OP, estanhando o fato. Estaria a resposta no ambiente? Em seguida, são analisados pontualmente os casos de Porto Alegre - Zander Navarro e Adalmir Marquetti, e Região Metropolitana - Marcelo Kunrath Silva. No balanço crítico há pouco citado, se conclui...

**“... que as potencialidades da democracia participativa foram ampliadas por algumas formas de OP que podem vir a se constituir em um novo modelo capaz não apenas de rebalancear as relações entre as duas formas de democracia como também de reabilitar a noção de uma democracia forte, participativa e legítima no interior do debate político...” (AVRITZER & NAVARRO, 2003, p.56).**

Santos & Avritzer (2003) também dissertam uma segunda vez a respeito do mesmo assunto, levando em conta, no entanto, outra perspectiva. Após longa discussão sobre o conceito de democracia, tal qual o mesmo existiu durante o Século XX, afirmam ser o Orçamento Participativo um caso de contra-hegemonia àquilo que era praticado no hemisfério norte. Mas não somente isso. Fazem pesada crítica às tentativas de tornar hegemônica a liberal-democracia em todo o mundo, no que eram afastadas do debate aquelas contribuições mesmas contribuições, construídas, sob formatos diferentes, em diversas partes do globo. São citadas entre essas, além da experiência acontecida no Brasil, outras tantas, sendo uma delas a da Colômbia.

Alves (1988), enfrentando problema relacionado às condições de financiamento das atividades financiadas pelo poder público municipal Lageano, realiza intensa campanha

popular, consubstanciada na realização de iniciativas que tornassem o Município menos dependente dos repasses legais feitos pelo poder central. Para tanto, achou condições ideais naquela sociedade, composta por elementos humanos derivados de países onde era hábito o associativismo e a cooperação entre os membros. Tal qual se deduz a partir da leitura do material bibliográfico pertinente, entretanto, o *participacionismo* ali verificado se fez de forma improvisada, estando a prefeitura e o governante na urgência de construir estrutura financeira própria. Situação contrária se verificou em Porto Alegre.

Por fim, Costa (2010), em trabalho recente, analisa 26 experiências de orçamento participativo em municípios brasileiros, segundo diz, a partir de 43 diferentes artigos. A pesquisadora, abordando a polêmica sobre o início dessa experiência e apoiando-se em vários autores, aponta os casos que existiram nos anos 1960 – casos de Piracicaba (SP), Ipiaú (BA) e Pelotas (RS), e nos anos 1970 – Lages, como precursores, vindo depois Boa Esperança (ES) Diadema (SP) Vila Velha (ES) e Uberlândia (MG) – década de 1980. Outros autores, trabalhados pela mesma estudiosa, no entanto, afirmam ter sido mais importante no contexto o interregno que vai de 1989 a 1996. Sobre o partido político pioneiro no processo, a propósito, além do Partido dos Trabalhadores (PT), são citados o PMDB, PSDB, PSB, PDT e PFL, numa resposta a certa tentativa de mitificação orçamento participativo-partido político.

#### 4. Análise dos Casos de Aplicação do Orçamento Participativo

Estado, sociedade civil e orçamento público, juntamente com o termo democracia, foram aqui brevemente resenhados tendo em vista a construção de um painel teórico que sustentasse o objetivo principal deste texto dissertativo: relacionar o tema orçamento participativo a perspectivas *emancipatórias* num contexto em que predominam relações de classe. E tal foi feito de forma a abranger correntes teóricas o mais significativas possível, indo de marxistas a weberianos, tanto nos contextos de formação dos conceitos acima citados quanto em termos modernos. Diante da quantidade de referenciais à disposição, espera-se ter sido exposto aquilo que fosse bastante o suficiente para dar conta do objetivo.

Pressupondo ser fundamental à emancipação transformações ao nível das próprias estruturas estatais, trabalhou-se primeiramente com Bobbio (1986) e suas concepções quanto às causas do nascimento do Estado. Partindo teoricamente de um mundo em metamorfose, o medieval, este se apoia na categoria teórica “sociedade por camadas ou categorias” para apontar o contexto de onde teriam começado as mudanças que levariam mais tarde ao Estado enquanto constructo que centraliza a violência legalizada em nome de todos. Através dele se percebeu a possibilidade de mudança implícita que acomete os objetos históricos, tendo sido fundamental no caso específico em tela a conformação de um novo mundo, com sociedade política de um lado; de outro, sociedade civil.

De forma mais específica, após esse primeiro momento, buscou-se a literatura marxista, objetivando-se perceber que caráter teria este Estado assim formado. De pronto, partindo-se de pensadores feito Engels (s/d), expõem-se interpretações do autor construídas por Lênin (1987) e Coutinho (1996) – comentador de Gramsci no Brasil, passando-se depois a mostrar pensadores contemporâneos. Vítor Meyer (1999), por exemplo, é um estudioso que resgata categorias deste conjunto teórico, demonstrando faces novas assumidas pelo Estado: a *financeirização* econômica seria manifestação do capital transformado em riqueza ao largo da órbita produtiva. Adicionado a ele, a força coercitiva, com ares agora exacerbados.

Baiardi (2000) constituiria um capítulo à parte, na medida em que esboça concepção diferenciada das relações estabelecidas, a despeito do traço contraditório presente nas relações entre sociedade política e sociedade civil. Afirmando, de início, ser de classe o

Estado, este autor busca as conformações assumidas por esta estrutura ao longo do século XX, para dizer existir na atualidade algo de complementar entre sociedade política e sociedade civil. Afinal, diante da necessidade de se atender as demandas sociais, faz-se urgente o cuidado com a riqueza produzida pelo sistema econômico. Neste momento, cidadãos exerceriam funções de vigilância quanto a esta riqueza, no que estaria complementando os esforços feitos no mesmo sentido pelos órgãos de controle estatais.

Sob perspectiva diversa, Bêndix (1996) e Moore Jr. (1967) pensam principalmente em como se dão os cursos da história, buscando para tanto a perspectiva histórico-comparada. Utilizando-se como exemplos alguns países, negam certa linearidade presente nas concepções que opunham o passado e o moderno, ao afirmar serem imprevisíveis os caminhos da mudança assim verificada. Os vários países teriam história particular, com tradições muito próprias e específicas. Seria esta tradição determinante dos rumos futuros, inclusive quanto à sua dessemelhança. As mais diferentes conformações históricas de Estado e sociedade civil teriam, assim, características intrínsecas, próprias o bastante para experimentarem mudanças também particulares.

Feito este painel, começa-se aqui com um relato sobre a experiência de Lages, Estado de Santa Catarina, feito por Alves (1988), que tem em vista demonstrar 1) que era possível administrar uma prefeitura brasileira, mesmo nas condições vividas àquela época; 2) de que é importante a criação de uma democracia participativa; finalmente, 3) de que é possível reproduzir muitas das experiências vividas em Lages, mesmo estando-se fora em região diversa do Sul. E a condição necessária, tendo-se em vista a quantidade escassa de recursos, é “um alto grau de organização da população”. Em Lages tal não se deu de forma espontânea, precisando de certas estruturas orgânicas.

**“A equipe Dirceu Caneiro começou a fazer isso por intermédio do MDB, criando núcleos e subnúcleos do partido nos bairros e nos distritos. Uma vez no poder, conquistado através da discussão de um programa concreto, passou a promover o associativismo pelo incentivo à criação de associações de moradores, nos bairros urbanos, e de núcleos agrícolas, nos distritos...”**  
(ALVES, 1988, p. 30).

Ou seja, nesta cidade prescindiu-se de partido político organizado para mobilizar a sociedade, muito embora houvesse nela o impulso à mobilização, gerado no seio do

próprio povo. É interessante, neste contexto, a semelhança desse diagnóstico com aquele presente em Putnan (2002), resultado de análise das diferenças de desenvolvimento econômico-social entre duas regiões diferentes da Itália – o Norte e o Sul. Para este autor, cidades onde a população se dispõe a construir laços de ajuda mútua, construindo laços horizontais, levam vantagem sobre outras, nas quais nascem, necessariamente, relações verticais. Enfim, retomando, foi importante para ambas as instituições – associações de moradores e núcleos agrícolas, a participação de pais de alunos das escolas municipais, promovida pela Secretaria de Educação. Registre-se que não se constituía uma vicissitude estar organizado, senão uma necessidade. Obras públicas são decididas em reuniões, as quais congregam aqueles que se beneficiam diretamente delas. Aliás, talvez querendo encontrar uma explicação para o caráter organizativo do povo daquele município, vale ver a opinião com que o autor termina uma dos trechos que escreve.

**“..., a palavra comunidade aparece nas conversas dos lageanos com muito mais frequência que em outras partes do Brasil. E é essa articulação entre as pessoas que formam um grupo social que está presente no lema escrito por toda parte: “Lages, a Força do Povo...” (ALVES, 1988, p. 31).**

Em seguida, Alves (1980) se põe a falar sobre o funcionamento da prefeitura e da gestão administrativa em Lages. Neste ponto, são postos em destaque a política salarial do funcionalismo, “os intendentos dos distritos” e a rede associativa ali existente. Quanto ao primeiro, frise-se a medida adotada no sentido de “diminuir as diferenças entre os funcionários melhor remunerados, os secretários, os quadros técnicos e os que recebem menos, ou seja, a grande maioria dos seus 1710 empregados...”( p. 33). Relativamente ao segundo item – intendentos dos distritos, destacam-se os mesmos como “originalidade do sistema administrativo de Lages”, se postando enquanto representantes dos distritos em que se subdivide o município. Ou seja, são eles os responsáveis pela descentralização administrativa que havia sido construída. Sobre a rede associativa,

**“Regra geral, os bairros mais abastados têm associações menos participativas: a razão está menos no individualismo arraigado na classe média e na burguesia que na falta de problemas concretos a resolver...” (ALVES, 1988, p. 35).**

Ressaltando feitos da administração participativa ali realizada, os quais incluem conquistas reais em termos de processos de produção e seu resultado, o autor termina um determinado capítulo com um trecho que vale ser destacado. Falando sobre o tipo de experiência que se viveu em Lages, e ao mesmo tempo buscando selecionar o que de mais sólido ocorreu na cidade por aqueles tempos, ele diz...

**“Não creio que a importância da experiência de democracia-piloto em Lages esteja, propriamente, nas suas realizações e vitórias. O aquecimento solar da água da oficina pode esquentar pouco. O gasômetro da Kombi pode enguiçar ou deixar de espalhar a todos os veículos municipais. A olaria pode ter uma produtividade menor que as movidas por sistemas clássicos. O processo escolar pode dar voltas, emperrar em problemas para os quais não se encontra imediatamente solução. Nada disso importa muito. O importante é a tentativa de abrir perspectivas inovadoras...” (ALVES, 1988, p. 76).**

Ora, que não se restrinja a experiência lageana a uma conquista meramente administrativa, parece querer dizer o autor. Acima de tudo, viveu-se algo que aponta novas perspectivas, a este ou a outros lugares. Aliás, orçamento participativo, apesar de nascer a partir de problemas nos setores financeiros dos entes públicos, refere-se diretamente à vida das pessoas, postando-se longe de ser assunto tecnocrático. É nele que são discutidos assuntos como políticas públicas de saúde, educação, saneamento básico, enfim, a vida da população em seu cotidiano.

Prosseguindo-se nessa tentativa de captar os momentos mais importantes da experiência Lageana, tal como relatada no livro de Márcio Moreira Alves, há, à página 102, algo de inflexão, dada a importância de que se reveste. E aqui se percebe o pouco deslumbramento presente no relato do autor com as reais possibilidades das administrações participativas frente ao estado de coisas que se apresentava. E destaque-se a diferença verificada com as ideias de Ubiratan de Souza relativamente à experiência de Porto Alegre, quando afirma ser o orçamento participativo um projeto universal (GENRO & SOUZA, 1997, p.47), tal como será visto adiante.

**“... Esses projetos, (...), não representam um caminho definitivo para a superação do subdesenvolvimento, quer do município, quer de Santa Catarina – e muito menos do Brasil. Os problemas que enfrentam a nível local, e enfrentamos todos a nível nacional, são estruturais. São as estruturas de dependência econômica e tecnológica e o tipo de mecanismo de concentração de riqueza, que socialmente acarretam à maioria da população o impedimento de acesso a uma vida decente. A sua solução requererá modificações profundas nas relações de produção, nas relações sociais e, sobretudo, na super-estrutura...” (ALVES,1988, p.102).**

Centrado, o escritor tem consciência plena do meio em que vive, desenhado por um modo de produção que possui determinadas e históricas características. Diga-se de passagem que tal excerto casa-se perfeitamente com a perspectiva dada ao presente texto dissertativo. Ou seja, embora o autor não fale com estas palavras, emancipação social somente a partir de mudanças no Estado e nas condições de sua reprodução. Concluindo o mesmo capítulo, a despeito de dizer ser a aplicação “das leis esquecidas que favorecem os enfeitados pelo ““milagre econômico”” é um progresso – o autor aqui se refere tanto à concentração dos poderes na União quanto à de rendas, Moreira Alves se refere:

**“...A democracia participativa, vivida a nível municipal, é um progresso também, talvez decisivo. Quem sabe se o treinamento democrático ao nível político mais próximo da vida de cada um não conseguiria realizar a magia do nascimento que, como diz João Cabral de Melo Neto, ““é belo porque corrompe com sangue novo a anemia?”” (ALVES,1988, p.103)**

Os dois últimos capítulos do livro versam sobre especificamente sobre questões econômicas e políticas. Sobre a primeira, a despeito de dizer que “As prefeituras do Brasil estão falidas”, diz também que “Em Lages, as coisas não estão tão más quanto no Rio ou em Barreirinhas, mas tendem a piorar”. Em consonância com essa declaração, relata medidas nas áreas econômica e burocrática que foram tomadas. Dentre as primeiras, destaca a atualização do cadastro municipal, a aprovação, pela Câmara, de um novo Código Tributário, e o exercício de controle rigoroso sobre as despesas das diversas secretarias (p.114). A respeito das medidas de caráter econômico, afirma que não houve o tempo necessário de amadurecimento da política de estímulo à criação de cooperativas agrícolas e de comerciantes.



Por fim, o capítulo sobre a política. De lá brotam duas observações bem interessantes. A primeira diz respeito às reações das elites locais ao processo político implantado em Lages por Dirceu Carneiro. A essa, o autor responde que, dadas as características da burguesia local, é surpreendente não ter havido “reações mais duras por parte das classes dominantes de Lages à atuação do prefeito”, a não ser quando a equipe de Dirceu Carneiro levantou abaixo-assinado em favor dos metalúrgicos durante a greve do ABC, em 1980. Ou seja, já àquela altura a reação das elites ao orçamento participativo não foi de classe. Em segundo lugar,

**“... O que a experiência de democracia participativa de Lages pretende demonstrar são teses tão elementares que até já não lembramos que possam ser definidas. Quer demonstrar que os problemas de uma comunidade só podem ser resolvidos através da mobilização da força de trabalho e da capacidade intelectual dos seus próprios membros. Quer demonstrar que, em uma sociedade, não existem problemas isolados – por exemplo, só o problema da saúde pública, desligado dos problemas da habitação ou do emprego – e, portanto, que o que se deve buscar são soluções globais, embora se reconheça a evidência de ser a globalidade formada pela soma das soluções setoriais...” (ALVES, 1988, p. 121).**

Para finalizar essa tentativa de resenha sobre o relato dessa experiência de orçamento participativo, Moreira Alves se refere a dificuldades adicionais aos municípios advindos de crise econômica vivida à época. Afirmando ter o governo a necessidade de racionar o combustível utilizado inclusive pelo transporte de mercadorias e pessoas às várias localidades do Brasil, diz que, em resposta, “vamos ter de nos municipalizar” para contornar tais dificuldades, ou outras assemelhadas. Sendo inevitável,

**“É necessário, portanto, que aprendamos a fazê-lo, metendo, bem no fundo das nossas cabeças, o único método que poderá tornar a transformação não só indolor, como cheia de alegria. É o método de Lages: a Força do Povo...” (ALVES, 1988, p. 122).**

Termina assim o relato sobre a experiência de administração participativa vivida por Lages, na visão do Márcio Moreira Alves. Ali se buscou a democracia participativa como meio para escapar às limitações financeiras que afligiam um pequeno município do interior de Santa Catarina. Se de um lado resolveu em parte a problemática,

minorando-a, de outro pôs o desafio de empreender a busca por soluções duradouras. Está claro, na visão do autor, serem elas mais amplas e de caráter estruturais. O município de Lages, bem como todos os outros municípios brasileiros, encontravam-se e encontram-se imersos em determinado arcabouço técnico-jurídico, do qual só se pode sair por meio de soluções que modifiquem tais estruturas.

Tal experiência constituiu-se em algo marcante numa conjuntura dominada pela presença no poder nacional de dirigentes que se impuseram por meio de Golpe Militar. Registre-se que a partir de certo momento da história deste município, as condições sob as quais se realizava a política administrativa mudaram. Ao invés de uma direção municipal feita onipresente para resolver os problemas afetos à população, a comunidade se fez presente, empenhando seu esforço para, em conjunto com a direção política local, prestar apoio aos assuntos comuns. E o chefe da prefeitura se responsabilizou por contagiar desse clima participativo a sociedade.

Acontecida no final da década de 1970, esse contágio se fez presente. De fato, segundo consta do texto a respeito, toda uma sociedade passa a se envolver numa iniciativa instituída pela prefeitura, que resolvera descentralizar sua administração em busca de solução a um problema que envolvia boa parte dos municípios da época. Fato ainda contemporâneo, é amplamente conhecida a pequena quantidade de recursos à disposição para investimentos nos balanços financeiros desses entes federativos, provocada pela concentração ocorrida em prol das estruturas estatais. Segundo a percepção de Alves (1988), desde o Estado Novo isso ocorria, vindo a piorar com a “reforma tributária de Roberto Campos, de 1966...”(p.14). A auto-organização popular era vista como alternativa pela prefeitura.

Segundo conta Alves (1988) de forma apaixonada até, a gestão sob o Prefeito Dirceu Carneiro se inicia em 1976, num contexto de muitos problemas e poucos recursos para resolvê-los. Seguindo a ideologia defendida por seu partido, o MDB, chegou à conclusão de que se tornava necessário reforçar a estrutura organizativo-comunitária do município, solução, aliás, sugerida para outras tantas localidades. Chegou-se ao ponto de condicionar a destinação de bens e serviços públicos a certas comunidades à participação das mesmas em organizações comunitárias, pelo simples fato de as tais,

não somente decidirem sobre eles, mas também terem que pagar diretamente pelas benfeitorias feitas.

Ora, mas não se tratava de passe de mágica. Algo naquela localidade a tornava propícia à auto-organização, pois afinal, já foi dito, não era seu privilégio a falta de recursos públicos, dada a estrutura tributária nacional concentrada em mãos do governo. E também não deveria ser exclusividade sua o apelo à força dos municípios na resolução dos próprios problemas, diante uma carga arrecadação tributária concentrada em mãos federais. Foi muito imediata a resposta daquela comunidade específica aos chamados da prefeitura por conta da falta de condições mínimas para atender às demandas por benfeitorias públicas, de forma que a resposta poderia, assim, estar no caráter socialmente formado das pessoas que ali viviam.

Com efeito, percebeu-se existirem naquele município pré-disposições especiais: a capacidade associativa da população. Isso quer dizer que, à parte a iniciativa da prefeitura, sob a liderança de um prefeito que defendia o estímulo aberto a que o “povo” se organizasse, existiriam outros fatores interferentes. Um deles, segundo apontado no texto, seria a “memória histórica” da localidade, que possuía, no caso de Lages, uma herança com determinadas características. Devia-se tal dado à influência, primeiro, de “açorianos e portugueses do Rio Grande”, que “desde cedo tiveram de se organizar para a guerra...” (ALVES, 1988, p.45). Em segundo, pelas “vagas de alemães, italianos e poloneses...”, que herdaram as tradições de lutas contra a “tirania feudal” em seus países de origem.

Vale transcrever para este espaço algo bastante comum ao que se vivia à época em que os lageanos resolveram experimentar formas alternativas de democracia, embora estimulados por um participante da sociedade política, a saber, o prefeito do município. Referindo-se à doutrina da segurança nacional, registra-se que a mesma...

**“... só pode ser garantida pelo conjunto da população. Um povo que é afastado à força das decisões políticas não pode ter um sentimento de adesão aos objetivos que, sem consultá-lo, um grupo pouco numeroso definir como sendo os da “segurança nacional”. Essas definições poderão ser as convenientes à segurança do grupo, que delas exclui o povo. Não poderão, jamais, ser as que convêm ao próprio povo. Logo, são definições frágeis, promovem uma segurança ilusória...” (ALVES, 1988, p.120).**

Tal doutrina e pensamento – a Doutrina de Segurança Nacional, já está em parte esquecida, ou foi mesmo posta a pique pela história. Vive-se hoje tempos de democracia, e a segurança de que se fala e a que muitos aspiram é a alimentar. Mas a democracia representativa, no contexto do presente trabalho, transformou-se com o tempo em amarras ao desenvolvimento da cidadania, a qual anseia por participar de forma ativa de sua própria vida no Estado. Esse tipo de expressão da democracia acabou se transformando em salvaguarda aos que já possuem algum poder, permitindo-lhes continuar a exercê-lo eleição após eleição, malgrado se saiba ainda necessário muito estudo e pesquisa até sua substituição por formas mais diretas de participação.

Após este primeiro relato, passa-se incontinenti ao segundo, desta feita uma experiência recente. Trata-se daquela ocorrida em Porto Alegre, a qual recebe o nome explícito de Orçamento Participativo, inovação terminológica que implicava ao final o mesmo sentido à gestão pública verificado em Lages: o caráter popular. O partido político agora à frente era o PT, sigla criada ainda em 1980, com caráter político-ideológico diferenciado daquele defendido pelo MDB do prefeito da cidade catarinense. Eram, diga-se de passagem, agremiações diversas, com pontos de vista semelhantes quanto à gerência de cidades, embora a partir de pressupostos diferentes. Enquanto este possuía bandeira em prol do municipalismo, aquele atraía para si a defesa de estratos populacionais específicos.

Um aspecto precisa ser ressaltado, no entanto, antes que se prossiga. Trata-se de questão abordada em livro de Sader (2001), a qual tem por título “Quando Novos personagens Entraram em Cena”. Ou seja, ao lado de ressaltar o nome do partido político que geria determinada prefeitura quando do nascimento de experiências de OP, torna-se fundamental citar esses novos personagens, que são exatamente os movimentos sociais. No prefácio da obra, a propósito, a professora Marilena Chauí afirma que são novos, em primeiro lugar, porque criados “pelos próprios movimentos sociais do período”; em segundo, “porque se trata de um sujeito coletivo e descentralizado”; em terceiro lugar, por serem “engrenagens da máquina organizadora”. Vivia-se conjuntura de muita efervescência por aquela época, e a participação dos movimentos sociais fez-se determinante.

O próprio Eder Sader (2001) a eles se refere como portadores de novas realidades para os estratos populacionais economicamente periféricos, sendo, de outro lado, instituidores de formas inovadoras de expressão social. Ao mesmo tempo, baseiam-se em atitudes que visam à busca direta de suas demandas, no que põe abaixo todo o excesso de ênfase que existia sobre os poderes da institucionalidade vigente. Em virtude disso, fazem emergir com força a noção de que podem construir sua própria história, independentemente dos desígnios atribuídos ao Estado. Alargando, dessa forma, a “própria noção de política” e de espaços institucionais pré-estabelecidos, mudam o foco para a necessidade da luta na conquista de direitos. Sua força e perspicácia se impuseram, resultando em transformá-lo num elemento constitutivo da realidade brasileira a partir da década de 1970.

Neste contexto, Santos (2003), referindo-se especificamente à realidade porto-alegrense durante o período ditatorial, afirma em sua importante pesquisa acerca da hegemonia e da contra-hegemonia que a...

**“... A oposição foi dirigida por intelectuais, por sindicatos e pelo único partido de oposição legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que incluía as organizações clandestinas que se opunham à ditadura militar – quer socialistas e comunistas, quer revolucionário-cristãs. Dado que a situação política tornava inviável quase toda a luta política em nível nacional, as organizações acima citadas centraram a sua atividade no fortalecimento dos sindicatos e dos movimentos comunitários, como as associações de rua e de moradores, os clubes de futebol, as cooperativas, os clubes de mães, os grupos culturais etc...” (SANTOS, 2003, p. 463).**

O orçamento participativo, portanto, ainda mais em se tratando da década de 80, não é obra exclusiva de partidos, embora os mesmos tenham feito o esforço de organizar demandas dispersas, agregando-as em programas políticos de governo. Os movimentos sociais tiveram importante participação, tanto mais que se envolviam em questões das mais simples e locais às mais complexas. É o que novamente afirma Santos (2003), referindo-se a UAMPA (União das Associações de moradores de Porto Alegre), entidade criada em 1983. O Congresso realizado por esta em 1985 elegeu como bandeiras de lutas, além de habitação, ensino, saúde, direitos humanos e emprego, a ““efetiva democratização das estruturas políticas em nível federal, estadual e urbano”” (p.464).

Tarso Genro (Genro & Souza, 1997), observando todo o contexto de aplicação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, se pronuncia acerca do assunto com a autoridade de quem, não somente estudou, mas também fez parte do processo, tendo sido prefeito da citada cidade, em 1993. Mas essa colocação, de outro lado, o torna um pesquisador analiticamente bastante próximo, fato que dificulta a construção de visões minimamente objetivas, muito embora ressalte em seu texto certo tom crítico à experiência. Seja como for, era necessário divulgar o ocorrido na Capital do Rio Grande do Sul, dada a magnitude por ele atingida, e a essa tarefa o citado militante se propôs, enfronhando o OP no quadro mais geral das vicissitudes contemporâneas do Estado.

Sem embargo, afirma de início que o Estado, à época da descentralização administrativa de que aqui se trata, sofria de uma crise, a qual se caracterizaria, primeiro, pela impotência de suas estruturas em dar respostas satisfatórias às demandas “de parcelas importantes da sociedade” (p.13); segundo, pelo “...aprofundamento da sua *intransparência* e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz incessantemente novos conflitos e novos movimentos...” (idem). Tal compreensão se enquadrava na “desestruturação do modo de vida moderno, que tem na destruição do mundo fabril tradicional (típico da Revolução Industrial) e da estrutura de classes que ele ensejava o seu exemplo mais paradigmático...” (Genro & Souza, 1997, p.13).

Na continuidade da apreciação feita, Tarso Genro entende o processo enquanto completo em si, pois afirma ter o orçamento participativo construído um novo *locus* de referência político-administrativa, que ao lado dos já existentes Executivo e Legislativo, “...democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo “espaço público”, que “...potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos...”. Em sua visão, mecanismos feito o OP, entendido como “...a abertura de um caminho...” devem ser usados para “... recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível local e, de outra, para mostrar que é possível reformá-lo radicalmente...colocando-o a serviço dos interesses populares...” (p.12).

Por fim, este intelectual aborda outros assuntos, segundo ele, também correlatos ao OP. Em primeiro lugar, a questão da opinião pública, que estaria ganhando em qualidade e

diversidade, pois os cidadãos, nas próprias assembleias, tinham passado a discutir assuntos coletivos, às margens dos marcos da grande mídia. Ao contrário dos editoriais massificados desta, notícias produzidas a partir da realidade dos moradores dos vários bairros, cada qual, em sua vez, abordando as diversas problemáticas do ponto de vista individual e singular. A influência que certas classes teriam sobre o Estado seria conhecida e discutida desta forma, tendo como resultado cidadãos ativos, agindo e se formando em conjunto. Ao contrário do cidadão tradicional, um novo, participante e crítico.

Ao lado disso, a experiência de que aqui se trata se enquadra, também no raciocínio do mesmo estudioso, numa tentativa maior de fundar constructos políticos novos, responsáveis por “democratizar radicalmente a democracia”, “pela reforma ou pela ruptura”. Isso porque se constatava, há muito tempo, que a democracia política facilitaria o acesso ao poder às classes privilegiadas, limitando a mesma possibilidade ao cidadão comum. O poder econômico exerce, neste contexto, enorme influência no Estado, o que gera a necessidade não somente “de um novo projeto *emancipatório* que incorpore eleições periódicas e universais, com regras justas e universais, mas obriga a que pensemos também em novas e criativas formas de influir no poder, para torná-lo sempre mais democrático...” (p.18).

Abordando a questão da liberdade, Genro expõe a relação deste conceito com o OP, afirmando que este é:

**“... uma experimentação altamente positiva para o “poder local” e também aponta para uma forma universal de dirigir o Estado e de criar um novo tipo de Estado...(...)...que combine a representação política tradicional (ou seja, eleições periódicas e previsíveis) com a participação direta e voluntária dos cidadãos(criando formas de co-gestão), para que os representantes eleitos pelo sufrágio universal e os participantes da democracia direta e voluntária gerem decisões cada vez mais afinados com os interesses da maioria...” (GENRO & SOUZA, 1997, p.22).**

Após Genro, se pronuncia o seu companheiro de reflexão no texto que ora se comenta. Além de opiniões gerais e específicas acerca do assunto, este se propõe a descrever o processo de orçamento participativo, tal qual se deu em Porto Alegre, apontando os

detalhes institucionais envolvidos. Ou seja, da mesma maneira que o orçamento tradicional requeria um rito para nascer e tornar-se realidade na letra da lei, a inovação sob comento segue um curso específico, construído, no entanto, de forma diferenciada. Aqui a participação cidadã se fará presente, inclusive modificando os trâmites mesmo de um exercício para o outro. Observe-se, desde já, inexistirem grandes diferenças entre os dois pesquisadores no que pensam sobre o assunto, fazendo este último apenas breves acréscimos.

Sem embargo, na visão de Ubiratan de Souza, o orçamento participativo é o mecanismo básico para intervenção na realidade por parte da “... esquerda e das forças democráticas nacionais e internacionais...” (p.45). Segundo ele, esta experiência cria novas formas de relação entre o estado e a sociedade, instituindo práticas que vão além do dever de votar, pois o cidadão opina diretamente sobre as questões de sua realidade. Além disso, num contexto em que as experiências socialistas ditas burocráticas entravam em crise, o OP apontava a direção para que fossem superadas em seus problemas internos. Ainda seguindo seu raciocínio, por fim, o OP, numa contribuição tida como universal pelo analista, cria uma esfera pública não estatal, com o mérito, em sua visão, “... de não excluir, mas valorizar a democracia representativa...” (p.47).

**“As contribuições universais do Orçamento Participativo projetam as marcas da utopia que queremos conquistar e o modo de democracia que queremos construir em qualquer âmbito e instância de poder...” (GENRO & SOUZA, 1997, p.47).**

Analisando os aspectos envolvidos, o estudioso fala de questões legais presentes. Valorizando a participação social, diz, por exemplo, que a lei instituidora do OP não é feita somente sob os auspícios da Câmara de Vereadores. A sua regulamentação se dá, ano a ano, sob o comando da própria sociedade, que de maneira autônoma e no Conselho do Orçamento Participativo, imprime mudanças ao instrumento legal, ficando os componentes do Executivo – que não têm direito a voto no fórum, e os do Legislativo, na condicionalidade de respeitar tais propostas. Tal acontece em todos os anos, pois na vigência deles se realiza constante “ajuste crítico”, participando paritariamente do processo governo e sociedade.



São exemplos históricos deste constante processo de ajuste as Plenárias Temáticas, de 1994, a Comissão Paritária, também de 1994, além da Comissão Tripartite, “... composta pelo governo, COP e Sindicato dos Municípios (SIMPA), que tem como função o controle do ingresso de pessoal na prefeitura...” (p.48). Este último instrumento se insere num quadro mais amplo de controle social sobre o estado, pois subjacente a todo o processo de OP está a ideia de que a estrutura estatal não pode ser deixada aos próprios desígnios. À sociedade caberia acompanhar, impingindo-lhe seus interesses, ou melhor, os interesses das comunidades envolvidas, tanto quanto possível. Por fim, Ubiratan Souza destaca que o OP resulta “... num processo político de geração de consciência e cidadania...” (p.50).

Não somente sobre assuntos afetos ao município. Os cidadãos participantes perceberam, nesta conquista de consciência e cidadania, que políticas públicas, nos mais variados âmbitos, se fazem dependentes do teor das políticas macroeconômicas e fiscais, bem como dos ditames emanados dos executivos em direção às assembleias legislativas e ao Congresso Nacional. Notaram também que as questões decididas em suas assembleias se interligam a outras de âmbito nacional, não sendo bastante as emendas aos orçamentos estaduais e federal para sua resolução. Ao lado de constatarem os problemas imediatos de seus bairros e município, percebem a necessidade de “transformações estruturais da sociedade brasileira”.

Após essa breve exposição de ideias de caráter geral, cabe muito bem agora demonstrar a estrutura do OP em funcionamento, que Souza identifica desde o início como estando no seio do planejamento adotado em Porto Alegre. Este é visto pelo autor como complementar ao Orçamento Participativo, tendo acontecido, em seu nome, “... dois Congressos Constituintes na cidade, nos quais a população e o governo aprovaram resoluções para um planejamento de médio e longo prazo...” (p.52). Desses resultou, em dois governos consecutivos, reformas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), “com a criação de oito regiões de planejamento e um novo Conselho do Plano Diretor, com participação de representantes da sociedade...” (p.52).

Sobre a estrutura do Orçamento Participativo especificamente, destaca Souza que o mesmo pode ser definido a partir de três vertentes básicas: população na base geográfica da cidade, população nas cinco plenárias temáticas e governo. De pronto, enquanto a

primeira das vertentes se constitui da divisão da cidade em 16 regiões, as quais levam em consideração “... os critérios de afinidade política e cultural entre a população...” (p.53); a segunda, da distribuição entre as discussões de “transporte e circulação; saúde e assistência social; educação, cultura e lazer;” (p.55) dentre outros. Por fim, o Governo, que participa deste processo, prestando “... informações técnicas para instituir o debate entre os cidadãos e, também, “apresentar “as propostas do Programa de Governo para obras estruturais, projetos e serviços...” (p.55).

A dinâmica e o funcionamento do OP são minuciosamente descritos pelo analista. Em resumo, na primeira rodada, que acontece do final de março ao início de abril, dão-se “... plenárias públicas em cada um das 16 regiões e cinco plenárias temáticas...” para as quais é convidada a população em geral, “... por meio de TV, Rádio, cartazes, panfletos, carros de som...” (p.56). Nesta rodada, “O governo presta conta, por escrito, do Plano de Investimento do ano anterior e apresenta o Plano de Investimentos do Ano. Também apresenta o regulamento do orçamento participativo em vigor, com o regimento interno, os critérios gerais de distribuição de recursos entre as regiões, os critérios técnicos, legais e regionais...” (p.56). Após ouvir e fazer a crítica das informações, a população elege seus delegados de acordo...” com critérios de proporcionalidade entre o número de participantes da reunião e o número de delegados. “Os novos delegados passam a compor o Fórum de Delegados da região ou plenária temática e, juntamente com os conselheiros, coordenam todo o processo de discussão com a população na priorização dos temas, obras e serviços...” (p.58).

Entre o fim desta rodada e o início da próxima, acontecem “rodadas intermediárias de cada região ou plenária temática...”, nas quais se realizam reuniões onde se escolhem tipos de obras a serem executadas com suas respectivas hierarquias. Na mesma ocasião, estabelecem-se “diretrizes para as políticas setoriais; priorizam-se “serviços e obras de infraestrutura”. Neste período, o Conselho do Orçamento Participativo discute e delibera sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a ser encaminhado à Câmara Municipal até o dia 1º de junho. A propósito, este último fato significa existirem ligações entre o processo participativo e aquele feito por meio da democracia representativa, em sumo, órgãos formais institucionalizados.

Na segunda rodada, que acontece entre o início de junho e o início de julho, são eleitos dois conselheiros titulares e dois suplentes para representar a população no Conselho do Orçamento Participativo – democracia representativa. Ao todo são eleitos 32 conselheiros nas 16 regiões e dez conselheiros nas cinco plenárias temáticas, com os respectivos suplentes. Estes conselheiros recebem delegação “... para elaborarem, em co-gestão com o governo, o orçamento público e o plano de obras para o ano seguinte...” (p.60). Mais uma vez se repete o já observado outras vezes: as duas formas de democracia convivem no processo, ora internamente, por meio das regras próprias do OP, ora externamente, na relação com a Câmara Municipal. Aliás, a convivência entre as duas estruturas é assunto que mereceria estudo à parte, dada a complexidade que envolve.

Após o recebimento pelo GAPLAN – Gabinete de Planejamento, das demandas por obras e serviços, feitas pelas regiões, as mesmas “passam a ser analisadas do ponto de vista técnico, legal e financeiro, com vistas à elaboração do orçamento e do plano de investimento...” (p.62). Observando as quatro prioridades temáticas de cada região, atribuem-se notas de 4 a 1, conforme seja maior ou menor a execução daquele tema. Terminado todo este processo, aqui brevemente resumido, o GAPLAN, “... No final de setembro, (...), com base na matriz orçamentária aprovada no COP” – Conselho de Orçamento Participativo, elabora a redação final da Proposta Orçamentária a ser enviada à Câmara de Vereadores...” (p.66). Após o envio da Proposta Orçamentária à Câmara, o COP, a GAPLAN, CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade, com base nas deliberações e resoluções da população, elaboram o Plano de Investimentos do exercício seguinte.

Enfim, assim aconteceu o processo de orçamento participativo, tal qual se deu na Cidade de Porto Alegre, segundo o ponto de vista de Ubiratan de Souza. Este militante escreveu com Tarso Genro o texto que acaba de ser resumido, tendo, inclusive, sido transcritas alguns de seus trechos. Percebe-se, em tudo que se viu aqui, forte conteúdo participativo, muito embora estando presentes também as instituições formais construídas a partir da democracia representativa. A propósito, perfeitamente preservadas, quando não reforçadas, malgrado as intenções, aqui também vistas, em prol de algo novo, seja pela reforma ou mesmo pela ruptura. Restaram, assim, os ganhos

políticos, advindos das posturas incentivadas pela prefeitura na conduta da cidadania local.

Após os pontos de vista íntimos desses dois autores, ainda no auge de implementação, passa-se agora a uma leitura do mesmo constructo, a partir, no entanto, de ângulo distanciado, pelo menos geograficamente. Trata-se de extensa análise feita por intelectuais da ciência política, nos marcos da primeira década do século XXI, condensada em um todo analítico, que lança olhar sobre um conjunto de casos díspares, nos quais se observou, cada um em seu tempo, um detalhe envolvido. Muitos dos municípios focalizados não possuem destaque em termos de Brasil, sendo mesmo localidades ermas do Estado do Rio Grande do Sul, embora compartilhando das vantagens e agruras advindas de inovadora experiência.

De pronto, seguindo a ordem de citação esboçada no início desse relato, Avritzer & Navarro (2003) fazem a abertura do livro sob sua organização com o que chamam de balanço crítico sobre todas as experiências ali analisadas, incluindo-se a de Porto Alegre, oportunidade possível graças ao tempo à época já decorrido. Afirmam logo de início que o orçamento participativo reequilibra as relações entre a democracia representativa e a participativa, por intermédio da cessão de soberania às reuniões populares; através do revigoração de institutos locais de participação; da auto-regulação em termos representativos; por fim, neste reequilíbrio está a mudança de intenções de investimentos por parte do estado em prol dos setores sociais mais desfavorecidos.

Analisando o que chamam de tradição associativa, ressaltam que este traço cultural mostra-se importante, primeiro, na prevalência do OP nos ambientes de implantação e, segundo, no avanço desta mesma experiência como sinal da democratização das relações entre Estado e Sociedade Civil. Neste mesmo contexto, especificam que embora seja possível a existência de orçamento participativo mesmo onde não seja impactante o associativismo, não é possível, de outro lado, que o citado instrumento descentralizador crie tal característica, destacadamente quando se trata de médias e pequenas cidades. Nestes casos, a democracia da cultura política como resultado do processo não é a mesma.

No tocante aos aspectos institucionais envolvidos, três questões são firmadas: a grande capacidade que possui o OP em se adaptar a diversos espaços, graças à auto-regulação; a necessidade de constância da estrutura de deliberação concernente a ele constitui-se em elemento básico ao seu sucesso; mostrando que não se trata de algo rígido e definitivo, independentemente de onde seja implantado, deve-se verificar a pertinência, primeiro, do “... número de assembleias regionais e (d)a relação entre as assembleias e o conselho do OP...”; o segundo, “... é o que diz respeito ao tipo de bens públicos distribuídos que varia na medida em que o OP torna-se estadual ou é estendido para as zonas rurais...”(p.50); o terceiro refere-se à amplitude geográfica do projeto: acima de tudo, é importante abarcar os potenciais atores do contexto.

Wampler (2003) apresenta sua análise a respeito do assunto em foco, definindo de início o OP como algo que provoca mudanças na sociedade; pertencente ao paradigma democrático e na qualidade de um constructo que inova em termos de políticas públicas. Com essa definição, o Orçamento Participativo “... não é apenas um processo de participação, de elaboração de demandas ou de deliberação dos cidadãos...” (Idem, p.83), pois se torna algo que modifica e democratiza o meio social por meio de mediação em situações conflituosas várias, no que pode servir como instituidor de consensos. Num mesmo fórum, discute-se, delibera-se e se delega autoridade a representantes ali mesmo escolhidos. Além disso, cria políticas públicas mais adequadas aos contextos locais.

Abordando o porquê de variarem tanto as consequências da instituição nos vários lugares onde logrou ser construído, e referindo-se às repetidas tentativas de transformar em modelo rígido a experiência de Porto Alegre, afirma que cada local tem particularidades que devem ser levadas em consideração. Assim, a Capital do Rio Grande do Sul apresenta características específicas, graças, por exemplo, à longevidade do projeto, 14 anos à época em que se escreveu o livro sob comento. Não sendo, continua o raciocínio, lógico dizer que esta ou aquela experiência tem menos vitalidade por estar dela afastada. Argumenta, por fim, que no primeiro quinquênio, ocorriam entraves sérios, que apenas o tempo iria superar.

Importante contribuição ao debate, principalmente pelo dissenso que encerra, fornece Navarro (2003), com sua análise do OP de Porto Alegre, 13 anos após o início do

projeto. De forma impactante, diz que o mesmo ficou na prática muito aquém daquilo que se planejou, ao deixar de tornar realidade grande número das propostas que o compunham. Vai além ao posicionar-se no campo das relações com a sociedade política, pois afirma ter essa inovadora instituição ficado a reboque de prioridades políticas e partidárias, perdendo em autonomia. No entender do autor, seria necessário que se instituisse o orçamento participativo como algo pertencente ao âmbito das normas e regulamentos do Estado, evitando-se as vicissitudes advindas das mudanças de governo.

Quanto ao seu funcionamento, aponta rigidez no formato ali adotado, fato que se consubstancia na falta de adequação verificada de ser o mesmo porta-voz de cidadãos e cidadãs locais. Neste contexto, revela as limitações do mecanismo, o qual “parece” ter deixado de lado a ideia de ser uma instituição que pudesse obter de forma direta os anseios da sociedade envolvida pois que se fez universal apenas na forma. As informações surgidas num contexto regional deixavam de ser divulgadas aos outros lugares onde também aconteciam as reuniões, além de deixarem-se de recolher todas os acréscimos propositivos feitos. Não se criou, acima de tudo, um verdadeiro ambiente de argumentação. Em suas palavras, “... a promessa da democracia deliberativa, no caso do OP de Porto Alegre, ainda se encontra distante da realidade, presa ao localismo paroquial do chamado “OP demandista”... (p. 123).

Seria outra consequência direta dessa limitação a falta de condições para que a cidade pudesse participar satisfatoriamente do processo. Diante da ideia disseminada sobre grandes contingentes populacionais interferindo diretamente nos encontros do OP, afirma o autor da impossibilidade de que isso se tenha tornado realidade, apontando mesmo limites sobre os quais ficaria restrito o número de pessoas atingidas. Manifestava-se como real o risco de tudo ficar restrito somente aos mesmos cidadãos, nas mesmas regiões, ano após ano, o que impossibilitava o nascimento de uma, *ipsis literis*, “poliarquia” (p.123). Segundo esses argumentos, portanto, o ideal de se construir uma nova esfera pública, teria ficado, logicamente, inviável.

A Cidade de Porto Alegre volta novamente à baila em nova análise, desta feita quando se analisa o aspecto da desconcentração de recursos havida. Marquetti (2003) nesta seara se pronuncia, revelando de início, que houve redistribuição de recursos, relativamente ao que antes se verificava nos marcos do orçamento tradicional. Segundo

seus levantamentos, “... as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimento per capita no período 1992-2000...” (p. 154). Ao lado desse fato, diz que se expandiu a quantidade de bens e serviços públicos postos a serviço da comunidade. Outro fato que também chamou a atenção do estudioso foi a mudança na qualidade das despesas agora realizadas pela administração pública.

Mas o mesmo pesquisador mostra limitações ao processo, a despeito de certa voz corrente acerca de uma infundável capacidade do orçamento participativo em dar cabo de todos os problemas de uma determinada população, algo como panaceia. Seria uma delas derivada das condições de cada município de se financiar. Ou seja, grande quantidade de demandas e de problemas exige um sistema de financiamento proporcional às necessidades verificadas em cada localidade, o que inviabilizaria, por exemplo, administrações públicas com máquinas pouco desenvolvidas tecnicamente, ou mesmo contexto carentes de graus mínimos de riqueza econômica. O estudioso, no entanto, mostra-se bastante otimista, pois “... a atratividade do OP está no fato de que a própria população pode propor e decidir...” (p.154).

Em análise parecida com aquela feita por Wampler (2003), que considera ser importante levar em consideração as características locais no processo de implantação do OP, Silva (2003), em estudo sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre, afirma que a inovação é limitada nos vários contextos onde acontece por questões “políticas, econômicas, culturais, sociais, etc”, (...) “... mesmo que se reconheça que o campo institucional possui um grau de autonomia relativa...”. Ele alerta, assim, para que não se cometa o equívoco de atribuir autonomia em grau máximo às várias localidades, haja vista ter havido casos em que estas se impuseram, mudando bruscamente o “modelo inicial...” (p.183).

No mesmo sentido escreve Teixeira (2003), após analisar a implantação da experiência de que ora se trata nos pequenos municípios rurais de Icapuí (CE), Iguazu (PR) e Medianeira (PR). Sem embargo, a pesquisadora revela que cada OP é singular, não sendo o caso de Porto Alegre seguido fielmente tal qual se dera. E o motivo é simples: as condições encontradas nunca são as mesmas nos vários locais. Há sempre particularidades que determinam por fim condicionalidades, o que evita a replicação daquele caso que se tornou célebre. São fatores exemplares do que aqui se fala “... a

organização da sociedade, a vontade política dos governantes e os recursos disponíveis de forma articulada...” (p.214).

Em termos concretos, a estudiosa fala da relação entre os que governam e os que são governados. Embora revele “... que não conseguiu explorar totalmente esta face dos pequenos municípios...”, afirma que “... em pesquisas posteriores é possível explorar até que ponto esta menor distância contribui para experiências mais democráticas...”. Conclui o raciocínio, ainda antevendo possíveis resultados de estudos que poderão ser feitos com esta finalidade, que “Por um lado, existe maior facilidade de intercâmbio entre sociedade e Estado, mas, por outro, é preciso observar como o clientelismo e especialmente o personalismo são repostos quando da implementação do OP...” (Idem, *Ibidem*).

Bastante complexo, portanto, o relato da experiência de administração participativa acontecida em Porto Alegre, de longe uma das mais bem estudadas, diga-se de passagem. Inúmeros são os pontos de vista e os ângulos de visão a respeito, caracterizando-se, no entanto, diversificada crença, umas ufanistas, bastante críticas outras. O fato é que o orçamento participativo de Porto Alegre ganhou, nesses anos todos, destacada ênfase analítica, gerando muitas vezes “mitos”, por si, inverificáveis na realidade. As próprias notícias divulgadas na época em que a mesma atingia seu auge falavam de algo grandioso e redentor, tendo sido talvez essa a raiz do interesse pelo estudo que ora se faz. Diante de tanto destaque, preferiu-se tirar a prova a respeito, entendendo-se ser este o papel da ciência e da academia: desvelar verdades tidas como inquestionáveis.

O orçamento participativo, afinal de contas, é apenas mais um dos muitos instrumentos de que pode dispor as diversas sociedades para encontrar saídas a problemas sociais cotidianos, não sendo panaceia social, ainda mais quando se veem as duas muitas limitações. O próprio Boaventura dos Santos (2005) assim se pronuncia, ao listar as experiências de OP como apenas uma de muitas outras formas de contestação ao estabelecido no campo da democracia predominante. Tal como aqui visto, foi realizado num contexto prenhe por contradições de classe, as quais contam com o beneplácito do Estado com o fim de continuarem existindo. Tal constructo, vê-se, não toca em questões fundamentais do sistema de produção vigente, o qual mantém relações de classe



historicamente estabelecidas e as mesmas distorções que muitas geram a necessidade de mecanismos reformadores como o OP.

Após Lages e alguns outros casos de aplicação do OP capitaneados por Porto Alegre, fala-se agora da experiência recente de Vitória da Conquista (BA), por meio do texto dissertativo defendido por Novaes (2011). Para tanto, traça longo percurso teórico de embasamento, onde aborda temas correlatos ao seu objeto de estudo, a saber, a Reforma do Estado, o Orçamento Participativo no contexto da teoria democrática, o Orçamento Participativo e a Gestão Pública Societal, finalmente, o Orçamento Participativo no Brasil. O estudioso pretende, com esta pesquisa...

**“... compreender a capacidade do orçamento participativo de Vitória da Conquista atuar como um instrumento que efetivamente democratiza a gestão pública municipal, viabilizando uma gestão pública societal, contribuindo para a criação de “espaços públicos” de participação da população, de modo que esta influa efetivamente nos destinos dos recursos públicos e na formulação de políticas públicas municipais...”**(NOVAES, 2011, p. 22).

Antes de desenvolver ideias a respeito dessa experiência e responder a essa pergunta, no entanto, impôs-se a tarefa de descrevê-la em suas partes estruturais e em seu modo de funcionamento. Sem embargo, destaque-se que o mesmo “funciona com uma coordenação geral e uma Gerência de Mobilização Social e OP”. Além destes,...

**“... que são órgãos permanentes da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, com cargos de livre nomeação do Prefeito, existe o Conselho do Orçamento Participativo, eleito em cada Congresso, realizado normalmente de dois em dois anos, e composto por delegados representantes de cada plenárias das zonas urbana, rural e das plenárias temáticas”** (NOVAES, 2011, 84-85).

Destaque-se desde já a forte presença institucional à frente de um processo, que sob a perspectiva defendida nesta dissertação – orçamento participativo como emancipação social, apresenta importantes implicações. É o caso de se saber, a partir desta forma municipal de organização do OP, se é possível, ao fim e ao cabo, que as estruturas estatais possibilitem o descolamento, ainda que relativo, da sociedade civil de seu campo de influência. Historicamente, é bom lembrar, Estado e Sociedade Civil, segundo

Bobbio (1986), nascem de um mesmo conjunto de fenômenos o qual gera a emergência dos dois constructos.

**“... O Conselho do Orçamento Participativo elege sua Executiva, a quem compete coordenar o Conselho e convocar suas reuniões, apresentar ao Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do município, submeter para apreciação do Conselho os projetos da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além das obras e atividades que deverão constar do Plano de Investimentos. A Executiva é formada por dez membros, com o mínimo de dois representantes da zona rural, cabendo à mesma apreciar e mediar conflitos e divergências entre as plenárias regionais e temáticas quanto à priorização de obras e serviços, apresentando ao Conselho do OP a proposta de solução do conflito. É atribuição da Executiva realizar reuniões entre as plenárias regionais e temáticas e convocar os Fóruns de Delegados...” (NOVAES, 2011, p.85).**

Sobre a transcrição posta logo abaixo, cabem acréscimos a partir do que escreveu Ubiratan Souza (GENRO & SOUZA, 1997) sobre o “processo de orçamento participativo” em Porto Alegre, a título de traçar paralelos oportunos entre pontos específicos das duas experiências. Assim é que enquanto em Conquista realizou-se o Congresso do OP, “... principal diferença entre o OP...” (...) da cidade “... e outras experiências estudadas...”, em Porto Alegre “... foram realizados dois Congressos Constituintes...” (...) “... nos quais a população e o governo aprovaram resoluções para um planejamento de médio e longo prazo... (p.52)”. Ou seja, nessa última cidade todo o processo se inicia com discussões acerca do município, as quais envolveram topicamente “... A Reforma do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)...” (idem, ibidem).

**“... A principal diferença entre o OP de Vitória da Conquista e outras experiências estudadas é a realização do Congresso do OP, que somente ocorre em Vitória da Conquista, uma possível herança dos processos de organização dos movimentos populares, como já se viu em Avritzer (2002b; 2009b). Adiante será melhor avaliado o papel do Congresso do OP-VC. As outras experiências de OP realizam somente duas rodadas de assembleias regionais para discussão das reivindicações populares, seguidas das reuniões do Conselho do OP para aprovar a proposta orçamentária do município, no caso de Porto Alegre (AVRITZER, 2009b)...” .Em Belo Horizonte, após duas rodadas de assembleias regionais, o formato final do orçamento é definido no Fórum de Prioridades Regionais (AVRITZER, 2009b)...”(NOVAES, 2011,p.85).**

Segue-se com um pouco da dinâmica do OP de Conquista, donde consta a abrangência do planejamento, definido como foi por órgãos institucionais e *societais*, utilizando-se,

neste último caso, a terminologia do estudioso. Ao lado da estática, que acaba de ser comentada em breves linhas, a parte que segue permitirá o conhecimento mais amplo dos aspectos envolvidos. Veja-se, a propósito, que as estruturas adotadas trazem implicações sérias ao caso como um todo, revelando mesmo as causas de algumas deficiências de que padeceu aquela esta experiência particular.

**“... Em Vitória da Conquista, o Conselho do Orçamento Participativo, o Gabinete do Prefeito e a Secretaria Municipal de Planejamento definiram oito eixos, envolvendo todos os segmentos da sociedade. As três regiões inicialmente previstas transformaram-se em 23 regiões e foram criadas 14 Plenárias Temáticas. Quase todas as temáticas propostas são atendidas no OP, sendo que para iniciar as discussões em uma plenária e eleger delegados exige-se um quórum mínimo de dez delegados. No caso de temáticas como Quilombolas, Setor Produtivo e GLBT (Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros) não foram eleitos delegados no período de 2002 a 2007, outras temáticas não elegeram delegados em determinados anos...” (NOVAES, 2011, p.86).**

Ao lado da amplitude verificada quanto ao temário proposto para discussão, muito importante dada a complexidade derivada dos múltiplos aspectos de que se compõe um conjunto tão dispare de cidadãos, os prazos que vinculam a experiência particular ora estudada ao ritmo dos institutos estatais. Nada estranho, haja vista ter acontecido o mesmo na experiência de Porto Alegre (GENRO & SOUZA, 1997), caso mais conhecido de OP, muito embora, de outro lado, tal aspecto não tenha sido ressaltado em Lages, Santa Catarina (ALVES, 1988). Aliás, a ser fidedigna a descrição a respeito feita por este autor, a administração participativa desta cidade se apresenta com as características mais próximas do ideal *emancipador* defendido neste trabalho. Viu-se a todo o momento, nos comentários sobre ela, a importância que teve a sociedade civil no administrar Lages a partir de atitudes concretas – associações e cooperativas, por exemplo.

**“... Todos os anos é aprovado um cronograma para as discussões do OP, com três meses para discussões em plenárias, prevendo-se o prazo de quinze dias, após a última plenária, para a realização do Congresso do OP. Todavia, o prazo máximo para a realização do Congresso é o dia quinze de agosto, posto que o prazo para encaminhar a proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) à Câmara de Vereadores é o dia trinta do mesmo mês...”(NOVAES, 2011, p.86).**

Tal como ocorre ao OP de Porto Alegre, dá-se aqui a integração do orçamento feito pela comunidade com institutos da estrutura estatal. Atente-se a isso: o processo encontra-se

submetido aos ditames estruturais do Estado e ao seu ritmo. É forçoso admitir, além de tudo, que a Câmara de Vereadores pode, em tese, recusar tudo aquilo que foi feito pelas assembleias de discussão realizadas no processo, pois se encontra investida de autoridade política – eleita pelo povo, e legal. Então, algo que se propõe a ser “não-tradicional” (GENRO & SOUZA, 1997, p.12) e *societal* submete-se, ao final de tudo, ao que existe de mais tradicional. Neste mesmo contexto está a discussão sobre dar caráter institucional ao orçamento participativo, também muito polêmica.

**“... Uma questão discutida em torno do OP de Vitória da Conquista, o que também ocorre em outros municípios do Brasil, diz respeito à institucionalização do processo, ponto ainda conflitante entre os defensores da metodologia. Os partidários da institucionalização alegam que a mesma garantiria a permanência da metodologia do OP mesmo com a mudança do projeto político que dirigisse o Executivo; já os opositores entendem que a sua institucionalização tiraria o caráter popular e mobilizatório que envolve a elaboração de um orçamento participativo. Essa é uma questão para maiores reflexões, inclusive já foram anteriormente abordadas no presente estudo algumas posições de autores que defendem a institucionalização do processo (a exemplo de NAVARRO, 2003)...” (NOVAES, 2011, p. 86).**

De fato, a institucionalização emprestaria ao OP a característica da perenidade. Ou seja, independentemente do governo que estivesse à frente da prefeitura, ele existiria. Acontece, no entanto, que imerso nas estruturas tradicionais, talvez passasse a se solidificar de tal maneira, podendo mais adiante deixar de ser algo feito a partir da sociedade civil. Na verdade, é claramente perceptível que o orçamento participativo sofre de um problema constitutivo. Tal como existiu e aqui foi relatado, pretende ser um intermédio entre Estado e Sociedade Civil, ambição que encontra na história uma sonora resposta de impossibilidade, se se leva em conta o trajeto que resultou nos dois constructos. Ou seja, se ambos foram formados a partir de divisão verificada nas antigas camadas de que fala Bobbio (1986), como podem se integrar, ou mesmo serem intermediadas pelo OP?

Continuando na exposição de pontos considerados cruciais para caracterizar a experiência conquistense, segue-se um relato – feito pelo autor a partir da leitura de atas e regimentos internos pertinentes, abrangendo vários períodos de sua vigência. Nele se ressaltam, além de críticas pontuais, a forma como atuaram alguns dos instrumentos

componentes do OP ora em estudo, a saber, plenárias regionais, fóruns de delegados, Conselho do OP e os Congressos.

“... No arquivo digital “A História do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista, 1997-2009” (PMVC, 2009a), constam as atas das plenárias do OP de 2003, onde é possível observar a sua estrutura e funcionamento. As plenárias temáticas foram realizadas com base em temas como: segurança; movimentos populares; educação; funcionalismo público; agricultura; setor produtivo; esporte e lazer. Também foram realizadas as plenárias regionais em bairros da zona urbana e na zona rural. Cada uma dessas plenárias elegeu seus delegados para o Congresso do OP-VC pelo critério de um delegado eleito e um suplente a cada dez presentes na reunião. O quórum mínimo de dez presentes na reunião também é o critério que permite a realização da plenária e a escolha dos delegados... (NOVAES, 2011, 87).

“... Em cada plenária temática consta a participação de entidades relacionadas ao tema em discussão, há também representantes de outras entidades, de associações de moradores etc., que também participam das plenárias regionais, além de representantes da administração municipal, conselheiros do OP presentes nas reuniões e representantes da equipe do Orçamento Participativo. A participação do Prefeito Municipal foi registrada em poucas reuniões e às vezes a sua ausência foi questionada pelos moradores, a exemplo da plenária do Jardim Valéria, que teve a maior participação de moradores (261 pessoas). Em algumas reuniões consta o não comparecimento dos secretários municipais ou de qualquer entidade, em outras, consta a presença de vereadores da base de apoio ao governo municipal. De modo geral, as reuniões são iniciadas por um representante da equipe do OP-VC ou por um Secretário Municipal, que faz a sua abertura, apresenta o tema a ser discutido e apresenta informações sobre o município, as obras do OP já realizadas, o orçamento em execução e a previsão do próximo orçamento...” (NOVAES, 2011, p.87).

Da forma com foi construído o OP de Conquista, a prefeitura se torna figura importante e central no processo. Veja-se que o orçamento participativo nesta cidade nasce enquanto algo responsável por reforçar o executivo contra as forças “opositoras” da Câmara Municipal e dos Governos Estadual e Federal da época (NOVAES, 2011). Ou seja, traz em si como iniciador um chamamento da prefeitura. Ainda assim, segundo a transcrição acima, o representante municipal se fez ausente em várias reuniões, causando a queixa de moradores. Não somente ele, mas secretários municipais ou “qualquer entidade”, deixando acéfalo o processo em alguns de seus mais importantes momentos.

“... Em algumas plenárias os representantes da Prefeitura Municipal discorrem sobre o tema e, em seguida, abre-se para as intervenções, questionamentos, propostas e indicações dos presentes. Em outras plenárias, quando ausentes demais representantes da Prefeitura, o processo é todo conduzido pela equipe do OP-VC. Ao final das reuniões são levantadas as reclamações e propostas apresentadas, para constar em ata, e são eleitos os delegados com base no número de moradores presentes. Em muitas atas registram-se queixas dos moradores com relação ao não cumprimento

de deliberações anteriores das plenárias e congressos do OP, bem como solicitações de ampliação do valor destinado às obras aprovadas pelo orçamento participativo. Outras reuniões são marcadas pela pequena presença dos moradores, a ponto da equipe da Prefeitura colocar em votação a realização ou não da plenária. A participação de moradores variou de um número mínimo de 15 pessoas (temática de esporte e lazer), 17 pessoas (temáticas da agricultura e do bairro Guarany), até 261 pessoas (bairro Jardim Valéria) ou 221 pessoas (temática do funcionalismo público). Algumas plenárias não foram realizadas devido à falta de quórum, como a temática da educação, a do setor produtivo, e a temática da economia popular. Na plenária temática da cultura os presentes decidiram “não participar do Congresso” (PMVC, 2009a, p. 345)...” (NOVAES, 2011, p.88).

Embora seja até compreensível que deliberações tomadas no coletivo não sejam atendidas, dados muitas vezes o ritmo de arrecadação municipal, dentre outros, imaginem-se as consequências disso para o processo como um todo em termos de credibilidade, caso a falha tenha sido muitas vezes detectada. O desestímulo decorrente é consequência, se diria, certa. De outro lado, é necessário notar que nem sempre a participação social nas reuniões se fez tão presente como deveria, ainda mais em se tratando de temas como a educação, de grande apelo social, setor produtivo e economia popular, sobrestado pelo desinteresse verificado quanto à temática da cultura. Chama atenção o grande número de participantes na plenária funcionalismo público.

“... Uma possível explicação para a baixa participação na plenária da agricultura está na sua realização na zona urbana, quando o esperado seria a sua realização em algum povoado ou distrito da zona rural. No caso da plenária da educação, uma explicação pode partir do fato de que todas as plenárias regionais apresentam reivindicações relacionadas com a educação, como escolas, creches, transporte de estudantes, melhorias para o ensino etc., o que não justificaria para os moradores participar de mais uma plenária, distante de suas residências. No entanto, questões mais gerais da educação poderiam ser discutidas numa plenária específica, como a qualidade do ensino, uma política para a educação, a situação dos trabalhadores do ensino. Existe inclusive o Sindicato do Magistério Municipal Público (SIMMP), que mobiliza a categoria. A ausência de professores pode ser explicada por várias razões, como a pouca divulgação da plenária, mas também pode ser atribuída ao descrédito no processo, especialmente no momento em que a categoria encontrava-se em greve, como pode ser observado em algumas atas, como a ata da plenária do bairro Alto Maron, onde o Prefeito informou a decisão de suspender o salário dos professores em greve (PMVC, 2009a, p. 297). A ausência de maior participação popular em plenárias do OP-VC frustra o que se espera desse processo, especialmente a ideia de um “encontro mais amplo entre o Estado e a sociedade civil” (PACHECO et al., 2007)...” (NOVAES, 2011, p.88).

“... Em algumas regiões, as plenárias ocorreram conjuntamente com outros eventos, como a plenária para a Conferência de Saúde ou a plenária para o Plano Diretor Urbano. Às vezes os moradores presentes às reuniões apresentam abaixo-assinados com reivindicações específicas à Prefeitura. Em muitas atas chamam atenção as reivindicações de atendimento das demandas anteriores, as reclamações de

que obras indicadas nas plenárias já teriam sido aprovadas em congressos anteriores e até então não foram atendidas. Alguns delegados chegaram a questionar o funcionamento do OP-VC, alegando que as demandas “ficaram só no papel”. Outro morador, na plenária do bairro Ibirapuera, cobrou a conclusão das obras aprovadas no período de 1999 a 2002. Para outro presente na mesma reunião, a não realização das obras aprovadas desgastava os líderes comunitários que defendiam o OP (PMVC, 2009a)...” (NOVAES, 2011, p.89)

... Além das plenárias temáticas e regionais, outro mecanismo do OP-VC são os fóruns de delegados, a exemplo do fórum ocorrido em 2007. O exame das atas do referido fórum indica que a sua estrutura era composta com a participação de delegados, conselheiros, lideranças locais, além de secretários municipais e de outros dirigentes da Prefeitura, de vereadores e assessores de deputado estadual, da equipe do OP e de membros da Executiva do Orçamento Participativo. O fórum de delegados abrange mais de uma região no mesmo evento, é iniciado com uma apresentação dos presentes pela equipe do OP, seguida de exposição sobre a metodologia e “informes”, inclusive sobre a realização de uma plenária final, “[...] onde será feito um balanço geral do governo e contando com a presença de todos os delegados do Município para discutir e aprovar a LOA, que deverá ser entregue a Câmara de Vereadores no dia trinta e um de agosto” (PMVC, 2007, Ata 01). A equipe da Prefeitura também exibiu filme sobre a importância das políticas públicas do município, slides sobre a situação orçamentária do município, expondo sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), sendo também apresentadas ações desenvolvidas pela administração municipal...” (NOVAES, 2011, p. 89).

Mais uma vez, como logo acima se vê, queixas da sociedade a respeito da condução do processo. Obras não concluídas, outras que nem ao menos se tornaram realidade, ficando apenas “no papel”. E algo bem específico como a reclamação de um líder comunitário, se queixando de que os problemas de organização do processo estariam desgastando as próprias lideranças favoráveis ao orçamento participativo. Note-se que as críticas sobre obras inscritas e não realizadas abrange um período de três anos – 1999 a 2002.

“... Após as exposições iniciais, o debate com os delegados é aberto, com apresentações de reclamações e reivindicações, cobranças de providências por parte da administração, questionamentos sobre as obras aprovadas e em andamento. Também se notam reclamações referentes ao não atendimento de demandas aprovadas pelo OP. No encerramento, os representantes da Prefeitura e da equipe do OP-VC apresentam explicações, respondem aos questionamentos e informam sobre providências que poderiam ser tomadas, como agendamento de reuniões com secretários municipais para solucionar alguns dos problemas apresentados...”(NOVAES, 2011, p.90)

“... Em outro documento disponibilizado para a pesquisa, o Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo – 2009 (PMVC, 2009b), observa-se uma importante mudança que ocorreu no processo do OP-VC. Definido como “[...] um órgão de representação e participação direta da população, tendo por finalidade fis-

calizar, propor e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Vitória da Conquista” (PMVC, art. 1º, 2009b), o Conselho era composto por dois Conselheiros Titulares e dois Conselheiros Suplentes por Plenária Regional, dois titulares e dois suplentes por Plenária Temática e mais cinco representantes da Prefeitura (PMVC, art. 2º, 2009b). Nesse Regimento, em seu artigo 3º, observa-se uma importante deliberação em relação ao processo do OP-VC: nos anos de 2009 e 2010 não se realizou o Congresso do OP, sendo realizados apenas os “Fóruns dos Delegados”, eleitos nas plenárias de 2008, definindo-se que o próximo Congresso do OP seria em 2011. Além disso, o mesmo artigo previa que a partir de 2011 os Fóruns de Delegados seriam nos anos pares e os Congressos do OP nos anos ímpares, “adaptando-se aos calendários eleitorais” (PMVC, art. 3º, inciso I, 2009b)... ”(NOVAES, 2011, p.90).

Os destaques a seguir desfilam explicações a respeito daquilo que pode ser chamado por disfunções do funcionamento do OP. Observe-se, mais uma vez, a estreita ligação existente entre estruturas institucionais e experiência participativa, desta feita explícita pelas ligações calendário eleitoral – reuniões populares. Além disso, a suspensão das reuniões, mesmo quando explicada pela crise financeira, não se justifica. Ora, o orçamento participativo não é a continuidade do orçamento público, muito menos seu arremedo. Longe da falta de discussão política presente nesse, tal como visto anteriormente, o OP deve implicar politização do espaço público, pois não é um instrumento tecnocrático ou burocrático. Ele significa escolha entre alternativas muitas vezes opostas - política, algo que possui grande significado num contexto sociopolítico onde vicejam demandas contraditórias. Ainda para reforço, não é um constructo para finanças públicas, senão para a *civitas*.

“... Cabe aqui uma análise preliminar de tais mudanças, ou seja, o que explica a suspensão da realização do Congresso por dois anos seguidos? Qual o impacto de tal mudança sobre a credibilidade do processo? A não realização de congressos em anos eleitorais já era uma prática comum no OP-VC. Em entrevista, um dos fundadores do OP-VC explicou porque tal decisão foi tomada: a partir de 1998, no II Congresso, um Secretário Municipal, ao qual o OP estava organicamente vinculado, era candidato a determinado cargo eletivo e afastou-se da Secretaria. Temendo uma vinculação eleitoral entre o OP e a candidatura, o entrevistado propôs a suspensão dos Congressos nos anos eleitorais, prática que se repetiu em outras eleições. Segundo o entrevistado: “[...] entendo que foi um erro. Porque quebrou um processo. Por isso nós criamos o Fórum de Delegados nesses anos” (SILVA, 2010b). No entanto, em 2009 a mudança referia-se a dois anos seguidos, sendo um deles ano não eleitoral, o que pode ser explicado por outras razões...”(NOVAES, 2011, p.91)

“... Em 2009, a crise financeira internacional iniciada com a crise do mercado imobiliário norte-americano teve reflexos na economia brasileira, sendo um deles a



queda na arrecadação de impostos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), especialmente com a redução de alíquotas de alguns tributos pelo governo federal, com a conseqüente diminuição dos repasses constitucionais destinados aos municípios, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Dessa forma, a nova gestão municipal iniciada em 2009 enfrentou sérias dificuldades financeiras, como avaliou, em entrevista, o Gerente de Mobilização Social e OP de Vitória da Conquista, que informou que, entre 2009 e 2010, os repasses do governo federal para o município reduziram de cerca de R\$ 28 milhões para R\$ 13 milhões (FERREIRA, 2010). Um resultado dessa situação sobre o processo de orçamento participativo pode ser constatado em um documento do ano de 2010, encaminhado pela Coordenação do OP ao Prefeito Municipal, onde informa a situação das demandas aprovadas no VIII Congresso do OP, de 2008. Nesse documento, de um total de 133 demandas indicadas, constata-se o não atendimento de aproximadamente 60% das mesmas (“serviço não executado” ou “não atendido”), que não estavam sequer em programação ou sob qualquer outra providência (PMVC, 2010b). A demanda pela construção de creches, por exemplo, nas zonas urbana e rural, que totalizavam 24 unidades, inclusive com indicação de que algumas já haviam sido reivindicadas em plenárias anteriores, informava que nenhuma unidade fora atendida. É possível concluir que o não atendimento de tantas demandas deixava vulnerável o processo de OP e a realização de um novo congresso poderia ser politicamente desgastante, evidenciar as dificuldades para o atendimento das demandas e aumentar as pressões políticas para a gestão que se iniciou em 2009. Talvez essas razões expliquem o adiamento consecutivo do Congresso do OP-VC em 2009 e 2010...”(NOVAES, 2011, p.91).

A seguir, mais algumas considerações – as últimas acerca da estrutura e funcionamento, feitas pelo autor da dissertação em análise acerca de como ocorreu o orçamento participativo em Vitória da Conquista. Aliás, diga-se, todo o trabalho acaba sendo um conjunto de comentários críticos, lastreado pela esperança em melhorar a ideia que embasa o instrumento. Diante da distância verificada entre Estado e Sociedade, fenômeno diagnosticado principalmente no século XX, enxerga-se no OP um mecanismo de estímulo à sociedade civil no sentido de esta se assenhorar do Estado por meio do exercício à democracia participativa. Esse espírito está na Carta Magna de 1988, histórica e demarcadora de conjunturas contraditórias. Ela em si, no entanto, preenche de contrastes, conforme atesta biografia sobre Florestan Fernandes (CERQUEIRA, 2004), feita a partir participação desse sociólogo no processo constituinte.

“... Os trabalhos do Congresso foram divididos em seis eixos, com discussões específicas a cada um deles: Agricultura; Saúde; Educação; Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda-ADTR e Meio Ambiente; Cultura, Esporte e Lazer e Desenvolvimento Social; Infraestrutura Urbana e Serviço (PMVC, art. 12, 2011d)...”(NOVAES, 2011, 93)

“...Uma observação sobre a discussão dos eixos refere-se ao reduzido tempo previsto para as mesmas no próprio artigo 12, de aproximadamente duas horas. Fato inclusive questionado por delegada presente ao Congresso, durante votação do regi-

mento interno, como se pode observar na ata do mesmo, mas que não foi alterado pelo plenário do evento (PMVC, 2011a). Observou-se *in loco* o atraso no início dos trabalhos, comuns em eventos dessa natureza, o que comprometeu o início das discussões, que deveriam terminar antes do horário de almoço. Mesmo que fosse observado todo o tempo previsto, considera-se que o mesmo era insuficiente para a discussão esperada, tendo em vista a quantidade de delegados presentes em cada eixo, a necessidade do repasse das informações por parte dos representantes da PMVC, as discussões propriamente ditas e as deliberações finais. Cabe lembrar que um dos principais objetivos do Congresso referia-se à “escolha das prioridades”, como previsto no artigo 15: “Durante trabalhos de cada grupo [sic], os delegados discutirão e aprovarão as prioridades originadas das plenárias consensuais” (PMVC, art. 15, 2011d). “Como consequência, as discussões foram comprometidas, houve atrasos para finalizar os trabalhos dos grupos temáticos e realizar o almoço, o que também atrasou a eleição dos representantes das regiões para o Conselho do OP e a plenária de encerramento...” (NOVAES, 2011, p.93)

“...Considerando que o OP é uma instituição democrática inovadora capaz de ampliar os limites da democracia representativa, sua inovação somente ocorre “[...] na medida em que ele incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente, estimula a delegação de autoridade” (WAMPLER, 2003, p. 65). No exemplo acima, é possível dizer que essa incorporação dos cidadãos não ocorreu plenamente uma vez que não houve tempo suficiente para as discussões e para as deliberações de modo adequado, dificultando uma efetiva democratização do OP-VC...”(NOVAES, 2011, p.93)

Após a apresentação do desenho institucional do orçamento participativo nessa cidade do Sudoeste baiano, o autor passou à verificação empírica dos pressupostos colocados por ele no início da análise do processo. Acerca do propósito atribuído ao orçamento participativo de provocar aumento da participação social na gestão do município, criando uma administração pública *societal*...

“... Levando em consideração os indicadores da vontade política dos dirigentes municipais de Vitória da Conquista, da ampliação da participação social no município e da participação dos delegados no OP-VC, é possível dizer que o orçamento participativo contribui parcialmente com a democratização da gestão pública municipal, mas não é o principal responsável por uma efetiva participação da população na definição dos rumos das políticas públicas e também da aplicação dos recursos públicos, porque o OP-VC não atinge uma ampla participação entre os diferentes segmentos da população municipal, não conseguiu manter uma regularidade na realização dos seus congressos ao longo dos anos, nem logrou implementar todas as decisões aprovadas em suas instâncias. O orçamento participativo de Vitória da Conquista não conseguiu estabelecer um procedimento administrativo para que as demandas da população fossem atendidas regularmente, causando frustrações e insatisfação entre a população, o que gerou descrédito no processo entre alguns segmentos da população, especialmente de algumas áreas urbanas, o que explica uma maior participação proporcional da população rural do município...” (NOVAES, 2011, p. 136).

“... Por esses motivos, não é possível afirmar que o orçamento participativo de Vitória da Conquista favorece a construção de uma administração pública *societal*,

uma vez que tal modelo de gestão enfatiza a participação social, procura repensar o modelo de desenvolvimento, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. Considerando ainda que um modelo de gestão societal deveria enfatizar a dimensão estrutural sociopolítica, abrir suas instituições à participação social e enfatizar a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular, desenvolvendo uma abordagem de gestão social centrada na construção de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo (PAES DE PAULA, 2005a; 2005b), é possível dizer que o orçamento participativo de Vitória da Conquista por si só não consegue alcançar tais objetivos. Assim não é possível caracterizar o Governo Participativo de Vitória da Conquista como um modelo de gestão societal, embora apresente características que se assemelham com tal modelo, pois o governo do município não pode ser caracterizado como uma administração pública co-gestionária, capaz de ceder espaços para a participação popular na definição de programas, projetos ou na gestão de serviços públicos (PAES DE PAULA, 2005b), mesmo porque, como se viu aqui, as possibilidades de uma administração co-gestionária não são muito realistas na sociedade e no Estado brasileiros...” (NOVAES, 2011, p.136).

Vê-se, portanto, frustrada essa primeira ambição do pesquisador na pesquisa sobre o orçamento participativo de Conquista. É interessante uma das últimas observações postas neste trecho transcrito. Na perspectiva da dissertação que ora se desenvolve, poderia ser dito mesmo das dificuldades de se construir uma gestão pública *societal*, pelo menos num painel histórico ao alcance da vista, na presença do Estado enquanto instituição política. Sobre a possibilidade de se criarem laços entre os dirigentes municipais e a sociedade, algo positivo acontece quanto às pretensões do dedicado estudioso, muito embora seja digno de nota aquilo que o mesmo fala ao término destas transcrições. Ele diz claramente, tal como aconteceu em Osasco – vide trechos abaixo, que o orçamento participativo criou laços entre sociedade política e sociedade civil, ajudando, portanto, a eleger a coalizão governante. Ora, então o OP de Conquista transformou-se numa extensão da prefeitura, ou seja, da institucionalidade. Ao invés de emancipação social, vinculação ainda maior entre sociedade civil e Estado.

**“... Romão (2010) propõe uma avaliação dos processos de orçamento participativo referenciada no conceito de sociedade política e diminuindo a importância dada ao papel desempenhado pela sociedade civil, como se vê nas análises mais divulgadas. Sua análise do OP, tendo como referência o OP de Osasco-SP, considera dois aspectos: “a) uma estratégia de mobilização e ampliação da base social de apoio de governos e de partidos; b) um novo espaço de interação de agentes sociopolíticos, permeado pela lógica das disputas eleitorais” (ROMÃO, 2010, f. 3). Sua pesquisa apontou um alto envolvimento dos conselheiros com a sociedade política, realçando as funções estratégicas do orçamento participativo de “movimentação permanente e formação de novos quadros militantes”. Assim, no caso em que estudou, o orçamento participativo seria “[...] um elemento estratégico no diálogo do governo com setores politicamente ativos da população em todas as regiões da**

**cidade, fundamental para a ampliação e consolidação de sua base política” (ROMÃO, 2010, f. 202)... ”(p.149).**

Malgrado os vários problemas apontados, Novaes (2011) vê pontos positivos no OP de Conquista, diferentemente até do que conseguiram em outros lugares. Comparando-se ao ocorrido em Osasco, por exemplo, ele diz que foram feitos, no processo, laços com várias comunidades, além de ter-se dele retirado parâmetros para o estabelecimento de políticas públicas inéditas. Ademais, conseguiu-se, por meio da experiência, estabelecer ligações com comunidades localizadas no município, descortinou possibilidades para a emergência de novas lideranças, o que trouxe subsídios ao poder público para melhor atual, na medida em que permitiram um maior conhecimento da realidade sobre a qual atuava. Chama atenção, neste contexto, o que está logo abaixo, resultado do orçamento participativo de Vitória da Conquista. Diz-se ali que essa criação de laços com as comunidades favoreceu a que a coligação partidária à frente da gestão municipal obtivesse “sucessivas reeleições”, contribuindo para a “permanência no poder”.

**“... De modo semelhante ao que se viu no presente estudo, o autor considerou o OP como um espaço importante para a captação e formação de novos quadros partidários para o PT de Osasco-SP. Porém, acredita-se aqui que o OP tem outras funções. Com as informações e opiniões analisadas nesta pesquisa há evidências de que o orçamento participativo de Vitória da Conquista surgiu da vontade política dos dirigentes municipais e como uma estratégia para fazer frente às dificuldades políticas, administrativas e financeiras porque passava a gestão do município. A adoção de uma estratégia participativa, próxima aos moldes de uma democracia participativa, foi uma opção política de governo, uma alternativa de buscar junto à população o apoio para encontrar soluções e saídas para os problemas administrativos e políticos da gestão, que apresentou resultados para o governo municipal e foi gradativamente ampliada. Nesta estratégia, o OP-VC teve papel fundamental, serviu como modelo para o estabelecimento de novas políticas, divulgou nacionalmente a imagem do Governo Participativo e atraiu a atenção de pesquisadores, alguns até do exterior...” (NOVAES, 2011, p.150)**

**“... Através do OP a gestão municipal conseguiu estabelecer vínculos com as diversas comunidades do município, descobriu lideranças e colaboradores, estabeleceu um canal de negociações, criando laços políticos que foram úteis para o conhecimento da realidade e das necessidades dos moradores. Desse modo, a despeito do OP-VC apresentar muitas dificuldades e não alcançar plenamente seus objetivos, ele foi capaz de criar laços com parcela da população e isso certamente favoreceu à coligação partidária a ampliação de sua base social de apoio e contribuiu com o seu projeto de permanência no poder, resultando em sucessivas reeleições...”(NOVAES, 2011, p.150).**

Repete-se aqui o que se disse há pouco. As ligações entre os resultados do OP e o partido específico à frente da gestão municipal. E o interessante é que no interior do excerto tal fato encontra-se justificado, inclusive contra os prognósticos de Boaventura dos Santos, que, segundo destaca o autor da dissertação, previa relativo ganho de autonomia por parte das esferas que fazem parte do processo, dentre as quais, governo municipal e organizações comunitárias. Ou seja, os laços políticos formados serviram à coligação partidária que estava à frente do governo municipal.

“... Outro aspecto que pode ser associado ao OP-VC é a institucionalização das demandas da população, que se dá através das associações de moradores, lideranças políticas, militantes e filiados a partidos políticos, que direcionam as reivindicações populares para os fóruns da administração municipal. Nesta opção pela luta institucional, como aponta Dagnino (2002a), a gestão municipal, com o apoio de outros integrantes da sociedade política, passa a ter o controle da situação, a ditar as regras e a controlar o atendimento das reivindicações, especialmente quando tornam-se “demandas do OP”. Nesse caso o OP não poderia ser visto do modo que concebe Boaventura Santos (2009b), uma esfera pública emergente, com a convergência dos cidadãos, das organizações comunitárias e do governo municipal, cada qual com a sua autonomia. Assim, é possível dizer que o pressuposto da criação de laços políticos entre os gestores públicos municipais e a população se confirma e que essa vinculação pode ter consequências eleitorais positivas para a coligação partidária à frente da gestão municipal...”(NOVAES, 2011, p.151).

Analisando-se o último dos três atributos levantados pelo pesquisador no início de seu texto dissertativo ao orçamento participativo de Vitória da Conquista – ganhos na eficiência administrativa, chega-se ao fim desta parte, na qual se argumenta a partir dos resultados esperados por Novaes (2011) da pesquisa. Em suas palavras,

“... Como resultado da análise do quadro acima, há evidências que o orçamento participativo não apresenta plena “efetividade deliberativa”, uma vez que não apresenta capacidade adequada para definir as prioridades específicas de cada comunidade, aprová-las em seus congressos e exigir da administração municipal a sua execução. A pesquisa sobre o OP-VC demonstrou que o mesmo apresenta inúmeras falhas em sua realização, especialmente quanto à definição clara das prioridades, dos custos envolvidos para atendê-las, do tempo necessário para a execução e quanto à capacidade de fiscalizar a implementação das suas deliberações, além de evidências da falta de prioridade a algumas demandas aprovadas, o que permite dizer que não há uma clara relação entre a realização do orçamento participativo em Vitória da Conquista e um aumento da eficiência da administração local, uma vez que é limitada a sua capacidade de “aprofundamento da democracia”, como preconiza Avritzer (2003)...”(NOVAES, 2011, p.168).

Em nível de conclusão acerca do que pesquisou Novaes (2011), cabem algumas considerações pontuais feitas pelo próprio, que possibilitam, por sinal, uma visão derivada dos dados vistos e analisados.

“... A experiência participativa em Vitória da Conquista surgiu em meio a uma conjuntura onde prevalecia uma crise política, administrativa e financeira da prefeitura municipal, forçando a gestão iniciada em 1997 a buscar alternativas de solução dos graves problemas encontrados. Frente a uma prefeitura municipal descreditada, endividada e sem capacidade de investimentos, a nova gestão enfrentava ainda forte oposição na Câmara de Vereadores e dos governos estadual e federal. Essa realidade levou o Governo Participativo a desenvolver uma estratégia política para a obtenção do apoio necessário para enfrentar o grave quadro da gestão pública municipal. A estratégia envolvia a defesa de propostas de gestão que se aproximavam de uma democracia participativa, como a proposição do orçamento participativo e depois dos conselhos gestores, conferências de políticas públicas, Conferência da Cidade, Agenda 21, novo Plano Diretor Urbano e outras...” (NOVAES, 2011, p.170).

“... A abertura à participação popular foi uma estratégia para conquista de força política para enfrentar a oposição e também para encontrar o suporte necessário para implementar as medidas políticas e administrativas que eram necessárias naquele momento. Ao mesmo tempo, prevaleceu a vontade política de abrir a gestão municipal à participação da população, chamada para inteirar-se da precária situação financeira da municipalidade e para opinar sobre as soluções que deveriam ser adotadas, que passavam principalmente pelo orçamento do município e pela ideia do orçamento participativo. Iniciava assim um processo de “encontro” entre a sociedade civil e o governo municipal, uma tentativa de atuação conjunta do Estado e da sociedade civil para a criação de “espaços públicos” (DAGNINO, 2002a)...” (NOVAES, 2011, p.171).

Abaixo, já nas conclusões do autor, um ponto fulcral ao ponto de vista da emancipação política. Fala-se da forte influência da sociedade política na sociedade civil, o que impede a transformação do OP em “instrumento que efetivamente democratize a gestão pública. Esse fator impede o “aprofundamento da democracia””. Pelo que se observa, aprofundar a democracia, aos olhos do autor, significa menor influência do Estado sobre a sociedade civil, que caso ocorresse provocaria mudanças na participação da população quanto à distribuição de recursos orçamentários. No âmbito do trabalho dissertativo que ora se desenvolve se encontra a preocupação em redistribuir os recursos do orçamento, o que aliás foi verificado em Porto Alegre, segundo diz Marquetti (2003), que atestou a redistribuição dos recursos orçamentários em prol de parcelas menos favorecidas da população no período em que por lá existiu o OP.

**“... A participação no OP-VC de uma pequena parcela da população municipal, aliada com uma presença expressiva de delegados filiados aos partidos políticos da coligação que governa o município há quinze anos, é um indicativo da forte influência da sociedade política junto ao OP, ao tempo em que não se amplia a participação da sociedade civil de modo a tornar o OP-VC um instrumento que efetivamente democratize a gestão pública. Esse fator impede o chamado “aprofundamento da democracia” através do OP-VC, uma vez que não se observa um aumento da participação popular nas decisões sobre a distribuição dos recursos orçamentários...”(NOVAES, 2011, p.171).**

Aqui, de forma explícita, a maneira como funcionou todo o processo, ainda nas palavras conclusivas de Novaes (2011). Na verdade, já se viu abertamente o porquê do orçamento participativo em Vitória da Conquista: obtenção de apoio político por parte do poder público na luta contra “opositores” institucionais. Cabe ver se tal fato não colocou em risco o objetivo maior visado pelas experiências de OP: causar participação social. Ou seja, maiores níveis de democracia, entendida esta como participação efetiva da sociedade na gestão do Estado.

**“... Depreende-se na análise da participação social na gestão municipal de Vitória da Conquista a existência da vontade política dos dirigentes municipais em implantar o orçamento participativo e outras formas de participação popular, levando à ampliação da participação social na gestão local, mas também há evidências que tal abertura à participação foi concebida enquanto estratégia de obtenção de apoio junto a segmentos mais amplos da população municipal de modo que a gestão fosse capaz de implantar as medidas administrativas e políticas que considerava necessárias...” (NOVAES, 2011, p.172).**

A crítica revelada abaixo é significativa, pois voltada para todo o período de tempo durante o qual vigorou em Conquista o OP. Destaque aos adjetivos “insatisfação”, “frustração” e “descrédito” dirigidos ao processo que se pretende democratizante das relações estado e sociedade civil, além do “parcialmente” quanto aos graus de democracia na gestão pública conseguidos.

**“... Considerando a evolução do OP-VC, suas dificuldades e reveses, o caráter da participação popular nas suas plenárias, fóruns e congressos, é possível afirmar que o orçamento participativo em Vitória da Conquista contribui apenas parcialmente com a democratização da gestão pública municipal, pois não consistiu no principal instrumento de uma efetiva participação da população na definição das políticas públicas e na aplicação dos recursos públicos. O OP-VC não atingiu, ao longo dos seus quinze anos, uma ampla participação entre os diferentes segmentos da sociedade civil, não foi capaz de realizar regularmente os seus congressos anuais**

e nem garantiu o atendimento das demandas populares aprovadas em seus fóruns, gerando insatisfação, frustração e descrédito junto a alguns segmentos da população, notadamente em algumas áreas urbanas...” (NOVAES, 2011, p.172)

“... Além disso, avaliando a possibilidade de o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista favorecer a construção de um modelo de gestão pública societal, enquanto projeto político de ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política municipal, que possibilite um maior controle sobre as ações estatais e rompa com o monopólio estatal na definição e implantação das ações públicas, tal possibilidade não se confirmou. Isso porque não é possível dizer que o OP-VC foi capaz de elaborar estruturas e canais que viabilizassem uma ampla participação da sociedade civil do município e um maior controle social sobre a gestão pública, a ponto de caracterizar o Governo Participativo de Vitória da Conquista como um modelo de gestão societal. O Governo Participativo, considerando a realização do OP-VC, não pode ser definido com uma “administração pública co-gestionária” (PAES DE PAULA, 2005b), capaz de ceder espaços para a participação popular na definição de programas, projetos ou mesmo na gestão de serviços públicos, uma vez que se observa em Vitória da Conquista uma centralização do processo decisório no aparelho de Estado...” (NOVAES, 2011, p.172)

Por fim, segue transcrito, também segundo palavras que buscam a conclusão de tudo aquilo que Novaes (2011) discutiu. Dada a loquacidade de que o mesmo se reveste, fica o possível leitor com as próprias palavras do autor. Aliás, algo poderia ser destacado, principalmente porque revela quanto ao OP de Vitória da Conquista traços importantes apontados por Navarro (2003). “Clientelismo de quadros ou partidário” como “fator impeditivo da “publicização do orçamento” são os termos utilizados pelo ilustre pesquisador, o que está ligado à atração que a sociedade política exerceu em Conquista sobre o orçamento participativo. Um contra-senso, portanto.

“... Dessa forma, o OP-VC favoreceu a ampliação da base social da sociedade política, atraindo apoios junto aos movimentos sociais e comunitários, permitindo a emergência de lideranças que passaram a influenciar suas comunidades, a colaborar voluntariamente com a gestão municipal, ou mesmo a ingressar no projeto político dominante no município através do engajamento partidário, da disputa eleitoral, da integração de equipes da prefeitura municipal, favorecendo eleitoralmente à coligação partidária à frente da gestão municipal em seus projetos políticos, como a eleição de seus candidatos e as sucessivas reeleições à Prefeitura Municipal. Esse quadro do OP-VC põe em risco a sua legitimidade enquanto instrumento da democracia participativa, de construção de um tipo diferente de Estado, onde cidadãos organizados poderiam superar a exclusão social e política e promover a transparência e a responsabilização (WAMPLER & AVRITZER, 2004). Por outro lado, a ampliação desse quadro poderia gerar o que Navarro (2003) classifica de “clientelismo de quadros ou partidário”, um fator impeditivo da “publicização” do orçamento participativo...” (NOVAES, 2011, p.173).



“... No tocante à dimensão institucional e administrativa do OP-VC e do pressuposto (hipótese) de que o orçamento participativo não está diretamente relacionado ao aumento da eficiência administrativa da gestão municipal, o presente estudo apresentou evidências da falta de “efetividade deliberativa” do OP. A pesquisa sobre o orçamento participativo em Vitória da Conquista demonstrou muitas falhas em sua realização, dificuldades para definir adequadamente as prioridades de cada comunidade ou bairro, que são insuficientemente discutidas, bem como a aparente incapacidade de definir as grandes prioridades para a cidade, o que pode decorrer da sua limitação enquanto um instrumento efetivamente deliberativo. Também ficou evidente a ausência de prioridade pela gestão municipal a algumas das deliberações do orçamento participativo, o que não condiz com a defesa de uma democracia participativa e nem indica a configuração de uma gestão pública societal...” (NOVAES, 2011, p.173).

“... A ausência de discussões sobre os custos das obras necessárias e dos recursos municipais disponíveis para investir em cada orçamento anual, os atrasos na execução das obras aprovadas, assim como a indefinição dos prazos necessários para atender às demandas aprovadas, aliadas à falta de mecanismos de acompanhamento e fiscalização do cumprimento das deliberações, indicam que o orçamento participativo não apresenta claramente os seus resultados, não demonstra com exatidão quais demandas podem ser atendidas, e em que período, bem como as demandas que não serão contempladas. Dessa forma não é possível associar o OP-VC com uma possível eficiência administrativa da Prefeitura Municipal, pois o instrumento não é capaz de orientar adequadamente a gestão municipal no atendimento das demandas prioritárias da população e na correta aplicação dos fundos públicos...” (NOVAES, 2011, p.174).

A seguir, vinculações entre o OP de Vitória da Conquista e elementos do patrimonialismo. Em contraposição a algo que pretensamente portava o futuro sob a forma de maiores níveis de democracia participativa, a volta a épocas históricas que deveriam estar sendo superadas e desconstruídas, na opinião do autor do trabalho dissertativo que analisa este constructo baiano.

“... Além disso, a recente decisão do Prefeito Municipal de destinar recursos do orçamento para emendas de vereadores pode ser entendida como um retrocesso na tentativa de aprofundamento da democracia participativa em Vitória da Conquista, pois significa o enfraquecimento do OP-VC e pode aumentar o seu descrédito junto a alguns segmentos da sociedade civil. Esta medida pode trazer para o campo do orçamento municipal práticas muito comuns no processo de decisão da aplicação dos recursos públicos observadas em diversos momentos na história brasileira, a exemplo das denúncias envolvendo a liberação de recursos do orçamento da União mediante as emendas parlamentares, o que nos faz pensar no “resgate” de elementos do patrimonialismo frente às tentativas de modernização da gestão pública brasileira, que estaria assim convivendo com a tentativa de implantação de uma democracia participativa (PINHO, 1998)...” (NOVAES, 2011, p.174)

“... Para estudos futuros do OP-VC, recomenda-se a investigação dos valores investidos no atendimento das suas demandas e o seu impacto no orçamento do município, o que poderia indicar melhor o papel que o OP representa na aplicação dos re-

**cursos públicos. Alguns aspectos do funcionamento do OP-VC foram apontados pelo presente estudo como entraves a um maior alcance do mesmo, como o reduzido tempo de discussão das necessidades e prioridades de cada comunidade, a falta de maior clareza quanto às demandas que podem ser atendidas e o prazo para tanto, a indefinição dos recursos disponíveis para investimento, além da falta de prioridade ao atendimento de demandas aprovadas. Nesse sentido, uma revisão da metodologia ou do desenho institucional do OP-VC poderia contribuir para aperfeiçoar o seu funcionamento, fazendo dessa instância um mecanismo capaz de efetivamente democratizar a gestão pública do município... ”( NOVAES, 2011, p.174).**

De pronto, os conquistenses se propuseram este projeto objetivando analisar as possibilidades de “democratizar a gestão pública municipal”, num contexto dominado por propostas tendentes a construir no Brasil novo formato de Estado, a saber, o Gerencial. Especificamente, era um campo de luta entre ideias opostas, ambas com entendimentos próprios acerca do papel a ser exercido pelas estruturas estatais, tanto que do outro lado se colocavam aqueles que defendiam uma visão alternativa ao predomínio do mercado enquanto alocador de recursos. Para estes, o Estado se fazia muito necessário na indução do crescimento e do desenvolvimento econômico.

Ao lado disso, havia também ideias inovadoras quanto à gestão pública. Ambicionava-se a construção de “uma gestão pública societal”, algo existente num contraponto ao Estado Gerencial. A busca se concentrava em modelos de gestão pública articuladores das faces sociedade civil e sociedade política, estes já bastante conhecidos no presente estudo. Ao evitar modelos incentivadores da concentração de poder no Estado, tornavam-se comuns a esta alternativa expressões como “conselhos gestores de políticas públicas”, “fóruns temáticos”, “o orçamento participativo”, que se colocavam assim como partes componentes das ideias societárias, além de outras tantas. À sociedade civil deveria caber papel fundamental no processo de gestão da coisa pública, cujo símbolo maior eram, até aquele momento, as estruturas estatais.

Analisando as condições iniciais de existência da administração participativa na Cidade do Sudoeste da Bahia, são apontadas algumas particularidades. Primeiramente, que não se tratou de algo com fim em si mesmo. Essa forma nova de administrar a cidade mostrou-se depois como responsável por solucionar “uma crise política, administrativa e financeira da prefeitura municipal”. Da mesma forma que se deu em Lages e Porto Alegre, casos analisados anteriormente, havia problemas financeiros instalados na

própria estrutura do Estado, além de outros, como a oposição ferrenha da Câmara de Vereadores e dos governos estadual e federal – a prefeitura era gerida pelo PT e os governos estadual e federal faziam-lhe oposição, por mais anti-institucional que isso possa parecer. Assim, almejava-se a conquista do apoio popular que driblasse tais empecilhos, dado que faltava no contexto da administração à época existente.

Tratando especificamente a experiência de OP, o autor traça de início um perfil diversificado da localidade municipal local, abordando desde características estritamente econômicas, até históricas, passando pelos indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano. São resultados que podem ser apontados deste processo, segundo Novaes (2011). Em primeiro lugar, que o OP contribuiu pouco na democratizar a gestão pública do município. Ao longo de seus quinze anos de existência, não logrou funcionar regularmente, convocando seus fóruns; deixou de atender demandas da população que haviam sido discutidas em assembleias; não se constituiu em canal direto para a participação ordinária da sociedade civil nos assuntos do município. Acima de tudo, passou ao largo de ser o embrião de formas societárias de exercício do poder, o que resultou em “insatisfação, frustração e descrédito junto a alguns segmentos da população, notadamente em algumas áreas urbanas...” (NOVAES, 2011, p.172).

Quanto ao alargamento da base de apoio ao Estado dele decorrente, houve sim a atração de lideranças que passaram a atuar de maneira militante em prol do projeto político que dominava a cidade, o que, longe de ser um resultado positivo, significou justamente o afastamento daqueles ideais que embasaram o OP. Em lugar de reforço da democracia participativa, houve, sim, reforço da democracia representativa, fato que é, em si, o reforço do modelo de Estado que predomina atualmente. Citando Navarro, que fez estudo da experiência participativa porto-alegrense juntamente com Avritzer (2003), emergiu deste quadro o ““clientelismo de quadros ou partidário””, um fator impeditivo da ““publicização” do orçamento participativo””...(NOVAES, 2011, p.173).

No tocante à “eficiência administrativa” da gestão municipal decorrente do OP, registre-se terem os acontecimentos apontados para resultados muito distantes deste ideal. Através de pesquisas realizadas junto à população, verificou-se...

**“... a ausência de discussões sobre os custos das obras necessárias e dos recursos municipais disponíveis para investir em cada orçamento anual, os atrasos na execução das obras aprovadas, assim como a indefinição dos prazos necessários para atender às demandas aprovadas, aliadas à falta de mecanismos de acompanhamento e fiscalização do cumprimento das deliberações...” (NOVAES, 2011, p. 174).**

Ou seja, não trouxe eficiência à gestão pública o advento do OP, “... pois o instrumento não é capaz de orientar adequadamente a gestão municipal no atendimento das demandas prioritárias da população e na correta aplicação dos fundos públicos...” (p.174). Mas, ao contrário do que possa parecer, o pesquisador em foco se mostra um tanto otimista com o orçamento participativo, pois afirma ser de bom alvitre uma revisão metodológica “ou do desenho institucional” a fim de dar a ele maior efetividade para “democratizar a gestão pública do município” (p.175).

Aqui, então, se encerra a tentativa de captar alguns dos momentos mais importantes desse terceiro dos mais importantes casos de orçamento participativo trabalhados neste texto dissertativo, segundo a visão de Novaes (2011). Desde já, ressalte-se o importante trabalho realizado, principalmente quanto à quantidade de documentos lidos e ao período abrangido. Percebe-se ter havido afinco na empresa, comprometimento somente justificado por pesquisadores imbuídos fortemente do desejo de desvendar a realidade por meio do ir além da aparência dos fenômenos sociais. Já partindo para a conclusão desta parte empírica, portanto, lança-se mão de mais alguns complementos ilustrativos do constructo aqui em análise.

Pela abrangência que pretendeu dar ao seu trabalho, valeu relatar aqui, de forma resumida, o texto de Costa (2010), que publica texto bem interessante a respeito do orçamento participativo, principalmente pela alegada tentativa de sintetizar duas décadas de aplicação em contexto social brasileiro. Segundo conta, a fonte de pesquisa utilizada foram 43 artigos, tendo sido visto o acontecido em 23 municípios do Brasil inteiro, pertencentes às cinco regiões geográficas. Desses, 53 prefeituras eram administradas pelo PT; 13, PSDB; 11, PSB; 9, PMDB; por fim, 8, PDT. Além disso, 29% dessas cidades possuíam até 20.000 habitantes; 32%, entre 20.001mil e 100 mil ; 31%, de 100.001 a 500 mil; 4%, no intervalo de 501.000mil a 1,0 mi, ficando outros 4% acima desse limite. De pronto, percebe-se, por meio dos dados, que a experiência foi, no

período de análise, hegemonizada pelo PT, muito embora compartilhado por partidos de toda ordem ideológica.

Ao lado disso, a estudiosa revela outros dados interessantes. Diz, por exemplo, que no período compreendido entre 1989 e 2004, dos 18% da receita orçamentária total requisitada para OP em Porto Alegre, 100% eram deliberados e discutidos pela população. Ao passo que em outra grande cidade, Belo Horizonte, dos 8,3% da mesma forma demandados, 37%, restritos aos investimentos, o eram. Em Recife, dos 5,37% da LOA assim comprometidos, 100% do Plano de Investimento eram debatidos pela população. De uma forma geral, este último dado se repetiu nas cidades de Betim, Vila Velha, Franca, Santo André e Volta Redonda. Na conclusão, revela que “os municípios analisados não conseguiram atingir sequer a fase de efetividade. Em outras palavras, as práticas participativas são, ainda, marginais na cultura política nacional...” (p.27).

Enfim, as várias experiências de administração participativa exibiram traços próprios e característicos, bem como a maneira através da qual se deram. De forma geral restam desafios de ordem prática em seu encaminhamento, sendo um deles de grande controvérsia: a institucionalização do processo. Enquanto os parlamentos locais possuem a seu favor as normas do Estado garantindo-lhes não somente o dever, mas o direito de legislar sobre verbas e políticas públicas, não há semelhante amparo àquela inovação. De outro lado, discute-se se a institucionalização não significaria um afastamento dos ideais do OP quanto ao *empoderamento* da sociedade civil. A sua implantação depende hoje das decisões tomadas pelo grupo político que ascende ao governo, o que torna o processo um acontecimento eventual. Seria outro desafio o assentimento das sociedades locais à experiência, pois se trata de fundamental importância estarem mobilizadas.

De qualquer maneira, este tipo de concepção na distribuição de recursos e elaboração de políticas públicas passou a constituir-se numa contribuição original às ciências sociais, mais especificamente, à ciência política. Nascia uma maneira alternativa àquela utilizada largamente no território nacional no tocante à organização dos orçamentos públicos. Santos e Avritzer (2003), estudando processos contra-hegemônicos semelhantes ocorridos em outras partes do mundo, afirmam:

**“..., é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete à teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implantam as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva...” (SANTOS & AVRITZER, 2005, P. 57).**

Registre-se aqui, aliás, diferença marcante entre os dois tipos de orçamento: a maneira através da qual os sujeitos envolvidos se sentem instados a participarem, a qual emana influências fundamentais à existência dos dois formatos. No orçamento público formalista os responsáveis diretos pela construção da proposta a ser enviada ao respectivo parlamento percebem salários regulares e devolvem em troca os serviços prestados ao Estado. Contam com carreira estável, na maioria das vezes, e possuem à sua disposição treinamento específico para o exercício de suas tarefas de planejamento. Por fim, conformam um corpo estável de técnicos, com estrutura montada, fazendo do seu trabalho o móvel de sua vida profissional.

Passa-se algo diferente quanto ao OP. Embora contando com direção e iniciativa governamentais, essa depende da mobilização social para acontecer. Ou seja, pessoas, com as mais diferentes históricas, e nos mais variados contextos, precisam abrir mão de parte de seu tempo para se dedicar aos trabalhos nas assembleias populares. Larga discussão teórica se abre neste da análise, da qual seriam exemplo os estudos de Putnan (2002), sobre a realidade Italiana. Este afirma que embora a modernidade seja eficiente para explicar diferenças de desenvolvimento econômico entre diferentes regiões italianas, não o era para fazer o mesmo quanto ao nível de desenvolvimento interno dessas regiões.

O pesquisador estadunidense, assim, conclui ser outra a explicação. Baseado num longo debate teórico que coloca em lados opostos liberais e humanistas cívicos, e centrando-se em Alexis de Tocqueville com sua obra “Da Democracia” na América, afirma ser o grau de civismo presente na sociedade a hipótese explicativa. A teoria do capital social, assim, se constitui numa questão teórica recorrente em sua obra, embora seja um conceito relativamente moderno. D’Araújo (2003) registra que os Gregos viam como inescapável a correspondência entre as leis e as instituições de um povo e “suas crenças,

suas tradições e seus hábitos” (idem, p. 41). Segundo a mesma autora, foi Montesquieu o responsável por avançar bastante nesse ponto de vista, ao não admitir arranjos institucionais apartados dos contextos nos quais nascem.<sup>4</sup>

Avritzer (2003), analisando o mesmo aspecto, aponta como o OP na capital do Rio Grande do Sul dependeu do que chamou de associativismo comunitário “na capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta participativa e na capacidade de democratizar a relação entre Estado e Sociedade Civil...” (p.46). Estendendo um pouco a análise, este autor diz ainda que o orçamento participativo prescinde de algum nível de tradição associativa – casos da grande Porto Alegre e da cidade de Icapuí, sendo incapaz de gerá-la nos lugares em que não existe (idem, ibidem). Registre-se, contudo, que este estudioso não usa o termo capital social para explicar as mobilizações espontâneas da sociedade civil em prol dos interesses coletivos.

Vitale (2008), vinculando participação social e orçamento participativo, aponta o viés em prol da democracia participativa contido na Carta Magna de 1988, afirmando, aliás, “... A Constituição Federal de 1988 afirma pela primeira vez na história brasileira a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República...” (VITALE, 2008, p. 1149). Nestes termos, abre-se caminho a experiências para além da democracia representativa, tanto mais que a mesma estudiosa afirma, mais adiante, que “... No Brasil, a experiência política e social de implementação das diretrizes trazidas pela Constituição de 1988 tem sido realizada, principalmente, por meio (...) dos conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo...”. (Idem, 1150).

De pronto, caberia uma última consideração. A de saber dos móveis do protagonismo político, entendendo-se este como ação da sociedade civil. Sem embargo, no contexto das discussões em torno ao Fórum Social Mundial, Espinheira (2011) faz importante reflexão a respeito, elucubrando de início sobre o desejo e a vontade como móveis para

---

<sup>4</sup> Alexis de Tocqueville, aristocrata francês que escreveu sobre a realidade da sociedade civil estadunidense, observava o estudioso o hábito que possuíam aqueles sujeitos de se reunirem em associações as quais podiam ser voltadas aos mais variados fins, de educacionais a religiosos. Outro ponto característico por ele observado dizia respeito à grande circulação de impressos, a qual demonstrava existir liberdade de imprensa, algo importante para a conformação de uma sociedade civil.

o agir. Incontinenti, cita a nossa Carta Magna, na parte em que se fixa que o poder no Brasil emana do povo, e que seria exercido de forma direta ou por meio de representantes eleitos. Ora, não realizado o ideal do exercício direto, restam as eleições e os representantes. Assim, “Sabemos que pouco podemos fazer diretamente, já que pertencemos á sociedade civil, à massa da população na sua diversidade de interesses, enquanto as coisas para acontecerem precisam das formalidades burocráticas do aparato institucional” (ESPINHEIRA, 2011, p. 149).

**“O nosso querer, a nossa vontade, pode resultar em práticas concretas sem que sejamos nós os executores diretos, os que *fazem*. A maioria das pessoas é constituída de fazedores de coisas que não querem, que não desejam, mas que as fazem porque são levadas a fazê-las. Por exemplo, os trabalhadores em geral, que trabalham pelo salário e não pelo sentido existencial do que fazem...” (ESPINHEIRA, 2011, P. 149)**

É novamente Avritzer (2005) que se pronuncia, desta feita na seara ideais democráticos e cidadania no Brasil. Associando sociedade brasileira e democracia, diz que “o processo de modernização brasileiro (...) não conseguiu (...) lidar com as necessidades mais prementes do país”, o que resultou na “baixa adequação de serviços públicos na maior parte das cidades brasileiras”. Dois fatores, em sua visão, explicariam tal fato. Focalizando o período que vai de 1930 a 1984, afirma serem eles “o baixo nível de organização da população (...) e a fortíssima tradição clientelista, com suas repercussões no sistema de distribuição de bens públicos; O segundo está relacionado à predominância de uma tradição clientelista em nível local...” (p.571).



## 5. Comentários Críticos

Para dar cabo da presente pesquisa, analisaram-se principalmente três experiências de orçamento participativo acontecidas no Brasil, as quais se localizaram esparsas e relativamente equidistantes no tempo. A primeira, na cidade de Lages (SC), da década de 1970; a segunda, da década de 1990, em Porto Alegre, de longe aquela que atingiu maior nível de publicidade no país e no exterior, conforme amplamente divulgado na imprensa; finalmente, a terceira, realizada no interior da Bahia – Vitória da Conquista, entre o final dessa década e o da seguinte – 1997 a 2011. Nessas três, e em outras, tentou-se verificar a possibilidade de emancipação social a partir do envolvimento da sociedade civil no processo. Escusado dizer que o OP se dá tendo por base atores diversos daqueles que no Brasil vem construindo o orçamento e as políticas públicas ao longo dos últimos anos.

Em Lages, talvez por circunstâncias históricas particulares, tudo acontece sob o nome de administração participativa, outra expressão, mais ampla, para administrações públicas feitas com a participação da sociedade civil. Ali, por iniciativa de um prefeito pertencente aos quadros do PMDB, a população foi convocada a administrar a cidade por meio de associações e movimentações comunitárias. Partindo de aspectos da cultura local, prenhe do ímpeto para a participação, segundo Alves (1988) – algo presente na teoria do capital social de Putnan, obra bastante posterior, aliás - a prefeitura, a fim de driblar dificuldades financeiras emergidas, de mais a mais, no âmbito do sistema de financiamento dos municípios, e reconhecendo nestes e na “força do povo” as causas para a superação das dificuldades locais, descentraliza a gerência. E consegue, segundo conta Alves (1988), resultados positivos nesse sentido, embora este, retratando a experiência, não se ilude, citando para tanto as limitações próprias da estrutura estatal como um todo. Por sinal, é típica da análise assim feita uma exposição das relações de classe em que se localiza o experimento, incrementada por noções de conjuntura política – vivia-se em plena ditadura militar no Brasil.

A administração participativa da cidade catarinense, assim, nasce por causa de dificuldades financeiras da prefeitura local, a partir de iniciativas de um prefeito imbuído de ideais municipalistas. Resolve alguns dos problemas mais imediatos, mas encontra-se limitada por estruturas maiores, as quais constroem a todos os municípios

não somente por questões conjunturais, mas estruturais. Além do mais, a forma comunitária encontrada pela cidade de Lages é obra de uma gestão, que poderá mais tarde ser abandonada se passar a ser outro o conjunto de ideias o município catarinense – supondo-se que haja vantagens na institucionalização do processo. Isso, possivelmente, traria de volta todos os problemas parcialmente superados, o que demandaria novamente novos esforços para um novo recomeço sobre as velhas bases representativas. Quanto à população, no entanto, esta teria exercitado ou mesmo aprendido a importância de mobilizar-se em prol de causas coletivas, sendo, este, talvez, o efeito mais importante e duradouro da experiência.

Porto Alegre foi, de longe, a cidade que sediou a experiência mais divulgada de OP. Aconteceu na primeira gestão do PT à frente da prefeitura, quando intenso movimento popular desembocava do período político vivido anteriormente. E tratou-se de algo bastante desorganizado no início, encontrando depois os vencedores do pleito eleitoral sérios problemas para dar conta dos compromissos assumidos em eleição. É que inexistiam recursos financeiros nos caixas da prefeitura, e as demandas se acumulavam ano após ano, tendo o novo prefeito, com sua equipe, que providenciar uma urgente reforma tributária. Após conseguir realizá-la, deram consequência àquilo que foi decidido pela população, a tempo de não perderem todo o apoio popular de que desfrutavam. Pode-se dizer que deu certo a empresa ali realizada, haja vista a quantidade de vezes que se reelegeu o mesmo o mesmo grupo político para reger os destinos da cidade gaúcha.

Segundo conta a literatura pertinente, lastreava aquela ideia de OP naquele município a crise que atingia em cheio o Estado enquanto estrutura política. Não somente não havia recursos financeiros para atender as demandas da sociedade por bens e serviços públicos, como também o ente político havia construído enorme distanciamento relativamente à população, transformando-se em algo opaco e autodirecionado. Entendido como um caminho, não como um fim em si mesmo, o orçamento participativo nascia com a incumbência de criar um espaço público diferente dos que já existiam. Ou seja, algo nascido do Estado, mas não estatal, embora, ao mesmo tempo, em constante comunicação institucional com o legislativo e o judiciário. Necessitava-se de reformar o Estado, reformando também a democracia, de modo que o jogo eleitoral

permitisse a ascensão ao poder de forças diversas, evitando o completo domínio de setores sociais específicos.

Havia também outros aspectos bem importantes de serem aqui ressaltados. Almejavam-se, com a realização das reuniões de orçamento, ganhos explicitamente políticos quanto à sociedade civil. Primeiramente, os cidadãos não somente passariam a exercitar características não passivas diante do Estado, participando ativamente dos destinos comuns, como também contribuiriam com a construção de opiniões diversas daquelas fartamente veiculadas pela mídia prevalecente. Ou seja, era outra função do OP servir de fonte de notícias paralelas ao que os meios de comunicação divulgavam, o que em si gerava condições para novas hegemonias. Enfim, ressalta aos olhos no experimento de Porto Alegre as fortes ambições nele depositadas, acima de tudo quando ao alcance que poderia alcançar aquela forma não centralizada de se administrar cidades. Tudo dentro do âmbito do Estado, constructo a ser reformado para funcionar melhor, segundo pensavam, embora pairassem ares e desejos por consequências que fossem além do curto prazo e médio prazo.

Levando-se em conta o processo e as perspectivas deste trabalho, a propósito, ficaram algumas dúvidas sobre o que pensavam acerca do Estado e do alcance do orçamento participativo Genro & Souza (1997). Comparando-se com a noção esboçada por Moreira Alves a respeito da administração participativa, pergunta-se porque imaginavam conseguir reformar as históricas estruturas estatais a partir de um instrumento avançado do ponto de vista da democracia, mas muito limitado quanto ao alcance. Dadas as estruturas de classes e a histórica separação entre os dois entes – Estado e Sociedade Civil, que poder teria algo nascido num contexto já definido por determinações tão marcantes? A dúvida só aumenta quando se leva em conta as ambições planetárias dirigidas ao OP, pois se trataria de sociedades as mais díspares possíveis todas aquelas situadas ao redor do mundo. Ressalva, no entanto, se faça ao entusiasmo que deve ter tomado conta destes dois articuladores diante da alvissareira novidade, num contexto pós-ditadura militar.

Não se sabe se por causa dos narradores, aliás, verificaram-se sensíveis diferenças entre o orçamento participativo de Porto Alegre e a administração participativa de Lages. Enquanto esta se espalhou em meio a toda a população, aquela ficou restrita a círculos,

tendo inclusive tal característica gerado críticas de estudiosos (NAVARRO, 2003). Se se pensa em democratização da vida da *civitas*, resta lógico dizer ter sido a lageana mais ampla, supondo-se que se possa igualar administração participativa e orçamento participativo. Em Lages se utilizaram cooperativas e associações para se driblar a falta de recursos financeiros de que padecia a cidade, artifício per si descentralizado por excelência. Para que acontecessem, independia-se de chamamentos a participações em reuniões amplas e assembleias, por mais intensos que fossem aqueles. Era a própria população como um todo que tomava conta da cidade e de seus problemas. Uma rua sequer não seria, por exemplo, asfaltada, sem a colaboração direta dos moradores da rua. Mesmo com todo o avanço desta experiência do ponto de vista da participação social, veja-se, no entanto, que a mesma aconteceu sem incomodar entes à época pouco afeitos à democracia - os militares, o que somente veio a ocorrer quando o prefeito se pronunciou sobre greves. Na perspectiva deste trabalho, como reformar ou mesmo mudar o Estado a partir do OP?

Finalmente, o caso de Vitória da Conquista, desta feita não situado na Região Sul do Brasil. Acontecida a partir do final de década de 1990 o primeiro decênio deste século, mostra-se *sui generis* não somente pela longevidade – 13 anos, como também pela imagem produzida no cérebro de pesquisadores. De pronto, trata-se de experiência também utilitária, pois passava por dificuldades políticas e financeiras a gestão recém-eleita à frente da prefeitura, diante de Câmara de Vereadores com maioria oposicionista e dos governos estadual e federal, governados por partidos de campo político adverso – por mais diferente que isto possa parecer. Tal como se viu há pouco, tratou-se de um experimento que, por várias vezes, reforçou os laços entre a sociedade política e a sociedade civil. Acima de tudo, não conseguiu formatar uma gestão pública *societal* – com maior poder à sociedade civil.

Conforme se ressaltou, no entanto, ficaram os efeitos gerados na população com o hábito de reuniões e assembleias em prol da discussão da *civitas* conquistense. Muito embora tenham sido muitas as críticas ao processo, de fato houve mobilização da sociedade, o que potencializou o seu protagonismo.

## **6. Considerações Finais**

No presente texto dissertativo quis-se testar principalmente a hipótese relacionada à condição de as experiências de orçamento participativo gerarem emancipação social, nos marcos do que definiu por emancipação o intelectual Mészáros (2004), tendo por base Karl Marx. Para tanto, partiu-se daquilo que escreveu Boaventura dos Santos acerca do mesmo assunto, levando-se em consideração alguns dos questionamentos levantados por ele. Elegeram-se tanto a pergunta sobre o que é emancipação social, quanto às correlações existentes entre este termo e instituições sociais e históricas como o Estado.

Sem embargo, naquele autor o Estado atual é visto como algo que aliena, que separa o indivíduo da possibilidade de tomar decisões que importem em consequências para além dos cânones de realidade estabelecidos. Dividida a sociedade em classes, essa estrutura garante por meios diversos a reprodução do sistema econômico vigente, a partir da política deliberada de deixar à parte das grandes medidas setores específicos da sociedade. Tendo-se em vista que as experiências de orçamento participativo aqui estudadas trazem em comum o seu reforço estatal, forçoso se faz admitir, neste marcos, o quão distante se encontram as mesmas da emancipação social, concebida como atributo de sociedades onde a democracia seja definida da forma mais ampla possível, tanto na forma quanto no conteúdo.

Quanto às maneiras de se conquistar a emancipação social, percebeu-se o quão incerto é, dadas as várias interpretações que se fazem das mudanças e transformações históricas, indo de rupturas violentas a processos reformistas, com ou sem possibilidade de controle por parte de forças políticas determináveis. Sabe-se apenas que para tal acontecer é necessário que inexista o Estado, pois que ele se tornou historicamente empecilho no caminho da sociedade civil em direção a níveis mais elevados de liberdade e de democracia. E que na sociedade civil residem os germens das metamorfoses possíveis naquelas estruturas, haja vista o entendimento contemporâneo acerca do termo. Indivíduos, mesmo se movendo no âmbito de assuntos particulares, dedicam-se a atividades que as extrapolam, as quais podem mesmo atingir níveis reivindicatórios profundos. O orçamento participativo implica necessariamente a

existência de mobilizações sociais em prol de um fim coletivo, organizadas a partir desses indivíduos numa coletividade.

Mas a busca por esse ideal deixa rastros outros. Um deles é o protagonismo político, atributo resultante de certas conformações históricas ou emergido socialmente a partir da provocação de atores sociais, ambos potencializados por mobilizações como as de OP. Tal, sim, é perfeitamente possível, na medida em que as experiências de administrações participativas implicam estímulos à democracia participativa, algo que só ocorre com ampla mobilização social e envolvimento político. Está aí um fenômeno palpável, muito embora se tenha visto aqui que as iniciativas para as mobilizações comentadas tenham partido do Estado, o que em si é um risco à continuidade do processo, dadas as contradições historicamente apontadas entre Estado e sociedade civil.

## 7. Referencial Bibliográfico

**ALVES, M. M.** *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 8ª edição, 1988 [on line].

**AVRITZER, L.** *Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*. In: **SANTOS, B.** (Org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

**AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.** (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

**BAIARDI, A.** *A Nova Relação Estado/Sociedade no Controle das Despesas Governamentais*. 2000. No prelo.

**BENDIX, R.** *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1996.

**BOBBIO, N.** *Dicionário de Política*. Brasília, DF: Ed. UNB, 1986.

**BOTTOMORE, T.** *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1988.

**BRESSER PEREIRA, L.C.** *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo, Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

**CERQUEIRA, L.** *Florestan Fernandes – vida e obra*. São Paulo, Expressão Popular, 2004.

**COSTA, D. M. D.** *Vinte Anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros*. São Paulo, Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.15, n.56, 2010 [on line].

**COUTINHO, C.N.** *Marxismo e Política : a dualidade de poderes e outros ensaios*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

**COUTINHO, C.N.** *Gramsci. Um Estudo Sobre Seu Pensamento Político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

- D'ARAÚJO, M. C.** *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- ENGELS, F.** *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Leandro Konder. In: MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas, Volume 3*. São Paulo: Alfa-Omega, s/d.
- ESPINHEIRA, G.** *O Livre Pensamento nos Fóruns Sociais: teoria social crítica e economia política contemporânea/* Gey Espinheira, Fábio Guedes, Álvaro Gomes. – São Paulo: Anita Garibaldi, 2011.
- FARIA, C.F.** *Democracia Deliberativa: Habermans, Cohen e Bohman*. , Lua Nova nº 50, 2000.
- FIORI, J.L.** *Os Moedeiros Falsos*. 4ª edição, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998.
- GENRO, T.; SOUZA, U.** *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIACOMONI, J.** *Orçamento Público*. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2002.
- GRAMSCI, A.** *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2001.
- HUBERMAN, L.** *A História da Riqueza do Homem*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 21 edição, 1986.
- LAKATOS, E.M. & MARCONI, M.A.** *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Editora Atlas S.A, 1992.
- LÊNIN, V.I.** *O Estado e a Revolução*. 2ª edição, São Paulo, Editora HUCITEC, 1987.
- LIMONGI, F.** *Presidencialismo e governo de coalizão*. In: L. Avritzer e F. Anastásia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- MARQUETTI, A.** *Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre*. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.



**MEYER, V.** *O Estado Capitalista de Volta às Origens?* (Uma abordagem crítica ao Estado contemporâneo). *Sitientibus*, Feira de Santana-Ba, n.21, p.69-87, jul./dez. 1999.

**MÉSZAROS, I.** *O Poder da Ideologia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

**MOORE JÚNIOR, B.** *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: senhores e camponeses na construção do novo mundo*. Lisboa: Edições Cosmos, 1967.

**NAVARRO, Z.** *O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico*. In: **AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.** (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

**NOVAES, F.S.** *O Orçamento Participativo de Vitória da Conquista – Ba: uma gestão pública societal?* 07 de dezembro de 2011, Escola de Administração da UFBA. Salvador, 07 de dezembro de 2011.

**OFFE, C.** *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

**PUTNAN, R.** *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

**PISCITELLI, R.B.** *Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública [et al.]*. – 7. Ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

**SADER, EDER.** *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição, 2001.

**SÁDER, EMIR.** *Para outras Democracias*. In: **AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.** (Orgs.) *A Inovação Democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

**SANTOS, B.** (Org.) *Introdução Geral à Coleção*. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

**SANTOS, B. de S. & AVRITZER, L.** *Introdução: para ampliar o cânone democrático.* In: *SANTOS, Boaventura (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

**SILVA, M.K.** *A Expansão do Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados.* In: **AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.** (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.* São Paulo: Cortez, 2003.

**TEIXEIRA, A. C. C.** *O OP em Pequenos Municípios Rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência.* In: **AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.** (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.* São Paulo: Cortez, 2003.

**VITALE, D.** *Democracia e Participação na Gestão de Políticas Públicas: teoria e prática.* Bahia *Análise & Dados*, Salvador, V. 17, n.4, p. 1147-1154, jan./março, 2008.

**WAMPLER, B.** *Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados.* In: **AVRITZER, L.; NAVARRO, Z.** (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.* São Paulo: Cortez, 2003.