

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS EM GESTÕES PARTICIPATIVAS

**Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96)
para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de
esferas públicas democráticas**

Mestrando: Roberto Luiz Colaço

Orientador: Dr. Erni J. Seibel

Florianópolis, junho de 1999

Roberto Luiz Colaço

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS EM GESTÕES PARTICIPATIVAS

**Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96)
para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de
esferas públicas democráticas**

Dissertação apresentada como
requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre.
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia Política do Departamento de
Ciências Sociais.
Universidade federal de Santa
Catarina.
Orientador: Dr. Erni José Seibel

Florianópolis

1999

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS EM GESTÕES PARTICIPATIVAS

**Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993-
96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a
formação de esferas públicas democráticas**

Roberto Luiz Colaço

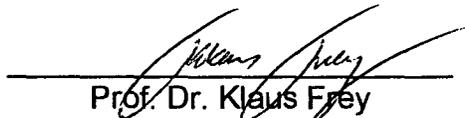
*Esta Dissertação foi julgada e aprovada
em sua forma final pela Orientadora e
Membros da Banca Examinadora,
composta pelos Professores:*



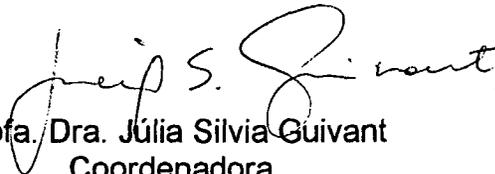
Prof. Dr. Erni José Seibel
Orientador



Prof. Dr. Selyno Assmann
Membro



Prof. Dr. Klaus Frey
Membro



Prof. Dra. Júlia Silvia Guivant
Coordenadora

Florianópolis, junho de 1999.

Quando a revolução democrática começou em Atenas, as coisas começaram a mudar para o cidadão comum. Desde muito antes na história da Grécia sempre houve assembleias públicas, mas o caráter dessas assembleias era sempre o mesmo: os chefes de estado, os governantes anunciavam os seus decretos às pessoas... As pessoas nunca respondiam... Não tinham direito à palavra, à fala.

Um trecho em Ilíada conta que, enquanto Aquiles, Ajax e Agamémnon estão discutindo sobre qual a melhor maneira de invadir a cidade de Tróia, um cidadão comum chamado Tirsias começa a falar: “Eu sou um homem comum, ninguém nunca ouviu falar de mim e eu não queria vir aqui, mas eu já estou lutando aqui há 10 anos, como todos nós estamos aqui lutando há 10 anos. Metade das pessoas que me acompanharam já morreram...Todas as casas na Grécia estão cheias de pessoas ilustres...Que estamos fazendo aqui? Qual o sentido dessa guerra? Queremos ir para casa!” Ulisses, pega um pedaço de pau e bate no homem, rachando-lhe a cabeça. Todo mundo ri, e isso se constitui no fim do homem comum na ilha. Mas, aquilo mostra que, de alguma forma o homem comum começou a falar, começou a se manifestar.

Berman Marschall

Sumário

Lista de Ilustrações	v
Lista de abreviaturas e siglas	vi
Resumo	viii
Abstract	ix
1. Introdução	1
1.1. A questão norteadora	1
1.2. A definição da problemática	5
1.3. Metodologia da abordagem teórica	10
1.4. A organização do trabalho	11
2. Limites e Possibilidades dos vários formatos da Democracia	12
2.1. A Democracia na Grécia Clássica	16
2.2. A Democracia na Idade Média	20
2.3. A Democracia na Modernidade	22
2.3.1. A Esfera Pública Moderna	49
2.3.2. A Cultura Política Brasileira	68
3. Procedimentos metodológicos da análise empírica	78
3.1. Hipótese	78
3.2. Metodologia da abordagem empírica e fontes de dados	78

4. Inovações Institucionais nos Orçamentos Públicos	81
4.1. Orçamento Público: Origem, desenvolvimento e importância	81
4.2. Modelos de Inovações Institucionais nos Orçamentos Públicos	86
4.2.1. Modelos informativos e ou consultivos	87
4.2.2. Modelos deliberativos	93
5. O Orçamento Participativo – OP de Florianópolis	103
5.1. Cenários e atores do OP de Florianópolis	103
5.1.1. A Câmara de Vereadores	107
5.1.2. Os Movimentos Sociais	108
5.1.3. A Administração Municipal	113
5.1.4. A Frente Popular	114
5.2. O perfil dos participantes do Orçamento Participativo	117
5.3. Os caminhos metodológicos do OP de Florianópolis	126
5.4. A trajetória do OP frente a ação do Estado e da Sociedade	143
5.5. Eleições de 1996: o OP como instrumento de publicização da política	198
6. Conclusões	202
Anexos	213
Bibliografia	247

Lista de Ilustrações

1 Critérios para eleição de Delegados no OP de Porto Alegre	97
2 Critérios para eleição de Conselheiros no OP de Porto Alegre	99
3 n.º de participantes/entidades e delegados eleitos por região no OP 93/94	144
4 Prioridades escolhidas na 2ª rodada de assembleias do OP 93/94	145
5 Comparativo entre a Proposta Orçamentária do CMOP/PMF e a aprovada na Câmara Municipal dos Vereadores - OP 93/94	161
6 Comparativo entre a proposta de Investimentos do CMOP e a aprovada na Câmara Municipal dos Vereadores - OP 93/94	162
7 Participação de Conselheiros e das Regiões no CMOP	188
8 n.º de participantes/entidades e delegados eleitos, por região no OP 96/97	190
9 n.º de participantes/entidades cadastradas nos OP 1993/94 e 1996/97	191
10 Prioridades por região, escolhidas na rodada única de assembleias do Orçamento Participativo 96/97	191
11 Comparativo das prioridades das regiões nos OP de 1993/94 e 1996/97	192
12 Candidatos à Câmara de Vereadores ligados ao Orçamento Participativo	200

Lista de abreviaturas e siglas

ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
CEBs	- Comunidades Eclesiais de Base
CECA	- Centro de Estudos Cultura e Cidadania
CMPOPF	- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
FAMESC	- Federação de Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina
FATMA	- Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina
FIBEGE	- Fundação Instituto Brasileiro de Estatísticas Geográficas e Econômicas
FUCADESC	- Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade
GAPLAN	- Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Florianópolis
IPUF	- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
LDO	- Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei do Orçamento Anual
MSR	- Movimento Socialista Revolucionário
MUCOF	- Movimento União Comunitária de Florianópolis
OP	- Orçamento Participativo
OP/PoA	- Orçamento Participativo de Porto Alegre
OP/Fpolis	- Orçamento Participativo de Florianópolis
PAN	- Partido dos Aposentados da Nação
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PC do B	- Partido Comunista do Brasil
PDT	- Partido Democrático Trabalhista

PFL	- Partido da Frente Liberal
PL	- Partido Liberal
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	- Partido da Mobilização Nacional
PPA	- Plano Plurianual
PPB	- Partido Progressista Brasileiro
PPS	- Partido Popular Socialista
PRTB	- Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSD	- Partido Social Democrata
PSDB	- Partido Social Democrata Brasileiro
PSL	- Partido Social Liberal
PSTU	- Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PV	- Partido Verde
SAC	- Supervisão de Ação Comunitária
SEEB	- Sindicato dos Empregados de Estabelecimentos Bancários de Florianópolis e Região.
UFECO	- União Florianopolitana de Entidades Comunitárias.

Resumo

Trabalhando com inovações institucionais em gestões participativas, esta dissertação analisa a experiência da participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento do orçamento público de Florianópolis, Santa Catarina, entre 1993 a 1996, durante a administração da Frente Popular.

Partindo do pressuposto que o caráter patrimonialista da relação Estado sociedade e da gestão da *res publica* no Brasil impõe restrições à consolidação democrática, o objetivo da pesquisa é verificar os limites e as possibilidades desta experiência de inovação institucional em romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas.

Frente às hipóteses formuladas, a análise mostra que em alguns aspectos o caso estudado logrou romper com formas tradicionais de gestão. Em outros, entretanto, a tradição foi o elemento condutor, existindo, portanto, simultaneamente, uma *continuidade* e uma *ruptura* entre a *tradição* e a *inovação*. Da mesma forma, a experiência revelou contradições e ambiguidades para impulsionar a formação de esferas públicas democráticas. Mais do que o romper, o entrelaçar-se da tradição com a inovação, tanto na esfera estatal quanto na societal, revelou-se o elo forte da corrente. A análise conclui que, mais do que criar e descentralizar instituições com caráter democrático, é necessário ter (gestar) uma cultura política democrática que consiga construir e aprofundar os vínculos entre instituições e normas e valores sociais.

Abstract

Working with institutional innovations on shared management, this essay analyzes civil society participation experience on creating and following up public budget in Florianópolis, Santa Catarina, between 1993 and 1996, during Popular Government administration.

Starting from the assumption that State-society patrimonial character and *res publica* management relationships impose restrictions to democratical consolidation, the purpose of this research is to verify limits and possibilities of that institutional innovation experience of giving up with traditional ways of management and stimulating the creation of democratical public environments.

Facing the given assumptions, analysis shows that in some aspects the studied case succeeded to break the traditional ways of management though, in others, tradition was the main element. So there was simultaneously a continuity and a breakdown between tradition and innovation. In addition, experience has revealed contradictions and ambiguity on stimulation of democratical public environments. More than breaking down, the interlacing of tradition and innovation, both in State and society, has revealed itself as the strong link of the chain. Analysis has reached the conclusion that, more than creating and decentralizing, it is necessary to have (to manage) a democratical political culture which can build and deepen relationships between institutions and social regulations.

Introdução

1.1. A questão norteadora

A partir dos anos 70, o mundo percebe a aceleração da crise do Estado de Bem Estar Social, que intensifica, tanto o processo de globalização econômica, quanto o de fragmentação social. (SILVA, 1994; TELLES, 1994; GENRO, 1997).¹ Na medida em que há uma mudança na escala das decisões - devido à crescente unificação econômica - forma-se um espaço mundial de baixa governabilidade política, (DAHL, 1992) atenuada em parte pela formação de blocos supranacionais, o que tem gerado uma crise do Estado-Nação. No interior dos Estados Nacionais, a crise se manifesta na forma de crise fiscal e político-institucional.² Neste “reordenamento dos espaços” de reprodução social, a *descentralização* e a valorização do *espaço local* (re)aparecem como mediações para compensar o problema da ampliação na mudança de escala de decisão. (DOWBOR, 1996). Os espaços locais tornam-se assim um *locus* potencial, tanto para contribuir no equacionamento das crises de financiamento e político-institucional do Estado liberal, quanto para gestar uma nova dimensão política de (re)constituição de um projeto democrático. (GENRO, 1996).

No Brasil, dadas as características autoritárias e centralizadoras do Estado, mesmo sem ter desenvolvido plenamente um Estado Providência, a *descentralização* e a valorização do *poder local*, tornaram-se pontos-chaves no processo de democratização da sociedade e, por isso mesmo, *pièce de résistance* na disputa de projetos para modernização e democratização do Estado,³ tanto de conservadores

¹. Para Tarso GENRO, os mesmos meios que, pela terceira revolução científico-tecnológica, podem propiciar “uma nova cultura solidária”, tendem, no imediato, “a aumentar o individualismo pelas atrações do mundo virtual e a fragmentação do trabalho social, exacerbando a alienação pela criação de um mundo cuja compreensão está cada vez mais fora da ‘alçada’ do cidadão comum”. (1997). Ana Amélia SILVA, identifica a fragmentação social como apartações sociais com base nas “intolerâncias étnicas, raciais e culturais, (re)atualizando a xenofobia, os racismos de diversas matizes e os fundamentalismos religiosos e culturais.” (1994).

². O'DONNELL considera que na maioria dos países periféricos, além da crise social e econômica, o estado atravessa uma profunda crise em três outras dimensões: a) da ineficiência das burocracias; b) da efetividade de sua lei e; c) da plausibilidade da afirmação de que o estado orienta suas decisões pela concepção do bem público. (1993)

³. Para WEFFORT, modernização do Estado se refere a “algo que diz respeito a reformas institucionais cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado e em geral tal eficácia está associada ao desenvolvimento econômico.” Já por democratização do Estado, entende a “ampliação

quanto de progressistas. Deste modo, a transferência das disputas para os municípios tanto pode gerar novos padrões na relação *Estado-sociedade, público-privado*, enfim, no modo de conceber a *res publica*, como representar a continuidade, e mesmo o aprofundamento de práticas elitistas e tradicionais de gestão estatal.⁴

Tendo como pano de fundo: o processo de globalização da economia, fator questionador do papel do Estado,⁵ e a frágil transição democrática⁶ nos anos 80, o debate sobre *descentralização, poder local e gestão participativa* na sociedade brasileira, depara-se, com uma *cultura político-administrativa*,⁷ decorrente da estrutura *patrimonial-burocrática e tecnocrática*⁸ de gestão. A privatização do espaço público governamental, com relações clientelísticas e formas específicas de exclusão e seletividade é elemento característico deste modelo. Em contrapartida, o debate depara-se com referenciais que apontam para o fortalecimento da democracia participativa, seja através de iniciativas mais localizadas na sociedade civil, seja pela emergência de *modelos inovadores de gestão pública*, expressos em

da participação da sociedade nas decisões do Estado." (1994)

⁴. FELICISSIMO, retrata muito bem a disputa entre os dois modelos (neoliberal e democratizante) em torno da *descentralização e poder local*. Para ele, as diferenças entre as duas propostas vêm a tona mais facilmente quando se analisa a descentralização sob três eixos: o administrativo (descentralização intra-estatal); o econômico (privatização e desregulação) e o político (democratização). (1994).

⁵. O questionamento se dá, pela visão neo-liberal que coloca o Estado como o centro de todos os males e trabalha no sentido de torná-lo mínimo, sem entretanto aumentar a esfera pública; contrapondo-se à visão democrática de que ele deve ser um poder derivado e subordinado à democracia da sociedade civil.

⁶. A não consolidação plena da transição democrática, seja no interior do aparato administrativo, seja nas relações entre Estado e Sociedade, fez com que a mesma se desdobrasse em várias adjetivações: Democracia Delegativa (O'DONNELL), Democracia Limitada (SAES), Democracia Dual (AVRITZER).

⁷. Sobre cultura político-administrativa ver (SEIBEL, 1994).

⁸. WEBER identifica três tipos de dominação: tradicional, carismática e racional-legal. O patrimonialismo, como um sub-tipo da dominação tradicional é característico dos períodos feudais ou pré-capitalistas de organização do poder e caracteriza-se por: 1) legitimar-se na crença da tradição e na figura do Senhor, líder ou chefe patrimonial; 2) não fazer distinção entre a esfera pública e a privada; 3) desenvolver um quadro administrativo, onde: a) o cargo é propriedade do Senhor, ou do grupo dominante; b) a administração política é considerada uma questão puramente formal; c) o recrutamento do funcionário se dá, essencialmente, na esfera privada (família), do clã ou do círculo de suas relações pessoais; d) a fidelidade não é a uma causa, uma tarefa ou compromisso, é uma fidelidade ao senhor e; e) o cargo, isto é, o exercício do poder público, está a serviço do "Príncipe" e dos funcionários e não das tarefas objetivas. (SEIBEL, 1993). A dominação racional-legal estrutura-se administrativamente pela burocracia, que tem como características a existência de regras formais, hierarquia e separação entre pessoa e cargo. (WEBER, 1991). Na sociedade capitalista a burocracia torna-se a forma por excelência de organização do poder, mesmo assim, hoje, já superada em alguns aspectos. (SEIBEL, 1993). Para Martins, no Brasil, a organização da administração pública se constituiu mesclando elementos dos dois tipos de dominação (patrimonial e racional-legal). (MARTINS, 1995).

várias experiências de administrações. Destas novas formas de relação *Estado-sociedade, público-privado*, destaca-se o *Orçamento Participativo (OP)* como uma dimensão de um *modelo de gestão participativa*.

O enfraquecimento da ditadura militar e o processo de democratização da sociedade, ocorridos no final dos anos 70 e início da década de 80, faz avançar a chamada *cultura dos direitos*. Esta cultura está relacionada à ampliação da cidadania e à constituição de *esferas públicas e democráticas*⁹ (SILVA, 1994; TELLES, 1994) e tende, gradativamente - na medida em que também são ampliados os espaços institucionais, especialmente no Executivo -, a constituir uma nova forma na relação *Estado-sociedade, público-privado*. Esta *nova cidadania*, transcende a concepção liberal, enquanto acesso e inclusão ao sistema político, para colocar-se como “direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema”. Isto significa um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade, o que exige, uma “reforma intelectual e moral”.¹⁰ (DAGNINO, 1994). Neste contexto, o Orçamento Participativo surge como uma possibilidade de vir a constituir-se numa *esfera pública democrática*,¹¹ onde o Estado pode vir a ser “apenas *um* dos parceiros”, constituindo “novas institucionalidades”, novos espaços de decisões coletivas. (SILVA, 1994).

A conquista de prefeituras pela oposição em 1978 e o restabelecimento das eleições diretas para governadores nas eleições em 1982, constituíram-se num marco pois - além do aspecto constitucional e do fato das oposições terem sido vitoriosas na maioria dos estados e em importantes cidades do país -, setores progressistas dos novos governos, como forma de diferenciar-se da ARENA, partido político que apoiava a ditadura militar, tomaram a si “a tarefa de introduzir

⁹. O termo “esfera (ou espaço) público democrático” tem sido utilizado por diversos autores. Silva, referenciando-se em experiências participativas brasileiras, cita a criação de “esferas públicas e democráticas como importantes instâncias de mediação nas relações entre Estado, economia e sociedade.” (SILVA, 1994). No mesmo sentido, TELLES, utiliza o termo para afirmar que os riscos de fragmentação e localismos recolocam “a exigência de espaços públicos democráticos. (TELLES, 1994). OLIVEIRA, por sua vez, utiliza o termo para afirmar que o resultado das eleições de 1988, ampliam as possibilidades para a “formação de uma esfera pública democrática no Brasil.” (OLIVEIRA, 1994).

¹⁰. Dagnino faz referência a concepção gramsciana, no sentido de uma mudança ampla, ligada a práticas mais localizadas, como o Orçamento Participativo.

¹¹. Não foi possível perceber diferenças significativas entre os termos *esfera pública* e *espaço público* entre os autores usados como referências para a pesquisa teórica. De modo que, neste trabalho, utilizo ambos os termos sem a preocupação de diferenciá-los conceitualmente.

mecanismos de participação na gestão da coisa pública”. Segundo SOUZA, têm-se aí, uma “estratégia participativa de administração”. (1985 : 1). A partir de então, iniciaram-se experiências de *gestões participativas*, sendo a cidade de Lages (SC) uma referência nacional. (ALVES, 1988 e FERREIRA, 1991). Entretanto, enquanto experiência de participação popular na elaboração e acompanhamento do orçamento público, é em outras cidades que o processo avança mais.

Frente à desagregação do regime militar, a sociedade avançou, constituindo o movimento pelas “Diretas já”. Apesar da derrota da Emenda Constitucional que reintroduziria eleições diretas para presidente de República, o pleito de 1985 elegeu diretamente os prefeitos das capitais e o Congresso Constituinte.

Em Florianópolis, Edison Andrino, do PMDB, foi eleito prefeito (1986/88) para um mandato tampão de três anos. Sob seu governo, a capital catarinense experimentou, pela primeira vez uma *gestão participativa*. Na capital da República, os trabalhos da Constituinte foram marcados por intensa pressão da sociedade civil, em especial dos movimentos populares. A carta magna aprovada, apesar de ambígua, é claramente descentralizadora, repassando aos estados e municípios boa parte das atribuições até então concentradas no governo central.

Por ocasião das eleições de 1988, partidos e coligações partidárias de centro-esquerda e esquerda, assumiram várias prefeituras, entre elas: Porto Alegre/RS; São Paulo, Campinas, Santo André e Santos em São Paulo; Ipatinga em Minas Gerais e Icapuí no Ceará. Diferentes experiências de *democracia participativa* multiplicam-se e o *poder local* é revigorado. No Sul, Porto Alegre, com um milhão de habitantes, o novo se apresenta na experiência do Orçamento Participativo, prática que hoje é referência internacional. No Nordeste, a pequena Icapuí, com quinze mil habitantes, além de tornar-se a primeira cidade brasileira a ser agraciada com o prêmio Paz e Liberdade da Unicef,¹² literalmente publicizou o orçamento municipal, pintando-o mensalmente na parede externa da prefeitura.

Em várias cidades, diversos trabalhos, seguindo distintas filiações teóricas, têm abordado a participação da sociedade civil na elaboração dos orçamentos

¹² . A Unicef é o órgão da Organização das Nações Unidas – ONU que se dedica ao estudo de soluções para os problemas das crianças.

públicos.¹³ Em relação a Florianópolis, MENDONÇA (1990) analisa a metodologia participativa proposta pela administração de Edson Andrino. ROSA (1994) e FREITAS (1994) descrevem, respectivamente, o método do Orçamento Participativo aplicado no primeiro ano pela Frente Popular e as limitações encontradas pela comunidade Santa Terezinha II em relação ao OP e GROH (1998) trabalha a experiência do OP de Florianópolis do ponto de vista do significado pedagógico das histórias de vida de lideranças populares.¹⁴

1.2. A definição da problemática

Antes de definir o objeto de pesquisa, ou melhor, como parte mesmo desta definição, necessário se faz tecer alguns comentários sobre seu processo de construção.

Ao iniciar o Mestrado e no decorrer da elaboração desta Dissertação, nosso foco de atenção sempre esteve dirigido para resgatar a experiência do Orçamento Participativo, realizada durante a gestão da Frente Popular na Administração de Florianópolis. Parecia simples: buscar um referencial teórico; levantar dados técnicos junto à Administração; ouvir dirigentes da Frente Popular e demais envolvidos para reconstruir a história do OP de Florianópolis e; concluir, amalgamando a pesquisa empírica ao referencial teórico. Simples engano.

Junto às manifestações parabenizando pelo ingresso no Mestrado e aos comentários decorrentes sobre o objeto de pesquisa - "Orçamento Participativo? Aqui em Florianópolis? Por que não Porto Alegre?" "Ah! Vais trabalhar com o OP. Legal! Pena que aqui [em Florianópolis] não deu certo, né?" - fui me dando conta que a "simples" tarefa, não era apenas grande mas, principalmente, complexa. Afinal: por que analisar o Orçamento Participativo de Florianópolis e não o de Porto Alegre,

¹³ . MOURA e PEREIRA, 1990; GIACOMONI, 1992; PEREIRA e PRATES, 1992; SCHIMDT, 1994; ANDREATTA, 1995; MOURA, 1995, NAVARRO, 1997, FEDOZZI, 1996 e 1997; GENRO e SOUZA, 1997, descrevem e analisam a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. FARIA, 1996, descreve a experiência de Belo Horizonte.

¹⁴ . Dos três trabalhos acadêmicos realizados até o momento sobre a experiência do Orçamento Participativo da Frente Popular de Florianópolis, dois, ROSA (1994) e FREITAS (1994) o foram enquanto monografias para conclusão de cursos e um GROH (1998), enquanto Dissertação de Mestrado, todos na UFSC.

uma experiência já mais consolidada? Ou, o OP de Florianópolis não deu certo mesmo? Ou ainda: o que se quer dizer com “o OP de Florianópolis deu ou não certo?”

A experiência de Porto Alegre - por já estar mais consolidada e, principalmente, por ter se constituído num modelo institucional inovador, o que a coloca como referência internacional, - propiciaria uma maior quantidade e melhor qualidade nos elementos a serem analisados. Entretanto, por estes mesmos motivos, inúmeros trabalhos, inclusive de Doutorado, já foram realizados em torno dela. Se estes argumentos ajudaram a responder a questão, por que não escolher o OP de Porto Alegre como o objeto da pesquisa? Convenceram-me da importância de analisar a experiência do Orçamento Participativo de Florianópolis. Seja para comparar as várias experiências (Florianópolis, Porto Alegre, Joinville e outras), seja para verificar se e porque “aqui não deu certo”, o primeiro passo é efetivar o resgate da trajetória do OP de Florianópolis. Este resgate, referenciando-se na experiência de Porto Alegre, não foi erro e sim opção metodológica, conforme explicitaremos no decorrer do trabalho.

Contar uma história é selecionar, no tempo e no espaço, fatos e acontecimentos - o que significa incluir alguns e excluir outros. Nosso ponto de partida, e também de chegada, procurou não se colocar de forma maniqueísta, no sentido de saber se deu, ou não, certo mas selecionar e analisar acontecimentos que pudessem contribuir para elucidar quais *limites* e quais *possibilidades* se explicitaram diante da experiência do Orçamento Participativo de Florianópolis.

Além destas questões, logo no primeiro debate em sala de aula, uma discussão sobre a experiência de Joinville colocou outra: a participação da sociedade, em termos de elaboração e execução orçamentária, nos moldes de como foi promovida, por exemplo, pela gestão conservadora de Wittich Freitag (PFL) em Joinville, deveria ou não ser considerada como uma forma de Orçamento Participativo? Dito de outro modo: o que é uma inovação institucional em termos de orçamento público? Tal questão, nos alertou para a necessidade de conceituar e classificar alguns dos vários formatos institucionais que resultaram das diferentes experiências de participação da sociedade na elaboração dos orçamentos.

Enquanto abordagem metodológica, tanto no resgate da história do OP de Florianópolis, quanto na análise dos diversos formatos institucionais de participação

da sociedade nos orçamentos (Lages, Orçamento Geral da União, Joinville etc.), procuro afastar-me dos caminhos que, mecanicamente, levam a simplesmente enquadrar uma dada experiência como participativa ou não, para responder à questão de forma a verificar a qual concepção teórica de democracia filiava-se a experiência e quais os *limites* e as *possibilidades* de cada desenho institucional.

Em ambos os casos, a preocupação com os *limites* e *possibilidades* dar-se-á no sentido de verificar em que medida as experiências romperam (ou alteraram) formas tradicionais de gestão e impulsionaram a formação de esferas públicas democráticas.

As afirmações em torno de que “o OP de Florianópolis não deu certo”, em oposição ao de Porto Alegre, nos levaram a uma questão crucial para o desenvolvimento do trabalho. As respostas à pergunta “o que é dar certo”, invariavelmente, faziam uma associação direta entre sucesso do OP e desempenho governamental (entendido, na maior parte das vezes, enquanto ganhar ou não eleições). Seria então o OP um instrumento de avaliação governamental? Ou, formulado em outros termos: o que é um Orçamento Participativo? Mais ainda: o que deveria ser um OP, coincide, na prática, com o que é? Pré condição para analisar a maior ou menor distância entre a empiria e a normatividade é pesquisar qual o conceito mais consolidado de um OP. Assim, a pesquisa teórica para conceituar o OP, inicialmente não prevista, foi uma hipótese que se impôs frente à diversidade de experiências.

Feitas estas considerações, voltemos pois a focalizar nossa atenção para definir o objeto de pesquisa e o recorte que pretendemos dar-lhe.

O debate sobre publicização das ações político-administrativas do Estado, descentralização, poder local e gestão pública participativa se renova continuamente mas, poucas vezes, consegue avançar do senso comum que instalou uma (falsa) polêmica: estatistas versus privatistas, como se a relação entre o que é público e o que é privado se resumisse a essa dicotomia.¹⁵ À parte (ou paralelamente) desta polêmica, surgem inúmeras questões que se concretizam no confronto (e/ou *continuum*) entre *tradição* e *inovação* e que, nos Orçamentos Participativos, podem

¹⁵ . BOBBIO, em seu livro *O futuro da democracia*, problematiza com maestria esta questão a partir da constatação de que, “um espetáculo público pode muito bem ser um negócio privado e uma escola privada (no sentido de que não pertence ao Estado) não pode subtrair-se à publicidade de seus atos.” (1992 : 84)

ser problematizadas em torno de pares dicotômicos: altruísmo x egoísmo dos participantes; quantidade x qualidade da participação; legalidade x legitimidade; democracia política x democracia social; participação x eficiência dos Orçamentos Participativos e senso comum x bom senso.

Orientando a reflexão especificamente para a problemática da participação da sociedade nos orçamentos públicos, uma delas (altruísmo x egoísmo) diz respeito à capacidade dos Orçamentos Participativos, enquanto resultado de uma ação coletiva, de suscitar *consensos*, de impulsionar a constituição de *esferas públicas democráticas*, de gerar *novas solidariedades e cidadãos cívicos*. Ou ele se reduz a um *mercado concorrencial* onde diversos atores, num processo de exclusões, disputam recursos escassos? A avaliação da gestão 89/92 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, indica que no processo do Orçamento Participativo, “fica bem claro que a disputa por mais obras muitas vezes ainda se dá na esfera da competição. Verifica-se alguns tensionamentos com certas lideranças comunitárias, das quais esperamos que não reproduzam, no interior do movimento, mecanismos de exclusão”. (Prefeitura de Porto Alegre, 1992). Deve-se considerar o Orçamento Participativo como sendo um *jogo de soma zero* onde, para uma comunidade ganhar outra tem que perder? A exclusão de diversos atores, apontada como distorção no relato acima, não seria inerente ao processo?

Uma segunda questão, considerada como um dos pontos mais positivos nos processos dos Orçamentos Participativos, diz respeito ao envolvimento de um número cada vez maior de munícipes na elaboração da peça orçamentária (quantidade x qualidade). Relatório do GAPLAN (1993/96) da Prefeitura de Florianópolis, avaliando o Orçamento Participativo, cita que o mesmo na sua implantação, “contou com a participação de 1.100 pessoas. [...]. As estratégias estabelecidas deram certo, pois em 1995, aproximadamente 5.000 pessoas participaram diretamente da elaboração do Orçamento para 1996”. (Prefeitura de Florianópolis, 1996). Mesmo sem verificar, neste momento, se 5.000 pessoas é um número significativo num universo de aproximadamente 300.000 (população de Florianópolis), há que se considerar até que ponto o número de pessoas envolvidas é medida de um conteúdo mais ou menos democrático das deliberações do orçamento o que, em sua essência, nos remete a verificar, além do caráter

informativo ou deliberativo do Orçamento, onde e como se efetiva a seletividade das demandas. A questão aponta para a necessidade de aprofundar o debate sobre as potencialidades e limites das diversas *formas de democracia - direta, delegativa, representativa etc.* - utilizadas no OP. Além disso, fica evidenciada a importância de analisar, além de quantos, quem são e como participam do Orçamento Participativo pois, embora Rousseau argumentasse que a participação ajuda a formar indivíduos com espírito cívico, "a evidência não é, de forma alguma conclusiva, a favor de que uma crescente participação *per si*, irá gerar um corpo ativo e conhecedor de cidadãos". (HELD, 1987 : 253).

Outra questão (legalidade x legitimidade) nos remete a uma análise sobre a relação do orçamento com outras instituições da cidade, questionando não só até que ponto o OP tem autonomia e até onde decide sobre os recursos orçamentários da cidade, mas também, *se e até onde* exerce uma relação de domínio sobre outras esferas públicas e legislações, como por exemplo, sobre outros conselhos semelhantes.

Uma quarta questão (democracia política x democracia social) parte da consideração de que hoje, a maioria das Administrações Públicas não consegue dispor mais do que 10% de seus recursos para investimentos (via Orçamentos Participativos). Cabe perguntar, então, se um real deslocamento de parcela de poder do Estado para a Sociedade pode ser medido através dos percentuais de recursos efetivamente manejáveis por esta, pois além da questão dos participantes - quantidade e qualificação cívica -, e da existência de regras bem definidas e transparentes, como o conhecimento prévio do que estará em pauta, quem terá direito a votar etc., é necessário que os que participam, "sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de poder escolher entre uma e outra". (BOBBIO, 1992 : 20).

Uma outra questão (participação x eficiência) versa sobre o valor ontológico, normativo da participação e ao mesmo tempo sobre uma outra medida fundamental que é a da eficiência administrativa. Qual lógica adotar? Abre-se mão da eficiência do Estado em nome da participação ou abre-se mão da participação em nome da eficiência? Ou, as duas lógicas são compatíveis?

Por último, cabe uma questão (senso comum x bom senso) que diz respeito a se o Orçamento Participativo está efetivamente inserido em uma nova concepção de gestão pública, ou é um "estranho no ninho" em gestões que, na prática, nas demais

relações com o público, continuam tradicionais? Considerando que a *cultura político-administrativa* - eivada por práticas clientelistas - organiza dominantes e dominados, (SEIBEL, 1994) há que se verificar, até que ponto, tanto a direção de uma Administração Popular, quanto os conselheiros e coordenadores dos Orçamentos Participativos, responsáveis politicamente pela elaboração da peça orçamentária, se distanciam e superam esta cultura, transformando o senso comum em bom senso.

A ampliação da cidadania no Brasil depende, dentre outros aspectos, de novas relações entre *Estado-sociedade, público-privado*, “que promovam o *deslocamento, o bloqueio, e, no limite, a substituição*” da *cultura política* tradicional. Relações que dependem “da criação de esferas públicas de mediação institucional e de regulação democrática da utilização do fundo público”. (FEDOZZI, 1996 : 148). De modo que, do ponto de vista dos desdobramentos práticos da teoria democrática, fica a questão de saber se, e como, concretamente, a participação da sociedade civil na elaboração dos orçamentos públicos, contribui para ampliar o controle da mesma sobre o Estado. Tendo como pressuposto que o Orçamento Participativo é, potencialmente, de um lado, um instrumento de ruptura com formas tradicionais de gerir o Estado, (a relação já apontada acima Estado-sociedade, público-privado) e de outro, um instrumento de fortalecimento da sociedade civil, pretende-se com este trabalho, contribuir para elucidar a seguinte questão: *Quais os limites e possibilidades que se explicitaram diante da experiência do Orçamento Participativo (1993-1996), implantado pela Administração Popular de Florianópolis? Em que medida a experiência rompe com formas tradicionais de gestão e impulsiona a formação de esferas públicas democráticas?*

1.3. Metodologia da abordagem teórica

Para realizar uma abordagem teórica que pudesse dar conta da extensão do problema de pesquisa colocado, primeiramente, desdobrei o problema de pesquisa em duas questões: a) rompimento com formas tradicionais de gestão e; b) possibilidade de formação de novas esferas públicas. Em seguida, considereei que as duas questões, apesar de intrinsecamente relacionadas no problema a elucidar, desenvolvem suas centralidades em âmbitos distintos, respectivamente, na esfera

estatal e societal. Como terceiro passo, demarquei quais categorias teóricas deveria utilizar para realizar uma abordagem analítica que enfeixasse as duas questões sem, todavia, amalgamá-las. A opção foi eleger *participação, esfera pública e cultura política* como categorias centrais e desenvolver seus conceitos de modo a relacioná-los com a *teoria democrática* enquanto fio condutor da abordagem teórica.

1.4. A organização do trabalho

Para responder o problema de pesquisa colocado, a presente dissertação (dividida em seis capítulos) é composta das seguintes partes:

- a) construção de um marco teórico-conceitual (capítulo 2) a partir do contexto histórico do debate sobre democracia, participação, esfera pública e cultura política;
- b) formulação da hipótese (capítulo 3), descrição e classificação de diferentes modelos de inovações institucionais nos orçamentos públicos (capítulo 4) e análise da experiência – atores, método e trajetória - do Orçamento Participativo de Florianópolis (capítulo 5) e;
- c) Verificação da hipótese (capítulo 6) e considerações gerais.

Capítulo 2

Limites e Possibilidades dos vários formatos da Democracia

Tomando *participação*, formação de *esferas públicas* e *cultura política* como elementos centrais da problemática formulada, mas tendo presente suas intrínsecas ligações com a questão democrática, desenvolvo o presente capítulo de modo que elas sejam, simultaneamente, panos de fundo e objetos focais da construção teórica do presente trabalho. Para isso situo-as no amplo contexto das relações que historicamente se constituíram entre Estado e sociedade e focalizo as diferentes formas e conteúdos da *participação*, da *esfera pública* e da *cultura política* enquanto elementos constitutivos de distintas concepções de democracia.

Escrever sobre *participação*, *esfera pública* e *cultura política* é, em última instância, discorrer sobre as diversas formas e conteúdos que ao longo do tempo estas categorias adquiriram em relação à democracia, o que significa entrar nas controvérsias da teoria democrática. Entretanto, seguindo a preocupação central deste capítulo de modo a construir conceitos operacionais evito, ou pelo menos circunscrevo limites, à magnitude das polémicas que envolvem tais conceitos. De qualquer modo, se por um lado, o objeto fundamental deste trabalho é situar o debate contemporâneo, por outro, não se pode perder de vista sua dimensão histórica mais ampla, como por exemplo, as distintas concepções do que era, ou deveria ser, a democracia clássica grega, ou o desenvolvimento dos fundamentos da teoria democrática contemporânea. Nesta trajetória, tomo por referência, principalmente, o clássico trabalho de David HELD (1987). Tomo-lhe, inclusive, os termos que utiliza para classificar os diversos modelos de democracia. Assim, descrevo a democracia clássica; a democracia liberal clássica em suas duas formas, protetora e desenvolvimentista; a democracia direta; a democracia competitiva elitista e a democracia participativa, procurando enfatizar o debate entre duas grandes correntes da teoria democrática contemporânea, ou seja, entre a participativa e a competitiva elitista.

Algumas interrogações e respostas tornaram-se pontos nevrálgicos no decorrer da história da teoria democrática. Exemplo: *que formato deveria assumir o*

controle democrático e em que (ou em quais) esfera deveria se dar o processo de tomada de decisões. Dito de forma diversa: o que significa *governo pelo povo*? Por estarem colocadas as duas tradições, por “enfeixarem” as categorias teóricas a trabalhar (*participação, esfera pública e cultura política*) na relação Estado sociedade e por promoverem um sólido ponto de ligadura entre aquelas tradições e estas categorias, tanto as perguntas quanto as respostas tornam-se centrais também para este trabalho. As respostas não são fáceis. À interrogativa sobre o que significa um governo pelo povo, LIVELY, apresenta uma gradação que permite conceber situações onde, em um extremo, não há governo nem governados e no outro, não há relação entre eles.¹⁶ O leque de opções provém dos diferentes modos de justificar a democracia, pois desde seu nascedouro em Atenas ela é defendida vinculada a um ou mais valores considerados fundamentais do ser humano, sejam eles “liberdade, igualdade, o interesse comum, interesses privados, utilidade social, a satisfação de necessidades, decisões eficientes”, (HELD, 1987 : 3) e o resultado das convergências e divergências entre estes valores é o que determina em que medida a *participação, a esfera pública e a cultura política* gerarão um ou outro tipo de democracia.

SCHUMPETER, por exemplo, considerava que a *participação*, mesmo restrita, poderia mobilizar o povo e levar a conseqüências muito perigosas. BOBBIO, por outro lado, nos dá uma “definição mínima” de democracia, como um regime “em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. (1992 : 12). Também BORDENAVE entende que a “democracia é um estado de participação”. Ambos destacam a *participação* enquanto um elemento da democracia. Entretanto, BORDENAVE, afirma ainda que, “participação é fazer parte, é tomar parte ou ter parte”.(1984 : 22). Inferindo-se daí, que os três verbos, - fazer,

¹⁶. As possíveis situações são: “1. Que todos deveriam governar, no sentido de que todos deveriam estar envolvidos na legislação, na decisão da política geral, na aplicação das leis e na administração governamental. 2. Que todos deveriam estar pessoalmente envolvidos em tomadas cruciais de decisão, ou seja, em decidir as leis gerais e as questões referentes à política geral. 3. Que os governantes deveriam prestar contas aos governados; em outras palavras, eles deveriam ser obrigados a justificar suas ações aos governados e poder ser removidos pelos governados. 4. Que os governantes deveriam responder aos representantes dos governados. 5. Que os governantes deveriam ser escolhidos pelos governados. 6. Que os governantes deveriam ser escolhidos pelos representantes dos governados. 7. Que os governantes deveriam agir no interesse dos governados.” (LIVELY, apud HELD, 1987 : 3).

tomar e ter - (pré)supõem a existência de diferentes modos de *participação* e de diferentes constituições e funcionamento de *esferas públicas*.

Max WEBER - que teve algumas de suas teses desenvolvidas por SCHUMPETER - acreditava que, com a complexidade cada vez maior das sociedades, inevitavelmente, haveria um processo de burocratização que atingiria todos os setores da vida. FAORO, transportando as teses weberianas para a realidade brasileira, discorre, não sobre o processo de burocratização, mas o da dominação patrimonialista, enfatizando que esta submete à sociedade "uma orientação de cima e do alto, não admitindo que ela se determine de dentro para fora, de baixo para cima. A chamada sociedade civil obedece, dessa forma, ao comando do poder, sem que se determine pelos seus conflitos internos". (1995 : 17).

É possível, por exemplo, fazer parte da população de uma cidade, sem tomar parte das principais decisões que a afetam? Se tomarmos a "não participação" como sinônimo de exclusão, podemos afirmar que não só é possível fazer parte sem tomar parte, como esta condição tem sido a regra. A visão dominante coloca o diferente enquanto aquele que não faz parte, que não é parte. No Brasil, a miséria, o desemprego, a fome e o aumento dos índices de violência, "se expressam sob formas de exclusão cuja visibilidade se faz, de forma mais acentuada, via *apartheid* social no espaço das cidades", resultando daí a "criação de um espaço público 'descidadanizado' na sociedade brasileira", fruto do "não reconhecimento da diversidade (da legitimidade das diferenças ou da alteridade) de outros atores sociais com interesses, valores e direitos legítimos". (SILVA, 1994 : 61). É neste sentido que BOBBIO, discutindo a possibilidade de extensão do processo de democratização, diz que "o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito". (1992 : 28).

A partir da oposição ao tratado de Maastricht, Robert DAHL discute, do ponto de vista da democracia, o dilema colocado pela globalização e formação de blocos e enfatiza que mesmo a normatização de instituições mais amplas que os Estados nacionais pode gerar mais problemas que soluções. Levado a um extremo,

o paradoxo proclamaria uma escolha entre uma pequena unidade, na qual cidadãos pudessem exercer perfeito controle democrático sobre, digamos, a localização e manutenção de veredas; ou um governo mundial necessário para a preservação da vida no planeta,

prevenindo a grave degradação ambiental, mas sobre o qual, os cidadãos teriam somente controle democrático simbólico. (1994 : 5).

HARVEY, analisando a configuração das cidades no contexto da globalização, diz que “os problemas das minorias e dos desprivilegiados ou dos diversos elementos contraculturais, [...], foram jogados para baixo do tapete”. (1993 : 78).

Enquanto método analítico, HELD, ao resgatar a trajetória (e os embates) entre os vários formatos institucionais de democracia, procurou estabelecer os limites e potencialidades de cada modelo. Adotando aqui o mesmo procedimento, por um lado, pode-se afirmar que a participação da sociedade nos orçamentos estatais (públicos) surgem como uma possibilidade para romper os limites e os impasses colocados por Held à democracia participativa. Por outro, pode-se questionar em que medida e através de quais mecanismos o Orçamento Participativo atua no sentido de diminuir o *apartheid social* brasileiro?¹⁷ Não estaria também ele, a exemplo da antiga democracia grega, excluindo *novos escravos*? Dito de outra forma, não estaria também, na mais pura tradição brasileira, promovendo uma nova "cidadania regulada"? (SANTOS, 1994). BORDENAVE chama a atenção para o fato de que o "planejamento participativo, quando implantado por alguns organismos oficiais, freqüentemente não é mais que um tipo de participação concedida, e às vezes faz parte da ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominação da classe dominante". Com isso, se manteria a participação restrita aos grupos baseados em "relações sociais primárias, como o local de trabalho, a vizinhança, as paróquias, [...], de modo a criar uma 'ilusão de participação' política e social". (1994 : 29).

Sintetizando, pode-se dizer que, se ao longo da história, democracia e *participação* constituíram uma relação intrínseca, também historicamente, como veremos a seguir, a política afastou-se paulatinamente de sua origem grega - enquanto substância geradora de consensos e síntese entre o saber científico e o saber popular - para, cada vez mais, justificada pela crescente necessidade de especialização, profissionalizar os políticos e a política.

¹⁷. Sobre *apartheid social* brasileiro ver BUARQUE (1992); SILVA (1994) e WEFFORT (1994).

2.1. A Democracia na Grécia Clássica

É possível fazer parte sem tomar parte? Platão, que viveu em Atenas entre 427 e 347 a.C. dizia que não. Ao expor a idéia do "Não-Ser" afirmava, ao contrário de filósofos que lhe antecederam, que o "Não-Ser" não é o nada e sim a idéia do diferente, do outro, e a esse relacionamento entre o "Não-Ser" e o "Ser", Platão chamou de *participação* (*méthexis*). Esta *participação* só pode existir a partir do momento do reconhecimento do outro. Ela se reconhece no e pelo outro. Se, por um lado, a idéia da *participação* e do reconhecimento do outro desenvolvida por Platão, significa que "as idéias se comunicam e se relacionam sem alterar sua identidade, sem perder sua essência"; por outro, significa também que "a relação não é apenas lógica, mas também de essência ou ontológica; *participar* significa tomar parte, fazer parte de uma essência, existir nela". (CHAUÍ, 1994 : 203).

Para os gregos ou, mais particularmente para os cidadãos atenienses,¹⁸ pela sua concepção filosófica de mundo, de Uno, de Ser e de Não-Ser, de que o semelhante é parte do diferente, só poderia haver um modo de participar: integralmente, totalmente, em todas as dimensões da *esfera pública*. Pode-se dizer que, pela *cultura política* existente entre os cidadãos atenienses, seria contra sua própria natureza fazer parte da população, sem tomar parte das principais decisões que afetavam a cidade. Hannah ARENDT lembra que a lei ateniense "não permitia que um cidadão permanecesse neutro". (1991 : 23).

Ao inventarem a política e a democracia (*dêmos*, os cidadãos; *krátos*, o poder: o poder do *dêmos* ou dos cidadãos) os gregos "inventaram práticas pelas quais as decisões são tomadas a partir de discussões e debates públicos, sendo votadas e revogadas também por voto em assembleias". (CHAUÍ, 1994 : 21).

As discussões, os debates públicos, votações, assembleias, esferas públicas, foram surgindo com o nascimento da *póllis*¹⁹ e o desaparecimento das figuras que tinham o dom da verdade (o poeta, o profeta ou mago e o rei-de-justiça), a ser repassada aos homens comuns. A palavra dessas três personagens do período da

¹⁸ . Em Atenas só eram considerados cidadãos os homens, adultos e nascidos em Atenas, excluindo-se as mulheres, crianças, escravos e estrangeiros.

¹⁹ . Período Clássico da antiga Grécia, séc. V ao séc. IV a. C.

Grécia Arcaica²⁰ "mesmo quando proferida em público, é sagrada e secreta, um dom que somente os iniciados possuem. É, portanto, uma palavra de poder ou de soberania, reservada apenas a alguns, homens excepcionais, dotados de poderes religiosos". (CHAUÍ, 1994 : 36)

Entretanto, além destes, outro grupo de homens tinha direito à palavra: os guerreiros. Uma palavra completamente diferente da palavra dos "Mestres da Verdade".

Em primeiro lugar, porque não é uma palavra solitária e unilateral, proferida por um Senhor da Verdade, mas é uma palavra compartilhada: é a palavra-diálogo. Em segundo lugar, porque não é a palavra de um grupo secreto de iniciados, mas uma palavra pública dita em público. Em terceiro lugar, porque não é uma palavra religiosa, mas leiga e humana. Antes do combate, os guerreiros se reúnem num círculo, formam uma assembléia e cada um, indo ao centro, tem o direito de falar e ser ouvido, propondo táticas e estratégias para o combate. Após a batalha, novamente os guerreiros se reúnem em círculo, formam uma assembléia e discutem a repartição dos espólios, cada qual indo ao centro para exercer seu direito de falar e escolher sua parte. Perante a assembléia, todo guerreiro pratica dois direitos: o da *isegoría* (o direito de falar e emitir opinião) e o da *isonomía* (todos guerreiros são iguais perante a lei do grupo, lei feita pelo próprio grupo). Da assembléia dos guerreiros e da palavra-diálogo, pública e igualitária, nasce a *pólis* e é inventada a política. (CHAUÍ, 1994 : 36).

Para apontar algumas características que diferenciam a democracia ateniense das democracias modernas, principalmente no tocante aos direitos de igualdade e de expressão pública, isto é, de participar, observemos como os gregos concebiam a participação, pelo menos até o final do período da Grécia clássica. É uma democracia direta sem corpos intermediários e não uma democracia representativa, como as modernas. Em outras palavras, nela

os cidadãos participam diretamente das discussões e da tomada de decisão, pelo voto. Dois princípios fundamentais definem a cidadania: a *isonomía*, isto é, a igualdade de todos perante a lei, e a *isegoría*, isto é, o direito de todo cidadão de exprimir em público (na *Boulé* ou na *Ekklesía*) sua opinião, vê-la discutida e considerada no momento da decisão coletiva. Assim, a democracia ateniense não aceita que, na política, alguns possam mais que outros [...] e não aceita que alguns julguem saber mais do que os outros e por isso ter direito de, sozinhos, exercer o poder. Desse modo, exclui da política a idéia de competência ou de tecnocracia. Na política, todos são iguais, todos têm os mesmos direitos e deveres, todos são competentes. Para um cidadão ateniense seria inconcebível e inaceitável que alguém pretendesse ter mais direitos e mais poderes que os outros valendo-se do fato de conhecer alguma coisa melhor do que os demais. Em política, todos dispunham das mesmas informações (quais eram as leis, como operavam os tribunais, quais os fatos que iriam ser discutidos e decididos), sendo iguais. O poder pertencia aos *dêmos* (o *krátos* era a cidade) e não aos técnicos (o *krátos* não era posse dos técnicos, não havia a tecnocracia)". (CHAUÍ, 1994 : 111/112)

²⁰ . Século VIII ao séc. V a. C.

A política, na sua forma clássica, não era a esfera da verdade, mas da opinião. "Os cidadãos, na pólis, se reuniam para dar e ouvir opiniões, das quais não se exigia que fossem teoricamente verdadeiras, mas que fundamentassem propostas de ação coletivas capazes de suscitar o consenso, por refletirem interesses majoritários". (ROUANET, apud FRANCO, 1991 : 51).

Entretanto, a partir de Platão, no final do período clássico da Grécia, iniciou-se toda uma tradição de ataques à opinião, enquanto substância da *política geradora de consensos*. "A verdade dependerá, de agora em diante, do olhar correto, isto é, do olhar que olha na direção certa, do olhar exato e rigoroso. Exatidão, rigor, correção são as qualidades e propriedades da razão, no Ocidente". (CHAUÍ, 1994 : 197/198).

Para Aristóteles, só se pode discorrer (defender e atacar) uma forma de governo, seja a democracia, a aristocracia ou a monarquia, relacionando-a com as outras duas.²¹ A relação, em termos quantitativos, deve focar o maior ou menor número de participantes do processo decisório, (um, poucos ou muitos) e em termos qualitativos, deve focar o critério do governo (interesse comum ou próprio). Importante ressaltar que esse método de reflexão levou, já desde aquela época, ao questionamento, por um lado, da capacidade do cidadão comum em decidir assuntos de interesse geral (democracia) e, por outro, da legitimidade de uma forma de governo em que apenas um indivíduo (monarquia) ou um grupo restrito (aristocracia) decidia as questões de interesse de toda a comunidade. (LOBO, 1994).

Hannah ARENDT, refletindo sobre os percalços da modernidade, credita o desejo de fugir da condição humana ao descolamento da nova visão científica do mundo com a "expressão normal da fala e do raciocínio", do conhecimento com o pensamento. Este divórcio torna-se ainda mais claro se lembrarmos a relação entre o discurso e a política praticada pelos gregos. Hoje, no mundo de fórmulas científicas, as palavras perderam o seu poder, mas

tudo o que os homens fazem, sabem ou experimentam só tem sentido na medida em que pode ser discutido. Haverá talvez verdades que ficam além da linguagem e que podem ser de grande relevância para o homem singular, isto é, para o homem que, seja o que for, não é um ser político. Mas os homens no plural, isto é, os homens que vivem e se movem e agem

²¹ . Junto à idéia de avaliar as formas de governo através de sua relação com as demais, Aristóteles desenvolve também a idéia de que cada forma de governo engendra sua antítese, ou seja, sua própria degeneração.

neste mundo, só podem experimentar o significado das coisas por poderem falar e ser inteligíveis entre si e consigo mesmos. (ARENDT, 1991: 12).

Para ARENDT, a *vita activa* comporta o labor, o trabalho e a ação. Mas, é a ação que é a condição da vida política. Na antiga Grécia, nem o labor nem o trabalho, eram dignos o suficiente para constituir um “modo de vida autônomo e autenticamente humano”. (1991: 20). Nem o labor nem o trabalho exigem a presença de outros homens, apesar de que um ser em completa solidão, não seria humano. “Só a ação é prerrogativa exclusiva do homem; (...), e só a ação depende inteiramente da constante presença de outros”. (1991: 31). Entretanto, se de um lado, esta simbiose entre vida e ação capacita o homem a organizar-se politicamente, de outro,

a capacidade humana de organização política não apenas difere mas é diretamente oposta a essa associação natural cujo centro é constituído pela casa (*oikia*) e pela família. O surgimento da cidade-estado significava que o homem recebera, além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bios politikos*. Agora cada cidadão pertence a duas ordens de existência; e há uma grande diferença em sua vida entre aquilo que lhe é próprio (*idion*) e o que é comum (*koinon*). (ARENDT, 1991: 33).

Só a cidade-estado permitiu aos cidadãos gregos passar toda a sua vida na esfera pública, em ação e em discursos. O ser político, o viver na *polis*,

significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência. Para os gregos, forçar alguém mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da *polis*, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos. (ARENDT, 1991: 36).

Como o lar (esfera privada) correspondia a esfera das necessidades e a *polis* (esfera pública) a das liberdades, a condição natural para chegar ao mundo da liberdade passava pela vitória sobre o mundo das necessidades. Desse modo, a força e a violência justificavam-se na esfera familiar por serem os únicos meios de vencer a necessidade e alcançar a liberdade. Ser livre,

não significava domínio, como não significava submissão. Assim, dentro da esfera da família, a liberdade não existia, pois o chefe da família, seu dominante, só era considerado livre na medida em que tinha a faculdade de deixar o lar e ingressar na esfera política, onde todos eram iguais. (ARENDETT, 1991: 42).

A herança da democracia grega inspirou boa parte do pensamento político moderno. Entretanto, algumas concepções atenienses não prosperaram na modernidade. As distinções entre Estado e sociedade, servidores públicos especializados e cidadãos, povo e governo, iniciadas com MACHIAVELLI e HOBBS, não faziam parte da política grega. Ao contrário, na cidade-estado a noção de auto-governo significava, sobretudo, participação. Mais ainda, a participação para os atenienses era, não apenas um princípio de governo, mas uma forma de vida. Também a igualdade, diferentemente da concepção moderna, onde está relacionada com a justiça, fundia-se com o conceito de liberdade. Ser livre era estar entre os iguais, numa esfera onde não havia nem governo nem governados. Outra diferença importante é que, enquanto os teóricos gregos ofereciam um “ensinamento unificado de ética, política e das condições da atividade humana”, vários teóricos da modernidade separam “a moral da política”. (HELD, 1987 : 6). Uma quarta distinção refere-se a introdução, no mundo moderno, do conceito do ser humano enquanto indivíduo portador de direitos. Na Grécia clássica, cidadania significava participar diretamente dos assuntos do Estado, a “boa vida” só era alcançada na *Polis*.

2.2. A Democracia na Idade Média

Na Idade Média, duas grandes vertentes, temporalmente e hierarquicamente distintas, concorreram para o aprofundamento da *não participação*: a posição da igreja e a das corporações.

Na vertente “celestial”, as grandes decisões tiveram como critério, não a opinião dos governados, mas a que emanava da Igreja. A visão do saber, seja sacerdotal na Idade Média, seja profética na Grécia Arcaica, retira do homem a capacidade de um falar diferente daquele consagrado pelo sistema de sabedoria. Não o capacita “a falar-por-si-mesmo. Ambas oferecem falas representantes. Nelas

o homem conduz (porta) ou recebe (concebe) a voz, mas não tem a voz. A voz que tem não é a sua voz". (FRANCO, 1995 : 76). A opinião dos governados é desqualificada pelo saber que possuíam os mestres da verdade na Grécia Arcaica e os sacerdotes, os homens da Igreja na Idade Média.

Na vertente "terrena", o sistema de corporações, que permeou boa parte do final da Idade Média, atuou fortemente contra a participação e a democracia. Com o surgimento dos mercadores e o desenvolvimento das cidades, aos poucos um novo modo, diferente do feudo, de organização da vida e do trabalho, foi se constituindo. Primeiro, os mercadores se organizaram em associações para dirigir as populações das cidades na luta contra o senhor feudal. "Na luta pela conquista da liberdade da cidade, os mercadores assumiram a liderança. Constituíam o grupo mais poderoso e lograram para suas associações e sociedades todos os tipos de privilégios". (HUBERMAN, 1986 : 33). Os artesãos logo seguiram o exemplo dos mercadores e formaram corporações próprias. "Todos os trabalhadores dedicados ao mesmo ofício numa determinada cidade formavam uma associação chamada corporação artesanal". O estudo de documentos e estatutos das corporações mostra que elas "se preocupavam com o bem-estar de seus membros". Eram incentivadas, de modo a estabelecer "um espírito de fraternidade, e não de concorrência, entre seus membros". No sistema corporativo da Idade Média, a política dos mais iguais entre os iguais foi levada ao extremo. A amplitude, o poder e o monopólio que as corporações exerciam eram tão grandes que "até mesmo os mendigos da Basiléia e Frankfurt tinham suas corporações, que não permitiam aos mendigos de fora mendigar ali, exceto um ou dois dias por ano". (HUBERMAN, 1986 : 57).

De todo modo, mesmo que a visão corporativa tenha pesado para uma concepção restrita da democracia, é inegável que a "antítese do *homo politicus* [grego] é o *homo credens* da fé cristã" pois a *participação ativa*, essencial ao cidadão ateniense é substituída pela, também essencial, fé passiva do homem medieval. A concepção de mundo do cristianismo deslocou a fundamentação lógica da ação política centrada na *Polis*, para uma "estrutura teológica". Se para os gregos a *Polis* era a encarnação do bem político, para os cristãos o bem significava a "submissão à vontade de Deus". (HELD, 1987 : 34) Tal visão de sociedade - entendida como um

todo orgânico, hierárquica e divinamente ordenada – conflitava totalmente com a idéia de um Estado soberano ligado a uma ordem constitucional.

Apesar de na Idade Média não terem aflorado grandes reflexões sobre a teoria democrática, as idéias de São Tomas de AQUINO marcam uma inflexão no pensamento dominante, pois embora considerasse a monarquia a melhor forma de governo, ele limitava a autoridade do monarca em nome de uma “lei natural”.²² Dessa forma, AQUINO antecipa a idéia central da tradição liberal democrática que é a de um governo limitado e constitucional. (HELD, 1987)

2.3. A Democracia na Modernidade

À medida que a visão de mundo e as relações feudais se rompiam, surgiam as preocupações sobre a natureza e os limites da autoridade política, da lei, dos direitos e da obediência, enfim do que deveria ser o Estado moderno. Dos vários movimentos ocorridos na transição do feudalismo para a modernidade dois - o Renascimento e a Reforma Protestante -, particularmente interessam. O Renascimento, pela preocupação em aproximar a sua época da Antigüidade, principalmente às idéias políticas da democracia grega. A Reforma, porque, além de questionar sobre a quem era devido a obediência - o que contribuiu para a secularização do Estado -, oferece uma nova concepção de ser humano, visto a partir de então, não mais como um elo da grande cadeia universal, mas como um *indivíduo* sozinho diante de Deus. Tamanha revolução na *praxis* dos indivíduos alargou os caminhos da nascente tradição liberal e do desenvolvimento capitalista.²³

A associação do conceito de que os indivíduos eram, por nascimento, *livres e iguais* e portadores de *direitos naturais*, com a luta contra o sistema absolutista, serviu para que, pouco a pouco, o liberalismo se consolidasse como uma doutrina na qual os indivíduos deveriam ser livres no que se referisse a assuntos religiosos, políticos e econômicos. Contribuiu também, para desenvolver um arcabouço teórico sobre as virtudes de um Estado constitucional, da propriedade privada e do livre

²² . São Tomas de Aquino justificava a lei natural como “aquela parte da ‘lei eterna’ descortinada à razão humana.” (HELD, 1987 : 36).

²³ . Para um estudo aprofundado sobre as relações das religiões com o desenvolvimento do capitalismo ver “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” de Max Weber.

mercado. Para os teóricos liberais, o que estava em questão era como conciliar a soberania do indivíduo com a soberania do Estado.

A tradição orientada pela conjunção do (re)nascimento dos valores da antigüidade²⁴ com os da nova ordem que surgia na Europa, teve em MACHIAVELLI um de seus primeiros expoentes. O problema que se colocou a essa corrente de pensamento, foi o de como manter alguns valores da *Polis* grega num mundo tão distinto como a Europa dos séculos XV e XVI. MACHIAVELLI procurou no “equilíbrio adequado” entre os poderes do Estado e os dos cidadãos, a saída para o impasse. Para isso, recorreu à reflexão aristotélica sobre a instabilidade permanente das diversas formas de governo e concluiu que somente um “governo misto”, que englobasse os três sistemas, garantiria a estabilidade. Só esta permitiria aos cidadãos, serem livres. Mais do que a singularidade da idéia do governo misto, interessa ressaltar a linha argumentativa de MACHIAVELLI. Para ele, um governo misto,

estruturado para compensar os defeitos de formas constitucionais individuais, tem maiores chances de conseguir equilibrar os interesses de agrupamentos sociais rivais. [...]. Se os ricos e pobres podem ser envolvidos no processo de governo e seus interesses podem encontrar uma rota legítima para se expressarem [...], então eles serão forçados a adotar alguma forma de acomodação mútua. Sempre vigilantes de suas próprias posições, eles [assegurarão] que nenhuma lei seja aprovada em detrimento de seus interesses. (HELD, 1987 : 42)

Assim, em MACHIAVELLI, a existência e a luta entre facções não necessariamente se contrapõe à criação de leis “boas e eficientes”. Ao contrário, pode ser condição para implantá-las e mantê-las, de modo que o pressuposto para a liberdade pode ser “o conflito e a discordância”.²⁵

A democracia protetora

Dentre os defensores das teorias contratualistas da constituição do Estado, HOBBS constrói a sua sobre a concepção de que o homem, em estado natural

²⁴ . O Renascimento é também chamado de “humanismo cívico” ou “república clássica” (HELD, 1987).

²⁵ . Além da idéia do governo misto mantido pelo discenso, outra conclusão a complementa e se impõe, qual seja: a preservação da liberdade necessita, além da estabilidade interna, enfrentar a ameaça de outros Estados, o que exige a aplicação da força como “parte integrante da manutenção da liberdade.” Aqui, transparece a clara noção maquiavélica de que os fins do Estado situam-se acima dos do indivíduo. Ainda como limite, na “*esfera pública*” maquiavélica não houve o desenvolvimento conceitual para aqueles que discordassem do que é definido como “assunto público”. (HELD, 1987).

viveria em guerra permanente com os outros homens, destruindo-se. Por isso aceita privar-se de sua liberdade e entregar, incondicionalmente, seu poder ao Estado, desde que os demais homens façam o mesmo, para assim poder viver em paz. A idéia do contrato social hobsiano reforça a tese do governo por consentimento, em oposição ao direito divino. Ao realizar este movimento de entrega de poder, reforça, também, a tese de uma relação de domínio entre um soberano (o Estado) com um súdito (o indivíduo).

John LOCKE, compartilha com HOBBS a convicção de que os homens são portadores de direitos naturais. Entretanto, parte do princípio que no estado de natureza os indivíduos vivem em perfeita liberdade, quebrada apenas pela inadequada regulamentação da propriedade. Para LOCKE, a propriedade é anterior à sociedade e ao Estado e a necessidade de normatizá-la é a causa que leva indivíduos livres e iguais a estabelecer, tanto a sociedade, quanto o Estado. A consequência de colocar sociedade e Estado em momentos temporais distintos foi a necessidade do estabelecimento de um contrato social criando, primeiro, uma sociedade autônoma e independente do Estado e, só depois, uma sociedade política, ou governo. Por este mecanismo, LOCKE restabelece o princípio da soberania do indivíduo, pois agora é a sociedade (formada por indivíduos livres e iguais) que transfere a autoridade ao governo para que este os represente, o que implica na possibilidade de substituição dos governantes pelos governados. Ao insistir que o Estado deve apenas existir para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos, (ele é um ônus que os cidadãos têm que carregar para atingir seus fins privados), LOCKE demarca claramente que a esfera de ação do Estado deve limitar-se a assegurar aos cidadãos a máxima liberdade possível. Finalmente, se em HOBBS, o problema da relação entre governados e governante foi teoricamente solucionado pela transferência incondicional do poder dos primeiros ao segundo, em LOCKE, a introdução da condicionalidade do consentimento dos governados para os governantes exigia, para a sua aferição permanente, a figura de representantes dos indivíduos. A consequência prática desse desenvolvimento teórico foi instaurar a tradição dos governos representativos. (HELD, 1987).

MONTESQUIEU, ao dividir, constitucionalmente, os poderes do Estado entre executivo, legislativo e judiciário, aprofundou as idéias do governo misto de

MACHIAVELLI. Ao limitá-los, também constitucionalmente, trilhou o caminho aberto por LOCKE. Com isso, procurou despersonalizar o poder do Estado, assegurando que um “governo virtuoso” dependesse menos de indivíduos heróicos ou disciplina cívica e mais de um sistema de barreiras e equilíbrios”. (HELD, 1987 : 52).

Uma forte contraposição entre uma democracia direta, como a praticada pelos antigos, e a democracia moderna, foi feita por James MADISON. A causa, segundo ele, da instabilidade das democracias diretas está na constante e infrutífera busca do interesse comum pois, afirmava MADISON, os conflitos de interesses - frutos do embate entre proprietários e não proprietários - e a conseqüente formação de grupos antagônicos em constante competição fazem parte da natureza humana, portanto, são inevitáveis. A saída encontrada pelo pensador norte-americano, foi deslocar o foco teórico do cidadão com *participação* ativa na política, para focalizá-lo na “dedicação legítima dos indivíduos a seus interesses e um governo, acima de tudo, como meio de intensificação destes interesses”. (HELD, 1987 : 59).

Em suma, mesmo apresentando diversas matizes, o legado teórico central dos defensores da democracia protetora foi “considerar a política como uma esfera distinta e separada na sociedade, uma esfera apartada da economia, da cultura e da vida em família”. A consequência desta concepção restritiva da política à atividade e às instituições governamentais, é que questões, como por exemplo, “a organização da economia ou a violência contra mulheres no casamento são consideradas não-políticas, um resultado de contratos privados ‘livres’ na sociedade civil, não uma questão pública ou uma questão para o Estado”. (HELD, 1987 : 64).

A democracia desenvolvimentista

Na tradição democrática liberal, além da democracia protetora, inaugurada por HOBBS, também prosperou a *democrática desenvolvimentista*, vertente alternativa que, nas relações entre Estado e indivíduo, enfatizava as condições da moral e do desenvolvimento social dos cidadãos. A questão central colocada aos defensores dessa corrente de pensamento era a de “como a democracia em si poderia se tornar um (se não o) mecanismo central no desenvolvimento de um povo”. (HELD, 1987 : 66) A associação dos termos desenvolvimentista e democracia traduzia não apenas a

indispensabilidade mas, sobretudo, a centralidade das instituições democráticas para a constituição e manutenção de uma cidadania ativa.²⁶

ROUSSEAU, tal qual MACHIAVELLI, procurou inspiração para a democracia na Grécia clássica. Em seu modelo de república, as obrigações e os deveres dos cidadãos para com a *esfera pública* tinham lugar destacado. Tal qual HOBBS e LOCKE, era contratualista. Diferentemente dos dois, em seu contrato social não havia a transferência (HOBBS), mesmo que condicional (LOCKE) da soberania do povo ao governo. Ao contrário, para ROUSSEAU, a soberania era *inalienável*, pois “não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se” e, *indivisível*, “pela mesma razão por que é inalienável, pois a vontade ou é geral, ou não o é”. Além, e em consequência mesmo desta distinção teórica, ROUSSEAU distanciava-se ainda mais dos democratas liberais por sua posição radicalmente contrária a democracia representativa. Considerava que os políticos jamais poderiam representar a soberania do povo, pois “o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo”. (ROUSSEAU, 1997 : 86-87). O desenvolvimento de tais concepções levaram ROUSSEAU a conceber uma comunidade ideal, na qual todos os indivíduos tivessem oportunidades, e efetivamente estivessem, permanente e diretamente, participando dos assuntos públicos. Somente através dessa *participação*²⁷ se chegaria à “vontade geral, soma dos julgamentos sobre o bem comum”. Sem este envolvimento ter-se-ia apenas a “vontade de todos, o mero agregado de fantasias pessoais e desejos individuais”. (ROUSSEAU, apud HELD, 1987 : 69).

Críticos às formulações rousseaneanas acusam que as mesmas levam a uma tirania da maioria, “uma vez que a maioria é toda-poderosa perante os objetivos e desejos dos indivíduos, a ‘soberania do povo’ poderia facilmente destruir a ‘soberania dos indivíduos’”. A distanciá-lo ainda mais dos democratas liberais está seu esforço teórico, exposto em seu modelo de sociedade, contra a distinção entre o Estado e sociedade, entre o governo e o povo. A aproximá-lo, está sua defesa, mesmo com restrições, da propriedade privada.

²⁶ . Held faz uma distinção (em seu modelo de democracia desenvolvimentista) entre as posições de Rousseau, mais radicais, e as de John Stuart Mill, que aproxima o modelo desenvolvimentista do modelo de democracia protetora. De todo modo, ambos, colocam “questões morais, ignoradas ou marginalizadas pelos teóricos da democracia protetora.” (HELD, 1987 : 67).

²⁷ . Para Rousseau, a participação dos cidadãos nos negócios públicos tinha três grandes funções: educativa, de controle e integrativa. (PATEMANN, 1992).

John Stuart MILL e ROUSSEAU, considerados os expoentes do modelo desenvolvimentista de democracia, têm em comum a concepção de que a *participação* na vida política é condição para criar “uma base para um corpo de cidadãos informados e em desenvolvimento”. Diferentemente de ROUSSEAU, John S. MILL não via na democracia direta um mecanismo essencial para esse “auto-desenvolvimento moral”. (HELD, 1987 : 78). Preocupado, de um lado, com a extensão das liberdades individuais, e de outro, com a tirania da maioria ou a possibilidade de expansão incontrolada do Estado, Stuart MILL afirmava que o único critério de justiça para o uso do poder político, seja em forma de força física ou coerção moral sobre um indivíduo, seria o de evitar dano a outros membros da comunidade. O desenvolvimento e a fixação deste princípio em formas constitucionais, serviu como sustentáculo para os principais elementos constitutivos - tais como a liberdade de pensamento, de expressão e de associação - das democracias liberais contemporâneas. Além dessa, outra contribuição de Stuart MILL para o desenvolvimento da teoria democrática foi dada pela sua preocupação em manter os limites do Estado através do envolvimento ativo dos cidadãos. Para ele, a “melhor proteção contra o desrespeito aos direitos de um indivíduo” é a sua *participação* na elaboração desses direitos. (MILL, J. S., apud HELD, 1987 : 81). Entretanto, partindo de uma concepção distinta da de ROUSSEAU sobre a natureza e o papel do Estado,²⁸ seu entendimento de como deveria se dar a *participação* dos indivíduos na *esfera pública* também distanciava-se do pensamento de ROUSSEAU. Para Stuart MILL, que estava mais preocupado do que ROUSSEAU em equacionar os problemas da *participação* em uma sociedade de massas cada vez mais complexa, a questão se colocava em termos de como conciliar a necessária eficiência administrativa com a, também necessária, *participação*. Descartando a idéia da *Polis*, suas ponderações penderam decididamente para restringir a *participação* em nome da eficiência governamental, segundo ele,

não existem meios de combinar estes benefícios, [eficiência e participação] exceto separando-se as funções que garantem um deles daquelas que garantem o outro

²⁸ . John Stuart Mill foi bastante influenciado por Alexis de Tocqueville quanto a possibilidade de um Estado democrático sufocar as minorias e quais os possíveis antídotos. Tocqueville desenvolveu este raciocínio (ver A democracia na América) partir de observações da conformação do Estado e do associativismo norte americano.

desagregando-se o ato de controle e de crítica da conduta real das questões e delegando o primeiro aos representantes da maioria, ao mesmo tempo que se assegura para o segundo, [...], o conhecimento adquirido e a inteligência praticada de alguns poucos treinados e experientes. (MILL, J. S., apud HELD, 1987 : 86)

A democracia direta

A democracia direta é intitulada por HELD (1987) para situar o modelo com as posições marxistas. Concluindo que seria impossível, dentro do capitalismo, constituir um governo democrático pelo antagonismo existente entre propriedade privada e justiça social, MARX e ENGELS criticaram a idéia liberal, segundo a qual deve-se analisar a política e suas instituições pelo indivíduo isolado ou por sua relação com o Estado. O homem, escreveu MARX, “não é um ser abstrato agachado do lado de fora do mundo. O homem é o mundo humano, o Estado, a sociedade”. (MARX, apud HELD, 1987 : 96). Os indivíduos só existem em interação e em relação com outros homens e a maior parte das condições de suas existências são determinadas por seus lugares na estrutura das classes sociais.²⁹ Assim, para MARX e ENGELS é falsa a idéia liberal de um Estado neutro que representa o público (todos) em contraposição aos interesses privados de cada indivíduo pois,

ao tratar formalmente a todos da mesma maneira, de acordo com os princípios que protegem a liberdade dos indivíduos e defendem seu direito à propriedade, o Estado pode agir ‘de forma neutra’ mas irá gerar efeitos que são parciais; ou seja, ele inevitavelmente sustentará os privilégios daqueles que possuem propriedades. [...] Como tal, o Estado tem um papel central na integração e no controle das sociedades divididas em classes; [...] o Estado liberal ou liberal-democrata é, forçosamente, um Estado coercitivo, ou forte, na prática. (HELD, 1987 : 103).

Uma das questões centrais que contrapõe MARX aos liberais é a separação, feita por estes, entre a *esfera pública* (Estado) e a esfera privada (sociedade civil). MARX afirmava que o Estado, ao defender a propriedade privada, liga-se intrinsecamente às relações de poder da sociedade civil.³⁰ Acusando os liberais de tentarem despolitizar a economia, MARX amplia o conceito de política ao introduzir a questão da economia como parte essencial para uma política democrática.

²⁹ . O desenvolvimento da análise de que não é o indivíduo isolado que é ativo no processo histórico, afastou das preocupações de Marx a discussão sobre se o ser humano é por natureza egoísta ou altruísta. Para Marx, a natureza humana é, acima de tudo, social.

³⁰ . Na expressão alemã *bürgerliche Gesellschaft*, o termo *bürger* tanto pode significar civil quanto burgues.

Em MARX existem duas tendências quando se considera a relação entre o Estado e as classes sociais. Uma, concebe um certo grau de autonomia do Estado. Outra, o considera um mero agente das classes dominantes.³¹ Entretanto, no conjunto de sua obra, mesmo olhando por um ou outro viés, MARX enfatiza os limites que a proteção da propriedade privada impõe ao Estado e as opções políticas nas sociedades capitalistas.

A liberdade é um valor fundamental, tanto para os liberais quanto para MARX que, entretanto, só a visualizava após a completa democratização política e econômica, tanto da sociedade quanto do Estado.³² Considerando a *participação* e a igualdade política importantes, porém, insuficientes para acabar com as desigualdades de classe, MARX viu na Comuna de Paris um anunciador na luta para “abolir o Estado” e pôr um “fim à política”. Vislumbrou ali uma luta pela “reabsorção do Estado pela sociedade”. (MARX, apud HELD, 1987 : 112). Na Comuna, a estrutura do Estado seria substituída pela estrutura piramidal da democracia direta. Segundo MARX, no Estado Burguês, a representação e o princípio da separação dos poderes tornava os representantes não responsáveis perante os representados e deixava partes fundamentais do Estado fora do controle direto dos trabalhadores.³³

A obra de MARX, tal qual a de ROUSSEAU, foi bastante influenciada pelo modelo clássico de democracia instituído na Grécia. Ambos imaginaram a *participação* plena de todos os trabalhadores “livres e iguais” em instituições de democracia direta. Entretanto, ambos parecem não ter levado em conta as diferenças do mundo antigo com o atual. Mesmo ressalvando que, quando MARX escreveu que o fim da política ocorreria porque no comunismo todos concordariam em assuntos de políticas públicas, o fazia normativamente, é difícil conceber que com a total democratização da sociedade e do Estado, isto é, com o fim das classes sociais, não haveriam mais diferenças de interesses e mesmo de opiniões. Ao politizar a economia, MARX estabelece uma relação mecânica entre a organização

³¹ . A posição que enfatiza que, a curto prazo, “o Estado pode constituir uma fonte de poder que não necessita estar diretamente ligado aos interesses, ou estar sob controle exclusivo, da classe dominante” é mais claramente explicitada no *O Dezoito de Brumário de Luís Bonaparte*. A que realça que o Estado e sua burocracia são simples instrumentos da classe dominante emerge com intensidade no *Manifesto Comunista*. (HELD, 1987).

³² . Estado e sociedade entendidos enquanto esferas de realização da acumulação do capital, ou seja, o fim da política (ou o fim da era do Estado) significa o fim da política como uma esfera institucionalmente distinta na sociedade.

da economia e as instituições políticas. Com isso, marginalizou ou excluiu certos tipos de questões da *esfera pública* e da própria política, como todas aquelas questões que não podem ser reduzidas a classes sociais.

As teorias democráticas contemporâneas

Os filósofos do fim da Idade Média até o século XVIII estavam mais preocupados em como romper com o passado e quais valores conservar. A partir do Iluminismo, os teóricos, tanto liberais quanto radicais, principalmente do século XVIII, tinham em comum a crença que o progresso da ciência e o domínio da natureza, necessariamente, levariam a humanidade à uma era de prosperidade permanente. As divergências se situavam mais na escolha do caminho a seguir. Já os pensadores contemporâneos, do final do século XIX e início do século XX, têm uma visão bastante pessimista quanto às possibilidades de emancipação da humanidade pela razão, questionando se o progresso, efetivamente, carregaria os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

O marxismo contemporâneo

Como desdobramento das polêmicas no interior da tradição marxista, pode-se considerar a existência de três principais correntes no marxismo contemporâneo. A dos marxistas libertários, a corrente de pensamento dos ortodoxos e a dos marxistas pluralistas. Para os marxistas libertários, MARX tentava - inspirado na experiência da Comuna de Paris - unir os ideais de liberdade e igualdade em uma luta organizada democraticamente, sem qualquer estrutura hierárquica, autoridade centralizada ou planejamento. Assim, para esta corrente, só um intenso movimento de massas, organizado autonomamente e independentemente de partidos, em luta contra o capital e o Estado pode destruir o poder estabelecido.

Os marxistas ortodoxos, assim como os libertários, enfatizam que, o Estado liberal é o instrumento repressor da classe dominante, que as eleições periódicas não conseguirão alterar a correlação de forças estabelecida entre as classes e que, portanto, a estrutura opressora do Estado tem que ser destruída. Entretanto,

³³ . Ver *Guerra Civil na França* de Marx para uma análise detalhada da Comuna de Paris.

diferentemente, consideram que os interesses da classe trabalhadora devem ser articulados e dirigidos por um partido revolucionário.³⁴

Os marxistas pluralistas, por sua vez, partindo da posição marxiana de que as instituições estatais gozam, mesmo que a curto prazo, de relativa autonomia frente a classe dominante, enfatizam a necessidade de utilizar estas estruturas na luta contra o capital. Segundo esta corrente, “o partido da classe trabalhadora pode e deve obter uma posição segura e legítima no Estado para ser capaz de reestruturar o mundo político e social”. Outra questão que os diferencia das demais correntes, principalmente dos ortodoxos, refere-se a fazer uma interpretação de MARX de modo que o poder coercitivo não recaia exclusivamente sobre as questões de classe. Dessa leitura resulta a posição de que mesmo com o “fim da política” os indivíduos continuarão a ter visões distintas sobre prioridades políticas. Mais do que visualizar um futuro distante, a importância dessa interpretação está no fato em priorizar a criação de um espaço institucional para o embate dos temas públicos. Uma *esfera pública*, “onde questões de interesse geral podem ser discutidos, onde diferenças de opinião podem ser resolvidas por uma discussão contínua e/ou por procedimentos claramente delineados para a resolução de diferenças é um aspecto institucional essencial da vida pública”. (HABERMAS, apud HELD, 1987 : 125).

O elitismo competitivo

Dentre as correntes de pensamento liberais e liberais democráticas contemporâneas sobressaem-se o elitismo competitivo, o pluralismo e a nova direita.

O elitismo competitivo tem em Max WEBER e Joseph SCHUMPETER seus expoentes. Ambos acreditavam que, com a crescente complexidade das sociedades, cada vez mais haveria menos espaço para a *participação* política das pessoas. Elaboraram um modelo de democracia muito pouco participativo, concebendo-a, “na melhor das hipóteses, como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos”. (HELD, 1987 : 131).

WEBER, analisando as condições necessárias ao funcionamento do Estado moderno, observou que a burocratização (inexorável) que acompanhou a complexização das sociedades modernas é incompatível com a *participação* e a

³⁴. OFFE agrupa as duas correntes (libertários e Ortodoxos) em apenas uma pois, segundo ele,

constituição de *esferas públicas*, “a evolução, ao mesmo tempo em que transformava a política em uma ‘empresa’, ia exigindo formação especial daqueles que participavam da luta pelo poder e que aplicavam os métodos políticos, [...]. A evolução conduz, assim, a divisão dos funcionários em duas categorias: de um lado, os funcionários de carreira e, de outro, os funcionários ‘políticos”. (WEBER, 1993 : 73).

Em relação a MARX, o pensamento weberiano se distinguiu, entre outras questões, por acreditar que, além da luta de classes, o “fervor criado por sentimentos de solidariedade grupai, comunidade étnica, prestígio do poder e da luta pelo mesmo, é geralmente uma parte absolutamente vital da vida e mobilização do poder e do conflito na era moderna”. Em relação a tradição liberal, as conclusões de WEBER sobre o processo de racionalização do mundo, foram importantes por terem realizado uma inflexão na concepção de que o individualismo se assentava em direitos naturais.

Preocupado na preservação de uma *cultura política liberal*, dirigiu boa parte de suas energias refletindo sobre como os indivíduos poderiam garantir suas liberdades de escolhas e de seguir diferentes caminhos. Para ele, o avanço do domínio da razão científica e tecnológica, que libera os indivíduos das crenças e tradições, tem como contraponto um processo de desencantamento do mundo que enfraquece as “visões de mundo’ que possam, de forma legítima, arregimentar uma concordância coletiva”. Com isso, as pessoas ficam liberadas para decidir, individualmente, quais valores e normas devem seguir pois“. Em uma era de valores em competição, onde nenhum deles pode ser considerado objetivamente válido, a idéia de que a vida política funda-se em uma moralidade dada ou estabelecida de comum acordo não pode ser mantida”. Desprovida de seu arcabouço moral, a política democrática liberal só mantém sua validade assentando-se em bases procedimentais “que enfatizem sua importância como um mecanismo para promover a ‘competição dos valores’ e a ‘liberdade de escolha”. (HELD, 1987 : 134). Além disso, a positividade do processo de racionalização do mundo traz consigo a negatividade de uma crescente burocratização e esta é uma preocupação central de WEBER. Como, portanto, abandonar práticas tradicionais de dominação e, concomitantemente, impor barreiras ao crescente poder burocrático?

ambas possuem uma visão semelhante em relação ao Estado e a tomada de poder. (1984 : 122).

Mesmo concordando que a democracia direta, com uma intensa *participação*, reduziria em muito a dominação, WEBER a considerava impraticável numa sociedade complexa e com grandes desníveis socio-econômicos. Baseava esta assertiva, entre outras questões, pela ineficiência que tal sistema acarretaria à administração.

Deste modo, - descartando a *participação* da sociedade -, o horizonte weberiano, para contrapor-se ao Estado moderno, cada vez mais especializado e dependente da burocracia, limitou-se, num primeiro momento, a advogar um parlamento forte que conseguisse produzir líderes capazes de barrar o poder da burocracia. Via no parlamento, além de uma escola de lideranças, também um espaço onde as decisões, por propiciar debates públicos, podiam fugir da lógica da burocracia. Assim, por deter esta condição de fórum, mesmo restrito a parlamentares, onde poderiam circular e competir diferentes interesses, o parlamento pode ser considerado a expressão ideal da *esfera pública* weberiana.

Entretanto, WEBER viu, além do declínio do parlamento, o crescimento da importância do partido político e também a sua burocratização. Para ele, as sociedades de massas, com a extensão da *participação*, obtida através do aumento da franquia, tiveram a necessidade de criar enormes aparelhos partidários. A necessidade de organizar os múltiplos e fragmentados interesses dos eleitores, levou à multiplicação dos partidos políticos que, em luta competitiva para influenciar os eleitores, tiveram que mobilizar recursos, ampliarem-se e especializarem-se. Ao realizar este movimento, essencial, segundo WEBER, para a sua sobrevivência e competitividade, estas empresas partidárias tornaram-se dependentes daqueles que trabalham direta e continuamente nelas, burocratizando-se. De qualquer forma, a importância dos partidos está em reforçar a necessidade de lideranças, cruciais para WEBER, tanto para dirigir com pulso firme as grandes organizações modernas, como para compensar a passividade do cidadão moderno. Assim, num segundo momento, a visão pessimista de WEBER, em relação ao desenvolvimento da democracia nas sociedades modernas, desloca o horizonte da *participação* do parlamento para situá-lo nos líderes dos partidos políticos, dominados pela burocracia.

Vista deste modo, a democracia torna-se nada mais que “um mecanismo institucional para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se mostram

mais competentes na luta competitiva por votos e pelo poder”. (HELD, 1987 : 143). Além disso, a explicação weberiana de que a não participação dos cidadãos na política se dá mais pela falta de discernimento e de interesse do que pela falta de oportunidade efetiva de *participação*, deixa em aberto a questão de como cidadãos incompetentes teriam capacidade para escolher líderes competentes.

SCHUMPETER, seguindo os passos de WEBER, procurou construir seu modelo de democracia a partir daquelas realmente existentes. Por democracia, ele entendia um *método* político, isto é, um mecanismo institucional através do qual se obtém decisões políticas. A legitimação das decisões se dá pela investidura de poder decisório aos cidadãos que obtiverem sucesso em eleições populares. Desse modo, a democracia seria, sobretudo, “a luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, pelo mandato para governar” e a *participação* do cidadão, “o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício”. Sendo apenas um método legitimante, SCHUMPETER contrapõe a democracia enquanto “governo pelo povo” pela democracia enquanto “governo do político”. Para ele, a idéia da democracia como uma forma de vida, uma comunidade auto-regulada, referenciada pelo bem comum é, além de ilusória, “frívola e cínica”.³⁵ Assim, a única função da democracia seria a de proteger os cidadãos do risco dos governantes se perpetuarem no poder. Também no tocante a *participação* dos cidadãos comuns na vida política, SCHUMPETER não faz muito mais do que aprofundar as teses weberianas. Em ambos, o eleitor é, além de guiado por impulsos e emoções, “intelectualmente incapaz”. Diferentemente de seu comportamento na esfera privada (econômica), onde o cidadão consegue pesar os riscos de cada ação, na *esfera pública*, pelo distanciamento do mundo político, ele não teria condições de discernimento e agiria de “forma infantil”. (HELD, 1987 : 151-153).

A avaliação que SCHUMPETER fez do cidadão comum impediu-o de analisar outras formas de democracia onde a participação fosse possível, mesmo que combinada com seu modelo competitivo. Além disso, seus ataques à democracia atacam a própria concepção de ser humano individual, idéia central em toda a tradição do liberalismo pois,

³⁵ . Em SCHUMPETER, a idéia de democracia é “frívola e cínica” pois, para ele, todos sabem o tempo

caso se abandone a noção de que os seres humanos são agentes dotados de conhecimentos e capazes de fazer escolhas políticas, está-se apenas a um curto passo de pensar que 'o povo' necessita de 'governantes' que sejam engenheiros capazes de tomar as decisões técnicas corretas sobre a ordenação dos assuntos humanos. As 'elites competitivas' de Schumpeter estão apenas um passo distantes desta visão tecnocrata – uma visão que é tanto anti-liberal quanto anti-democrática. (HELD, 1987 : 164).

O modelo de democracia de SCHUMPETER, entendido como um *método* que legitima decisões, parte do pressuposto que o ato (individual e isolado) de votar significa, sobretudo, um voto de confiança ou de aceitação da política e das instituições. Esta premissa, entretanto, não leva em consideração as “diferentes bases” de consentimento ou acatamento³⁶ que questionam, por exemplo, “se aqueles que aceitam as regras, leis e sistemas políticos por razões pragmáticas, *fariam* a mesma escolha se tivessem maiores conhecimentos, informações, etc. no momento de sua decisão”. (HELD, 1987 : 166). Vale aqui lembrar que todo compromisso condicional ou instrumental é, por natureza, instável exatamente porque é condicional ou instrumental.

Os pluralistas liberais

O modelo de SCHUMPETER vê o indivíduo, isolado e fragilizado, frente a competição das elites pelo poder. Em suas teses não há espaço para facções, grupos de interesse ou grupos de pressão, enfim, não se considera o peso dos grupos intermediários “que perpassam a vida das pessoas e as conectam de formas complexas a vários tipos de instituições”. (HELD, 1987 : 169). Esta lacuna teórica foi preenchida por analistas políticos denominados “democráticos empíricos, ou pluralistas”³⁷ que explicaram a aceitação das instituições pelos indivíduos através da

todo que os interesses dos que estão no comando estão acima de todos os outros interesses.

³⁶ . Held relaciona uma escala de sete diferentes conteúdos de aceitação, de modo que podemos aceitar ou acatar uma política porque: a) não há escolha (*obediência a ordens* ou *coerção*); b) fazemos como sempre foi feito (*tradição*); c) tanto faz, desde que não sejamos incomodados (*apatia*); d) embora não gostemos, não imaginamos as coisas ocorrendo de outra forma e, portanto, aceitamos o que parece ser o destino (*aquiescência pragmática*); e) estamos insatisfeitos com as coisas como são mas, apesar disso, as aceitamos para assegurar um fim vantajoso a longo prazo (*aceitação instrumental* ou *concordância condicional*); f) nas circunstâncias colocadas e com as informações disponíveis, concluímos que as ações são corretas é o que genuinamente deveríamos fazer (*concordância normativa*) e; g) é o que, em circunstâncias ideais – tendo, por exemplo, todo o conhecimento que gostaríamos de ter, toda a oportunidade de descobrir as circunstâncias e requisitos de outros – teríamos concordado em fazer (*concordância normativa ideal*). (1987 : 165)

³⁷ . Os teóricos empiristas ou pluralistas formaram uma corrente de pensamento com bastante expressão nos anos 50 e 60, principalmente na América do Norte.

mediação de grupos intermediários.³⁸ Ao reconhecerem a pouca influência do indivíduo isolado frente as elites políticas, estes teóricos reconheceram também a existência de outros centros de poder formados pelas organizações da sociedade civil. Partindo do pressuposto que a multiplicidade de centros de poder ou de grupos de interesse seriam vitais para a estabilidade das democracias ocidentais, a centralidade da investigação do pluralismo clássico recaiu sobre a distribuição do poder no sistema democrático.³⁹ Por outro lado, tomando como correta a analogia entre o *modus operandus* dos indivíduos na economia e na política, consideraram que, tanto numa como noutra esfera, os cidadãos ou grupos de interesses (consumidores) procuram maximizar seus interesses privados, realizando trocas competitivas, num “infinito processo de barganhas”, com os políticos (produtores). Para os pluralistas, contrariamente ao que enfatizava ROUSSEAU, as determinações da política não se dão pela construção de uma vontade geral que unifica todos em torno da *res publica*. As políticas públicas são fruto das tentativas de mediações e, em última instância, simples confirmações do Estado entre as demandas dos diversos grupos concorrentes. Mesmo quando há uma maioria numérica em uma eleição, pouco adianta “conceber esta maioria como algo mais que uma expressão numérica [...] a maioria numérica é incapaz de empreender qualquer ação coordenada: são os vários componentes da maioria numérica que têm os meios para empreender alguma ação”. (DAHL, apud HELD, 1987 : 172). Visto deste modo, inclusive os diversos setores internos de um governo podem ser considerados como sendo um tipo de grupo de interesse, uma vez que entre eles também há uma competição por recursos (escassos). Para os pluralistas liberais, a competição é o elemento especificamente democrático do método.

³⁸ . Teóricos marxistas, principalmente, rejeitaram as teses pluralistas por as considerarem uma simples justificação e legitimação ideológica das democracias ocidentais. (HELD, 1987)

³⁹ . Por poder, os pluralistas se referem a capacidade de alguém agir de forma tal que sua ação controle as reações de outro ou outros. Tal concepção enfatiza que o maior ou menor poder está diretamente relacionado ao tipo e volume de recursos que cada centro de poder controla, em relação a outros centros de poder. Mesmo considerando que o debate teórico sobre concepções de poder não é o objeto direto deste trabalho, é importante para a análise empírica acompanhar o desenvolvimento da crítica às concepções dos pluralistas. Bachrach e Baratz (1962) enfatizam que o poder, enquanto decisões e ações que controlam ações de outro, pode ser obtido também por uma “*não tomada de decisões*.” Luckes, (1974) avança ainda mais na crítica aos pluralistas e também a Bachrach e Baratz, ao ponderar que, se o poder for visto apenas como o que os indivíduos ou grupos, individualmente, podem ou não fazer, serão negligenciadas e difíceis de entender as várias

Para conciliar teoricamente a pouca participação política dos indivíduos nas democracias liberais e o aumento da importância das minorias numéricas (DAHL fala em “governo das minorias”) na manutenção da estabilidade do sistema democrático, os pluralistas, além de levantarem o argumento schumpeteriano de que a *participação* não deve ser vista através das lentes abstratas das democracias ideais mas sim pelos modelos de democracias realmente existentes, enfatizaram que “uma extensa participação” poderia desestabilizar o sistema.⁴⁰ O que os leva a concluir que a falta de *participação* pode ser analisada de um ponto de vista bastante positivo, “ela pode se basear na confiança naqueles que governam, [...], [assim] a apatia política pode refletir a saúde da democracia”. (LIPSET, apud HELD, 1987 : 174). Ainda, argumentam que, o fato do indivíduo poder transferir o seu apoio de um grupo de líderes para outro, confirma a tese de que os líderes são “relativamente afetados’ pelos não líderes”. (DAHL, apud PATEMANN, 1992 : 18).

Para DAHL, a maior ou menor estabilidade de um sistema democrático está ligada à manutenção de alguns consensos sobre os valores que devem nortear a política. Desse modo se relativiza o peso das elites políticas no jogo do poder, pois elas só conseguiriam implementar seus interesses quando estivessem “sintonizadas” com a *cultura política da comunidade* em que atuam. DAHL sugeriu oito consensos que, gerados pela cultura política, seriam condições mínimas para a democracia,⁴¹ ou o que ele chamou de “poliarquia”. Held, entretanto, lembra que boa parte da pesquisa relacionando consensos sobre valor e estabilidade democrática, que deu sustentação às teses de DAHL, “é ambígua e de difícil interpretação”, além do que, pós 1968, os diversos movimentos de contestação que eclodiram no mundo, sintonizados a uma “nova esquerda”,⁴² tinham em comum a análise do sistema

assimetrias do poder, como as entre classes, raças, homens e mulheres, políticos e cidadãos comuns, que estão por traz das “políticas do consenso”. (HELD, 1987 : 181).

⁴⁰ . Os pluralistas utilizam aqui uma argumentação semelhante a de Weber que, contra uma participação mais intensa, alertava para manifestações que posteriormente desembocaram no nazismo e fascismo.

⁴¹ . Os oito consensos ou condições de Dahl são: que todos possam manifestar suas posições através do voto; que o peso de cada voto seja igual; que a decisão expresse a vontade da maioria; que todos possam propor alternativas às propostas apresentadas; que todos tenham informações iguais em relação as alternativas; que as alternativas que receberem maior número de votos vençam as demais; que as deliberações dos servidores eleitos sejam executadas e; que as decisões sejam controladas e estejam condicionadas a regras. (DAHL, 1982).

⁴² . O termo “Nova Esquerda” engloba, segundo a classificação de Held, além de uma gama de partidos e agrupamentos socialistas, os chamados “novos atores sociais”, como os movimentos feminista, pacifista e ecologista. (1987 : 204).

como autoritário e “despido de qualidades morais, espirituais e pessoais”. Esta concepção, posta em prática pelos novos atores sociais, destruiu os pressupostos do pluralismo clássico. (HELD, 1987 : 180).

DAHL, em trabalhos mais recentes, argumenta em uma linha próxima às teorias marxistas do Estado, que a liberdade não é ameaçada pela igualdade, conforme enfatizavam liberais do século XVIII, mas, sim, pela desigualdade que se origina “da liberdade de acumular recursos econômicos ilimitados e de organizar a atividade econômica em empreendimentos hierarquicamente organizados”. (DAHL, apud HELD, 1987 : 182). Esta reflexão neo-pluralista, leva DAHL a considerar que os grupos de interesse “não podem ser tratados como necessariamente iguais”, e nem o Estado é neutro frente às diferentes pressões. “As corporações possuem influência desproporcionada sobre o Estado e, portanto, sobre a natureza dos resultados democráticos”. (HELD, 1987 : 185).

Norberto BOBBIO, avançando sobre as constatações de HELD, pondera que no binômio - liberdade e igualdade - a igualdade deve ser identificada com justiça, no sentido que algo é justo se institui e ou respeita uma relação de igualdade. A justiça ou igualdade social, por sua vez, configura-se enquanto *comutativa* ou *distributiva*.⁴³ Ainda, a igualdade, para ser considerada justa ou injusta requer a adoção de um critério. São os chamados critérios de justiça, nos quais, se a opção por um ou outro critério é em parte “determinada pela situação objetiva”, é também dependente das várias “concepções” de mundo. Finalmente, entende-se por *regra de justiça* aquela “segundo a qual se devem tratar os iguais de modo igual e os desiguais de modo desigual”. Assim, para que se concretize uma igualdade justa, para colocar indivíduos “desiguais por nascimento” em igualdade de oportunidades, pode ser necessário “introduzir artificialmente, ou imperativamente, discriminações que de outro modo não existiriam”. (BOBBIO, 1996 : 32).

⁴³ . Entende-se aqui por *justiça comutativa* como aquela que se dá na relação entre as partes, ou seja, “aquela na qual estamos diante de uma ação de dar (ou fazer), da qual se deva estabelecer a correspondência anterior com um ter ou posterior com um receber, de onde resulta a seqüência ter-dar-receber-ter.” A situação de justiça, neste caso se caracteriza por uma “relação bilateral e recíproca,” como um problema de “equivalência de coisas.” De outro lado, entende-se por *justiça distributiva*, como aquela que se dá entre o todo e as partes ou vice-versa, aquela que coloca alguém (indivíduo, grupo etc.) frente ao problema de “atribuir vantagens ou desvantagens, benefícios ou ônus,” a uma gama de indivíduos. Neste caso a situação de justiça é caracterizada por uma “relação multilateral e unidirecional”, como um problema de equiparação de pessoas.” (BOBBIO, 1996 : 16-17)

Corroborando, no plano filosófico, às idéias expressas por BOBBIO no campo da teoria política, YOUNG diz que a imparcialidade exige a construção de um “eu fictício numa situação fictícia de raciocínio” e a exige porque a lógica da razão moral não significa explicar ou simplesmente ter razão. Para a racionalidade normativa, razão é *ratio*, ou seja, é necessidade de reduzir pensamentos distintos à uma única medida, transformada então em lei universal. Ser imparcial, então, com frequência, resulta em autoritarismo. Ao declarar-se imparcial, reivindica-se autoridade para decidir uma questão, no lugar daqueles cujos interesses e desejos são manifestos. Desse ponto de vista imparcial não se precisa consultar um ao outro, porque ele já leva em consideração todas as perspectivas possíveis. (1987: 71).

Os pluralistas marxistas

Dentre os autores que adotam a tese marxiana de que o Estado tem uma autonomia relativa, Claus OFFE, refletindo sobre as relações contemporâneas entre democracia, classes sociais e Estado insiste que se deve olhar, prioritariamente, para a forma como o Estado vincula-se ao processo do capitalismo. E é a partir da forma como este envolvimento se dá, que decorre a posição contraditória estrutural do Estado capitalista pois, ao mesmo tempo, ele tem que alimentar e negar o processo de acumulação do capital.⁴⁴ Assim, continua OFFE, o poder político se determina de forma dual, “por regras formais [...] que fixam a forma como as instituições *têm acesso* ao poder e pelo conteúdo material do processo de acumulação, que estabelece as *fronteiras* de políticas bem sucedidas”. Entretanto, como o Estado não consegue manter, pelo seu vínculo contraditório, apenas uma posição auxiliar ao mercado, ele é obrigado a intervir no processo produtivo. Ele o faz de forma seletiva favorecendo os grandes grupos econômicos e setores organizados da classe trabalhadora, segmentos considerados estratégicos para a manutenção da estabilidade do sistema. Como consequência deste processo seletivo, o Estado liberal limita ou exclui a *participação* política e econômica dos indivíduos ou grupos de interesse que detém menos recursos. (OFFE, 1984).

⁴⁴ . Para OFFE, o Estado democrático liberal capitalista deve ser definido (a) por sua exclusão da acumulação, (b) por sua função necessária para a acumulação, (c) por sua dependência da acumulação e (d) por sua função de ocultar e negar (a), (b) e (c). (OFFE, 1984). Em função destes limites estruturais, o Estado capitalista é tensionado entre auxiliar o movimento geral do capital e ter que agir seletivamente para favorecer o capital.

De todo modo, - amparada numa economia de pleno emprego logo após a segunda grande guerra e na ascensão das massas a bens e serviços -, a idéia do consenso político imperou até o início dos anos 70. Neste ambiente, as teses do “fim da ideologia” foram dominantes para explicar a adesão ao Estado do bem-estar, encarnação do consenso. Entretanto, com o decréscimo da atividade econômica e o aumento da crise, não só as bases de sustentação dessa concepção “social democrática” da política se enfraquecem, mas também sua própria natureza é questionada pelo acirramento de suas contradições entre o incentivo a uma maior *participação* cívica e ao individualismo.⁴⁵ Polarizam-se então, duas correntes para explicar o fim do consenso. Uma, partindo das premissas pluralistas, desenvolve a tese da “sobrecarga do governo” outra, a partir de um ponto de vista marxista, principalmente HABERMAS e OFFE, desenvolve a tese da “crise de legitimidade”.

Os defensores da tese da “sobrecarga do governo” argumentaram que o efeito marginal da política econômica keynesiana - ao incentivar a afluência das massas a bens e serviços - foi gerar expectativas cada vez maiores de acesso a um número e a uma qualidade cada vez maior de bens e serviços. O mecanismo inicia-se com os vários grupos de interesses fazendo pressões particularistas sobre governos e políticos que, movidos pelo interesse em maximizar votos, prometem mais do que podem realizar. Quando no governo, os partidos, com medo de perder votos no futuro, se preocupam em contemporar as expectativas criadas. Segundo os pluralistas, os governos, tentando diminuir a pressão direta, criam novos órgãos públicos para conter as demandas. Ao tomarem essa iniciativa, interferem e desorganizam a capacidade produtiva da esfera privada, o que leva a uma maior pressão por parte dos grupos de interesse, formando-se um círculo vicioso, que só pode ser rompido por uma liderança política “menos sensível às pressões e demandas democráticas”. Em suma, a explicação da crise pela sobrecarga do governo enfatiza que há uma disfunção funcional das instituições democráticas que não conseguem regular de modo eficiente as “questões econômicas e sociais”. (HELD, 1987 : 210). Esta posição, como veremos adiante, é compartilhada pela chamada Nova Direita ou neo-liberalismo.

⁴⁵ . Eric Hobsbawm, em seu “Era dos Extremos, o breve século XX”, faz uma análise bastante detalhada da formação da idéia do consenso. (HOBSBAWM, 1995).

Os teóricos que explicam a crise pela falta de legitimação do Estado, o fazem a partir das relações de classe e da dependência do Estado em relação a acumulação privada e a necessidade de que suas políticas sejam compatíveis a longo prazo. Como a economia capitalista é instável por natureza, o Estado tem de intervir nas crises para estabilizar a economia, como por exemplo, resgatando empresas falidas. Para isso, tem que expandir suas atividades, o que acarreta um aumento na sua estrutura e nos seus gastos orçamentários. Para aumentar o orçamento sem interferir no processo de acumulação de capital (aumentando o tributos, por exemplo) o Estado emite títulos e com isso alimenta a espiral inflacionária e aumenta a crise nas finanças públicas. Para os defensores da crise de legitimação, as oscilações na economia (crises cíclicas) com a conseqüente necessidade de intervenções assimétricas, impedem o Estado de desenvolver estratégias políticas racionais. Há “um padrão de contínua mudança e esfacelamento da política e planejamento governamentais” ou, uma “crise da racionalidade”. Entretanto, além da irracionalidade administrativa, o aumento da intervenção do Estado “mina valores e normas tradicionalmente inquestionáveis e politiza um número cada vez maior de questões, ou seja, abre-as ao debate e ao conflito político”. É esta visibilidade, este desvelar ao público as atividades que ele vai absorvendo da economia, que estimula o surgimento de demandas, como por exemplo, por maior *participação* antes da tomada de decisões que, ao não serem atendidas, aumentam a “crise de legitimidade” do Estado. Neste processo, mesmo a tentativa de impor um Estado autoritário, que coloque a ordem acima de tudo, pode produzir um aumento das demandas por *participação*, formando um círculo vicioso. De todo modo, segundo estes teóricos, o cenário mais provável não é o de uma mudança brusca no sistema, mas sim, o de que a “contínua erosão da capacidade da ordem existente de se reproduzir”, vá gerando formas institucionais alternativas. (HELD, 1987 : 214).

Em síntese, as duas teorias da crise partem da premissa que o poder do Estado, ou de um governo, está em sua capacidade de ação política efetiva e que este poder está sendo progressivamente minado pelas crescentes demandas. A diferença está em que, para os teóricos da sobrecarga, as demandas são “excessivas”, para os da falta de legitimidade, as demandas são fruto das contradições do Estado capitalista.

Claus OFFE lembra que enquanto os governos forem capazes de manter a governabilidade no centro do sistema e obter sucesso em uma “estratégia de deslocamento”, isto é, em dispersar os “piores efeitos dos problemas econômicos e políticos em grupos vulneráveis [jovens, não brancos, mulheres, idosos, enfermos, deficientes, desempregados, pobres] e, ao mesmo tempo, apaziguar aqueles capazes de mobilizar suas exigências de forma mais efetiva”, (HELD, 1987 : 218) o conflito poderá ser mantido em níveis suportáveis para o sistema. A lembrança de HELD, de que todo compromisso condicional ou instrumental é, por natureza, instável exatamente porque é condicional ou instrumental, vale para ambos os lados pois há que se considerar que, além da fragmentação dos grupos excluídos, - o que dificulta uma crítica mais contundente - existem incertezas, tanto sobre quais tipos de instituições criar, quanto a que direção tomar. Essas incertezas podem gerar um empenho na busca da tradição e da autoridade do Estado, bandeira empunhada pela Nova Direita para atrair os grupos lançados à periferia do sistema.

A Nova Direita

A concepção de política da Nova Direita – neo-liberalismo, ou neo-conservadorismo – centra-se na liberdade da iniciativa privada. Sua receita para o bem público é: a) o mercado deve expandir-se ao máximo (para abranger cada vez maiores áreas da vida); b) o Estado deve contrair-se ao mínimo (para não envolver-se na economia e na criação de oportunidades) e; c) o governo deve ser forte (para impor a ordem e a lei). NOZICK e HAYEK destacam-se entre os teóricos precursores do neo-liberalismo. Para NOZICK, não existem quaisquer entidades sociais além das “pessoas individuais com suas próprias vidas individuais” (NOZICK, apud HELD, 1987 : 221), de modo que, em sua construção teórica, a existência de instituições políticas só se justifica em nome da liberdade e dos direitos individuais. O único direito (natural e independente da sociedade) é o de se dedicar a seus próprios fins. A idéia da infinita diversidade dos indivíduos é central no desenvolvimento dos argumentos de Nozick para a defesa de um “Estado mínimo”. Para ele, como os indivíduos são diferentes, portanto, perseguem fins distintos, não há como existir uma comunidade que possa servir de parâmetro para os diversos tipos de pessoas. O que existe é um vasto leque de alternativas que apenas as

peças, individualmente, tem a capacidade de escolher. Desse modo, toda vez que o Estado interfere na sociedade, planejando ou promovendo justiça distributiva, ele está ultrapassando seus limites legítimos. O Estado democrático neo-liberal deve ser um “agente protetor” contra a força, o roubo, a fraude e a violação de contratos”, bem como o responsável pela defesa nacional e as relações internacionais. (HELD, 1987 : 223).

HAYEK, desenvolveu uma teoria mais afinada, do ponto de vista do neo-liberalismo, sobre a relação entre a liberdade, a democracia e o Estado. Argumentando que a constituição de maiorias em uma democracia de massas leva a arbitrariedades políticas, enfatizou um modelo centrado, não na *participação*, mas na legalidade da democracia. Para ele, a intervenção governamental na economia só se efetiva se não levar em conta os interesses individuais. Entretanto, ao considerar os aspectos sociais em detrimento aos individuais, a interferência se concretiza de modo arbitrário e coercitivo⁴⁶ e, o único modo de evitar a arbitrariedade e a coerção de um governo é restringi-lo a ser apenas um “governo da lei”. Para HAYEK, a democracia é meio e não fim, ou seja, é um “instrumento utilitário” para chegar-se a liberdade. Assim, “é preciso impor restrições, [...] às operações da democracia” para que ela não interfira na liberdade individual. (HAYEK, apud HELD, 1987 : 225). O equilíbrio perfeito estaria em ter, de um lado, um governo tão enxuto que se preocupasse apenas em fazer leis gerais e, ao mesmo tempo tão forte que conseguisse fazer cumprir estas leis. De outro lado, um mercado tão amplo e tão livre que conseguisse determinar as escolhas “coletivas” em bases individuais. David HELD pontua duas críticas na teoria democrática de HAYEK. A primeira diz respeito a elevação de uma desigualdade prática - entre o mercado real, corporativo, oligopolizado e monopolizado e o mercado ideal, livre, no sentido de uma concorrência perfeita - a uma igualdade teórica. A segunda, refere-se à contraposição entre justiça distributiva e governo da lei, o que leva a deslegitimação, e conseqüente retirada da esfera pública, da discussão sobre todas e quaisquer desigualdades - econômicas, sociais, raciais, de gênero – que são centrais na análise e no controle democrático das sociedades modernas. (HELD, 1987).

⁴⁶ . Para Hayek, toda vez que a legislação procura alterar “a posição material de uma pessoa em particular ou forçar a justiça distributiva ou ‘social’ há uma coerção. A justiça distributiva impõe a alguém a concepção que outro tem de mérito. (HAYEK, apud HELD, 1987 : 225).

A Nova Esquerda e a democracia participativa

O fim do consenso do pós-guerra gerou também uma Nova Esquerda,⁴⁷ que se agrupa em torno de um modelo denominado “democracia participativa”, cujos primeiros expoentes foram, segundo HELD, PATEMAN, MACPHERSON e POULANTZAS.

Resgatando, principalmente de ROUSSEAU e J. S. MILL, a dimensão educativa da *participação*, entendida enquanto elemento constitutivo de uma vida cívica, os teóricos da “democracia participativa” questionam o pressuposto liberal de que os indivíduos são “livres e iguais”. Não bastam, dizem eles, que direitos, como por exemplo, o de *participação*, sejam reconhecidos formalmente para que se concretizem. As assimetrias de poder e de recursos, não consideradas pelos liberais, impedem a *participação* da grande maioria dos indivíduos na *esfera pública*. Além do que, questionam também o modo como os liberais concebem a relação entre Estado e sociedade, colocando o primeiro como algo separado, como árbitro - imparcial - das relações privadas que se desenvolvem na sociedade.

Estes questionamentos colocam para os democratas contemporâneos, enquanto contraponto a Nova Direita, a tão velha e tão atual pergunta: *que formato deveria assumir o controle democrático e em que (ou em quais) esfera deveria se dar o processo de tomada de decisões?*

Se por um lado, descartam a alternativa dada pelos liberais, por outro, também a teoria marxista ortodoxa se lhes apresenta problemática. Para POULANTZAS, a rígida dicotomia e o antagonismo, enfatizado sobretudo por LÊNIN, entre a democracia burguesa (representativa) e a democracia socialista, descarta, incorretamente, a idéia de centros de poder concorrentes na sociedade. POULANTZAS, enfatiza também a debilidade moral da social democracia que apenas fez proliferar políticas de pequenos ajustes e agigantar o Estado. Para ele, dois movimentos devem ser realizados, simultaneamente, para formatar efetivamente o controle democrático da sociedade sobre o Estado. De um lado, a democratização do Estado passa por tornar o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais abertos e responsáveis frente a sociedade. Por outro, novas formas de lutas a nível local devem assegurar que a sociedade, tanto quanto

⁴⁷ . A Nova Esquerda, formou-se a partir das idéias de Rousseau, dos anarquistas e das correntes

o Estado, sejam democratizados, ou seja, sujeitos a procedimentos que assegurem a responsabilidade. (POULANTZAS, apud HELD, 1987 : 232)

MACPHERSON, em linha similar a de POULANTZAS, tentando responder a questão de como os processos de democratização do Estado e da sociedade se relacionariam, enfatiza, na idéia de democracia participativa, a de que a liberdade e o desenvolvimento pessoal só se dão através da *participação* direta e permanente dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado. A aposta de MACPHERSON centra-se na combinação da democracia representativa - via partidos políticos competitivos, radicalmente democratizados - com a democracia direta, operada por instituições da sociedade, como os locais de trabalho e comunidades locais.

Carole PATEMAN, amparando-se em ROUSSEAU, J. S. MILL e G. D. H. COLE, considera que a *participação* promove o desenvolvimento humano, reduz a noção de distância com os centros de poder, aumenta a preocupação individual para com os problemas coletivos, enfim, cria uma cidadania ativa. Entretanto, afirma ela, “para que exista uma forma de governo democrático é necessária a existência de uma sociedade participativa” mas, para que isso ocorra, é necessário que “todos os sistemas políticos tenham sido democratizados”. Assim, para PATEMAN, o controle democrático deve ser estendido a todas as esferas nas quais a maioria das pessoas vive suas vidas, principalmente os locais de trabalho, considerados por ela como instituições-chave a serem democratizadas. (PATEMAN, 1992).

Assim, fica claro para os teóricos da Nova Esquerda, que o direito de *participação* não pode se dar tão somente em relação ao Estado pois, para que a autodeterminação se efetive concretamente, a *participação* deve ser estendida também à esfera econômica e a outras instituições da sociedade. PATEMAN, - concordando com SCHUMPETER, tem dúvida se o cidadão médio estaria interessado em assuntos públicos nacionais e mesmo que estivesse, como seria possível sua *participação*. Propõe a manutenção de várias instituições da democracia liberal, como partidos concorrentes, representantes políticos e eleições periódicas, juntamente com a adoção de elementos da democracia direta a nível local. Para ela, a “sociedade participativa deve ser uma sociedade experimental, [...] capaz de fazer experiências após a reforma radical das estruturas rígidas até aqui

marxistas contemporâneas libertárias e pluralistas.

impostas pelo capital privado, as relações de classes e outras assimetrias de poder”. O essencial, é que o modelo a ser construído, qualquer que seja, “retenha a noção de participação em seu centro”. (PATEMAN, apud HELD, 1987 : 235).

Enquanto limites, é necessário enfatizar que as primeiras abordagens sobre democracia participativa, incluindo-se aí PATEMAN, MACPHERSON e POULANTZAS, ao trabalharem a participação a partir de “espaços menores”, seja a fábrica, os partidos ou o parlamento não conseguiram dotá-la da amplitude necessária. Só mais adiante, quando a Nova Esquerda inicia o debate em torno da gestão da coisa pública, isto é, quando exige participar da formulação das políticas públicas, é que o modelo de democracia participativa amplia-se no sentido de tensionar os modelos liberais de democracia.

O princípio da autonomia

A disputa sobre o que é e o que deveria ser a democracia na contemporaneidade produziu, como vimos, um extenso leque de modelos, desde os que a concebem tecnocraticamente, como um método de encaminhar os negócios do governo até os que a visualizam como uma completa *participação* de todos. Para HELD, se de um lado, os liberais ao acreditarem que o mercado é um mecanismo desprovido de poder político, se equivocam por desconsiderar a natureza distorciva do poder econômico, de outro, os marxistas, ao reduzirem o poder político apenas a sua dimensão econômica, desconsideram os perigos da centralização do poder político. Analisando os vários modelos, ele acredita que a “propensão a simplesmente justapor uma posição e outra, ou de desprezar um modelo em favor de outro” não é o melhor caminho para se pensar a democracia hoje. Para ele, há “algo a ser aprendido das várias tradições”. (HELD, 1987 : 223). É a partir deste ponto de encontro que desenvolve o conceito-chave - o qual denomina de *princípio de autonomia* - de seu modelo de democracia. A autonomia expressa a capacidade dos seres humanos de razão auto-consciente, de serem auto-reflexivos e auto-determinantes, enfim, a capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação tanto na vida privada quanto na pública.

Os liberais, de LOCKE a HAYEK, sempre primaram para que os direitos individuais do cidadão fossem qualificados para que pudessem receber uma

proteção explícita. Esta posição não foi compartilhada pelos marxistas ou pelos teóricos da Nova Esquerda que acreditaram não ser necessário estabelecer “fronteiras da liberdade”, onde ninguém teria permissão de cruzar. Entretanto, insiste HELD, o desenvolvimento do princípio de autonomia só pode se efetivar a partir da adoção de um enfoque que assuma prescrições tanto do marxismo quanto do liberalismo, seja em suas versões clássicas ou contemporâneas, de modo que uma “maior participação política deve ter lugar dentro de uma estrutura legal que proteja e alimente a atuação do princípio da autonomia”. (HELD, 1987 : 253). A democracia participativa requer uma teoria em que se detalhe as “fronteiras da liberdade” e requer uma análise detalhada dos arranjos institucionais necessários para protegê-la. Entra aqui a importância da adoção de alguns princípios liberais, como a necessidade de uma estrutura impessoal de poder público, uma constituição para garantir e proteger direitos e de mecanismos para promover a competição e o debate entre plataformas políticas alternativas.

A partir das considerações e, principalmente, das limitações dos vários modelos, HELD propõe a atualização da democracia sob um enfoque dual que permita a sua incidência, tanto em nível estatal, - publicizando-o, no sentido de contrapor o público, concomitantemente, ao oculto e ao privado - quanto em nível societal, promovendo uma ampla reestruturação da sociedade civil. Assim, o princípio da autonomia opera-se por uma “dupla democratização”, o que o potencializa para promover uma alteração da *cultura política* vigente.

Entretanto, na esfera estatal, a democratização das instituições políticas, na maior parte das vezes, tem sido nada mais do que a alteração dos processos de escolha de líderes ou das regras eleitorais. São questões importantes, mas insuficientes para uma radical transformação no sentido do princípio da autonomia, isto é, de que as pessoas sejam efetivamente livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas. Para que tal condição seja alcançada é necessário que os direitos, além de ultrapassarem a esfera de princípios formais e se efetivarem na prática, ampliem-se no sentido do direito a influenciar na determinação dos resultados do Estado, como por exemplo, no direito de participar da definição da destinação e utilização dos fundos públicos. A discussão em torno

de como se deve dar a apropriação e a distribuição da riqueza levaria o “governo da lei” a preocupar-se com as questões distributivas e de justiça social.

A nível societal, a autonomia é incompatível com o poder das organizações e grupos de interesses que, ao restringir a agenda política, dificultam a tomada de decisões coletivas e distorcem os resultados democráticos.

Diante destes constrangimentos à efetiva democratização do Estado e da sociedade, HELD propõe a multiplicidade de *esferas públicas*, que permitiriam a seus participantes “controlar os recursos à sua disposição sem a interferência direta do Estado, de órgãos políticos ou de terceiros”. (HELD, 1987 : 258). Dentre vários exemplos de constituição de *esferas públicas não estatais*, HELD cita experiências realizadas na Escandinávia onde, contrapondo-se à política neo-liberal que privatiza o público, instituições estatais sociais passaram para o controle da comunidade. Desse modo, as políticas destas instituições, financiadas publicamente, não são deliberadas, nem pelo mercado nem pelo planejamento burocrático, mas por “critérios de necessidade social”. Em resumo, conclui HELD, “sem uma sociedade segura e independente, o princípio da autonomia não pode ser concretizado. Mas sem um Estado democrático, comprometido em proporcionar rígidas medidas redistributivas, entre outras coisas, a democratização da sociedade civil tem poucas chances de sucesso”. (HELD, 1987 : 260).

Com efeito, sem uma clara concepção de justiça não se pode pensar em igualdade política. ROUSSEAU já havia alertado que sem uma base mínima de recursos, as pessoas são incapazes de exercer uma escolha independente ou dedicar-se às distintas oportunidades colocadas. De modo que, se “a igualdade política é um direito moral, também o é uma maior igualdade no tocante às condições dos recursos produtivos”, o que significa que “sem restrições à propriedade privada, uma das condições necessárias para a democracia não pode ser satisfeita”. (HELD, 1987 : 265). É neste sentido que podemos ler Carlos Nelson COUTINHO quando afirma que a *participação* e a “democracia das massas que vai se construindo a partir das lutas populares é, a longo prazo, incompatível com o capitalismo”. (1994 : 78).

2.3.1. A Esfera Pública Moderna

Tal qual a discussão sobre modelos de democracia, o debate sobre *esfera pública*, parte e pauta-se no embate entre duas grandes tradições de pensamento e suas derivações, que ora afastam, ora aproximam, “conservadores e progressistas”, não apenas em torno de distintas concepções de Estado e de sociedade mas, também, da relação entre ambos.

No debate sobre diferentes concepções de *esfera pública* e sobre a mediação que ela realiza nas relações entre Estado e sociedade a questão dos direitos adquire proeminência. Assim, torna-se pertinente inserir, na discussão sobre a formação de *esferas públicas*, a relação que os direitos mantêm com a mesma e a forma que ambos assumem na relação Estado sociedade.⁴⁸

Para HEGEL, o direito atua na universalização das particularidades da sociedade civil, ou seja, na superação da “*Gegensittlichkeit* [anti-eticidade], enquanto divisão entre universal e particular”. Dessa forma, ele é intermediário entre Estado e sociedade civil, permitindo a institucionalização de direitos objetivos, pois os direitos subjetivos “não alcançam existência objetiva sem se efetivarem enquanto lei, o que envolve legislação, codificação e administração pela autoridade pública”. (ARATO, 1994, 57-58).

A partir do exposto, pode-se dizer que, para HEGEL, a vontade universal “cria” um consenso que o direito transforma em lei. Como a sociedade é dinâmica, a lei deve se adequar, mas a criação da lei não pode fugir do universal. Os direitos, a cultura de direitos estão latentes na sociedade, entretanto, para que os mesmos se tornem lei, isto é, deixem de serem abstratos para serem objetivos, há necessidade da interferência do Estado, que funciona como elemento aglutinador e universalizador do processo.

Vera da Silva TELLES, discutindo as possibilidades e os impasses da construção da cidadania - sob o ponto de vista de seu enraizamento (ou não) nas práticas sociais - e sua relação com a construção de *esferas públicas democráticas*, toma os direitos como “práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças” são apresentadas na *esfera pública*, isto é, os direitos

⁴⁸ . Não é objeto deste trabalho, e nem se pretende, aprofundar o debate sobre o direito enquanto arcabouço jurídico do Estado. Procurar-se-á apenas ressaltar – e ainda assim, de forma superficial – uma nova maneira de conceber os direitos em nível societário.

expressam como os interesses e conflitos se realizam e aparecem. Desse modo, segue a educadora, - mais do que uma norma legal e um arcabouço institucional - na esfera societal, os direitos “estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas”. Entretanto, alerta TELLES, o reconhecimento dos direitos não se dá naturalmente, mas é dependente “sobretudo de uma *cultura pública democrática* que se abra ao reconhecimento da legitimidade e da diversidade de valores”. Mais ainda, para ela, essa cultura pública, por sua vez, depende da “constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível”. (1994 : 91-92).

TELLES visualiza, na experiência democrática brasileira, a possibilidade de construção destes espaços e é, também, neles que vê a possibilidade dos movimentos sociais adquirirem a “consciência do direito a ter direitos”. (LEFORT, apud TELLES, 1994 : 93). Todavia, enfatiza que, numa sociedade “atravessada por ambivalências”, ao mesmo tempo que o novo se desvela no descobrimento do “direito a ter direitos”, o velho se faz presente numa “incivilidade cotidiana” que confunde

direitos com privilégios; em que a defesa dos interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo conivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários. (1994 : 93).

Em sentido semelhante, SCHERER-WARREN, levanta o fato de que na América Latina, e em particular no Brasil, os movimentos sociais “mesclam elementos da modernidade e da pós-modernidade com remanescentes culturais, arcaicos.” Para a pesquisadora, os movimentos sociais retêm do passado, “resíduos das relações clientelísticas, paternalistas e ao mesmo tempo autoritárias”. Da modernidade, “alguns herdaram a visão iluminista de um projeto de transformação global da sociedade a se realizar através de sujeitos históricos definidos”. Outros, já expressando a pós-modernidade, “apostam mais nas pequenas transformações que vão ocorrendo no cotidiano”. (1996 : 68-69).

Assim, exatamente da contradição, que toma a questão dos direitos um problema, é que surge o desafio de “tomar comensurável a heterogeneidade” da vida societal. E é também por isso, que sem uma mediação, operada por *novas leis e novos direitos*, as diferenças podem “se traduzir na fragmentação de identidades autoreferidas, enclausuradas em localismos de caráter comunitário”. (TELLES, 1994 : 94).

De todo modo, é nesse construir-reconstruir de direitos e conflitos que se (re)definem as relações entre Estado e sociedade. A heterogeneidade e a dinâmica dos conflitos que emergem na sociedade extrapolam o arcabouço jurídico clássico e se resolvem em “arenas autonomizadas dos poderes do Estado”. Espaços onde conflitos e soluções se realizam numa negociação que “elabora, incorpora, interpreta princípios de uma justiça substantiva que deslocam e subvertem a tradicional centralidade e unicidade do direito formal como regra ordenadora da vida social”. Mas, se por um lado, essa nova forma de resolução dos conflitos, pode questionar os tradicionais padrões de justiça presentes na autoritária e excludente sociedade brasileira, pode, também, pelas “assimetrias de posições e diferenças no poder de negociação dos grupos envolvidos”, aprofundar desigualdades, ao invés de ampliar e generalizar direitos.

São estes riscos, - de fragmentação e localismos, e de aprofundamento das desigualdades, - que recolocam “a exigência de espaços públicos democráticos que consolidem e ampliem as práticas da representação e negociação”, bem como, colocam, também, “a exigência igualitária, pois sem a igualdade como medida de negociação, esta pode se reduzir a um mero ajustamento corporativo de interesses ou então se resolver no puro jogo de força”. (TELLES, 1994 : 96).

Mesmo considerando os riscos inerentes dessa nova contratualidade não construir uma “medida de equidade e as regras da civilidade nas relações sociais”, TELLES vê na dinâmica atual da sociedade brasileira, mais do que nas fórmulas teóricas, práticas que apontam na direção da (re)atualização democrática. Estas se dão, principalmente, nas relações que movimentos da sociedade civil urbana passaram a ter com o Estado, que se caracterizam por deslocar “práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo”, efetivando-se através de gestões “que se abrem à participação popular e a formas de negociação em que

demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos”. (TELLES, 1994 : 99-100).

A importância dessas experiências, conclui TELLES, está na possibilidade da construção de uma “noção plural de bem público”, não como “consenso que dilui diferenças e interesses em conflito e tampouco como algo sinonimizado com o ordenamento estatal”, mas, essencialmente, como uma “invenção histórica (e política) que depende de espaços públicos democráticos nos quais a pluralidade das opiniões se expresse, nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos”. Fugindo da normatividade constituída *a priori*, tal espaço há que ter, todavia, “como suposto e princípio o reconhecimento recíproco de direitos, estabelecendo uma medida comum que permita, por entre as diferenças e assimetrias de posições, algo como uma dicção comum (mas não idêntica), a troca regrada de opiniões e as normas pactuadas do conflito”. É neste sentido, que se pode afirmar que, inseridos numa *esfera pública democrática*, os direitos, “significam também uma reinvenção do princípio republicano da coisa pública” e, em se tratando do Brasil, significam uma “(re)criação da própria República”, historicamente ofuscada pelo “padrão oligárquico e patrimonialista de gestão da coisa pública”. (TELLES, 194 : 101-102).

A cultura de direitos é um processo que acontece fora do Estado e este se altera, ou não, em função do que acontece na sociedade. Todavia, hoje, a partir do Estado, através da constituição de colegiados, conselhos etc., administrações populares o publicizam. É neste sentido que a ampliação de espaços institucionais pode levar a constituição ou ampliação de *esferas públicas*. Segundo OLIVEIRA, por ocasião das eleições de 1988, quando partidos e coligações partidárias de centro-esquerda e esquerda, assumiram várias administrações municipais, ampliaram-se as possibilidades “para a formação de uma esfera pública democrática no Brasil”. (1994: 11).

Estariam essas administrações apenas buscando legitimidade em cima de um processo societal já em andamento? É possível chamar de *esfera pública*, por exemplo, um Conselho Municipal de Saúde, ou uma assembléia do Orçamento Participativo?

Para Tarso GENRO (1997), o desenho do “novo espaço público” emerge de

dois movimentos contrapostos: da radicalização da democracia e da crise do Estado. Esta crise intensificou o surgimento de novas formas de organização pública, novos espaços que estruturam as demandas - não aceitas ou não respondidas pelos governos - num “imenso círculo de representação política” criando “formas autônomas de poder e influência”. O aguçamento da crise, por sua vez, se dá, não pela sobrecarga de demandas mas, pela inexistência de instituições públicas no “direito do Estado moderno” que consigam abranger estas novas formas de representação. É neste cenário que Tarso GENRO, de modo análogo a Carlos Nelson COUTINHO, concebe a questão democrática como o “eixo de uma estratégia transformadora”, pois a sua concretização só pode se efetivar “desconstituindo o Estado e o direito” vigentes. Ao Estado, - por não conseguir “abrigar, resolver e mediar” as demandas que uma nova cidadania está a exigir, - só resta excluir ou tentar incorporar em novas formas de dominação os portadores de novos direitos. Entretanto, afirma GENRO, estas novas formas de dominação e exclusão – impostas pelas necessidades do capital frente a terceira revolução industrial – gestam também uma *esfera pública não-estatal* “auto-organizada ou organizada paralelamente ao Estado”, mas que, quotidianamente, tem que remeter-se ao Estado “para interferir na vida pública ou sustentar seus interesses diretos”. Neste sentido, continua GENRO, os governos locais podem e devem vir a ser espaços de experimentação de uma nova política que combine formas representativas e formas diretas de democracia, articulando a representação política tradicional com esta nova *esfera pública*, que “já existe, independentemente da decisão estatal”. Finalizando, GENRO afirma que a peça orçamentária é o “elemento central do poder público” e a sua elaboração, através de uma *esfera pública não-estatal*, legitimada por contrato político a partir do governo, traduz-se no momento mais importante de uma “co-gestão estatal e pública não-estatal”.

No contexto da *cultura política brasileira* os processos dos Orçamentos Participativos têm, como uma qualidade fundamental, desde que consigam constituírem-se enquanto *esferas públicas democráticas*, o fato de criarem condições para a contestação das relações clientelísticas no âmbito das relações entre Estado e sociedade. Ao formatarem *esferas públicas democráticas*, evoluem - pela descentralização democrática e inevitável transparência que produzem – para a

negação do discurso autoritário da competência da tecnocracia,⁴⁹ abrindo, portanto, espaços para uma nova *cultura político-administrativa*. Em constituindo-se uma *esfera pública*, o Orçamento Participativo, faz com que a decisão sobre a seletividade,⁵⁰ enquanto prática político-administrativa da ação governamental, se desloque das esferas governamentais para as esferas das decisões coletivas. Este movimento, não implica, necessariamente, numa contra-seletividade ou no fim do caráter seletivo nas ações do Estado, o que retiraria o caráter classista. Implica, isto sim, pela publicização - enquanto desprivatização e transparência do processo decisório -, na possibilidade de explicitação e visibilidade do caráter seletivo do Estado.

O OP muda o *locus* do poder da tecnocracia e da burocracia para os conselhos. No entanto, dentro dos OPs ou Conselhos também existem formas de seletividade. O fato da seletividade ser pública no processo de um Orçamento Participativo é condição suficiente para credenciá-lo como constitutivo de uma nova *esfera pública*?

De todo modo, ainda não foi plenamente incorporado aos processos de Orçamentos Participativos sua condição de *esfera pública* e, se de um lado, o OP não é afirmado enquanto espaço público, de outro, ele exige a condição de espaço público sob pena de tornar-se um novo clientelismo. Este último, tem como característica, justamente, o impedimento da criação de *esferas públicas democráticas*, isto é, o bloqueamento das esferas de afirmação de direitos.

COSTA, analisando o processo de construção de *esferas públicas* locais no Brasil, considera que as chamadas teorias da transição democrática, ao focalizarem o processo de democratização quase que exclusivamente na construção e consolidação de instituições,⁵¹ subestimaram, “relegando a um segundo plano” atores centrais da democratização como os movimentos sociais. Para uma análise mais completa dos processos de democratização, seria necessário, segundo

⁴⁹. Sobre a técnica como elemento legitimante e autoritário do Estado moderno ver CHAUI, 1993.

⁵⁰. A idéia de seletividade refere-se ao conceito utilizado para demonstrar o caráter de classe do Estado. Segundo Offe, os limites estruturais do Estado capitalista se revelam quando ele se obriga a organizar um sistema de filtros das demandas, orientados pela sua própria lógica de Estado burguês. Desse modo, o Estado vive em um permanente *tensionamento* entre, de um lado, a necessidade de organizar o movimento do capital (contra os interesses individuais) e, de outro, a de “ajudar”, seletivamente, os grupos estratégicos ao movimento do capital. (OFFE, 1984).

⁵¹. Segundo O'Donnell, “o elemento decisivo para determinar o resultado da segunda transição é o sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem

COSTA,⁵² que as investigações, de um lado, penetrassem “o tecido das relações sociais e da cultura política gestada nesse nível”, e de outro, se debruçassem sobre “os padrões concretos de relacionamento entre o estado e a sociedade civil, analisando o papel de atores como movimentos sociais, organizações não governamentais, etc. para a operação de tais transformações”. (1997 : 1). Se por um lado, as duas abordagens, citadas por COSTA, focalizam esferas diversas - Estado e sociedade civil - e problemas distintos, - respectivamente, as teorias do Estado procurando novos padrões para a relação Estado-sociedade e as teorias da sociedade civil preocupando-se com a necessária autonomia que um novo modelo deva ter, por outro, convergem quanto aos pontos de partida – processo de democratização da sociedade brasileira - e de chegada – constituição de *esferas públicas democráticas*.

Qual o conceito mais consolidado de *esfera pública*? O de abertura de canais entre o Estado e a sociedade, ou a construção de novos fóruns de discussão, em que o Estado é só uma parte desse processo mais geral? FEDOZZI, define *esfera pública*,

como um espaço onde está presente o Estado e a sociedade civil, é uma esfera reconhecida pelos atores sociais, onde o Estado emerge, ou como mediador ou como elemento de disputa, mas onde, fundamentalmente, os vários atores, num grau de relativa autonomia entre si e com o Estado, podem - mediante regras democraticamente estabelecidas em permanente disputa - clarificar os seus interesses, buscar legitimidade, estabelecer as suas alianças e representações. (1993: 04).

O Estado, necessariamente, é elemento constitutivo da *esfera pública*? No Brasil, país marcado por uma herança de relações tradicionais na política, articuladas a partir de um Estado patrimonial e profundamente autoritário, é possível a construção de *uma esfera pública* onde ele se faça presente sem cooptar os demais atores? Tarso GENRO diz que,

um novo lugar entre o Estado e a sociedade civil vem sendo paulatinamente testado ao longo do processo de afirmação da democracia moderna. É um lugar “público”, que não é Estado e, ao mesmo tempo, não é um lugar “civil”. Não é a sociedade civil na qual o mundo privado procura a sua realização nem um lugar “estatal, no qual predominam os agentes do Estado. (1996 : 126).

importantes pontos decisórios no fluxo do poder político.” (O'DONNELL, 1991: 26).

⁵² . Para esta análise COSTA utiliza-se também de argumentos levantados por outros autores, (ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR 1997) e (AVRITZER, 1996).

Estas são algumas das questões que se colocam ao debate, quando se relacionam os processos de Orçamentos Participativos, a implantação de direitos e a formação de *esferas públicas*. As categorias: público, privado e esfera pública foram cunhadas ao longo da história, entretanto, foi essencialmente na modernidade que sofreram as transformações que interessam ao nosso tema. A nítida distinção entre a esfera pública e a esfera privada, presente no mundo antigo, desfez-se na modernidade com a passagem do que era social, das atividades econômicas, então sob responsabilidade da administração doméstica, à *esfera pública*, transformando o que era pertinente à família em interesse coletivo. Assim, no mundo moderno, o público e o privado interpenetram-se continuamente, mas de tal modo que “a noção de que a sociedade, como um chefe de família, administra a casa em favor de seus membros, é profundamente arraigada na terminologia econômica, [...], [o que] implica ou sugere uma analogia entre a sociedade e o indivíduo que governa a sua casa ou a sua família”. (ARENDDT, 1991: 46).

Ao diagnosticarem o encolhimento da *esfera pública burguesa*, HABERMAS e Hannah ARENDT concordam que criou-se um vazio em termos de *esfera pública*.⁵³ OLIVEIRA, dialogando sobre essa (des)constituição da *esfera pública burguesa*, diz que neste vazio surgiu a *esfera pública proletária*, pois enquanto naquela os interesses privados da burguesia tornam-se interesses gerais, “a formação de uma esfera pública democrática não burguesa ocorre quando a própria relação privada de domínio da burguesia passa a ser objeto de negociação pública”. (1994: 14).

A seguir, desenvolverei três modelos de *esfera pública*, procurando abranger com isso, mesmo que superficialmente, o pensamento dominante das principais correntes políticas filosóficas atuais. O primeiro modelo, decorre da visão de mundo dominante na tradição liberal e se fundamenta na teoria dos sistemas de LUHMANN. O segundo modelo de esfera pública carrega os ideais cívicos republicanos presentes no pensamento de ROUSSEAU e Hannah ARENDT e o terceiro modelo, apoia-se nos teóricos da redescoberta da sociedade civil, principalmente em COHEN, ARATO e HABERMAS, que em trabalhos mais recentes, de modo análogo

⁵³ . A esfera pública burguesa é, segundo Costa, “aquela associada aos espaços de intercâmbio comunicativo (salões, cafés, mas também imprensa e fóruns ampliados) que emergem, sobretudo na Europa, com a era moderna e cujo processo de esgarçamento e diluição foi qualificado por Habermas.” (COSTA, 1997 : 5)

a HELD, parte de uma análise crítica das duas grandes tradições da teoria democrática para propor um terceiro modelo de democracia.⁵⁴

A concepção liberal de esfera pública

A *esfera pública liberal* institui-se pela centralidade que atribui aos meios de comunicação e pela impossibilidade de entendimento comunicativo. É a disputa pelo controle dos recursos disponíveis e a conseqüente eficácia no uso destes, e não o conteúdo das propostas, que definirá as preferências (políticas) das massas. Nesta concepção, elaborada a partir da teoria dos sistemas de LUHMANN,⁵⁵ a *esfera pública* é caracterizada como um “sistema de comunicação especializado na ‘reunião (input), processamento (throughput) e na transmissão de temas e opiniões (output)”. (NEIDHARDT, apud COSTA, 1997 : 3).

Mesmo sendo um espaço comunicativo aberto, em sua funcionalidade concreta, a *esfera pública* assim concebida, estabelece uma “diferenciação funcional rígida entre os porta-vozes (de partidos, de grupos organizados, etc.) e os *media* por um lado e o público (no sentido de platéia), por outro”. (COSTA, 1997 : 4). Desse modo, a mesma *esfera pública* gesta e cultua dois tipos de cidadãos: os formuladores/processadores (cidadãos ativos) e os destinatários (cidadãos passivos) das mensagens. Esta duplicidade de atores faz com que neste modelo de *esfera pública*, se diferencie opinião pública – enquanto opinião dominante daqueles que têm voz ativa – de opinião da população, enquanto opinião do *público platéia*. A consequência da diferenciação dos papéis e do peso da opinião dos distintos atores é que o próprio alargamento da *esfera pública liberal*, quando ocorre, processa-se

⁵⁴ . A analogia, do ponto de vista metodológico, refere-se a que ambos procuram construir seus modelos de sociedade a partir de um duplo movimento: dissecando criticamente as duas grandes tradições teóricas, que historicamente se opõe e, construindo uma normatividade a partir das convergências dos modelos analisados. Held, de modo mais genérico, opõe a tradição liberal à marxista e Habermas, referenciando-se mais particularmente no debate norte americano, opõe comunitaristas e liberais. Diferentemente, o primeiro propõe como categoria chave o conceito de autonomia e o segundo, desenvolve o modelo discursivo.

⁵⁵ . Na teoria sistêmica, os vários subsistemas constituem-se em “sistemas” fechados, auto-referentes, com “formas de ação e códigos próprios, que não são traduzíveis e intercambiáveis com outros subsistemas.” Cada subsistema não se preocupa com as conseqüências que suas ações provocam nos outros subsistemas. Além de precarizada, a comunicação entre os subsistemas se efetiva em níveis individuais, de modo que um subsistema só consegue comunicar-se com o que lhe está próximo, assim, a comunicação entre o sistema como um todo se dá de forma estanque, pois não há “nenhuma instância onde os problemas da sociedade como um todo assumam consistência e relevância, vale dizer, sejam tematizados numa linguagem comum.” (COSTA, 1994 : 42)

de forma estanque e controlada. Os segmentos sociais excluídos do espaço formulador/processador das políticas só conseguem publicizar suas demandas em nível de “input” da *esfera pública*, isto é, no espaço que, neste modelo, antecede a *esfera pública* propriamente dita (“throughput”). Assim, as manifestações dos atores “secundários” são consideradas apenas como “um equivalente funcional para as entrevistas coletivas daqueles atores que já se estabeleceram no sistema de comunicação da esfera pública”. (NEIDHARDT, apud COSTA, 1997 : 4).

Além disso, há ainda que levar em consideração a real possibilidade de que, os que têm a opinião dominante, - formuladores/processadores - a tem em razão do modelo permitir uma não transparência no interior da própria esfera pública. Tal possibilidade, efetivada pelas “estruturas de um poder oculto obstruem a esfera pública e excluem as discussões frutíferas e esclarecedoras”. (HABERMAS, 1998 : 36).

Norberto BOBBIO, ao discorrer sobre as seis “promessas não cumpridas” pelas democracias ocidentais⁵⁶ afirma que, mesmo a não realização de todas elas não significa a degeneração da democracia, mas apenas uma “adaptação natural dos princípios abstratos à realidade”. Entretanto, ressalva, “todas, menos uma: a sobrevida (e a robusta consistência) de um poder invisível ao lado ou sob (ou mesmo sobre) o poder visível”. (1992 : 10). Para BOBBIO, é constitutivo da democracia o fato de que nela “nada pode permanecer no espaço do mistério”. Assim, continua o filósofo italiano, a definição de um governo democrático, exige que se tenha um “governo do poder público em público” e isto porque, “público” tem dois significados diversos: conforme coisa pública que se contrapõe ao “privado” e, conforme “visível” que se contrapõe ao “secreto”. (1992 : 85).

Na esfera pública liberal, a política é, sobretudo, “uma luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo. [...] O êxito é medido pelo assentimento dos cidadãos a pessoas e programas, quantificados pelo número de votos obtidos”. O eleitor decide seu voto do mesmo modo que escolhe suas preferências no mercado. “O que se exige das pessoas é que não levem em conta nada que não seja o interesse próprio”. (HABERMAS, 1995 :43).

Desse modo, para além, e em consequência mesmo, da concepção

⁵⁶ . As seis promessas são: a sobrevivência do poder invisível; a permanência das oligarquias; a supressão dos corpos intermediários; a revanche da representação; a participação interrompida e o cidadão não educado.

funcionalista e liberal deste modelo, outra singularidade deve ser ressaltada. Os temas que compõem a agenda a ser processada na *esfera pública* se formam através de um mercado onde os diversos atores secundários - para terem suas demandas visualizadas e incorporadas pela “opinião pública” (porta-vozes de partidos e grupos organizados e os *media*) - devem superar “a concorrência estabelecida pela presença dos demais atores”, valendo para isso, prioritariamente, a “habilidade dos movimentos em manipular os recursos comunicativos de que dispõem”. (COSTA, 1997 : 4). Assim, a questão norteadora que se coloca para explicar (e justificar) a inclusão ou não de temas na *esfera pública* não é dada

pelas possibilidades abertas aos movimentos de convencimento da sociedade da justeza de seus propósitos, nem, tampouco, de se questionar se os temas trazidos pelos movimentos correspondem a reivindicações e ‘projetos’ latentes da sociedade ou padrões de moralidade existentes ou almejados. Trata-se, unicamente, de avaliar a capacidade destes de produzir, seja pela espetacularização de suas ações, seja através de um trabalho adequado de relações públicas, fatos com conteúdo noticioso. (COSTA, 1997 : 4)

Por esta abordagem, a força motriz para produzir o convencimento não provém da força dos argumentos mas da substituição do “público pelo publicitário”. (RIBEIRO, apud COSTA, 1997 : 5). A motivação para participação em ações de solidariedade, por exemplo, é conseguida transformando-se os novos políticos “em mestres do jogo de imagens, capazes de arregimentar, através da estética não verbal e da promessa de participação em ações carregadas de emoção e grandes vivências, milhares de adeptos”. (COSTA, 1997 : 4). A organização *Greenpeace* talvez seja aquela que mais fielmente (e espetacularmente) simbolize esta forma de inserir-se na agenda pública.

Entretanto, mesmo que não seja apenas em espetáculos grandiosos que esta forma política se realiza e nem seja possível, muitas vezes, separar justeza de propósitos ou padrões de moralidade da maior ou menor possibilidade de vencer a concorrência que dá acesso a *esfera pública*, sem dúvida a capacidade de acesso é decorrente, quase que exclusivamente, dos recursos que o ator controla.⁵⁷

⁵⁷ . Por este ângulo, pode-se explicar mais facilmente porque, por exemplo, no início de 1998, logo após a interdição - por problemas na estrutura do edifício Palace II, prédio “classe alta” no Rio de Janeiro - e durante vários dias, o assunto transformou-se em manchete nacional com seus moradores conseguindo, inclusive, uma audiência com o Presidente da República e a promessa de indenizações via cofres públicos. A relevância do acesso aos meios de comunicação e o poder dos mesmos fica mais evidente se considerarmos que no mesmo Rio de Janeiro, milhares de

Por esta abordagem, elitista, - que concebe a *esfera pública* apenas como um mercado concorrencial pelo controle e uso de recursos comunicativos, da forma mais espetacular possível - “não se deve esperar que, no bojo das campanhas de solidariedade, ou nos demais processos de mobilização coletiva verificados nas sociedades contemporâneas, constituam-se contextos comunicativos, caracterizados pelos intercâmbios racionais-discursivos”. (BARINGHORST, apud COSTA, 1997 : 4).

Esta concepção, entretanto, parece não poder abarcar, por exemplo, a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” sugerida por Betinho, ação solidária que, sem prometer “ações carregadas de emoção e grandes vivências”, envolve milhares de pessoas em todo o país. Também, certamente não consegue enquadrar, ao menos totalmente, a solidariedade e o *espírito cívico* expresso pelos participantes do Orçamento Participativo de Florianópolis. A maioria (71,28%)⁵⁸ - quando colocada frente a uma situação (recursos financeiros disponíveis para uma só obra em uma só comunidade) e duas opções (realizar a obra na sua ou em outra comunidade) - respondeu que optaria “pela mais carente, mais necessitada” com critérios de justiça como: maior população, nível de carência, maior número de crianças, condições de vida etc. e, através de procedimentos como: “pela maioria, por sorteio, pelo consenso e metade para cada comunidade”, ou seja, que buscaria uma solução “democrática e justa”. Entretanto, explica os 20,21% dos participantes que, frente a mesma situação, movendo-se por uma racionalidade instrumental, responderam que sempre decidiriam movidos pelos seus interesses particulares ou, no limite, pelas suas comunidades.

Remontando a HEGEL, observa-se que somente no Estado, terceiro estágio de seu modelo de sociedade, não há mais conflito entre ser e dever ser, entre

desabrigados esperam há anos providências do poder público para recomeçarem suas vidas, atingidas por calamidades, como enchentes e desabamentos, conseqüências do descaso do próprio Estado. Casos semelhantes ocorrem nos mais diversos locais e ocupariam páginas e páginas. Em Florianópolis, por exemplo, a enchente de dezembro de 1995, entre outros problemas, alagou a bacia hidrográfica do Itacorubi, onde situam-se vários bairros “classe média alta”, bem como deixou centenas de desabrigados nos diversos morros da capital. Já no início de 1996, na região de Itacorubi, constituiu-se um movimento a partir dos moradores objetivando resolver definitivamente os problemas de enchentes naquela região. Projetos técnicos foram feitos, professores da universidade se engajaram, reuniões periódicas com o poder público local foram realizadas, tudo isto com uma ampla cobertura da mídia. Considerando a justeza dos propósitos, nada mais correto. Por outro lado, até o momento, os desabrigados dos diversos morros continuam a mercê da natureza (e da fé) contra os deslizamentos que os ameaçam a cada chuva.

⁵⁸ . Ver pesquisa sobre os participantes do OP de Florianópolis neste mesmo trabalho.

moralidade e ética. Em HEGEL, o Estado, forma mais ampla de eticidade, “resume em si e supera, negando-as e sublimando-as, as formas precedentes da sociedade humana”. (BOBBIO, 1983 : 1208). Mesmo considerando a leitura que alguns teóricos da redescoberta da idéia de sociedade civil fazem do sistema hegeliano, - ponderando que o que HEGEL chamava de Estado, isto é, o encontro e a universalização das várias particularidades no público, poderia ser transposto para o que hoje é a *esfera pública* -, o que interessa ressaltar é que a integração social não se dá pelo mercado, espaço da “anti-eticidade”,⁵⁹ não gerador de solidariedade. HEGEL, ao apontar que a integração atua conforme duas lógicas diferentes, “a lógica da intervenção do Estado na sociedade e a lógica da geração da solidariedade social, da identidade coletiva e da vontade pública”, (BOBBIO, 1983 : 1208) já mostrava um promissor caminho por onde se pode trilhar na busca de práticas renovadoras para a política. São destas esferas – Estado e sociedade civil - que podem surgir novas formas de solidariedade moderna.

A concepção republicana de esfera pública

Usando o antigo mundo grego como referência, a filósofa Hannah ARENDT impõe duas premissas à constituição de uma *esfera pública* e a partir delas, aponta as dificuldades de sua realização na modernidade. A primeira, refere-se ao fato de que a excelência ou distinção exige presença de outros, mas *outros iguais*. Assim, é só na *esfera pública* que uma pessoa consegue ser excelente, distinguir-se das outras.⁶⁰ Algo público é algo que possa ser visto e ouvido por todos, ou seja, aquilo que aparece e a aparência só pode existir na *esfera pública*, o que significa dizer que só pode ser público aquilo que é relevante, isto é, digno de ser visto ou ouvido.

Da transformação e absorção da organização familiar, com o *paterfamilias* praticamente intacto, em modo de organização da *sociedade* e da impossibilidade das emoções se fazerem explícitas em público provavelmente decorre, de um lado, a íntima relação existente entre a esfera pública, a razão e o homem, e de outro, entre a esfera

⁵⁹ . No sistema hegeliano, a solidariedade existente na família é em parte destruída pelas relações existentes no âmbito da sociedade civil, que comporta tanto elementos de eticidade, (corporações) como de antieticidade (mercado). O conflito e a bifurcação existente na sociedade civil só é solucionado no estágio superior, o Estado.

⁶⁰ . A reflexão de Hannah Arendt segue a de Rousseau. Corrente também chamada de Republicanismo.

privada, o sentimento e a mulher. Decorre também a concepção excludente da sociedade moderna onde os problemas dos considerados diferentes (negros, homossexuais, portadores de deficiências, desempregados, pobres) são sistematicamente desconsiderados na agenda pública. (HARVEY, 1993; YOUNG, 1987).

Ressalte-se ainda que há uma grande diferença entre a concepção grega e a moderna de exclusão. Os gregos, ao excluírem o escravo da condição humana, da condição de *participar*, o faziam por acreditar que faltava ao escravo o atributo humano essencial, a faculdade de agir politicamente, de ver e ser visto, de fazer parte do que consiste, propriamente, o espaço público. Na modernidade, a exclusão social se dá, tanto por acreditar que alguns não tenham capacidade de agir politicamente (WEBER, SCHUMPETER), como também o oposto, marginaliza-se exatamente para impedir que alguém, com capacidade de agir politicamente, o faça de modo diferente do dominante.

A outra questão levantada por ARENDT, é que a *esfera pública*, enquanto mundo comum, ao mesmo tempo que nos coloca junto uns dos outros, tem a capacidade de evitar que nos colidamos pois, continua a filósofa,

embora o mundo comum seja o terreno comum de todos, os que estão presentes ocupam nele diferentes lugares, [...]. Ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes. É este o significado da vida pública. [...] Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos, sem mudar de identidade, [...], pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira real e fidedigna. (1991: 67).

Não é a “natureza comum” dos homens que constitui a *esfera pública*, - “o mundo comum acaba quando é visto somente sob um aspecto e só se lhe permite uma perspectiva” (ARENDT, 1991: 68) -, mas o fato de que todos os homens que participam da *esfera pública*, independente de suas diferentes abordagens e perspectivas, o fazem interessados no mesmo objeto.

Diferentemente da visão liberal – que atribui à política apenas a função de agregar e impor interesses privados, na concepção republicana de esfera pública, a política (no sentido de ação, conforme Hannah ARENDT) é um elemento constitutivo da formação da sociedade como um todo. Ela é entendida como “uma forma de reflexão de um complexo de vida ético”, constituindo-se no meio pelo qual os “membros de comunidades solidárias, [...], se dão conta de sua dependência recíproca”. (HABERMAS, 1995 : 40)

A partir destas duas questões, Hannah ARENDT acredita que o paradoxo da modernidade situa-se na inversão hierárquica e mudança de sentido ocorrida na *vita activa* (labor, trabalho e ação). Com a modernidade, os homens se viram obrigados a enfrentar os problemas da convivência humana “sem as garantias que, antes, a religião e a tradição podiam oferecer”. Perderam os critérios para a compreensão do seu próprio cotidiano, perderam a capacidade de discernir entre “a verdade e a mentira”, entre “o bem e o mal”. Sem os critérios fornecidos pela religião e pela tradição, os homens, cada vez mais, “passam a depender inteiramente da contingência humana. E, sobretudo, da capacidade de [...] construírem, na e através dessa convivência, critérios e referências que tenham validade intersubjetiva geradora de um senso comum”. (TELLES, 1990 : 24). Entretanto, na modernidade, a atividade de produção de coisas, e não a ação política, enquanto ação e comunicação, foi colocada como a expressão mais acabada, mais alta da humanidade. A medida que o homem se afasta da *esfera pública* para produzir coisas, ele, cada vez mais, só se preocupa com o seu labor (reprodução da vida) e se individualiza. Enquanto produtor e consumidor, a sua vida fica esvaziada de sentido político e quanto mais a modernidade avança, mais ele deixa de ser *homo faber* para ser um *animal laborans*.

Uma concepção dual de esfera pública

A terceira concepção, estrutura-se a partir das teorias sobre a (re)descoberta da sociedade civil⁶¹ e das contribuições desta para a formação da *esfera pública*. Tal abordagem - que entrelaça as contribuições de COHEN e ARATO sobre teoria política e sociedade civil com a nova orientação dada por HABERMAS à sua “Mudança estrutural da esfera pública”⁶² – não recusa totalmente, nem o trabalho

⁶¹ . O termo (re)descoberta da sociedade civil foi inicialmente associado ao processo de democratização do leste europeu e América Latina. Posteriormente, o conceito passou a ser utilizado também para processos de revivificação da sociedade civil em sociedades liberal-democratas europeias. (COSTA, 1996). Dentre os teóricos da (re)descoberta da sociedade civil, deve-se diferenciar a concepção enfática, (democrática-radical, cujos expoentes são Cohen & Arato) da concepção moderada (liberal). (COSTA, 1997 : 8).

⁶² . Em *Faticidade e Validade*, (1998) Habermas, a partir da nova conceituação de sociedade civil, distinta do da “sociedade civil burguesa”, (não inclui o sistema de mercado), (re)conceitua a esfera pública como uma “estrutura de comunicação enraizada no mundo da vida através da rede associativa da sociedade civil.” A esfera pública política torna-se então “uma instância de testes para os problemas que devem ser processados pelo sistema político.” Desse modo, do ponto de vista da teoria democrática, a esfera pública deve: “amplificar a pressão dos problemas, ou seja, não apenas

original de HABERMAS sobre as mudanças ocorridas na *esfera pública burguesa*, nem a abordagem liberal que concebe a *esfera pública contemporânea* como um mercado. Procura, isto sim, relativizar aquelas posições - mostrando que nenhuma nem outra consegue dar conta de toda a amplitude da *esfera pública* -, o que leva esta abordagem a afirmar que, mesmo (e apesar de) com as transformações ocorridas na *esfera pública*, persiste

um leque diversificado de estruturas comunicativas, e uma gama correspondente de processos sociais (de recepção e reelaboração das mensagens recebidas e de interpenetração entre os diferentes micro-campos de esfera pública), cuja existência confere, precisamente, consistência, ressonância e sentido ao espetáculo, ancorando-o, novamente, no cotidiano dos atores. (COSTA, 1997 : 8)

Para COHEN e ARATO, segundo COSTA, estes processos sociais, que penetram e transformam a *esfera pública*, só podem se concretizar a partir de uma leitura que conceba movimentos sociais como sujeitos (motores, produtores, alimentadores) da *esfera pública*. Esta leitura implica em refutar a teoria dos sistemas de LUHMANN à medida em que a teoria luhmaniana de *esfera pública* vê o conjunto de cidadãos e os movimentos sociais apenas como objetos (consumidores, espectadores), enfim, como uma “massa de indivíduos atomizados e despolitizados e meros receptores das questões tratadas publicamente”. (1997 :8).

Uma segunda linha de argumentação, dada a partir dos dois autores - nesta concepção que vê na *esfera pública*, além da invasão de uma “racionalidade instrumental”, também um substrato comunicativo -, relativiza o poder e as conseqüências dos meios de comunicação na *esfera pública*, enfatizando que paralelamente às conseqüências oriundas da incontrolada expansão dos meios de comunicação e da “penetração da cultura pelas lógicas do dinheiro e do poder que dele decorre”, acompanha-se também um processo “de expansão e criação de ‘new publics’ e novos *loci* de realização de formas sociais, microespaços alternativos, etc”. (COEHN & ARATO, apud COSTA, 1997 : 8).

Na mesma direção, e ainda segundo COSTA, HABERMAS, ao revisar pontos centrais da “Mudança estrutural da esfera pública” reconhece que a *esfera pública*

detectar e identificar os problemas mas também tematizá-los de forma convincente e influente, dotá-los das possíveis soluções e dramatizá-los de tal modo que eles sejam assumidos e tratados pelos complexos parlamentares.” (HABERMAS, 1998 : 33)

contemporânea “não teria perdido sua faculdade de operar estabelecendo, como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o estado e o sistema político, por outro”. (1997 :9) Orientando-se por seu próprio modelo de sociedade, instituído de forma dual através da diferenciação entre mundo da vida e sistema,⁶³ HABERMAS concebe também uma *esfera pública ambivalente* de modo que para ela convergem, tanto os fluxos comunicativos oriundos do mundo da vida, quanto as tentativas de utilização dos meios de comunicação para assegurar a continuidade de práticas políticas particularistas. Diferentemente da concepção sistêmica, - onde não há um espaço próprio para discussão e processamento de temas que dizem respeito a toda a sociedade -, neste modelo, a *esfera pública* constitui-se ela própria, também em um nível do sistema social, entretanto, um nível distinto, porque não especializado, permeando os demais níveis. Para HABERMAS, a *esfera pública* é, portanto, “um sistema de alarme dotado de sensores que, embora não especializados, são sensíveis em toda a extensão da sociedade”. (1998 : 33).

Uma terceira questão a ser levantada neste modelo de *esfera pública* diz respeito ao fato do mesmo exigir uma sociedade civil dinâmica. Para HABERMAS, “é imperativo que as estruturas de comunicação da esfera pública sejam mantidas intactas por uma sociedade civil vigorosa e dinâmica”. (1998 : 43). HABERMAS concebe o sistema político das democracias existentes como formado por níveis,⁶⁴ de tal forma que para uma demanda transformar-se em uma política pública, assumida e processada pelo centro decisório, deve percorrer diversos níveis, confrontando-se neste caminho com outros pontos de vista. A *esfera pública*, pela singularidade de conseguir traduzir os diferentes códigos dos distintos subsistemas e, portanto, de constituir-se numa linguagem comum entre os subsistemas,

⁶³ . No modelo dual de sociedade elaborado por J. Habermas, tanto o mundo da vida, quanto o sistema são constituídos por duas esferas, uma privada e uma pública. No mundo da vida, a esfera privada se dá na família e a pública nos movimentos sociais de modo geral e em organizações não governamentais sem vínculos com o mercado. No mundo sistêmico, a esfera privada é representada pelo sub-sistema econômico (mercado) e a esfera pública pelo Estado (sub-sistema político).

⁶⁴ . O núcleo do sistema político é formado, segundo Habermas, pelo nível onde se situam “os complexos institucionais da administração, o aparato judiciário e o conjunto de processos ligados à formação da opinião e da vontade democrática, a saber, complexo parlamentar, eleições, concorrência partidária etc. Neste modelo, os procedimentos democráticos legais, situados no nível dos complexos parlamentar e jurídico, funcionam como eclusas (‘Schleusen’) que regulam o acesso dos fluxos comunicativos provindos da periferia aos centros decisórios.” (COSTA, 1994 : 43)

“representa o nível onde se dá esse confronto de opiniões [...]. A disputa de idéias se dá em torno dos temas que irão, [...], cristalizar-se na forma do que se entende como opinião pública que, neste caso, representa a amalgamação de consensos públicos amplos”. (COSTA, 1994 : 43)⁶⁵ É por isso que a formação de uma opinião pública democrática exige uma sociedade civil ativa, pois ela é, ao mesmo tempo, pressuposto e garantia de uma *esfera pública democrática*. É pela *esfera pública* que a sociedade civil “procura permanentemente impedir que o sistema político restrinja o seu raio de ação às questões vinculadas aos interesses particularistas”. (COSTA, 1994 : 44).

O modelo habermasiano de esfera pública faz uma diferenciação entre os diversos atores, de acordo com o poder de cada um na definição dos temas processados na mesma. Situa primeiramente os membros do sistema político e, dentre eles, os detentores de cargos públicos obtido através do voto. Em seguida, os atores da sociedade civil e distingue, num patamar superior, os movimentos sociais das outras associações (grupos de interesse) da sociedade civil. Tal hierarquização analítica se dá em função de que, para o autor, é em torno dos movimentos sociais que surgem e se desenvolvem as funções “de articuladores culturais, os núcleos de tematização de interesses gerais e de fortalecimento da esfera pública como instância de crítica e controle do poder. Os ‘grupos de interesse’, em contrapartida, [...], atuam buscando ‘feudalizar’ os espaços públicos”. (COSTA, 1994 : 47).

Ao contrário da esfera pública liberal, - onde a diferenciação entre os distintos atores se dá pela acesso dos mesmos a recursos escassos, - no modelo de HABERMAS, a diferença entre atores é determinada pela influência que cada um exerce no interior da esfera pública. Ainda, “a influência política” que os atores conquistam deve se assentar, “em última instância”, na audiência pública, pois é ela que possui a “autoridade final, porque ela é constitutiva para a estrutura interna e reprodução da esfera pública enquanto o único lugar em que os atores podem aparecer”. E é exatamente por isso, por ser uma *esfera pública em público* – no sentido de contrapor-se tanto ao privado quanto ao oculto – que, a *esfera pública democrática* constrange atores que tentam privatizar o público. Numa *esfera pública democrática*, estes atores não podem fazer “nenhum uso manifesto de seus

⁶⁵ . A opinião pública é entendida aqui como “necessariamente diferente da soma das opiniões individuais medidas nas pesquisas de opinião.” (COSTA, 1994 : 43).

potenciais de sanção e de recompensas”, ou seja, as opiniões públicas “que só podem adquirir validade graças a uma infusão não declarada de dinheiro e poder organizacional perdem a sua credibilidade tão logo estas fontes de poder venham a público”. (HABERMAS, 1998 : 37/38).

Cabe salientar que, se na Europa o conceito de movimento social é bem delimitado e está intimamente ligado ao de transformações sociais profundas, na América Latina, e particularmente no Brasil, o conceito abrange uma gama imensa de movimentos e organizações. Para COSTA, mesmo com as diferenças conceituais, é possível, em várias situações, transpor o modelo habermasiano de esfera pública para o Brasil.⁶⁶ Entretanto, afirma ele, em outros momentos o contexto brasileiro não permite uma equivalência com a discussão teórica que se processa sobre a idéia da redescoberta da sociedade civil.

Assim, considerando que a esfera pública em HABERMAS exige uma sociedade civil dinâmica, ativa, constituída em torno de atores organizados, onde a influência política assenta-se na audiência pública, faz-se necessário, na sociedade brasileira, relativizar também este modelo, utilizando-o mais como um *vir a ser*, mais como possibilidade do que realidade. Com efeito, em termos de realidade brasileira, frente à constatação de que a grande maioria dos atores sociais que vão a uma *audiência pública*, o fazem pela primeira vez e, portanto, não têm uma *cultura política* clara da diferenciação entre o que é *público* e o que é *privado*, não se pode esperar que consigam, plenamente, constranger todos os atores que privatizam o público.⁶⁷ De todo modo, pelo menos em parte, ajuda a explicar porque, conforme pesquisa sobre o perfil dos participantes do OP/Fpolis, os grandes e médios empresários não se fizeram presentes no processo do Orçamento Participativo de

⁶⁶ . Como exemplo de uma transposição, o autor cita o processo de *impeachment* do governo Collor. Nele, a formação de uma opinião pública teve um peso decisivo sobre as decisões tomadas pelo complexo parlamentar e para atravessar as várias eclusas institucionais. Por outro lado, pode-se argumentar que tanto em nível nacional (movimento pelas “Diretas já”), quanto local (votação em fevereiro/99, na Câmara de Vereadores, da prorrogação da concessão, sem licitação, para empresas de transporte coletivo), em vários processos o “clamor das ruas” não conseguiu desviar o curso dos acontecimentos.

⁶⁷ . A comprovar esta fragilidade da *cultura dos direitos* na sociedade brasileira, é elucidativo o fato de que, numa audiência dos conselheiros do OP com a prefeita Angela Amim, que tinha por objetivo exigir a continuidade do processo do OP, um dos conselheiros designados pelo grupo para argumentar com a prefeita, “esquece” o discurso combinado e mesmo o motivo da audiência, entrega uma lista de pedidos de sua comunidade e solicita uma “conversa em particular” com a prefeita para “pedir alguns favores para sua comunidade.”

Florianópolis, ou seja, ao ampliar os espaços democráticos, o Orçamento Participativo abre espaços para a concretização deste modelo.

Em síntese, um Orçamento Participativo, formatado enquanto uma *esfera pública democrática*, certamente pode conter elementos dos três modelos analisados. Entretanto, deve haver uma hegemonia dos modelos republicano (criação de uma identidade cívica) e dual (procedimentos consensuados e validação dos conteúdos) sobre o liberal (concorrência por recursos escassos). O resgate da tradição republicana se dá, quando o participante do OP, ao conhecer, se apropria da cidade como um todo (*polis*) e, ao mesmo tempo, mantém o componente de identidade da comunidade (espaço reduzido).

De todo modo, a verificação dos limites e possibilidades do OP de Florianópolis para constituir-se numa *esfera pública democrática* leva, - mais do que questionar se a formação de uma *esfera pública* pode ser impulsionada a partir do Estado ou se ele se altera em função de processos que acontecem dentro da sociedade - a analisar se e como os diferentes atores, incluindo-se aí o Estado, participam da construção de uma *esfera pública local*.

2.3.2. A Cultura Política Brasileira

Cultura política e autoritarismo

Teresa SALES, em sua tese de livre-docência, procura na cultura política as raízes da desigualdade social brasileira. Para ela, a “cultura política da dádiva” expressa-se na relação de “mando/subserviência”⁶⁸ que sobreviveu ao mundo privado das fazendas e engenhos, manifestou-se no compromisso coronelista e chegou até nossos dias. Estas relações de mando/subserviência se perpetuam pela “reificação do fetiche da igualdade” inaugurado com os conceitos da “democracia racial” de Gilberto FREYRE e do “homem cordial” de Sergio Buarque de HOLANDA. Tanto um quanto o outro conceito, têm contribuído para “dar uma aparência de encurtamento das distâncias sociais” e conciliar situações de conflitos. (1994 : 26).

⁶⁸ . A autora utiliza subserviência ao invés de obediência como uma forma de redefinir o “outro pólo da alteridade em termos de pedir, para além do obedecer.”

OLIVEIRA, debatendo - e no geral concordando - com o trabalho de SALES, por uma lado, acrescenta que “no próprio arquétipo da dádiva já havia direitos”.⁶⁹ É dessa forma, continua OLIVEIRA, que melhor se visualiza a continuidade da “cultura política da dádiva”. A previdência social criada por Vargas, por exemplo, apropriou-se de uma “tradição” que já estava no operariado através das “caixas de socorro e auxílio mútuo”. Por outro lado, lembra que o “fetiche da igualdade social” é, sobretudo, “uma privatização das relações sociais”, somente possível pela posição que o Estado ocupa na formação da sociedade brasileira. O “homem cordial” é também o político populista, que beija criancinhas pobres e as põe no colo, enquanto fajuta concorrências públicas”. A “democracia racial” é a anulação das fronteiras entre o público e o privado, pois o homem público, ao beijar crianças pobres, faz de conta que é um homem privado, e o governante que fajuta as concorrências, sendo um homem público, privatiza os negócios do Estado, como se fosse um homem privado”. (1994 : 43).

Cultura política e (re)democratização

O debate sobre o peso da cultura política, seja como elemento facilitador, seja como criador de dificuldades à (re)democratização é retomado nos anos 80.

Em um artigo de 1987, Guillermo O'DONNELL, discutindo o processo de transição de regimes autoritários para democracias, em alguns países da América Latina, situa a existência de duas transições. Na primeira, se passaria de um regime (ou governo) autoritário para a instalação de um governo democrático.⁷⁰ Na segunda, se efetivaria a passagem de um governo democrático (ou de uma situação democrática) para a implantação e consolidação de um regime democrático. Este modo de pensar os processos de transição, enfocando primordialmente as transformações institucionais, é compartilhado por boa parte dos teóricos que se preocupou com a questão de como se daria a passagem do autoritarismo para a

⁶⁹ . Para OLIVEIRA, não há uma ausência total de direitos na relação social do latifúndio-minifúndio. Se assim pensarmos, a noção de “dádiva” corre o risco de propor uma relação de completa arbitrariedade, o que é incorreto.

⁷⁰ . Por regime, O'DONNELL entende “o conjunto de padrões, explícitos ou não, que determinam as formas e canais de acesso aos principais postos governamentais, as características dos atores que são admitidos ou excluídos desse acesso, e os recursos [e] estratégias que eles podem usar para obter acesso.” (1993).

democracia. Assim, TRINDADE, já em 1994, afirma que a primeira fase “restabeleceu as instituições básicas do novo regime, através de eleições ‘fundadoras’ sob o *ethos* democrático dominante entre as elites políticas e amplos setores da sociedade”. A segunda, marcada pelas eleições presidenciais de 1989 na Argentina, Brasil e Uruguai, “protagoniza as primeiras manifestações eleitorais de ruptura do consenso inicial e de alternância no poder”. (1994 : 42).

Comparando vários processos de transição, inclusive os ocorridos na Europa (Grécia e Espanha), O’DONNELL, distingue - na primeira fase (governo autoritário para governo democrático) - duas situações: os países onde a transição se deu “por colapso” (Argentina e Grécia) e os países onde a transição se deu “por meio de transações ou negociações” (Brasil e Espanha). A causa maior da distinção está no fato de que, nos primeiros, os regimes autoritários fracassaram na condução da economia, ao passo que, nos segundos, eles foram “relativamente bem sucedidos” em termos econômicos.⁷¹ A consequência, na esfera política, do melhor ou pior desempenho econômico foi que, nos países onde houve uma maior destruição do parque industrial e do nível de emprego, como por exemplo na Argentina, a primeira transição “foi rápida e os indivíduos [militares e civis] que dela participam têm poucas condições de impor à oposição as regras do jogo da transição”. Ao contrário, nos países como o Brasil, onde houve um relativo crescimento “das forças produtivas, do índice de emprego e de boa parte da burguesia e das classes médias”, impôs-se uma “transição transada” onde, a própria transição, “se deu dentro de regras impostas pelo regime autoritário”.

Paralelamente à dramaticidade de ambos os casos, O’DONNELL lembra que a consequência destas diferenças para uma segunda transição (governo democrático para regime democrático) é que, no caso argentino, pela maior desestruturação econômica, é muito menor a possibilidade das forças reacionárias conseguirem impor vetos às novas orientações sobre políticas sociais. Ao contrário, a singularidade do caso brasileiro fez com que o conservadorismo fosse, “quase literalmente, transportado, pelas condições de transição, para dentro do sistema de

⁷¹. O’DONNELL não desconsidera a crise econômica ocorrida no Brasil, apenas a relativiza pela comparação com outros países. Tampouco desconhece as diferenças entre os processos de transição entre o Brasil e a Espanha.

forças de interação política que, supostamente, têm agora pela frente a tarefa de consolidar a democracia”.

Desse modo, para o autor, o problema que centralmente se coloca à segunda transição brasileira, diz respeito ao fato de que, o não afastamento dos atores que apoiaram o autoritarismo, impede “o estabelecimento de limites claros acerca de quais são os atores adequados [...] de um possível pacto de acordo democrático, como a força motriz da segunda transição para um regime democrático”. O problema, continua o autor, não é tanto o da presença de forças conservadoras dentro das forças políticas, isto ocorre em diversas transições, mas sim a) o grau em que estas forças se encontram “embutidas dentro do Estado e a partir do Estado, não faz o jogo democrático” e; b) que tipo de conservadorismo expressam pois, no setor conservador brasileiro, é grande a influência “do atraso, do conservadorismo prebendeiro, patrimonial”. (O'DONNELL, 1987).

Entretanto, se no artigo de 1987, O'DONNELL colocava no centro de sua análise que a superação do autoritarismo passava, fundamentalmente, pela retirada de cena dos atores autoritários, em um trabalho de 1993, ao reconhecer que “a maioria dos países recém-democratizados não está mudando para um regime democrático institucionalizado, nem é provável que venha a fazê-lo no futuro previsível”, ele agrega importantes elementos para explicar a transição de regimes autoritários para regimes democráticos. Partindo do reconhecimento de que as características do regime autoritário precedente ou existentes na primeira transição “têm pouco poder preditivo” após a instalação dos primeiros governos eleitos democraticamente (segunda transição), o autor pondera que as teorias do Estado⁷² (e as teorias democráticas) existentes são válidas apenas para as democracias liberais já consolidadas (poliarquias), “com um alto grau de homogeneidade no escopo, seja territorial seja social”. O Brasil, assim como a maioria dos países latino americanos, apresentam, sob estes aspectos, uma grande heterogeneidade.

Nestes países com baixa homogeneidade, a efetividade da lei se estende muito irregularmente sobre o território (centros urbanos e periferias) e as relações

⁷². Para O'DONNELL, “os estados se entrelaçam de modo diferentes e complexos com suas respectivas sociedades. Esse encaixe acarreta que as características de cada estado e de cada sociedade influenciam fortemente as características da democracia que terá a possibilidade (se tiver alguma) de se consolidar - ou meramente durar ou, finalmente, fracassar.” (1993 : 125).

funcionais (de classe, étnicas e gênero). Mesmo nos centros urbanos é visível a dissolução funcional e territorial da “dimensão pública do estado”. O crescimento do crime, as intervenções ilegais da polícia, a prática da tortura, a execução sumária de suspeitos, a negação de direitos a mulheres e outras minorias, a impunidade do comércio de drogas e o grande número de crianças abandonadas “expressam a crescente incapacidade do estado para efetivar suas próprias regulações”. Nestas situações, tanto as regiões periféricas criando “sistemas de poder local que tendem a atingir extremos de domínio violento e personalista - patrimonial, até mesmo sultanístico - abertos a toda sorte de práticas violentas e arbitrarias”, quanto os bairros ricos segregando-se, fazem com que se encolham “os espaços públicos” e se constituam “sistemas de poder privatizado”.

Para O'DONNELL, essas regiões “neofeudalizadas” contam com organizações estatais, nacionais, estaduais e municipais, entretanto, a “obliteração da legalidade priva esses poderes [...] da dimensão *pública*”. Há eleições, governos e legisladores e os partidos funcionam mas, tanto os partidos como os governos locais funcionam “com base em fenômenos como o personalismo, o nepotismo, o prebendalismo, o clientelismo etc”. De um modo geral, o interesse dos legisladores limita-se a “sustentar o sistema de dominação privatizado” que os elegeu. Para isso, dependem da troca de “favores” com o Executivo que, enfraquecido, precisa de apoio do Legislativo. Esses políticos, tanto do Executivo quanto do Legislativo, convergem na “hostilidade que demonstram a qualquer forma de obrigatoriedade de *horizontal accountability*” e, mesmo que algumas vezes ocorram graves conflitos entre eles, ambos trabalham “para evitar o surgimento de instituições representativas sólidas”.

Nestes países, que apresentam extensas áreas “heterogêneas”, as democracias se baseiam em um Estado que mistura, “de modo complexo, funcional e territorialmente, importantes características democráticas e autoritárias”. Assim, questiona-se o autor: que tipo de regime democrático pode se estabelecer sobre essa heterogeneidade? Até que ponto se pode usar aqui teorias do Estado e da democracia dos países mais homogêneos? O resultado da heterogeneidade territorial e funcional é uma disfunção onde “os direitos participativos, *democráticos*, da poliarquia são respeitados. Mas o componente *liberal* da democracia é sistematicamente violado”. (O'DONNELL, 1993).

Mais do que confirmar a continuidade na linha teórica - situando o Estado como a esfera determinante do processo - das análises (1987 e 1993) de O'DONNELL, sobre os processos de transição, o que me interessa ressaltar é a mudança no enfoque que se opera da primeira para a segunda análise. Se no primeiro trabalho, a centralidade estava na retirada de cena dos atores autoritários, no segundo, o autor dá ênfase ao que no primeiro era secundário: a dimensão patrimonialista da cultura política latino americana.

SEIBEL, mantendo-se também – só que exclusivamente - numa análise da esfera estatal, mas referindo-se especificamente à situação brasileira, reforça a tese do patrimonialismo quando afirma que o caráter patrimonial de organização do poder “perpassa de alto a baixo as instituições brasileiras, particularmente as públicas”.⁷³ Para ele, a revisão das “formas morais” que permeiam as instituições, implica a superação das formas patrimonialistas de gestão, que exige “a organização de uma nova cultura político-administrativa”. Avançando para além da constatação de uma “incompatibilidade fundamental” entre o patrimonialismo e a construção de uma sociedade civil autônoma, SEIBEL propõe três “competências” que auxiliariam na configuração de uma nova prática política, qual sejam, a) uma competência técnica; b) uma cultura política e; c) uma postura ética. A competência técnica deve resgatar os instrumentos de organização e planejamento numa “perspectiva ampliada”, pois estes instrumentos, “desde que controlados socialmente”, podem neutralizar as formas patrimoniais de gestão, uma vez que o patrimonialismo, por sua própria natureza, “tem dificuldade de organizar a sociedade [...] através de ‘instrumentos públicos’ ou controlados socialmente”. Entretanto, continua o autor, por mais importante que seja, a competência técnica, sozinha, é insuficiente para gestar uma nova cultura político-administrativa. Há também a necessidade de um projeto político que tenha como ponto de partida “a noção de público-privado”.

Finalmente, como o terceiro elemento, SEIBEL diz ser necessária a construção de uma cultura ética que vincule competência técnica e projeto político. Não uma cultura corporativa, mas sim a que parte de uma crítica à “razão instrumentalista’ do arcabouço teórico das teorias administrativas”. Para isso, o

⁷³ . SEIBEL, entretanto, faz a ressalva de que a afirmação não significa que o caráter das instituições brasileiras seja predominantemente patrimonial, mas sim que, em alguns setores da sociedade e do aparato estatal ele é hegemônico.

repensar da ética, no cotidiano das organizações, exige a reflexão em torno de três eixos: a) colocar a *transparência*, enquanto condição ética na práxis administrativa, como uma condição do controle social do “segredo de Estado”; b) perseguir a construção de *consensos* enquanto “relação social que viabilize a explicitação de diversidades” e; c) vincular fortemente o conceito de *universalidade* ao de público-privado, de modo que expresse a “delimitação e/ou negação das formas e práticas privatistas, particularistas e excludentes da ‘práxis administrativa’”. (1993 : 59-62).

Marta ARRETCHE, em recente trabalho sobre reforma do Estado, questiona o consenso criado em torno dos argumentos de que a “descentralização de políticas públicas é capaz de – por si só – reduzir” a apropriação privada dos bens e serviços do Estado. Contraria BOBBIO, - que credita à “proximidade espacial” existente entre o governo local e os governados a realização do princípio que o “poder é tanto mais visível quanto mais próximo está”, (BOBBIO, 1992 : 88). Para ARRETCHE a realização da democracia ou, o uso clientelista dos recursos públicos, depende mais da “natureza das instituições” que, em cada nível de governo, devem processar as decisões e das “possibilidades de controle” real dos governados sobre a ação dos governos, do que da “escala ou nível de governo”. (1996 : 45). Para ela, a defesa feita por distintas perspectivas políticas, de que a descentralização é constitutiva da democracia, centra-se numa concepção consensuada, segundo a qual, é o “âmbito” no qual se processam as decisões políticas que determina a concretude democrática. Desse modo, para aqueles comprometidos com a radicalização da democracia, a descentralização e, em especial, a experiência dos orçamentos participativos, “representa uma estratégia” para criar instituições que viabilizem a “participação dos cidadãos nas decisões públicas”. Para os liberais, a descentralização constituiu-se numa ferramenta para “fortalecimento da vida cívica” da sociedade civil, represada por um Estado centralizador. Entretanto, para a autora, a possibilidade de apreensão da concretude do ideal democrático exige como critério a adoção de determinados princípios.⁷⁴ Como concepções e valores políticos

⁷⁴ . A autora cita três conjuntos de princípios que, de acordo com a visão adotada, devem ser observados. Os primeiros, formulados por Dahl (1982), sobre os quais há relativo consenso. Os segundos, que se vinculam “à idéia de governo representativo que, tal como foram formulados no final do século XVIII, nunca foram postos em questão: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do

só se realizam em instituições concretas, é pela análise da natureza de tais instituições que se pode avaliar se tais princípios se efetivam. Para a radicalização do ideal democrático, a descentralização é importante, porém, insuficiente. É mister que o caráter e funcionamento efetivo das instituições que se construíram e se consolidaram estejam de acordo com os princípios que as gestaram.

Leonardo AVRITZER, dialogando com O'DONNELL, faz uma crítica às teorias da transição, por resumirem e simplificarem a questão da democratização à retirada de cena dos atores autoritários. A partir desta crítica, AVRITZER coloca a seguinte questão: se o autoritarismo constitui apenas um veto à democracia, como, mesmo após a retirada desse veto, ainda permanecem características autoritárias no sistema político? Segundo AVRITZER, os formuladores destas teorias, por não terem uma concepção normativa de democracia, acreditam que, com a retirada de cena dos atores autoritários, automaticamente, as instituições readquirem a capacidade de processar conflitos, e que esta seria inerente a sua própria existência. Para ele, várias análises sobre o funcionamento da democracia brasileira⁷⁵ apontam para “a existência de uma cultura política que se mantém ao longo do autoritarismo”, o que sugere que a democratização deva ser vista como “um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade”.

Situando-se sob uma perspectiva da sociedade civil, AVRITZER levanta três pontos que a seu ver, devem fazer parte das reflexões sobre os processos de democratização. Inicialmente, afirma que a base da política democrática não é constituída pela “coordenação automática da ação política”, efetuada pelas instituições, mas sim pela “incorporação de um sistema democrático de valores” para a ação, efetivada no interior do sistema político. A democratização, constitui-se então, “na consolidação de uma prática política democrática no nível da sociedade civil e do

controle do governo; e 4) as decisões políticas são tomadas após debate (Manin, 1995, pp. 7-17)”. O terceiro conjunto de princípios, destaca a concepção da democracia participativa, “afiliada a tradições igualitárias e comprometida com a radicalização da participação na vida pública”, que levanta seis princípios: “1) soberania popular; 2) igualdade política; 3) justiça distributiva; 4) consciência cívica; 5) desempenho econômico; e 6) competência governamental (Cohen & Rogers, 1995, pp. 33-40)” (ARRETCHE, 1996 : 47)

⁷⁵ . AVRITZER elenca como características da democracia brasileira: a) a persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas, que continuam seguindo estratégias patrimonialistas ou corporativistas (Camargo, 1989, e Mainwaring, 1991); b) a dissolução entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e persistência de práticas não-

sistema político". Se se apega apenas à constatação de regularidades empíricas (eleições etc.), pode-se deixar de perceber que "a vigência de normas e seu entendimento podem estar em contradição", deixa-se de perceber que, em democracias não consolidadas, pode existir "um hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos". Para AVRITZER, trata-se, sobretudo, de compreender que "existe uma cultura política não democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática", fazendo com que, as práticas dominantes, neste caso, não sejam nem "puramente democráticas nem puramente autoritárias". Pode-se, portanto, supor a existência de "duas culturas e apontar a disputa entre elas no interior do sistema político". Desse modo, não basta que atores não vetem negociações, pois é a idéia mesmo de negociação que está em jogo e ela assume uma relevância distinta quando se consideram os países de longa tradição democrática e os recém democratizados. Nestes últimos, a negociação envolve o "aprendizado da negociação".

Em segundo lugar, AVRITZER pondera que não se deve desvincular a questão do autoritarismo da questão da modernização do Estado e da economia, haja vista a coincidência entre "a introdução das formas modernas de racionalidade na política e o surgimento das formas contemporâneas de autoritarismo". O processo de modernização, desestrutura uma forma de Estado e de relação Estado-sociedade, pois faz com que as estruturas de poder e a economia se despersonalizem e isto tem um formidável impacto sobre o exercício da democracia. Um novo equilíbrio só se estabelece quando "a democracia e um conjunto de direitos sociais se generalizam enquanto práticas compensatórias". Desse modo, tanto a democracia quanto a cidadania podem ser consideradas como "rupturas com formas de poder privado incompatíveis com as relações impessoais introduzidas pelo Estado moderno". Entretanto, vale lembrar que "a transferência e a assimilação das estruturas do Estado moderno e das técnicas modernas de dominação" ocorre mais facilmente do que o aprendizado pelos atores sociais das formas de ação no interior dessas mesmas estruturas.

Em terceiro, lembra que as relações entre Estado e sociedade "não devem ser concebidas apenas enquanto continuidade", pois assim se deixa de analisar,

democráticas no nível micro (Pinheiro, 1991) e; c) a não-aceitação da cidadania civil e social. (1995).

tanto o papel democratizador de movimentos sociais, quanto a democracia como “uma forma de solidariedade social e de controle sobre o Estado”. Com efeito, se fixarmos como parâmetros da democratização, a incorporação de uma *cultura política democrática* e a inserção da democracia na agenda social, a democracia deixa de ser vista apenas como a “coordenação” da ação sem vetos, para ser entendida como algo que diferencie “formas de ação estratégicas de formas solidárias de ação social”. (AVRITZER, 1995 : 109-114).

Em síntese, se para O'DONNELL a segunda transição é elemento decisivo para o sucesso ou fracasso na construção de instituições democráticas, para ARRETCHÉ não basta descentralizar e criar instituições, é necessário que elas tenham um carácter democrático. AVRITZER avança ainda mais, afirmando que não bastam instituições democráticas, é necessário ter (gestar) uma cultura política democrática que faça a ligação entre instituições e normas e valores sociais.

Capítulo 3

Procedimentos metodológicos da análise empírica

3.1. Hipótese

A hipótese que tomamos é que o Orçamento Participativo, enquanto uma dimensão democrática de gestão, representa um esforço para romper com formas tradicionais de gestão estatal e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas. Entretanto, o Orçamento Participativo encontra limites e resistências, representados principalmente:

- a) pela cultura política que historicamente organizou de forma particularista - clientelista as relações entre Estado e sociedade;
- b) por atores sociais, com práticas tradicionais de representação política, que se sentem ameaçados por uma nova forma de vínculo entre governo e sociedade e;
- c) pela ausência de formatos institucionais democráticos.

3.2. Metodologia da abordagem empírica e fonte de dados

Para elucidar o problema de pesquisa proposto e testar a hipótese levantada optei por um delineamento do tipo estudo de caso, com coleta e análise de dados qualitativos e quantitativos. Assim, a pesquisa empírica apoia-se nas seguintes fontes de dados:

1. Fontes primárias:

1.1. Obtidas através de *entrevistas qualitativas*, realizadas com distintos atores:

- a) Na esfera administrativa foram ouvidos funcionários de carreira lotados no

GAPLAN, o Coordenador do Orçamento Participativo, o Secretário do GAPLAN, o Secretário de Obras, o Vice-Prefeito e Secretário de Finanças e o Prefeito Municipal.

- b) Na sociedade civil, foram realizadas entrevistas com participantes (conselheiros, delegados e coordenadores) do Orçamento Participativo e com outras lideranças comunitárias.
- c) No Poder Legislativo foram entrevistados vereadores de distintos partidos.

1.2. Obtidas através de *pesquisa quantitativa*:

a) Entrevistas com 94 participantes das assembleias do Orçamento Participativo, o que representou 5,8% do total de participantes. A pesquisa foi realizada diretamente por mim,⁷⁶ junto aos participantes do Orçamento Participativo 96/97. Através de seleção aleatória - um a cada cinco ou dez que assinavam a lista de presença - foi aplicado um questionário contendo 25 questões abertas e fechadas, sendo onze referentes ao perfil sócio econômico do entrevistado; cinco sobre sua inserção/participação na comunidade; sete sobre sua participação/opinião no processo de orçamento e duas aferindo sua concepção em relação aos vereadores.

2. Fontes secundárias:

Obtidas basicamente através de consultas a:

a) Documentos da Prefeitura Municipal de Florianópolis:

- Leis e decretos municipais.
- Livros de atas e de presenças nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo.
- Livros de atas das reuniões dos Coordenadores do Orçamento Participativo.
- Relatório do Planejamento Estratégico do GAPLAN.

⁷⁶ . Alguns questionários, em algumas regiões foram aplicados por Alcilea M. Cardoso, Daniela

- Materiais, tais como jornais, *folders* e cartilhas, produzidos pela Prefeitura e distribuído às comunidades, sobre Orçamento Participativo.

- Atas de reuniões da Administração com entidades da sociedade civil.

b) Documentos e materiais de divulgação de partidos políticos e entidades da sociedade civil:

- Pesquisa no boletim semanal do Sindicato dos empregados em estabelecimentos bancários de Florianópolis e região – SEEB/Fpolis, referente ao período dos quatro anos de gestão da administração da Frente Popular.

- Livros de atas da Executiva, do Diretório, das Plenárias e dos Encontros Municipais do Partido dos Trabalhadores de Florianópolis, referente ao período dos quatro anos de gestão da administração da Frente Popular.

c) Jornais locais (Diário Catarinense e O Estado).

d) Livros, artigos e trabalhos acadêmicos produzidos sobre a participação popular na elaboração dos orçamentos públicos de diversas cidades brasileiras como Porto Alegre, Lages, Icapuí, Florianópolis e Belo Horizonte.

d) Leis e decretos da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina e do Congresso Nacional sobre o tema.

e) Artigos e trabalhos acadêmicos produzidos sobre o Orçamento Participativo de Florianópolis.

Capítulo 4

Inovações Institucionais nos Orçamentos Públicos

4.1. Orçamento Público: Origem, desenvolvimento e importância.

Orçamento público, simplificada, é a previsão do conjunto das receitas e o detalhamento das despesas a serem efetuadas. Anualmente o Poder Executivo - federal, estadual e municipal - elabora e remete ao Poder Legislativo - Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores - para avaliação e aprovação. No âmbito do Município, as receitas são compostas pelos tributos municipais, taxas, transferências do governo estadual e federal, eventuais convênios e contribuições de melhorias. As despesas, normalmente, são as de pessoal (salários, encargos sociais, aposentadorias etc.); de custeio (água, luz, telefone, combustível etc.); dívidas de exercícios anteriores e novos investimentos.

Em sua globalidade, o ciclo orçamentário público é formado de diversas peças que são instrumentos técnico-políticos, apresentados na forma de leis e decretos: Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei do Orçamento Anual (LOA), Créditos Adicionais, Decretos relativos à matéria orçamentária.

Cada uma dessas peças têm uma função específica. Ao PPA compete estabelecer diretrizes, objetivos e metas de médio e longo prazos. A LDO trabalha com as metas e prioridades para o próximo exercício financeiro etc. Assim, em cada um desses instrumentos legais, há todo um tratamento técnico especializado,

mas há, igualmente, todo um conjunto de decisões de caráter político que não é neutro em relação aos membros da sociedade. Em outras palavras, as decisões, quaisquer que sejam, favorecem alguns em detrimento de outros. Isso é inevitável, dado o caráter limitado dos recursos postos à disposição do governo. Surgem, por conseguinte, um sem número de situações nas quais os procedimentos aplicados assim como as decisões adotadas ficam sujeitas a possíveis questionamentos de caráter ético (SOUZA JÚNIOR, 1993: 11).

É na disputa e definição sobre *quem elabora, como elabora e para quem se elabora* um orçamento público, que se colocam os *limites e as possibilidades* de uma gestão pública mais ou menos descentralizada, mais ou menos democrática. O *quem elabora, como elabora e para quem se elabora* é resultado, tanto da *cultura política* dos atores envolvidos no processo orçamentário, (elaboração, execução e fiscalização), quanto da opção - dentre as várias possibilidades que se apresentam – sobre um determinado desenho institucional. Nesta medida, os Orçamentos Participativos podem vir a se constituir numa nova dimensão nas relações entre Estado e sociedade. Podem vir a inaugurar uma nova contratualidade entre ambas as esferas.

Já na Idade Média, antes da formação dos estados modernos, as causas que originaram os orçamentos públicos atestam a disputa pelo controle dos recursos “públicos”. O orçamento público surgiu em 1215 na Inglaterra, por pressão do Conselho Comum (Barões), para limitar o poder do rei em aumentar ou criar novos tributos. Posteriormente, o controle orçamentário foi ampliado para que também o Conselho opinasse sobre a destinação dos tributos. Desse modo, o orçamento público surge e se desenvolve junto às instituições de governo, permeado pelas relações contratuais do pacto feudal. Segundo SCHWARTZMAN, MACHIAVELLI já havia apontado para dois modos distintos de organizar-se um estado, um através do “Príncipe e seus súditos” e outro através do “Príncipe e pelos barões”. A segunda maneira de poder político caracteriza o “estado de equilíbrio entre o poder central e o que mais recentemente seria denominado a ‘sociedade civil’, cada qual com alguma autonomia de decisões e iniciativa, e com cada um tentando limitar e dirigir o comportamento do outro”. (1988 : 56).

Com a modernidade, a função dos órgãos de controle das contas públicas insere-se na doutrina econômica e na teoria política liberal e, já em 1820, o orçamento público estava plenamente desenvolvido. No final do século XIX, deixa de ser apenas lei sobre impostos para ser, ao menos formalmente, plano de ação governamental. Assim, modernamente, o orçamento público adquire uma dupla finalidade: a) instrumento auxiliar de planejamento governamental e, b) possibilidade de controle das finanças públicas.

No Brasil, o orçamento público já estava presente na Constituição Imperial de 1824, determinando que o orçamento fosse anualmente apresentado à Câmara dos Deputados, junto com o balanço geral do tesouro do ano encerrado. Entretanto, o primeiro orçamento só foi regulamentado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1829, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831. (GIACOMONI, 1992 e 1993; NASCIMENTO, 1986).

De qualquer modo, “para todos os efeitos práticos, o orçamento não existia. Dom Pedro era inclinado a dar ordens diretas ao tesouro para o pagamento de qualquer despesa, para muitas das quais não existia fundamento legal”. (URICOECHEA, 1979 : 92). Assim, o desenvolvimento do orçamento público no Brasil mostra a típica confusão - realizada primeiramente por D. João VI, passando por Dom Pedro I e continuada até nossos dias - entre o patrimônio *público e o privado*.

No Brasil, seja pelo fato de que, ao contrário de outros países latino-americanos, o poder imperial foi anterior a criação da própria sociedade, (URICOECHEA, 1979) seja pelas relações que se estabeleceram historicamente entre governantes e governados, o que ocorre é que o orçamento público “é um reflexo fiel das práticas que presidem o modelo patrimonialista de gestão do Estado brasileiro”. (FEDOZZI, 1996: 165).

A partir do clássico estudo sobre formas de dominação - tradicional, carismática e racional -, e de gestão estatal como sustentáculo legitimante da subordinação, (WEBER, 1991) verifica-se que a cultura patrimonialista (HOLANDA, 1993 e FAORO, 1958) persiste na *cultura político-administrativa* e na sociedade como um todo. Demonstra, com isso, que as raízes autoritárias presentes na formação social brasileira ainda encontram solo fértil. (SCHWARTZMAN, 1988). Décio SAES, mesmo reafirmando o caráter burguês do Estado brasileiro ainda na sua formação, aproxima-se dos autores que o analisaram sob a orientação das teses weberianas. Para ele, a particularidade do Estado brasileiro consiste em que ele “se implantou numa formação social onde relações de produção servis eram dominantes”. Tal fato implicava na existência de uma “*dependência pessoal* do trabalhador para com o proprietário”, o que, por sua vez, “excluía a possibilidade de que a relação econômica [...] assumisse a forma de *contrato entre iguais*.” (1985 : 349-351).

Mesmo após o *impeachment* do Presidente Collor e o Movimento pela Ética na Política, os casos de corrupção avolumam-se. Hoje, a exceção é ver findar o dia sem que um novo escândalo, referente a apropriação privada da *res publica*, seja manchete nos telejornais noturnos. Só no mês de maio de 97, a sociedade brasileira foi “brindada” com as denúncias de compra de votos para a aprovação da emenda constitucional sobre a reeleição; de corrupção na Comissão de Árbitros da CBF e de irregularidades nas precatórias de vários estados e municípios. Entretanto, a tênue fronteira entre o *público e privado* nem sempre se manifesta de forma espetacular, como as que tomam espaços nos jornais. Pode materializar-se numa simples emenda ao orçamento ou, ainda, na indicação de um afilhado para cargo público.⁷⁷

Começando com a carta de Pêro Vaz de Caminha, que pedia emprego público para um parente ao Rei de Portugal,⁷⁸ os exemplos de práticas tradicionais de gestão estatal por parte dos “homens públicos” são inúmeros. Mais do que isso, as relações entre *Estado e sociedade*, organizadas de forma *particularista e clientelista*, têm mão dupla, formando uma *cultura política* que permeia a quase totalidade das relações.⁷⁹

Casos que poderiam ser apenas enquadrados como folclóricos de uma pequena e atrasada cidade do sertão nordestino, também ocorrem no “sul maravilha”. Em Florianópolis, capital turística do Mercosul, durante as campanhas eleitorais, comitês de candidatos recebem, e não poucas vezes atendem, pedidos de

⁷⁷ . O deputado Francisco Silva (PP-RJ), por exemplo, indicou um amigo, que já havia ocupado o cargo anteriormente, para a presidência da Telerj - telefônica do Rio. A explicação do deputado é ao mesmo tempo singela e reveladora: “Para nós, deputados, foi a melhor gestão. A gente chegava lá, pedia a ligação de uma linha, um orelhão. Ele manobrava e atendia em uma semana.” (SOUZA, 1995).

⁷⁸ . “E pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que leva, como em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há-de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer graça especial, mande vir da ilha de S. Tomé a Jorge de Osório meu genro – o que d’Ela receberei em muita mercê.” (Último parágrafo da carta de Pêro Vaz de Caminha a D. Manoel I, rei de Portugal, relatando o descobrimento do Brasil.)

⁷⁹ . Em Laranjeiras, cidade sergipana com 20.000 habitantes, os moradores parecem preferir viver às custas dos cofres e favores da prefeitura. A Secretaria de Serviços Sociais da Prefeitura é a própria “tenda dos milagres”. Todo dia forma-se uma fila, onde mais de 300 pessoas pedem e levam, “dentaduras, ou aparelhos contra surdez, tijolos ou casas, comidas e remédios, saco de cimento ou perna mecânica”. O prefeito, pai da secretária, afirma que dá o mais que pode: “funcionários para consertos nas casas, água, luz, botijão de gás”. Já faz parte do senso comum na cidade que “Prefeito que diz não vai direto para o caixão”. Entre a certidão de nascimento e o atestado de óbito, “há toda uma vida de assistencialismo que não termina no caixão pago pela prefeitura. O prefeito também ajuda a carregá-lo”. (FERRAZ, 1995).

“uma carradinha de barro”. Muitas vezes, se o pedido não vem, o candidato vai ao pedido, seja distribuindo alimentos nos morros em véspera de eleições, seja “doando” à comunidade escolas e ambulâncias. Este movimento de mão dupla tende a fazer com que práticas clientelistas se tornem senso comum, se institucionalizem.

Mas é na elaboração das peças orçamentárias em que, historicamente, se dilui com mais intensidade a fronteira entre o *público e o privado*. É ali que as formas mais arcaicas de gestão estatal se revitalizam. O Orçamento Geral da União recebe milhares de emendas individuais de parlamentares. A prática se repete, mesmo quando a proposta orçamentária é previamente discutida e elaborada com a participação da sociedade. Em Florianópolis, por exemplo, em 1993, o projeto recebeu mais de 600 emendas na Câmara de Vereadores, sendo que 487 foram aprovadas.

As emendas aos orçamentos federal, estaduais ou municipais, tanto pelo seu excesso, quanto, em sua maioria, pelas suas particularidades, expressam a distorção da peça orçamentária enquanto instrumento de macro planejamento. No caso dos orçamentos que tiveram participação da sociedade na sua elaboração, dissolve-se o *pacto* entre sociedade e poder executivo. É assim que, paradoxalmente, os orçamentos só se tornam públicos, enquanto instrumentos legais, depois de privatizados por emendas que lhes destituem a identidade pública, reduzindo-os a uma mera formalidade.

Do ponto de vista do controle público das finanças públicas, as dificuldades de manuseio se aprofundam devido à complexidade intrínseca dos dados orçamentários. Entretanto, os problemas não se resumem à decodificação do linguajar “economês”. Mesmo aqueles cidadãos, “não tão comuns”, como parlamentares e, muitas vezes, ainda mais “especiais” por serem membros de comissões de orçamento, não têm pleno acesso aos orçamentos públicos,⁸⁰ considerados como o núcleo duro do planejamento governamental (SINGER, 1989) e por isso, parte das decisões políticas fundamentais do Estado.

⁸⁰. A Assembléia Legislativa de Santa Catarina, por exemplo, é quase totalmente informatizada. Entretanto, seus deputados, mesmo os membros da Comissão de Orçamento e Finanças, não possuem a senha para acessar o sistema CIASC, órgão que centraliza todo o sistema financeiro do Estado.

Posto isto, sintetizamos o orçamento público, historicamente amalgamado, com as formas mais arcaicas de gestão. Assim é que, o orçamento, gestado e parido - pelo pacto das elites feudais - para controlar e partilhar o poder real entre os senhores dos feudos, teve a adolescência marcada por orientação conservadora, chegando a maturidade vestido como mera formalidade dentro do jogo de poder das elites dominantes da contemporaneidade. No Brasil - filho primogênito da cultura patrimonialista vinda do além mar com o pré-burguês nascido em berço esplêndido, incapaz mesmo de realizar sua própria revolução, - o orçamento público, já ao nascer recebeu como espólio a indistinção entre o que é público e o que é privado, herança que carrega até os dias de hoje.

4.2. Modelos de Inovações Institucionais nos Orçamentos Públicos

Neste tópico, farei uma abordagem comparativa de algumas tentativas de participação da sociedade civil nos orçamentos públicos no Brasil, enfocando sobretudo como diferentes atores moldam distintos formatos institucionais (métodos) e vice-versa. Seguindo a orientação metodológica de David HELD, procurar-se-á ressaltar os limites e as possibilidades de cada formato. Para tanto, as experiências estão agrupadas segundo o critério de terem se modelado enquanto espaços informativos/consultivo ou deliberativos.

No Brasil, por serem experiências relativamente recentes, a participação da sociedade nos orçamentos públicos, ainda não conta com procedimentos suficientemente regrados, normatizados. Consequentemente, também o Orçamento Participativo não tem um conceito sedimentado, universalizado.

Entretanto, partindo da premissa que o controle democrático da sociedade sobre o Estado fundamenta-se no *caráter público da atividade política* e levando-se em conta as iniciativas brasileiras sobre a *publicização dos orçamentos*, um caminho possível - como uma primeira inferência para a construção do conceito de Orçamento Participativo -, é situar, tal como se apresentam empiricamente, as diferentes formas e conteúdos de participação. Dito em outros termos: como se dá, na prática, a relação *Estado-sociedade, público-privado* no tocante aos orçamentos

estatais (públicos), a partir de dois significados que se pode atribuir ao termo *publicização*. Um deles, enquanto tornado *público* - como “esfera de competência do poder político”, em oposição ao privado -, e o outro, enquanto tornado *transparente* - como “esfera onde se dá o controle do poder político por parte do público”, em oposição ao secreto. (BOBBIO, 1987).

Empiricamente, a distinção dos dois parâmetros se dá pelas várias identidades - informativa, deliberativa, direta, indireta - que os diferentes processos orçamentários incorporam. Com estas categorias e através da filtragem - público-transparente -, pode-se fazer uma leitura de várias experiências participativas, como por exemplo, a do Orçamento Geral da União - via Audiências Públicas -; a da Administração Wittich Freitag (PFL) de Joinville - pelo Orçamento Regionalizado - ou a das diversas administrações democrático populares - através dos Orçamentos Participativos.

4.2.1. Modelos informativos e ou consultivos

a) Lages (1976/81)

O governo de Dirceu Carneiro (MDB) em Lages, no final dos anos 70, pode ser considerado uma experiência pioneira de gestão participativa no Brasil. Ao assumir a Prefeitura de Lages, Carneiro e sua equipe não possuíam “um plano de governo previamente concebido, com projetos definidos e acabados”. (FERREIRA, 1991: 9). Durante a campanha eleitoral, ele e membros de sua equipe participaram de um seminário promovido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais – IEPES. Nele, se definiu como linha de campanha dos candidatos de oposição à ARENA e como estratégia para os prefeitos eleitos a “participação popular na gestão do município”. (ANDRADE, 1996: 31). Entretanto, seja pelas condições altamente adversas em relação ao governo estadual que a gestão enfrentou,⁸¹ seja pela “forma paternalista” (FERREIRA, 1991: 13) com que foi conduzido o processo, a consequência é que, mesmo tendo sancionado lei submetendo a aprovação do orçamento público à

⁸¹ . O então governador do Estado Jorge K. Bornhausen, referindo-se a gestão de Dirceu Carneiro, declarou ao Jornal de Santa Catarina de 10/06/78 que “não podemos deixar prosperar republiquetas (...) não devemos deixar prosperar a ideologia marxista;” (FONTANA, 1982: 36)

população, na prática a elaboração do mesmo foi feita de modo convencional. O que se observou foi o desenvolvimento do “clientelismo de massas”. (ANDRADE, 1996).

A Lei Municipal n.º 550, de 06 de agosto de 1982, fixa os planos de ação para as secretarias e “adota medidas práticas de participação popular na administração do município”. O seu artigo 51, prevê que o GAPLAN deverá submeter à “consulta popular e democrática os projetos das obras a executar, através da assembléia das associações e organizações devidamente constituídas do povo, especialmente no que respeita ao Orçamento Público do Município, Plano Diretor e legislações codificadas de interesse social”. (ALVES, 1988: 143).

Somente nos últimos períodos da gestão se decidiu “levar o orçamento a debate público”, mas essa iniciativa “acabou se constituindo numa mera exposição do orçamento, não tendo se chegado a um grau de participação efetiva, nem à compreensão do significado político dessa prática”. Nos debates públicos do orçamento, onde os posicionamentos das representações das associações e organizações populares, se autônomas em relação ao governo, deveriam assumir um caráter deliberativo, apenas “se configuraram quase sempre como órgãos consultivos e cooperativos com o poder municipal”. (FERREIRA, 1991: 15).

b) Florianópolis (1986/88)

Durante a campanha eleitoral, todo o programa de governo do então candidato a prefeito Edson Andrino (PMDB) centrava-se na proposta de uma democracia participativa. Na sua administração foi criado o GAPLAN,⁸² e na Secretaria da Administração a Coordenadoria de Movimentos Sociais, com o objetivo de organizar as comunidades, principalmente no interior da ilha. Já nos primeiros dias de governo, foram “criados espaços semanais de audiências para as associações”. (MENDONÇA, 1990: 47). Dentre outros mecanismos, criou-se o Conselho de Transporte Coletivo e foi chamada a participação das comunidades, via associações e conselhos de moradores na organização do orçamento público. Intitulado “Seminário de Discussão Popular do Orçamento Municipal” e com o objetivo específico de “*colher subsídios* visando a elaboração da proposta

⁸². GAPLAN, Gabinete de Planejamento, com estatuto de Secretaria e vinculado ao Gabinete do Prefeito.

orçamentária”.⁸³ pode-se dividir o modelo proposto pela gestão de Edson Andrino para o orçamento de 1989, em seis etapas: **a)** consolidação da proposta de trabalho no colegiado do governo; **b)** realização de assembléias comunitárias; **c)** realização de assembléias distritais; **d)** avaliação técnica, financeira e política pela administração; **e)** realização da assembléia municipal; **f)** elaboração, pelas secretarias de governo, da proposta orçamentária municipal e encaminhamento da mesma à Câmara Municipal de Vereadores.

A primeira etapa, **a)** efetivada no mês de junho e dividida em dois momentos, era interna à administração. No primeiro momento, o Gabinete do Prefeito e o GAPLAN faziam a avaliação do processo anterior e elaboravam proposta de trabalho. No segundo, a proposta era debatida e aprovada no colegiado de governo. Na Segunda etapa, **b)** durante o mês de julho, realizavam-se as assembléias comunitárias que, organizadas pelas próprias comunidades, elegiam três prioridades e dois delegados comunitários. A terceira, **c)** semelhante à anterior, só que em nível de distritos e constituída pelos delegados comunitários sob a coordenação do governo, elegia cinco prioridades e dois delegados distritais. No pauta das assembléias distritais estava prevista uma prestação de contas em forma de “apresentação do quadro-situação das reivindicações formuladas no seminário anterior” e votação das prioridades e dos delegados. Na quarta etapa, **d)** interna ao governo como a primeira, era feita a avaliação, técnica e financeira, pelo GAPLAN e secretarias afins e política, pelo colegiado de governo. A realização de uma assembléia municipal constituía a quinta etapa. **e)** A assembléia, formada pelos delegados distritais, previa a presença do prefeito e secretariado e objetivava 1) apresentar a avaliação técnica e financeira (limites e possibilidades de atendimento dos pleitos) realizada pela administração; 2) eleger dez prioridades municipais e; 3) eleger uma comissão mista (prefeitura e comunidade) para acompanhar a elaboração e execução da proposta orçamentária, posteriormente enviada à Câmara de Vereadores.

Durante os três anos da gestão do prefeito Edson Andrino houve discussão do orçamento com as comunidades. Na avaliação do processo de 1988, realizada pelo Gabinete do Prefeito, através da Assessoria Política e de Assuntos Comunitários, e pelo GAPLAN, concluiu-se que houve avanços, na medida que a

⁸³ . Prefeitura Municipal de Florianópolis – GAPLAN. “Seminário de Discussão Popular do Orçamento

discussão popular do orçamento: a) “promoveu a discussão democrática do orçamento; b) tornou transparente à comunidade as dificuldades, limites e possibilidades do poder público; c) desencadeou um processo de participação popular na elaboração orçamentária e; d) valorizou as organizações comunitárias”.

Entretanto, MENDONÇA, em sua dissertação de mestrado conclui que, “os resultados obtidos demonstram que a participação popular no processo orçamentário de Florianópolis, entre 1986 e 1988, não pode ser considerado como participação democrática, pois apesar das quatro categorias de critérios analisadas, nenhuma foi integralmente satisfeita”.⁸⁴ (MENDONÇA, 1990: IX). No mesmo sentido, um funcionário do GAPLAN diz que a participação popular era restrita, pois a população “não participava diretamente da escolha das obras, ela sugeria as obras mas não tinha poder de decisão. [...] ela tinha que vir, fazer a reivindicação no conselho comunitário que vinha fazer reivindicação na prefeitura, sugerindo que determinadas obras fossem feitas”.⁸⁵

A avaliação reconheceu também que houve falhas no processo, justificadas pelo fato de “ainda não se ter técnicas consolidadas”, e levantou preocupação para que as prioridades a serem eleitas nas próximas assembleias comunitárias fossem do conjunto de moradores e não de “um pequeno grupo ou entidade”.⁸⁶

Evidencia-se aqui a observação de HELD quanto aos limites da democracia participativa, no tocante às dificuldades que governos participativos tem em formatar instituições de modo a incluir e ou ampliar a participação dos grupos não organizados da sociedade.

Em síntese, pode-se dizer que a participação popular no orçamento em Florianópolis, na gestão de Edson Andrino, avançou metodologicamente em relação à efetivada pela administração Dirceu Carneiro em Lages. Mesmo conservando algumas características daquela – como, efetivar-se apenas via organizações populares com pouca autonomia em relação ao poder público - conseguiu ir além da

Municipal para 1989. Grifo nosso.

⁸⁴. As categorias utilizadas por MENDONÇA foram tomados do modelo desenvolvido por Souto-Maior (1989) para avaliação da participação democrática. As quatro categorias são: a) Oportunidade, equidade e pluralidade; b) racionalidade técnica/descentralização e previsibilidade; c) representatividade, legalidade/legitimidade e responsabilidade e; d) continuidade e progressividade.

⁸⁵. Entrevista realizada em 26/10/96 por Orlando Biff, para conclusão de monografia do curso de Ciências Sociais da UFSC.

⁸⁶. Prefeitura Municipal de Florianópolis – GAPLAN. “Seminário de Discussão Popular do Orçamento

questão informativa, constituindo-se em um fórum informativo e consultivo. Positivamente, definiu fóruns (assembléias em três níveis) e o número de delegados eleitos e das prioridades em cada nível, estabelecendo com isso, um grau maior de objetividade em relação a Lages. Entretanto, negativamente, não estabeleceu critérios objetivos para a definição das prioridades, permitindo, assim, que a alocação de recursos fosse determinada mais em função da correlação de forças entre as comunidades (as mais organizadas conseguindo mais) do que em função de uma política distributiva.

c) Icapuí (1988/92)

Situada na divisa entre o Ceará e o Rio Grande do Norte, com sete mil eleitores e quatrocentos funcionários públicos, Icapuí só foi emancipada em 1985. Na campanha eleitoral de 1988, frente a pedidos de auxílios dos eleitores e denúncias de compra de votos pelos adversários, um dos candidatos lança como prioridade de seu governo a “conquista da cidadania”. Eleito, o primeiro ato do prefeito “Dedé” Teixeira foi pintar na fachada da Prefeitura as receitas e despesas da administração, prática que tomou-se um ritual mensal até o final da gestão. (BAVA, 1992).

Certamente é pouca coisa em termos da população influenciar e apropriar-se do orçamento público mas, em uma terra onde a dominação se realiza próxima ao patrimonialismo mais puro, onde tradicionalmente a cidade (o público) é a continuação da casa (o privado) dos coronéis, pode-se dizer que Icapuí revolucionou, do ponto de vista da relação público - privado. De todo modo, o modelo lá “pintado” deve ser visto como um ato de transparência ou *accountability* e, portanto, agrupado entre os informativos.

d) Orçamento Geral da União

À medida em que a Constituição Federal devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa para analisar e alterar a proposta orçamentária do Executivo, as casas legislativas – federal, estaduais e municipais – tem tido oportunidades de assumir

um importante papel nas decisões orçamentárias. Uma delas se dá através da participação social nos orçamentos públicos pela via legislativa. Assim é que, para a elaboração do Orçamento Geral da União de 1997, pela primeira vez houve alguma participação, pública, extra-parlamentar.

O modelo posto em prática em 1996 consistiu em realizar audiências públicas, durante o mês de setembro, nas cinco regiões do país (Norte; Centro-Oeste; Sudeste; Nordeste e Sul). A pauta das audiências, padronizada, pode ser dividida em três momentos. **a)** Tinha início com a abertura pelo governador do Estado anfitrião que passava a condução dos trabalhos ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMPOPF, que fazia *uma exposição* sobre o processo de montagem de orçamento da União e sua conexão com os orçamentos dos estados e municípios. Na seqüência, o relator do Orçamento Geral da União fazia *uma exposição* sobre os números do orçamento, os investimentos e transferências para a região nos últimos anos e as propostas para o próximo exercício. A partir das exposições, **b)** os governadores faziam seus comentários sobre a proposta orçamentária e as prioridades de seu estado. No terceiro momento, **c)** o presidente da audiência abria espaço para manifestações das “diversas lideranças e autoridades presentes” comentarem os dados apresentados, obedecendo ao seguinte critério: deputados federais, presidentes das Assembléias Legislativas, presidentes das Comissões Estaduais de Orçamento, demais deputados estaduais, secretários estaduais, prefeitos das capitais, representantes das federações das associações de municípios e representante(s) das entidades não-governamentais. Segundo a CMPOPF, o objetivo das audiências públicas é, 1) divulgar e aprofundar a discussão do processo orçamentário junto à sociedade; 2) demonstrar e discutir a realidade e escassez de recursos e as limitações do processo orçamentário; 3) iniciar o desenvolvimento de um sistema regional de discussão do Orçamento da União e; 4) criar um vínculo entre a CMPOPF e as lideranças das regiões.⁸⁷

Para SUCUPIRA, membro da Secretaria Executiva do Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Democráticas, mesmo com o avanço que significaram a realização das audiências regionais, não se pode dizer que o

⁸⁷ . Congresso Nacional. Calendário das Audiências Públicas para o Orçamento Geral da União de

Orçamento da União foi tornado transparente, pois não foi garantido direito igual para todos. “Para serem democráticas, as audiências públicas teriam que ser devidamente divulgadas visando a presença de um número mais representativo de cidadãos”. Além de mais gente participando, continua o crítico, “é preciso qualificar a participação do cidadão”, pois o direito à participação da sociedade na discussão das prioridades dos gastos públicos “ultrapassa a mera presença em audiências públicas e a participação torna-se desigual quando somente a alguns é dada a oportunidade de ter acesso prévio aos dados e às análises”. (SUCUPIRA, 1996). Pode-se acrescentar ainda, que as “audiências públicas” não foram dirigidas, nem aos cidadãos, nem às entidades da sociedade civil. A participação efetiva restringiu-se aos detentores de mandatos e mesmo assim, não para todos e ainda dentro de uma rígida seleção baseada na hierarquia dos cargos.

4.2.2. Modelos deliberativos

a) Joinville (1992/96)

Durante a segunda gestão de Wittich Freitag (PFL) como prefeito de Joinville – a primeira foi entre 1983 e 1988 –, instituiu-se o orçamento regionalizado. Bolívar LAMOUNIER, cita o orçamento regionalizado de Joinville como um exemplo de inovação de gestão pública participativa. Para o autor, “o prefeito de Joinville, do PFL, implantou no município o orçamento regionalizado – uma imitação, ao que tudo indica melhorada dos orçamentos participativos inventados pelo PT”. Para o então Secretário do Planejamento de Joinville, “uma das grandes dificuldades da administração é saber como atender, *de forma equilibrada*, os anseios das comunidades”,⁸⁸ a solução encontrada foi implantar uma forma de orçamento semelhante aos modelos de orçamento participativo das administrações de esquerda. Mas é, segundo LAMOUNIER, “justamente a pitada liberal que o difere” e o torna singular frente aos modelos mais conhecidos. A prefeitura definiu os valores a serem distribuídos e “os colocou à disposição das comunidades para que fizessem

1997.

⁸⁸ . Entrevista de José Carlos Vieira, ex-secretário de planejamento de Joinville a Bolívar Lamounier. Grifo nosso. (LAMOUNIER, 1996 : 153)

com o dinheiro o que bem entendessem. [...] Em outras palavras, os cidadãos de Joinville receberam formalmente um valor, e a prefeitura se comprometeu a erguer qualquer obra que a comunidade quisesse dentro daquele limite”. (1996: 154). Para isso, a cidade foi dividida, de acordo com os dados do censo do FIBGE, em 67 regiões, cada uma em média com 1.560 residências, ou 5.500 pessoas. Do total dos recursos destinados a investimentos, metade ficou com a prefeitura “que decide as obras prioritárias para a cidade” e metade foi para o orçamento regionalizado, cabendo U\$ 12 a cada habitante. Para amenizar uma das principais “críticas da oposição” de que, ao dividir igualmente os recursos se estaria beneficiando os menos necessitados, se fez uma diferenciação e “as comunidades mais carentes teriam direito a U\$ 14 *per capita*”. De qualquer modo, ainda segundo LAMOUNIER, (1996) a experiência do orçamento regionalizado iniciada em 1993 para ser incluído em 1994, “não foi concluída. Cerca de 40% dos recursos que deveriam erguer obras em 1994 ainda não haviam sido investidos até o fim de 1995, ano em que não houve orçamento regionalizado, assim como 1996”.

Em síntese, o processo da participação popular no orçamento de Joinville, apesar de não ter conseguido completar sequer um ciclo, pode ser agrupado entre os modelos deliberativos tendo em vista que as comunidades tinham o poder de escolher suas prioridades. As demais decisões, além de serem tomadas unilateralmente pela prefeitura, se inserem dentro da lógica liberal, que vê os homens, independente das circunstâncias, com iguais oportunidades e portanto, com direito a receberem iguais quinhões do Estado ou, em se tratando de critérios de justiça, concebe as relações como uma “equivalência de coisas”.

b) Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1997/...)

A partir de 1997, a Assembléia Legislativa de Santa Catarina iniciou um processo de participação da sociedade civil para a apreciação da proposta orçamentária em vigor no exercício de 1998.

A implantação do modelo, pode ser dividido em quatro momentos. Inicia-se **a)** com a realização das audiências municipais, onde são levantadas as necessidades municipais e, dentre elas, priorizadas cinco (distribuídas nas áreas de investimentos de

saúde; educação; agricultura; trabalho; transporte; habitação e segurança pública) e eleitos representantes para as audiências regionais.⁸⁹ Num segundo momento, **b)** são realizadas as audiências regionais, em número de dez, nas quais participam: o governador e seu secretariado; os deputados estaduais; os representantes municipais eleitos e os prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios da região. Somente os representantes da sociedade civil eleitos nas audiências municipais, prefeitos e presidentes de Câmaras de Vereadores tem direito a voto. Nestas audiências é feita: uma exposição da situação financeira do Estado e dos tetos de investimentos para cada área elencada; a leitura do Plano de ação do Governo para a região; a leitura, discussão e votação das propostas oriundas das audiências municipais e; eleição do representante (titular e suplente) para o Conselho Estadual do Orçamento Regionalizado. No terceiro momento, **c)** o Conselho elabora o relatório final das propostas aprovadas nas audiências regionais e as encaminha ao Poder Executivo para incluí-las na proposta de orçamento anual e finalmente; **d)** após o envio da proposta orçamentária pelo Governo do Estado à Assembléia Legislativa, a mesma vai a plenário para aprovação.

O processo de participação da sociedade civil no orçamento público iniciado pela Assembléia Legislativa de Santa Catarina tem em comum com o promovido no Orçamento Geral da União, pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, o fato de ambos terem sido uma iniciativa do Poder Legislativo. Esta situação impõe severos limites à experiência, uma vez que a elaboração do orçamento é prerrogativa do Poder Executivo. Entretanto, algumas diferenças entre ambas colocam a experiência de Santa Catarina entre os modelos deliberativos: a primeira situa-se na alteração promovida na Constituição do Estado de Santa Catarina, através das emendas de n.º 11/96 e 12/96, que dispõe sobre a realização das audiências públicas para fins da elaboração do orçamento estadual. As demais, efetivadas a nível de regimento interno do Orçamento Regionalizado, vão no sentido de garantir a participação da sociedade civil no processo, pois a) obriga que as propostas oriundas das audiências regionais sejam incluídas no orçamento;⁹⁰ b) ao

⁸⁹ . Cada município tem direito a eleger um representante para cada mil habitantes ou fração, sendo que o número de representantes não poderá exceder a vinte pessoas.

⁹⁰ . O parágrafo 4º do Art. 20 da Lei complementar n.º 157 de 09/09/97 que regulamenta o Orçamento Estadual Regionalizado reza que "Composta a Proposta Orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo, constatando-se a exclusão de propostas apresentadas e aprovadas nas Audiências

colocar membros da sociedade política (prefeitos e presidentes de Câmaras de Vereadores) como delegados natos nas audiências regionais abre espaços para a sociedade civil também se fazer representar, pois não permite a “concorrência” e; estabelece critérios para eleição de delegados e cria o Conselho Estadual do Orçamento Regionalizado, composto por representantes da sociedade civil. O limite maior fica por conta de só levar em consideração os critérios técnicos do orçamento (existência ou não de recursos) e não incluir outros critérios objetivos, tais como pesos e notas segundo os diferentes níveis de desenvolvimento das regiões, para o acatamento das propostas.

c) Porto Alegre (1989/...)

Pode-se dividir o processo de elaboração do Orçamento Participativo implantado em Porto Alegre em três grandes etapas, que se subdividem em oito momentos.

Na **primeira etapa, no primeiro momento (1)** dividiu-se o município em dezesseis regiões, que serviram de bases geográficas (unidades) para a distribuição dos recursos. A divisão regional levou em conta, além de dados objetivos como densidade demográfica e índices de carência, também e principalmente, critérios de afinidade política e cultural entre a população. Com o aumento da participação, as regiões paulatinamente se subdividiram em micro regiões, sendo que em 1995 as dezesseis regiões já estavam subdivididas em vinte e oito micro regiões.⁹¹ Além da base geográfica (regiões e micro regiões), a partir de 1994, foram abertos espaços temáticos para a discussão do orçamento municipal. A base temática é constituída pelos seguintes temas: a) transporte e circulação; b) saúde e assistência social; c) educação, cultura e lazer; d) desenvolvimento econômico e tributação e; e)

Públicas Regionais, estas serão objeto de emendas junto à Comissão de Finanças e Tributação da Assembléia Legislativa, cuja rejeição só se dará em destaque, junto ao Plenário, pela maioria absoluta.”

⁹¹ . Segundo a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, estas subdivisões atestam a “necessidade de permanente esforço na descentralização da ação político-comunitária.” Atualmente, a regionalização ultrapassa o OP e é um elemento de “estruturação para outras políticas e atividades da cidade. Exemplo: uma nova política de planejamento urbano (PDDU), conselhos tutelares, programa de descentralização administrativa etc.” (Orçamento Participativo - Boletim n.º 2 - agosto/setembro 1995).

organização da cidade e desenvolvimento urbano, subdividido em saneamento e meio ambiente, habitação e urbanismo.⁹²

No **segundo momento (2)**, durante os meses de março e abril, realiza-se uma primeira rodada de assembléias em cada uma das dezesseis regiões e sobre os cinco temas. Nestas plenárias públicas a) o Governo presta contas, por escrito, do Plano de Investimentos do ano anterior e apresenta o Plano de Investimentos do ano atual; b) apresenta a proposta metodológica para o próximo ano e c) os participantes avaliam a prestação de contas e elegem delegados segundo critérios preestabelecidos. (**Figura 1**). Além do prefeito e do vice-prefeito, que participam da mesa coordenadora das assembléias e prestam contas, diretamente à plenária, do que foi realizado no ano anterior, o secretariado de governo também participa das assembléias.

Figura 1

Critérios para eleição de Delegados

n.º de participantes na reunião	Proporção de delegados por participantes	n.º de delegados eleitos
Até 100	01 por 10	10
101 a 250	01 por 20	08
251 a 400	01 por 30	05
401 a 550	01 por 40	04
551 a 700	01 por 50	03
701 a 850	01 por 60	03
851 a 1.000	01 por 70	02
Mais de 1.000	01 por 80	proporcional

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Após a primeira rodada de assembléias, num **terceiro momento (3)** os delegados eleitos em cada região promovem reuniões nas comunidades (rodadas intermediárias) de suas respectivas regiões, com o objetivo de levantar as obras e serviços prioritários e convidar a população para participar de uma segunda assembléia regional. Vários órgãos do governo participam das reuniões para prestar

⁹² . A introdução das plenárias temáticas teve dois objetivos principais: a) "a ampliação da participação para outros setores sociais, como sindicalistas, empresários, comerciantes, agricultores, estudantes, movimentos culturais e ecológicos, [...]"; e b) "dar uma nova dimensão ao processo do Orçamento participativo, aprofundando do planejamento global da cidade e das políticas setoriais por área". (GENRO, Tarso e SOUZA Ubiratan de. 1997, p. 54).

informações técnicas e apresentar suas propostas de obras e serviços. A Administração Municipal, além de colocar suas propostas em discussão e disputa com as oriundas das comunidades e regiões, mantém uma estrutura para auxiliar as comunidades no encaminhamento de suas reivindicações.⁹³ Ainda neste momento, na reunião intermediária de maior quorum, a comunidade elege mais delegados com os mesmos critérios utilizados na primeira rodada de assembleias. Os delegados eleitos em cada região constituem fóruns regionais de delegados.⁹⁴

No **quarto momento (4)**, numa segunda rodada de assembleias, a) o Executivo apresenta os grandes agregados da despesa (gastos de pessoal, consumo, serviços de terceiros e investimentos) e a estimativa de receita que devem direcionar a elaboração da peça orçamentária para o próximo ano; b) são agregadas, discutidas e votadas as prioridades de cada região e de cada plenária temática⁹⁵ e; c) são eleitos - dois titulares e dois suplentes - os representantes por região e por plenárias temáticas para compor o Conselho do Orçamento.⁹⁶ Assim, tanto a primeira quanto a segunda rodada de assembleias tornam-se “um momento especial para o governo municipal submeter suas idéias sobre a cidade”. (NAVARRO, 1997 : 198). Nestas assembleias, realizadas nos meses de junho e julho, utilizam-se os mesmos critérios de participação da primeira rodada de assembleias e para a eleição dos conselheiros, (**Figura 2**), também realizada diretamente pela assembleia, em havendo mais de uma chapa, aplica-se o seguinte critério de proporcionalidade:

⁹³ . Segundo FEDOZZI, as unidades administrativas e órgãos internos da Prefeitura voltados especialmente para o processo orçamentário são o GAPLAN (Gabinete de Planejamento), CRC (Coordenação de Relações com as comunidades), Fórum das Assessorias de Planejamento (Asseplas), Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCON), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e os Coordenadores Temáticos (Cts). (1996, p. 169).

⁹⁴ . Os fóruns de delegados são instâncias de caráter consultivo, que têm basicamente por objetivo fiscalizar o andamento da obras e mobilizar as comunidades.

⁹⁵ . Cada região escolhe quatro prioridades entre oito temas: saneamento básico; política habitacional; pavimentação integrada (asfalto, rede de água, rede de esgoto pluvial); educação; assistência social; saúde; transporte e circulação e organização da cidade. Na elaboração do OP/1998 o Conselho do Orçamento ampliou de oito para doze os temas, incluindo como novo tema o desenvolvimento econômico e passando de subtemas da organização da cidade para temas: áreas de lazer, esporte, cultura. (GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. p. 61).

⁹⁶ . O Conselho do Orçamento é formado por dois conselheiros titulares e dois suplentes eleitos nas 16 regiões; dois conselheiros titulares e dois suplentes eleitos nas Plenárias Temáticas; um titular e um suplente representando o Sindicato dos Municípios; um titular e um suplente representando a União das Associações de Moradores; um representante da Coordenação das Relações com a Comunidade-CRC e um representante do GAPLAN. Os representantes do CRC e do GAPLAN são indicados pelo Prefeito e não têm direito a voto.

Figura 2

Critérios para eleição de Conselheiros

Percentual de votos obtidos pela chapa	n.º de Conselheiros Titulares	n.º de Conselheiros Suplentes
Até 24,9	Nenhum	nenhum
De 25,0 a 37,5	Nenhum	1
De 37,6 a 44,9	Nenhum	2
De 45,0 a 55,0	1	1
De 55,1 a 62,5	2	nenhum
De 62,6 a 75,0	2	1
Mais de 75,1	2	2

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Na **segunda etapa**, num **quinto momento (5)** as prioridades escolhidas nas assembléias regionais (obras e serviços hierarquizados por temas) e pelas plenárias temáticas, são encaminhadas ao Executivo, através do GAPLAN, que elabora uma primeira matriz orçamentária. Para isto, a) analisa as prioridades regionais do ponto de vista técnico, legal e financeiro; b) efetua o cálculo ponderado entre os critérios gerais estabelecidos no ano anterior e as prioridades estabelecidas pelas regiões e; c) compatibiliza as propostas orçamentárias de cada secretaria e departamento do governo municipal com as prioridades oriundas das regiões do Orçamento Participativo. É também neste momento que o novo Conselho do Orçamento, empossado no mês de julho, participa de curso sobre orçamento público. Em seguida, o Conselho do Orçamento, realiza um processo de discussão e deliberação sobre a matriz orçamentária elaborada pelo GAPLAN, tendo como referência as prioridades regionais e as propostas do governo. O Conselho do Orçamento é o espaço institucional onde se realizam as mediações entre as propostas do Executivo e as das comunidades, tornando-se assim, “a mais importante esfera administrativa para determinar o orçamento municipal, pois tem a palavra final sobre qualquer assunto relacionado ao mesmo, contando somente com o apoio técnico fornecido pelo governo”. (NAVARRO, 1997 : 198).

Após a elaboração da proposta orçamentária, no **sexto momento (6)** a mesma é entregue à Câmara de Vereadores pelo Executivo - através do prefeito e secretários - e pelos conselheiros e delegados do Orçamento Participativo. Ainda

neste momento, os envolvidos no processo do Orçamento Participativo acompanham a votação do orçamento junto à Câmara.

Na **terceira etapa, um sétimo momento (7)** constitui-se na fiscalização da execução das obras junto ao Executivo e, finalmente, o **oitavo (8)** na coordenação do processo eleitoral que elege novos delegados e conselheiros.

Além de seu caráter deliberativo se efetivar diretamente através dos cidadãos, com as entidades realizando as mediações, ao contrário do que ocorre na maioria dos modelos informativos/consultivos onde as entidades deliberam; a experiência de Porto Alegre inovou, aprimorando o processo seletivo de decisão, pela introdução de *critérios objetivos* e um sistema de ponderações através de notas e pesos (**Anexo I**) para a escolha de prioridades.⁹⁷ Desse modo, a participação popular no orçamento público municipal de Porto Alegre tem, além do caráter deliberativo, uma concepção democrática pois, via ponderações objetivas, introduz critérios de justiça.

O sonho de um critério objetivo de justiça que considere as desigualdades é antigo. Thomas MORE, descrevendo as sessões do senado utopiano, dizia que as primeiras eram dedicadas a “levantar a estatística” das várias cidades para, posteriormente, restabelecer o equilíbrio, “enchendo-se a carência das cidades infelizes com a superabundância das cidades mais favorecidas”. Na Utopia, “a cidade que dá nada recebe em troca da parte que entrega; e, reciprocamente, recebe de graça duma outra cidade à qual nada deu”. (MORE, 1972 : 242)

Em trabalho sobre a experiência do OP em Porto Alegre, FEDOZZI testou a hipótese de emergência da cidadania pelo OP. Para isso, estabeleceu e testou quatro pares de indicadores sobre as categorias Cidadania e Patrimonialismo. Concluiu que o OP atua no sentido de: a) romper com os critérios particularistas na alocação de recursos públicos; b) com a utilização privada desses recursos; c) e com o acesso privilegiado às decisões, mantendo, entretanto, d) uma relação problemática sobre a dualidade do nível institucional-legal e o social. (FEDOZZI, 1996).⁹⁸

⁹⁷ . Atualmente os critérios são: a) prioridade escolhida pela região; carência do serviço ou infraestrutura e população total da região. Os critérios, anualmente avaliados pelo Conselho do Orçamento, têm se modificado no decorrer do processo. Por exemplo, o critério mobilização da comunidade, foi abandonado pela sua subjetividade (difícil de ponderar).

⁹⁸ . Para Fedozzi, a dualidade refere-se às resistências encontradas no Executivo e em parte do Legislativo em institucionalizar o OP, pois elas podem significar a “provável ‘captura’ do processo do OP

Conclusões

Sintetizando a presente seção, é possível dizer que os orçamentos estatais (públicos) podem se apresentar sob dois aspectos. O primeiro consiste na existência (ou não) de alguma participação da sociedade civil, seja na sua elaboração, fiscalização, coleta de sugestões e mesmo em iniciativas mais arrojadas de transparência nas contas públicas. Desse ponto de vista genérico, todas as experiências orçamentárias descritas podem ser consideradas participativas pois, de alguma forma, fogem do processo tradicional (técnico-burocrático).

O segundo aspecto consiste na verificação a) de quem detém o poder, ou seja, onde se localiza o núcleo decisório do processo orçamentário e; b) de como se forma e sob que critérios se constitui este poder. É a análise destas duas variantes que permite diferenciar, por exemplo, dentre os modelos deliberativos, aqueles em que o “núcleo duro” do poder é (ou não) radicalmente democratizado. Só a partir de então podemos dizer que, enquanto método, apenas os processos orçamentários que detenham duas condições: a) serem construídos coletivamente (Estado e sociedade) e; b) se pautarem por critérios objetivos e universais na partilha dos recursos públicos, podem ser considerados participativos no sentido forte do termo. Nos modelos analisados neste trabalho, estas duas condicionantes são características específicas do modelo de Porto Alegre, não encontrando materialidade integral em nenhuma das demais experiências aqui descritas.

Existe, portanto, simultaneamente, uma *continuidade* e uma *ruptura* entre, de um lado, as metodologias participativas informativas e ou consultivas, e, de outro lado, as participativas deliberativas. Existe, também, semelhante movimento dialético entre os vários modelos deliberativos. Assim, pode-se dizer que todos os modelos analisados, sejam informativos e/ou consultivos ou deliberativos, fortes ou fracos, apresentam um aspecto em comum: eles constituem tentativas de participação da sociedade nos orçamentos estatais (públicos). Entretanto, as relações que se estabelecem entre Estado e sociedade distinguem uns de outros. Nos modelos informativos e/ou consultivos ou deliberativos fracos, a característica é a *separação* do poder - de forma hierarquizada e de antemão dada – favorável ao instituído em relação ao instituinte. Ao contrário, nos modelos deliberativos “fortes”, a

por grupos partidários, o que dificultaria ou impediria a sua universalização. (FEDOZZI, 1996 : 294).

característica é a *junção* das distintas esferas, num mesmo patamar, para realizar a construção de novas relações de poder ou, pode-se dizer, para a construção de um novo “contrato social”. Conceituar Orçamento Participativo reduzindo-o à participação da sociedade nos orçamentos estatais (públicos) é fazê-lo de modo limitado e parcial, pois tal conceito só conterà *uma parte*, mesmo que constitutiva, dos Orçamentos Participativos.

Assim, nesta seção pode-se verificar, a partir dos vários modelos de inovações institucionais, que a apropriação e o uso da metodologia, em todo ou em parte, por diferentes atores, com recortes ideológicos distintos, fica bastante condicionada - além da maior ou menor virtuosidade dos governantes, - às diversas estratégias adotadas pelos mesmos. Desse modo, a participação popular nos orçamentos públicos, na exata medida que confere legitimidade a um governo, é a expressão do mesmo, conforme as várias concepções que o embasam.

Capítulo 5

O Orçamento Participativo de Florianópolis

Reafirmando os objetivos deste trabalho, - *verificar os limites e possibilidades que se explicitaram diante da experiência do Orçamento Participativo (1993-1996), implantado pela Administração Popular de Florianópolis e analisar em que medida a experiência rompe com formas tradicionais de gestão e impulsiona a formação de esferas públicas democráticas*, - neste capítulo, passarei a descrever e analisar a trajetória do Orçamento Participativo de Florianópolis frente a ação do Estado (Executivo e Legislativo) e da Sociedade Civil. Para isso farei inicialmente uma breve **a)** caracterização da política catarinense, da importância do aparelho do Estado em Florianópolis e dos quatro principais cenários e atores envolvidos no OP de Florianópolis (a Câmara de Vereadores; os movimentos Sociais; a Administração Municipal e a Frente Popular). **b)** Traçarei também o perfil dos participantes do OP. Na seqüência, **c)** farei o resgate do método e **d)** do desenvolvimento (trajetória) do OP e, finalmente; **e)** um debate acerca do papel do OP nas eleições municipais de 1996.

5.1. Cenários e atores do OP de Florianópolis

A conservadora (e ainda persistente) política de Santa Catarina

A família Ramos chegou ao poder estadual, ainda no início da República Velha, através do “coronel” Vidal Ramos. Desde então, “Santa Catarina tem sido governada ou por rebentos diretos das famílias Ramos/Konder/Bornhausen ou por quem delas seja merecedor da mais estrita confiança. Essas figuras, invariavelmente, se cotizavam no poder, mantendo-o sob rédeas curtas”. (AUREAS, 1991 : 43). Os Ramos eram ligados ao PSD e os Konder e os Bornhausen à UDN. Com a instituição da ARENA pelo regime militar, as duas facções oligárquicas de Santa Catarina - Ramos e Konder-Bornhausen - historicamente alojadas em grupos políticos distintos, tiveram que momentaneamente conviver dentro de um mesmo partido. O incômodo da convivência refletia um equilíbrio entre as partes, apesar de que já há algum tempo o equilíbrio pendia favoravelmente à facção modernizante,

urbano-industrial da oligarquia de SC, representada pelos Konder-Bornhausen. Assim é que, nas eleições de 1982, é essa facção que lança Esperidião Amim, candidato a governo do Estado, tendo o cuidado de ter Victor Fontana, representante da “outra parte”, como vice.

Tudo indica que o projeto das oligarquias catarinenses para as eleições estaduais de 1982, calcado num renovado discurso político e num político de novo tipo, materializado na figura de Esperidião Amim, tenha sido gestado a partir de duas análises complementares. A primeira, das oligarquias regionais, enfatizando o perigo que poderia representar a ampliação, em nível estadual, da experiência da *gestão participativa* de Lages. A segunda, a partir da lógica nacional do Estado Burocrático-autoritário, onde o “prestígio dos tecnocratas era assegurado na medida da impotência do parlamento exercer qualquer controle sobre a administração; a prepotência dos gestores públicos e a impunidade de seus atos são marcas registradas do período”. (FONTANA, 1982 : 22).

Em poucos anos, antes de tornar-se governador, Esperidião Amim ocupou cargos e desempenhou funções nas mais diversas áreas da administração pública.⁹⁹ Sua trajetória política moldava-se perfeitamente ao regime vigente, bem como enquadrava-se numa “versão republicana-oligárquica da tradicional preparação de sucessores, própria das casas reais, onde o escolhido, antes de ungido monarca, serve na administração imperial em cargos relevantes e nas armas, para adestrar-se e familiarizar-se com as altas funções que o aguardam”. Desse modo, se de um lado, a proposta de Esperidião Amim ao governo do Estado em 1982, assentava-se em marcas de campanha *Inovar e Renovar* e *Opção pelos pequenos*, o que sugere sua desvinculação/ruptura com os “tradicionais e oligarquizados sistemas de mando (Ramos e Bornhausen)”, (FONTANA, 1982 : 23-27), por outro, os apoios estratégicos que recebeu, apesar de enfatizarem o aspecto renovador da candidatura, exemplificam e não deixam dúvidas quanto à matriz político-ideológica oligárquica que tutelava o então candidato e futuro governador.

O que fica evidenciado, mais do que qualquer desvinculação ou ruptura, é a percepção, por parte das oligarquias catarinenses, de uma mudança que se operava

⁹⁹ . Esperidião Amim foi Secretário interino de Educação, Diretor da TELESC, Diretor do BADESC, Prefeito indicado de Florianópolis, Deputado Federal e Secretário de Obras do Governo do Estado, e após governar o Estado entre 1982-86, elegeu-se senador e novamente governador (1999- 2002).

no regime burocrático-autoritário e a sua antecipação no sentido de adequação, mantendo a dominação mesmo que com outra roupagem.

Em Florianópolis, após os interregnos das administrações do PMDB (1986-88) e da Frente Popular (1992-96), as eleições municipais de 1996 reagregam as forças conservadoras e elegem Angela Amim à prefeitura. Em nível estadual, o pleito de 1998 elege Esperidião Amim para governador, o ex-governador Jorge Bornhausen para o senado, o também ex-governador e primo de Jorge, Antônio Carlos Konder Reis para deputado federal e Paulinho Bornhausen, filho de Jorge, como o deputado estadual mais votado do Estado.

O peso do aparelho de Estado e das oligarquias em Florianópolis

Desde sua fundação, Florianópolis passou por uma série de dificuldades até tornar-se um centro urbano e, historicamente, desenvolveu-se deslocada do centro político e econômico brasileiro.

No século XVIII, Desterro era uma povoação militar, cuja “função principal era político-administrativa”. No século XIX, a capital experimentou, em relação ao estado de Santa Catarina, um período econômico bastante dinâmico, “com o crescimento do comércio de atacado por via marítima”. Já na primeira metade do século XX, com o processo de industrialização localizando-se principalmente nas regiões do Vale do Itajaí e Nordeste do estado,¹⁰⁰ Florianópolis, “mais uma vez deslocada do eixo econômico do estado e do país, entrou a partir da década de 30 em um período de estagnação, principalmente econômica, em consequência do declínio das atividades comercial e portuária”. Assim, notadamente a partir da década de 30, a vida econômica de Florianópolis, quase que exclusivamente e cada vez mais, apoiava-se na “função de sede de governo”, situação que não sofreu alteração até meados dos anos 60. (FACCIO, 1997 : 14-15).

// A partir da década de 60, a enorme expansão do Estado, efetivada pelo regime militar, provocou profundas repercussões no espaço urbano de Florianópolis. Enquanto capital do Estado, Florianópolis foi marcada, desde seu princípio, pela presença do Estado, mas “em nenhum outro momento de sua história a presença do

¹⁰⁰. Sobre os processos de colonização e industrialização de Santa Catarina e os sujeitos históricos que os realizaram, ver AUREAS, 1991.

aparelho de Estado transformou tanto o espaço urbano da cidade como nas décadas de 70 e 80". (FACCIO, 1997 : 65).

Uma série de órgãos públicos, planos e programas de financiamentos foram criados pelos governos federal e estadual para centralizar e coordenar os serviços públicos e a produção da infra-estrutura básica, incorporando sistemas regionais e locais que existiam. Em decorrência da política de ampliação e centralização das funções do Estado, Florianópolis teve um grande aumento do número de órgãos¹⁰¹ e de servidores públicos.¹⁰² Desse modo, além das questões urbanísticas, o peso que o aparelho do Estado representa para Florianópolis se faz sentir, tanto em termos do grande percentual de servidores públicos sobre a população, quanto e principalmente, pelo fato de que a localização das sedes centrais dos principais órgãos do Estado na cidade implica na existência de uma gama de cargos comissionados que, funcionando como "intelectuais orgânicos", promovem, via relações clientelísticas, o vínculo entre os segmentos sociais subalternos e as elites.

A implantação de diversos órgãos públicos, aliado às belezas do espaço natural e o ainda baixo índice de violência urbana, atraíram para Florianópolis migrantes de classe média, profissionais liberais, pequenos empresários, professores, funcionários públicos e artistas que "impulsionaram o crescimento das camadas médias, multiplicando as áreas loteadas, os bairros residenciais, os prédios de apartamentos, as empresas e o comércio". Segundo o FIBGE, em 1991 dos 254.941 habitantes de Florianópolis, 96,4% eram urbanos. Os setores industrial e primário são bastante modestos, absorvendo um contingente relativamente pequeno de mão-de-obra. A maioria da população trabalha no setor de serviços, que emprega, ainda, muitos moradores de outras municípios. Entretanto, este setor está sujeito "à marcante sazonalidade imposta pela atividade turística desenvolvida na ilha". (CECA, 1996 : 103-106).

Face à inexistência de um setor industrial moderno, o excedente de capital gerado pelo comércio foi absorvido pelo setor empresarial da construção civil,

¹⁰¹. No período considerado, além da UFSC e da ELETROSUL, foram construídas as sedes dos seguintes órgãos federais: INAMPS (1975); TELESC, EMBRATEL, IBDF (1976) e DNER (1978).

¹⁰². Em 1995/96 dos 101.202 servidores públicos estaduais e 19.316 servidores federais lotados em Santa Catarina, respectivamente, 12.553 (12,40%) e 8.980 (45%) estavam lotados em Florianópolis. Além do número, há que se considerar ainda o fato de que, aproximadamente 75% dos servidores lotados em Florianópolis, o foram a partir da década de 70 (FACCIO, 1997).

formado pelas elites tradicionais da cidade e de outras regiões. A especulação imobiliária sobre terrenos fora do centro da cidade, logo urbanizados pelo poder público, e a apropriação privada sobre terras públicas de marinha, mostram a intimidade e o acesso destes grupos à informações privilegiadas.

O Relatório do CECA sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina, aponta Florianópolis como “uma cidade tradicional, na qual as oligarquias têm interesses que atravessam toda a atividade social e econômica, sendo proprietárias de grandes áreas urbanas, sócias de construtoras, empresárias turísticas, políticas e até planejadoras da cidade, sendo ainda sócias dos meios de comunicação e empresas publicitárias utilizadas na formação da opinião dos cidadãos”. Dessa forma, continua o relatório, a atividade econômica mescla, freqüentemente, “os interesses privados com os interesses públicos socialmente relevantes”, de modo que “o ordenamento territorial, o planejamento e o respeito ao meio ambiente só é aceito quando coincide com os interesses particulares desses grupos e mesmo nesse caso, muitas vezes, só quando atende aos seus interesses mais imediatos. (CECA, 1996 : 118).

5.1.1. A Câmara de Vereadores

A Câmara Municipal de Vereadores de Florianópolis possui 260 funcionários, sendo que destes, 117 (45%) estão à disposição dos vereadores. Em termos de gastos, a Câmara consome de 10 a 15% dos recursos orçamentários do município.¹⁰³ Para se ter idéia do que estes números representam, note-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Joinville, cidade com o maior colégio eleitoral de Santa Catarina, tem 110 funcionários e consome apenas 3% do orçamento do município.

Historicamente, a Câmara de Vereadores de Florianópolis foi hegemonizada por partidos situados à direita do espectro político. Na gestão do Prefeito Edson Andrino, dos vinte e um vereadores eleitos, doze foram por partidos de direita, (sete da coligação PDS-PDC e cinco da coligação PTB-PFL); cinco foram eleitos pela coligação PMDB-PCdoB, que elegeu o prefeito; três pela então Frente Popular (PCB, PV e PSDB) e um pelo PT.

¹⁰³ . Em 1994, a proposta orçamentária do Executivo, que previa um percentual de 10% para a Câmara dos Vereadores, foi rejeitada e alterada pelos vereadores para 15% do orçamento do município.

Durante a gestão da Administração Popular, dos vinte e um vereadores, a bancada da Frente Popular (governista) contava, no início da legislatura, com cinco vereadores (dois do PT, um do PSDB e dois do PDT) e o PMDB com quatro, sendo que no decorrer do mandato, um vereador do PDT transferiu-se para o PMDB. O PFL, possuía sete vereadores, o PPB quatro e o PL um vereador.

Conforme o Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Florianópolis, as comissões permanentes, incluindo-se aí a Comissão de Orçamento, são formadas por 5 (cinco) membros. A composição das comissões (Art. 31) “será feita de comum acordo” ou, (Art. 32) “Não havendo acordo, [...] por eleição”. Compete especificamente à Comissão de Orçamento (Art. 40): “emitir parecer sobre a proposta orçamentária anual e plurianual, suas alterações, as contas do Município, bem como exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária”.

5.1.2. Os Movimentos Sociais

A partir de meados dos anos 70, o governo militar cria o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, como parte da estratégia do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Do ponto de vista do governo, o programa estava ligado à estratégia de “atenuação dos conflitos resultantes das gritantes diferenças sociais existentes no país”. (CARIO, apud LUCKMANN, 1991 : 10).

Em Santa Catarina, o então governador indicado, Antônio Carlos Konder Reis (ARENA, 1975-78), em consonância com o governo central cria, em 1977, a Supervisão de Ação Comunitária - SAC, “ligada diretamente ao Gabinete do Governador e responsável pela implantação dos Conselhos Comunitários.” (LUCKMANN, 1991 : 10). A partir daí, a política comunitária oficial catarinense é ditada pelos Conselhos que tinham, além de um estatuto padrão, a diretoria nomeada pelo governo do Estado. “Os Conselhos serão os vínculos de comunicação entre as comunidades e o governo, funcionando nos dois sentidos, isto é, levando ao governo os problemas de atuação e competência e transmitindo às comunidades o pensamento governamental”. (RIBAS, apud AUREAS, 1991 : 28).

Esta política que atribuía aos Centros Comunitários a responsabilidade de gerenciar, sob as orientações do governo, os respectivos Centros Sociais continuou

no – também indicado - governo de Jorge Bornhausen (PDS, 1978-82), que transformou a Supervisão de Ação Comunitária em fundação, a Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade – FUCADESC, vinculada à Secretaria de Bem Estar Social. No governo seguinte, Esperidião Amim (PDS, 1982-86) aprofundou, até 1984, ainda mais a política de desenvolvimento dos conselhos comunitários ou, dos novos “cabos eleitorais”. (ARRUDA GOMES apud LUCKMANN, 1991 : 11). Entretanto, a partir da metade de seu mandato, o governo Amim inicia uma política de redução de recursos aos conselhos.

Até então, tanto a macro política, seja estadual ou florianopolitana, quanto a específica dos conselhos comunitários, era totalmente controlada pelo PDS, partido oriundo da ARENA. Entretanto, principalmente a partir de 1982 - com a eleição de governadores - e mais acentuadamente a partir de 1985 - com a eleição de prefeitos das capitais -, o partido governista passa a sofrer uma oposição sistemática do PMDB também no que se refere às atividades dos conselhos.

Com a “Nova República”, o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos é extinto. Em Santa Catarina, o governo dos peemedebistas Pedro Ivo Campos e Casildo Maldener (PMDB, 1986-90) extingue a FUCADESC e incorpora suas atribuições na Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Comunitário.

Lígia LUCKMANN, em sua Dissertação de Mestrado intitulada “Cotidiano e Democracia na organização da UFECO”,¹⁰⁴ faz uma análise histórica das organizações de moradores de Florianópolis. Observa que, a partir de 1985, podia-se visualizar três grandes correntes dentro do movimento comunitário de Florianópolis, quais sejam: a) “os ‘Independentes’, ou as entidades de bairro que não apresentam vínculos com o governo do Estado e buscam uma vinculação pluralista com o sistema partidário”; b) os “setores da ‘Periferia’ ou mais vinculados às CEBs e posteriormente a setores do PT e; [c] os ‘Conservadores’, entidades dependentes do governo do Estado via Conselhos comunitários e relacionados preferencialmente com o PDS e o PFL”. Todavia, alerta LUCKMANN, deve-se relativizar estas divisões, “haja visto o emaranhado de relações e interesses nas diferentes entidades, seja associação ou conselho”. (1991 : 12-13).

Em sua pesquisa, LUCKMANN aponta as principais causas da “grande

¹⁰⁴ . UFECO, União Florianopolitana de Entidades Comunitárias.

expansão de associações de moradores de Florianópolis a partir de 85”,¹⁰⁵ destacando-se: a) o enfraquecimento dos conselhos comunitários decorrente dos conflitos intragovernamentais entre PDS e PFL no governo Amim; b) a escassez de verbas federais para manutenção dos conselhos; c) a ascensão do PMDB ao governo estadual com grande intervenção na articulação de associações de moradores; d) a abertura, pela prefeitura, de canais entre o prefeito e as entidades; e) o programa de leite para crianças carentes, criado pelo governo Sarney e lançado através da distribuição de “tickets de leite” para as entidades legalmente constituídas; f) a articulação pró-federação de entidades municipais (movimento pró-UFECO); g) a crescente influência das CEBs junto às comunidades da “Periferia” e; h) o agravamento dos problemas sócio-ambientais no município. (1991 : 14-15). É importante ressaltar que, das oito causas apontadas como responsáveis pela expansão do movimento comunitário em Florianópolis, as seis primeiras estão direta e intimamente ligadas e, pode-se dizer, são dependentes das estratégias e políticas dos partidos e/ou pessoas que ocupam cargos no aparelho do Estado.

Para ela, a candidatura e eleição do Prefeito Edson Andrino (PMDB 1985-88) contou tanto com o apoio das entidades de bairros autodenominadas “Independentes”, ou dissidentes dos conselhos comunitários, quanto com as “mais vinculadas à Igreja Católica”. (LUCKMANN, 1991 : 12). Entretanto, principalmente no decorrer do governo de Edson Andrino, há uma, cada vez maior, vinculação das entidades autodenominadas “Independentes” com o PMDB, ou mais especificamente, com o prefeito Edson Andrino. De todo modo, a aliança entre “Independentes” e grupos ligados às CEBs e ao PT só foi mantida até o final de 1987.

É neste contexto que, em oposição ao Comandos Sociais do PDS,¹⁰⁶ “setores conservadores do PMDB criam” a Federação de Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina - FAMESC, e, é também, dentro desta *cultura política* - que torna a sociedade civil dependente do Estado - que a FAMESC, com o apoio

¹⁰⁵. LUCKMANN, apoiando-se em dados da UFECO, estima que até 1985 “existiam cerca de 30 Associações de Moradores e 31 Conselhos Comunitários no município de Florianópolis, tendo sido fundadas mais 49 entidades de moradores a partir desta data.” (1991 : 14).

¹⁰⁶. Criado em 19/04/1980, pelo governo do Estado, o programa “Comandos Sociais” objetivava mobilizar estudantes universitários para atuarem, de forma assistencialista, junto a população de baixa renda. Para um melhor aprofundamento sobre o tema, ver: O processo de formalização jurídico-institucional dos Conselhos Comunitários de Florianópolis (1977-1983): um caso de oposição sistemática. MACHADO, Simone Matos, Dissertação de Mestrado de Sociologia Política, UFSC,

“das federações municipais vinculadas ao PMDB” (Lages, Criciúma), interfere na formação da Federação de Associações de Florianópolis e passa a “atropelar” o processo, “sem uma representatividade nas bases, e com autonomia questionada devido a sua vinculação com o PMDB”. (LUCKMANN, 1991 : 16).

Desse modo, já em seu nascedouro, a UFECO, além de legitimar “um governo [de Edson Andrino] populista”, se desgasta “num processo de elaboração do orçamento que, apesar da participação de setores das organizações de bairro, acaba reproduzindo um mecanismo tradicional e anti-democrático”. (LUCKMANN, 1991 : 53). Assim, mesmo considerando que a constituição de uma federação municipal de entidades “significa um avanço na história dos movimentos de bairro da cidade”, LUCKMANN reconhece que este avanço caracteriza-se “pela ambiguidade [...], onde a ruptura com determinada cotidianidade dá-se concomitante à reprodução de relações de poder estabelecidas”. (1991 : 3). Desse modo, enquanto “canal alternativo’ de legitimação na esfera pública”, a UFECO é um exemplo “das ambiguidades de um processo de democratização não apenas na esfera da política institucional, mas da cotidianidade de maneira geral”. (1991 : vii).

Para o ex-presidente da UFECO, a população de Florianópolis “é conservadora e bairrista e a UFECO era nada mais do que a representação das associações”. Segundo ele, “se, em um bairro, escolhe-se uma pessoa [para representar], essa pessoa vai ter o perfil da maioria da população do bairro. Da soma de todos esses representantes a UFECO vai ter uma postura refletindo esse conservadorismo”.¹⁰⁷

Em pesquisa sobre organizações voluntárias de Florianópolis,¹⁰⁸ SCHERER-WARREN aponta que entre as associações de bairro, “destaca-se ainda a indicação do assistencialismo, [...], de ações associativas fortemente vinculadas ao Estado”. (1996 : 27). Estas mesmas associações, “por dependerem para sua atuação da parceria com o poder público municipal”, colocam o relacionamento com o poder público/órgãos públicos como a maior dificuldade para a realização de seus projetos. Segundo a pesquisa, 44,9% de suas dificuldades provém desse relacionamento,

1990.

¹⁰⁷ . Cfe. entrevista em 26/11/98 com o ex-presidente da UFECO.

¹⁰⁸ . A pesquisa foi realizada junto a 96 entidades de Florianópolis, divididas em três categorias: 52 associações de bairro; 32 organizações não-governamentais e 12 grupos de mútua-ajuda.

seguido da deficiente organização e mobilização das comunidades (29%). (1996 : 35). Outro dado interessante que a pesquisa revela, e que mostra a vinculação e dependência da maioria das associações de bairros em relação ao Estado, é que “a contribuição mais expressiva de recursos para manutenção de suas sedes e desenvolvimento de suas atividades são obtidos através da Prefeitura”, chegando a atingir 24,8% do total dos recursos das associações de bairros. (1996 : 47).

A ruptura da aliança entre “Independentes” e grupos ligados às CEBs e ao PT, ocorrida em 87, evoluiu e tomou novos contornos. Assim é que, a partir do segundo semestre de 1994, um grupo de lideranças comunitárias, intitulado Movimento União Comunitária de Florianópolis – MUCOF, iniciou uma mobilização objetivando construir uma chapa alternativa para disputar as eleições da UFECO. Após realizarem uma avaliação crítica da atuação da UFECO, distribuíram uma “Carta Aberta às Entidades Comunitárias”. O manifesto circulou e recebeu a assinatura de aproximadamente sessenta lideranças comunitárias. No dia 02 de março de 1995, o grupo realizou uma convenção aberta e aprovou o programa e a nominata dos membros da chapa denominada UNIÃO COMUNITÁRIA. As eleições realizaram-se no dia 10 de março de 1995 mas a chapa situacionista da UFECO conseguiu vencer as eleições. O processo eleitoral foi bastante tumultuado, com acusações públicas de ambos os lados. Ações judiciais, objetivando alterar o processo e o resultado eleitoral, foram recorrentes. As acusações atingiram inclusive a gestão da Administração Popular, com a chapa da situação (UFECO) cobrando um posicionamento do Prefeito, tendo em vista que a chapa de oposição tinha o aval de membros da Administração.

Diante da trajetória dos movimentos sociais de Florianópolis, LUCKMANN, não hesita em anotar nas conclusões de sua Dissertação que uma “supervalorização da sociedade civil enquanto instância da liberdade, autonomia, democracia; em contraposição à instância do Estado - enquanto mantenedora do ‘*status quo*’, não permite que se perceba “as contradições internas, os conflitos e divergências apresentados pelos movimentos; pois estes estão inseridos numa

complexa rede de relações sociais, que ficam escamoteadas por uma falsa pretensão de homogeneidade coletiva". (1991 : 22-23).¹⁰⁹

5.1.3. A Administração Municipal

Em termos de trajetória política, a administração municipal de Florianópolis pouco se diferencia das demais cidades brasileiras de seu porte. Historicamente, os prefeitos e seus vices, indicados ou eleitos diretamente são, ou oriundos das oligarquias ou mantém fortes vínculos com elas. Pode-se dizer que em apenas dois momentos esta relação sofreu algum abalo: nas administrações de Edson Andrino (1986-88) e da Frente Popular (1992-96).

Formalmente, a estrutura administrativa sofreu poucas alterações nas últimas gestões. O primeiro escalão da Administração Municipal é composto, além do Prefeito e do Vice, por 16 órgãos/secretarias: de Planejamento, de Administração, da Saúde e do Desenvolvimento Social, de Educação, de Urbanismo e Serviços Públicos, de Turismo, de Finanças, de Transporte e Obras, Gabinete do Prefeito, Fundação Municipal de Esportes, Fundação Franklin Cascaes, Núcleo de Transportes, Procuradoria Geral do Município, Assessoria de Comunicação Social, Companhia de Melhoramentos da Capital e Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis.

Também, em termos de funcionários, nas últimas gestões o número não sofreu grandes oscilações. Atualmente, a Prefeitura conta com aproximadamente seis mil e oitocentos funcionários, sendo cinco mil e quinhentos na administração direta e mil e trezentos na indireta.

Assim, a peculiaridade na administração de Florianópolis se dá, não na esfera

¹⁰⁹ . Necessário se faz dizer que, ao realizar esta breve caracterização dos movimentos sociais de Florianópolis, não se pretendeu em absoluto esgotar o tema. Também, deve-se ter em mente que na leitura que faço dos diversos autores procuro enfatizar a trajetória e os aspectos mais conservadores dos movimentos por eles analisados. Para um estudo mais completo dos movimentos sociais de Florianópolis ver, além das autoras (LUCKMANN e SCHERER-WARREN) já citadas, KRISCHKE, Paulo J. O Movimento de Bairro Ligado às CEBs de Florianópolis: A Dimensão Participativa. In: Revista de Ciências Humanas, vol. 8, set. 1992, nº 12. MATOS, Simone. O processo de formalização jurídico-institucional dos Conselhos Comunitários em Florianópolis (1977-1983): Um caso de oposição sistemática. Dissertação de Mestrado, UFSC, 1990. ARRUDA GOMES. Coletivismo no Bairro: uma análise sobre o fenômeno da participação. Dissertação de Mestrado, UFSC, 1987.

da estrutura formal, mas na das relações que se estabeleceram historicamente, através dos intendentes, entre a administração e as comunidades.

Até final dos anos 70, as comunidades do interior da ilha, encontravam-se relativamente isoladas do centro da cidade. “Suas necessidades eram supridas em grande parte na própria localidade e a mediação com a administração pública [...] dava-se através do intendente, o representante local da Prefeitura”. As intendências fazem parte da estrutura do Poder Público Municipal e estão localizadas nos 10 distritos em que se divide a ilha. Os distritos, herdados da colonização portuguesa, correspondem às antigas freguesias, sendo que “as origens tradicionais das intendências”, inscrevem-se profundamente “na história das relações pessoais de cada localidade e destas com a prefeitura”. As relações que o intendente mantém com os demais moradores, normalmente, “são regidas pelos valores próprios das relações tradicionais”. Isto tem levado a que, “na prática, as intendências têm funcionado para a resolução de problemas particulares, fortalecendo a idéia do *favor* e não a do *direito*”. Desse modo, a solução dos problemas passa pela prática “da *concessão* e não da aplicação de regras comuns”, o que cria, cada vez mais, “vínculos de dependências entre os moradores e a estrutura administrativa, num processo no qual se combinam as práticas administrativas modernas e se fortalecem as visões paternalistas do Estado, em detrimento da noção de autonomia dos moradores da cidade”. (CECA, 1996 : 172-173).

O “Relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina”, elaborado pelo CECA, enfatiza ainda que a compreensão deste tipo de relação “é fundamental para entender os processos que envolvem os moradores da Ilha, suas formas de organização política e o próprio funcionamento da administração pública. Bem como para entender a permanência de formas de administrações tradicionais – re-significadas nas relações contemporâneas – originadas no processo de colonização açoriana da Ilha”. (1996 : 174).

5.1.4. A Frente Popular

A Frente Popular de Florianópolis, composta pelo PPS, PT, PSDB, PC do B, PV, PSB, PDT, PC e MSR, tinha seu programa de ação de governo, intitulado

AGORA A VEZ DO POVO e centrava-se em quatro eixos: a) A questão cidade-região metropolitana; b) Transparência Administrativa / Gestão Democrática; c) Participação Popular / Cidadania e; d) Inversão de Prioridades. Os quatro eixos desdobravam-se em nove prioridades: 1) Reduzir as desigualdades, combater a miséria e a deteriorização das condições sociais; 2) Democratizar o poder: estimulando, ampliando e assegurando a participação nas decisões; garantindo todas as informações à sociedade (prestação de contas, projetos, planos, recursos, em total transparência administrativa); estimulando a organização autônoma e independente da população e sua auto-gestão; 3) Resgatar a cidadania em todos os seus níveis e formas; 4) Gerenciar e estruturar a cidade garantindo um ambiente saudável a toda a população; 5) Planejar, democraticamente, o espaço urbano e periférico, invertendo as prioridades governamentais até aqui conhecidas; 6) Articular as demandas locais às questões estaduais, nacionais e internacionais; 7) Promover a integração dos municípios da Grande Florianópolis, entendendo a cidade como um grande ecossistema; 8) Desenvolver ações e experiências, individuais e coletivas que apontam para uma nova ordem social, cultural, ética e moral e; 9) Conscientizar os cidadãos, de forma crítica, acerca dos limites de um Governo Municipal e das demais Instituições.

As nove prioridades do programa de ação inseriam-se em treze áreas: administração pública; desenvolvimento econômico; educação; cultura; esporte e lazer; políticas sociais - assistência social; saneamento; saúde; meio ambiente; resíduo urbano (lixo); planejamento urbano; transporte coletivo e segurança pública. As questões relativas a transparência administrativa, gestão democrática, participação popular, cidadania e Inversão de prioridades, com maior ou menor ênfase, permearam todas as treze áreas, mas é no item "Administração Pública" que estas questões se colocam de forma mais direta. Assim é que, no sub-item "Transparência Administrativa", além da preocupação com a lisura nas compras e contratação de serviços, o programa de governo propunha uma "Sala de Controle Popular", onde os cidadãos interessados tivessem acesso fácil a todos os projetos do governo municipal em fase de elaboração ou execução. Além do sub-item "Transparência Administrativa", outro enfatiza o "Controle Social" através do

compromisso de criação e fortalecimento de conselhos populares com caráter consultivo e/ou deliberativo.

A Frente Popular e o Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo, aparece como desdobramento do sub-item “Orçamento e Finanças”, sob o título “Transparência e Participação Popular”, mais como relato de outras experiências e uma possibilidade de implantação do que efetivamente programa de ação de governo,

O Orçamento participativo tem sido uma empreitada bem sucedida em alguns municípios brasileiros. As comunidades devem participar desde a elaboração até o acompanhamento na Câmara Municipal e no momento de aplicação e execução pelo Poder Executivo. Este sistema pode se revelar tão eficaz na constituição da cidadania que em algumas experiências já se tornou parte integrante do método de Planejamento da gestão pública.¹¹⁰

Segundo o então Secretário do GAPLAN, no primeiro momento, o grau de conhecimento dos integrantes do governo (colegiado) e dos partidos da Frente Popular sobre o que seria uma democratização do orçamento público, sobre o Orçamento Participativo, “era baixíssimo, quase ninguém tinha muito claro como ele funcionava”.¹¹¹ O próprio GAPLAN, destituído de qualquer importância política e praticamente desativado na gestão anterior (Esperidião Amim e Bulcão Viana), somente começou a adquirir importância e a ser discutido no final da composição do secretariado da Frente Popular e só por ser sua a atribuição da elaboração orçamentária. O Orçamento Participativo “só foi ganhando importância no decorrer da gestão, tanto é que não foi ponto forte na campanha eleitoral e no Planejamento Estratégico do Governo, realizado no segundo semestre de 1993, o OP não foi eleito como uma das marcas do governo”.¹¹² Ainda de acordo com o ex-secretário do GAPLAN, no primeiro ano de governo, “pouca importância se deu ao OP, pouca gente sabia do que tratava”. Para o Colegiado, o Orçamento Participativo “era mais uma coisa que ia começar e talvez não desse certo, com exceção dos secretários do PT.” Os debates em torno de como concretizá-lo, “se deram mais a nível de Diretório do PT do que no Colegiado da Frente”.

¹¹⁰ . Programa de Ação de Governo da Frente Popular de Florianópolis, 1992.

¹¹¹ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

Já o ex-prefeito, mesmo concordando que o OP de Florianópolis se referenciava no de Porto Alegre, afirma que procurou conhecer outras experiências e foi influenciado pelas metodologias utilizadas em Joinville e Lages. Entretanto, reconhece que, não só no primeiro ano, mas no decorrer de toda a experiência, “quem carregava a proposta do Orçamento Participativo era o PT”. O que ocorria é que “como não se tinha uma visão de unidade dentro do governo, cada secretário transformou a sua secretaria numa prefeiturinha”. Ressalta, contudo, que não havia um boicote de outras secretarias ao OP, mas sim “que algumas pessoas do governo entenderam que aquilo era uma prioridade e se dedicaram mais e outras viam ao contrário”.

Se as análises do ex-secretário do GAPLAN e do ex-prefeito coincidem quanto a quem levou adiante o OP, a do ex-prefeito prima pela clareza com que revela (conforme veremos no decorrer do trabalho) os desencontros dentro do governo da Frente Popular. Prioridades são, segundo a visão do ex-prefeito, opções pessoais e não política de governo. Mesmo considerando as afirmações de que não havia um boicote direto ou explícito ao OP por setores do próprio governo popular, tanto as declarações do ex-prefeito, quanto as do ex-secretário do GAPLAN, demonstram, além da resistência de alguns setores internos e o baixíssimo índice de integração entre as diversas secretarias, a total falta de coordenação política e unidade de ação do governo, ao menos no tocante a condução do Orçamento Participativo.

5.2. O perfil dos participantes do Orçamento Participativo

Nesta seção, a partir dos resultados da pesquisa (ver **Metodologia da abordagem empírica e fonte de dados no Capítulo 3 e Anexo V**), realizada através de questionários com os participantes do Orçamento Participativo de Florianópolis - 96/97, de onde destaco alguns pontos, procurarei traçar o perfil dos mesmos.

Após elaboração e aplicação do questionário, tomei conhecimento de pesquisa semelhante realizada em Porto Alegre por uma equipe formada pelas Organizações Não-Governamentais, CIDADE e FASE-RS, e pela pesquisadora Rebeca ABERS (UCLA/USA), em parceria com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A partir de então, mesmo não sendo objeto deste trabalho, resolvi comparar, onde fosse possível,

¹¹². Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

os dados levantados junto aos participantes do OP-PoA 95/96 com os do OP-Fpolis 96/97. Nas comparações utilizei algumas observações e hipóteses levantadas por FEDOZZI e PODOZZOBON sobre a pesquisa de Porto Alegre, procurando verificar se, e em que medida, as mesmas se repetiam no OP de Florianópolis.

Finalmente, há que se levar em consideração, enquanto limites para a comparação entre as duas pesquisas, além do espaço temporal distinto (julho e agosto de 1995 em Porto Alegre e julho de 1997 em Florianópolis), também o tamanho das amostras (cerca de 10,7% em Porto Alegre e 5,8% em Florianópolis) e o fato da pesquisa de Porto Alegre ter trabalhado com a renda familiar, enquanto em Florianópolis pesquisei a renda individual. Outrossim, para melhor visualização das diferenças e semelhanças entre as duas pesquisas, nos dados do OP-PoA optei por utilizar apenas os das plenárias regionais, excluindo os referentes às plenárias setoriais.

O Perfil sócio-econômico dos participantes do Orçamento Participativo

Comparando o perfil dos participantes do OP de Porto Alegre com os do OP de Florianópolis, grosso modo, pode-se dizer que entre os participantes do OP-PoA há uma paridade entre homens e mulheres; sendo que a maioria têm até 41 anos de idade, cor branca, com *renda familiar* até cinco salários mínimos e escolaridade até o primeiro grau completo. Já entre os participantes do OP-Fpolis, os homens são a maioria; com até 41 anos de idade; com *renda pessoal* até dez salários mínimos e escolaridade até o segundo grau completo.

Se no OP de Porto Alegre existe maior paridade na participação entre homens e mulheres, com pequena maioria de homens, no OP de Florianópolis a participação masculina é 10,64% maior que a feminina, respectivamente, 55,32% e 44,68%. Esta desigualdade na participação é ainda mais evidente quando verificamos que as mulheres são maioria na população de Florianópolis. De todo modo, nas duas pesquisas a desvantagem das mulheres manifesta-se também na renda e na participação em associações e direções dessas organizações. Entretanto, mesmo havendo essa desigualdade na participação entre homens e mulheres, ao que tudo indica, ela ainda é menor nos orçamentos participativos do que em outros espaços de participação política espontânea. O Partido dos Trabalhadores, por exemplo, que, estatutariamente, tem uma cota mínima para mulheres nas instâncias partidárias e a

obrigatoriedade de um serviço de creche durante todos seus eventos, em seu Encontro Municipal de Florianópolis, ocorrido na mesma época (junho/96) da pesquisa, teve uma participação de apenas 34,4% de mulheres.

Em Porto Alegre, a pesquisa foi realizada aferindo-se a renda familiar dos participantes, dificultando assim a comparação. Entretanto, mesmo comparando-se a renda individual dos participantes do OP de Florianópolis com a renda familiar dos de Porto Alegre, observa-se que percentualmente, os participantes do OP de Florianópolis situam-se em faixas de renda superiores.

A curva da escolaridade apresenta uma semelhança em todas as categorias analisadas. Ela parte de um índice baixo de participantes sem instrução, cresce espetacularmente nos participantes com primeiro grau incompleto e a partir daí vai decrescendo até a faixa dos participantes que possuem segundo grau incompleto, quando inicia um novo ciclo a partir dos que possuem segundo grau completo com um índice alto que vai decrescendo a medida que aumenta o nível de escolaridade.

Todavia, apesar do paralelismo no desenvolvimento das curvas, há diferenças bastante nítidas entre o grau de escolaridade dos participantes do OP/Fpolis e os do OP/PoA, bem como entre os diferentes sexos no OP/Fpolis. No OP/PoA o número de participantes sem instrução é quase três vezes maior que o dos participantes do OP/Fpolis, sendo que no OP/PoA 45,59% dos participantes não tem o primeiro grau completo, contra 17,02% no OP/Fpolis. No outro extremo a situação se inverte, o número de participantes com curso superior é, no OP de Florianópolis, mais do que três vezes o do OP de Porto Alegre.

A maior escolaridade dos participantes do OP/Fpolis em relação aos do OP/PoA é evidenciada independentemente do sexo, ou seja, mesmo comparando-se isoladamente, tanto os participantes do sexo masculino como feminino do OP/Fpolis possuem maior escolaridade do que os do OP/PoA. Entretanto, no OP/Fpolis o percentual de mulheres que possuem segundo grau completo é 13,28% maior que o dos participante homens. Também o índice de mulheres participantes do OP/Fpolis que possuem pós-graduação (completo ou incompleto) situa-se muito acima do índice dos homens (9,53% contra 3,85%).

A relação dos participantes dos orçamentos participativos com associações comunitárias mostra diferenças significativas entre os participantes do OP/Fpolis e

do OP/PoA. No OP/Fpolis 47,87% dos entrevistados participam de alguma entidade comunitária, em Porto Alegre o nível de participação é de 73,92%. É provável que o baixo índice de associativismo entre os participantes do OP de Florianópolis esteja relacionado, além das variáveis renda e escolaridade (são bem maiores que a dos participantes do Porto Alegre e tanto lá quanto aqui, quanto maior a renda e a escolaridade, menor o índice de participação em entidades comunitárias), também com a fraca inserção destas entidades na vida das comunidades.

A fraca relação entre entidades comunitárias e participantes do OP, em Florianópolis, pode ser também aferida pelas respostas dadas a três outras questões. Na primeira, frente a pergunta: qual o principal motivo porque não participa de entidade da comunidade? 23,41% responderam não saber da existência de entidade na comunidade e 56,38% dos que sabem da existência de entidades não participam por “falta de tempo e/ou motivação”. Aqui, além de significativa parcela não saber da existência de entidade, o fato das pessoas que conhecem uma entidade afirmarem que “falta tempo” para participar e ao mesmo tempo participarem das reuniões do Orçamento Participativo pode indicar um descrédito nas associações enquanto ferramentas para “melhorar a situação da comunidade/rua”. Fazendo uma inferência ainda mais profunda, é possível que esta “preferência” pelo OP esteja ligada ao fato destes participantes verem o OP como algo “oficial”, do governo, no sentido de ter mais poderes, mais recursos e, portanto, mais possibilidades de conseguir resolver os problemas da comunidade (eficácia x participação). À segunda questão, (Como soube da reunião/assembleia [do OP] de hoje?), a comparação entre Porto Alegre e Florianópolis em relação ao papel das entidades na mobilização das comunidades para as assembleias do OP mostra uma diferença significativa. Em Florianópolis apenas 9,57% souberam da reunião do OP pela entidade comunitária, ao passo que em Porto Alegre as entidades da comunidade são responsáveis por 59,00% das convocações para as assembleias do OP. Em Florianópolis, mesmo entre os participantes que são/eram dirigentes de entidades, 29,63% disseram ter tomado conhecimento da reunião pelo representante do OP e não pela entidade que dirigem. Ainda em Florianópolis, 45,74% dos entrevistados disseram ter sido convidados para a assembleia do OP pelos amigos, vizinhos e parentes, o que indica que são estas as relações que

suprem a debilidade das entidades frente a mobilizações. Em Porto Alegre apenas 12,76% dos participantes do OP são mobilizados através dessas relações informais. O terceiro ponto que se destaca na comparação das duas pesquisas é que quando questionado sobre “porque está participando da assembléia do OP?” nenhum entrevistado em Florianópolis fez qualquer referência à entidade comunitária, ao passo que entre os participantes do OP de Porto Alegre 12,53% vincularam sua presença na assembléia do OP por “ser liderança” ou “pertencer a alguma entidade”.

COSTA, em estudo onde procura demarcar o papel dos movimentos sociais na transição democrática e no processo de construção de *esferas públicas locais* no Brasil, afirma que boa parte dos trabalhos existentes sobre movimentos sociais, “acabam privilegiando, paradoxalmente, a perspectiva institucionalista das teorias da transição”, com os autores (e outros atores sociais) cobrando um “maior empenho institucional dos movimentos sociais”. (1997 : 2). De fato, no decorrer mesmo deste trabalho, é facilmente verificável, não só a expectativa, mas também e principalmente, uma contínua sucessão de montagem e aplicação de táticas e estratégias para que os movimentos sociais participem institucionalmente do processo do OP. Entretanto, para COSTA, a contribuição dos movimentos sociais nos processos de democratização não pode ser “aquela que cabe a atores como sindicatos ou partidos políticos”. Para ele, as possibilidades dos movimentos sociais “residem precisamente em seu ‘enraizamento’ em esferas sociais que são, do ponto de vista institucional, pré-políticas e é no nível de tais órbitas e da articulação que os movimentos estabelecem entre estas e as arenas institucionais que podem emergir os impulsos mais promissores para a construção da democracia”. (1997 : 2).

Tomando-se em conta que o objeto desta pesquisa não é analisar qual possibilidade – maior institucionalização ou maior enraizamento em esferas pré-políticas – é mais promissora no processo de democratização brasileira, mas sim verificar qual delas se concretizou no OP de Florianópolis, é necessário reconhecer que, nesta experiência, os movimentos sociais não conseguiram, ou não se dispuseram, a realizar as articulações (entre as esferas pré-políticas e institucionais) a que se refere COSTA. Frente ao pequeno enraizamento nas esferas pré-políticas, buscaram legitimar-se (conforme veremos no decorrer do trabalho) institucionalizando-se.

Ainda com referência à questão anterior, (motivo da participação) é notável, tanto em Porto Alegre quanto em Florianópolis, o alto índice daqueles que vincularam sua presença à “cidadania, à democracia”, 19,15% em Florianópolis e 25,70% em Porto Alegre. Estes dados são ainda mais relevantes se cotejados com o percentual de participantes que afirmou estar nas assembléias por demandas (do bairro, rua ou cidade), 48,94% em Florianópolis e 33,91% em Porto Alegre.

No tocante cidade de origem, 51,06% são naturais de Florianópolis. Dos que vieram de outro município, entre as mulheres, 45,0% vieram de outro estado e 55,0% de Santa Catarina. Já entre os homens, apenas 23,08% vieram de outro Estado e 76,92% são originários de Santa Catarina. Independente do sexo, entre os que vieram de outro município, o tempo médio de moradia em Florianópolis é de 18,43 anos, sendo que apenas 4,35% residem há menos de três anos em Florianópolis e 63,04% dos participantes do OP que vieram de outro município moram em Florianópolis há mais de quinze anos.

Quanto à fonte e freqüência de informações recebidas via jornais e televisão, entre os 39,36% que lêem jornal diariamente, o percentual de homens é 6,59 % superior. Entretanto, entre os 14,90% que não lêem jornal o % de homens é 9,71% superior aos das mulheres. Em relação a noticiários de televisão, 60,64% assistem algum noticiário diariamente.

As entrevistas mostraram uma grande rotatividade dos participantes no decorrer dos quatro anos da experiência do OP em Florianópolis. Assim é que 62,76% dos entrevistados disseram estar participando pela primeira vez do OP, enquanto que apenas 7,45% afirmaram ter participado nos quatro anos. Esta mobilidade, juntamente com a maior renda e escolaridade dos novos participantes ajuda a explicar, provavelmente mais do que o atendimento das demandas, a mudança na escolha da primeira prioridade (saneamento em 93 e educação em 96, conforme ver-se-á adiante). Em Porto Alegre, 51,45% dos participantes entrevistados já haviam comparecido as assembléias em anos anteriores, em Florianópolis este índice é de 37,24%.

Em relação à escolaridade acompanhando-se o percentual de participantes, no decorrer dos quatro anos, com 1º grau incompleto e com superior completo, verifica-se que as curvas tem uma trajetória inversa. Cresce, praticamente triplicando, (passa de

10,00% em 1993 para 29,80% em 1996), o percentual daqueles que tem nível superior completo e decresce, quase que quatro vezes, (de 50,00% em 1993 para 14,90% em 1996), o percentual daqueles que tem o 1º grau incompleto.

Tal qual a escolaridade, também a renda dos participantes sofre modificações significativas. Verifica-se que no decorrer da experiência o percentual daqueles situados na faixa de renda de 1,1 a 3,0 s. m. decresce quase que linearmente, (40,0% em 93; 35,8% em 94; 23,3% em 95 e 18,1% em 96). Inversamente, o percentual daqueles que se situam na faixa de renda imediatamente superior, isto é, de 3,1 a 5 s. m. eleva-se gradualmente em proporção semelhante (de 0% em 93 para 14,9% em 96) ao decréscimo da faixa de 1,1 a 3,0 s. m. Fenômeno semelhante ocorre entre as faixas de renda de 10,1 a 15 s. m. (20,0% em 93; 14,3% em 94; 13,3% em 95 e 11,7% em 96) e a de mais de 15 s. m. (0% em 93 e 12,7% em 96). Os percentuais das demais faixas de renda permanecem praticamente inalterados.

Considerando-se em conjunto a renda e a escolaridade dos participantes verifica-se que no OP de Florianópolis apenas 10,64% enquadram-se num extrato que pode ser denominado camadas populares (até 3 s. m e até 1º grau completo). Em Porto Alegre este índice chega a 29,57%. No outro extremo, em Florianópolis, 37,29% dos participantes do OP de Florianópolis possuem renda maior que 5 s. m. e no mínimo segundo grau completo e destes, 22,40% possuem curso superior. Já em Porto Alegre, neste mesmo extrato de renda e escolaridade situam-se 24,92% dos participantes do OP, sendo que 11,74% possuem curso superior.

As alterações ocorridas na renda dos participantes, juntamente com a questão da escolaridade, reforça a tese de que, no decorrer dos quatro anos, a mudança no perfil dos participantes se efetivou com o ingresso de pessoas situadas em extratos de escolaridade e renda superiores e com a exclusão daqueles de menor renda e escolaridade. Desse ponto de vista é possível dizer que o OP “elitizou-se” com o decorrer dos anos.

Também quanto à classificação das profissões há grande diferença entre as duas pesquisas. No OP de Porto Alegre o maior percentual (14,63%) é o das profissões relativas a serviços manuais sem qualificação (ex. pintor, servente, cozinheira etc.), contra 8,51% em Florianópolis. A situação se inverte quando

consideram-se as profissões que exigem serviços não manuais com qualificação (ex. digitador, bancário, engenheiro, dentista etc.) pois 26,60% dos participantes do OP de Florianópolis enquadram-se nestas categorias contra apenas 10,13% dos de Porto Alegre. No tocante a situação de emprego, entre os participantes do OP de Porto Alegre 6,75% estavam desempregados contra 2,13% em Florianópolis.

Na pesquisa de Florianópolis procurou-se aferir a “solidariedade” dos participantes do OP com a seguinte questão: Se duas comunidades/bairros (a sua e outra) elegerem uma prioridade igual (ex. uma creche), e só tiver recursos (R\$) para uma e você tivesse que decidir, o que faria e porque? A maioria, (51,06%) responderam que optariam “pela mais carente, mais necessitada” (com critérios como: maior população, nível de carência, maior número de crianças, condições de vida etc.). Se somados aos que responderam que decidiriam pelos critérios “da maioria, por sorteio, pelo consenso e metade para cada comunidade”, ou seja, que buscariam uma solução “democrática e justa”, chega-se ao percentual de 71,28%, contra apenas 20,21% que responderam que decidiriam automaticamente “pela sua comunidade”.

A pesquisa procurou aferir também qual a avaliação (aspecto mais positivo e mais negativo) que os participantes tem do OP. Entre os pontos positivos ressaltase a “participação”, (participar das decisões da administração, não deixar só o governo decidir) com 37,23% e a “transparência” com 14,89% (decisões sem politicagem, sem clientelismo, saber para onde o dinheiro vai), sendo que apenas 8,51% assinalaram como ponto mais positivo as “obras realizadas”. Entre os pontos negativos o “descompromisso da Prefeitura com as prioridades aprovadas”, (não realização de obras, realização de obras por fora do OP, interesses políticos que desviam verbas) é citado por 25,53% dos participantes do OP.

No tocante ao Legislativo Municipal, a pesquisa procurou aferir a “visão” dos entrevistados em relação aos vereadores através de duas questões: a) Qual deveria ser o papel, a função dos vereadores e; b) Na prática, o que eles fazem?

Comparando-se as respostas dadas às duas questões fica evidente que os participantes das assembléias do OP têm maior clareza de qual deveria ser o papel dos vereadores e menor do que eles fazem na prática: 17,02% não sabiam a função contra 36,17% que disseram não saber o que fazem os vereadores. Dos que afirmaram saber qual deveria ser o papel dos vereadores, quase a metade (45,74%)

dos entrevistados concebe o vereador como o representante da comunidade, cuja função seria defender (lutar, ajudar, trabalhar) os interesses da comunidade que o elegeu. Entretanto, 17,02% vêem o vereador com uma representação mais ampla, como um articulador, um organizador para solucionar os problemas da cidade como um todo. Este dado é ainda mais relevante se somado aos 11,70% que assinalaram como papel do vereador funções típicas como legislar e fiscalizar. De outro lado, à pergunta: Na prática, o que eles fazem, revelou que 37,24% acham que os vereadores usam o cargo público no interesse privado, pois só defendem seus próprios interesses (só fazem politicagem, só promessas, roubalheira, clientelismo, fisiologismo). Considerando que os 24,46% que disseram que os vereadores “não fazem nada” expressaram uma visão semelhante da prática dos vereadores, chega-se a um percentual de 61,70% dos participantes do OP que têm uma visão altamente negativa do que fazem, na prática, os vereadores. Algumas respostas, mesmo não sendo numericamente significativas, como por exemplo, “eles [os vereadores] é que deveriam saber das necessidades do povo” ou “o vereador é que deveria fazer o que estamos fazendo, pois o povo não tem tempo para isso [referência às assembleias do OP]” ou ainda, “se eles trabalhassem não precisava o OP,” chamam a atenção pela contradição em relação à proposta de participação popular embutida no OP. Fica clara a contradição entre a democracia, enquanto um método de solucionar assuntos restritos a questões do governo, e a democracia como uma forma de vida. Outras, também não numericamente significativas, espelham a intenção de uma democracia direta com toda sua radicalidade, mas também uma visão restrita da função dos vereadores: “não seria necessário [os vereadores] existirem”, ou “com o Orçamento Participativo eles ficam deslocados, sem ter o que fazer”.

Comparando-se os resultados das duas pesquisas, principalmente os níveis de renda e escolaridade (muito maiores em Florianópolis) e de associativismo (bastante superior em Porto Alegre) dos participantes, pode-se observar diferenças significativas entre uma e outra pesquisa, o que de certa forma reflete as diferenças que se constituíram historicamente entre as duas cidades.

Já na pesquisa entre os participantes do OP/Fpolis, o que ressalta é a mudança no perfil dos mesmos no decorrer dos quatro anos da experiência. Medida

pelo crescimento quase linear da renda e da escolaridade, tal fato ressalta e expressa uma elitização no processo do Orçamento Participativo de Florianópolis.

5.3. Os caminhos metodológicos do OP de Florianópolis

No presente tópico, resgatar-se-á a metodologia do Orçamento Participativo desenvolvido em Florianópolis pela Administração Popular (1992/96). Para a melhor visualização das diferenças que se efetivaram ao longo do tempo em relação ao modelo utilizado em Porto Alegre,¹¹³ separar-se-á a sua trajetória nos quatro exercícios (1993/94; 1994/95; 1995/96 e 1996/97) em que a experiência se desenvolveu. Todavia, dar-se-á ênfase especial aos primeiros dois períodos pois foi neles que se concretizaram modificações estruturais no Orçamento Participativo de Florianópolis.

1993/94

Em 1993, primeiro ano da experiência do Orçamento Participativo em Florianópolis, na **primeira etapa**, o Gabinete de Planejamento da Prefeitura de Florianópolis - GAPLAN, referenciando-se na metodologia utilizada no OP de Porto Alegre, elaborou e distribuiu à população, material explicativo. Objetivava esclarecer o que é um orçamento público, quais são os principais itens das receitas e despesas de um município e qual a proposta metodológica a ser submetida às assembleias regionais e aplicada no primeiro ano do OP de Florianópolis (**Anexo II**). Tomando como base os dados do censo de 1991 do FIBGE, *os técnicos* do IPUF e do GAPLAN dividiram o município em doze regiões,¹¹⁴ considerando como critérios o número de habitantes em cada unidade e a tradição de organização dos movimentos de moradores da cidade. (**Anexo III**). Desse modo, a divisão “procurou

¹¹³ . A comparação com a experiência de Porto Alegre não significa adotar o método weberiano de construir “tipos ideais,” mesmo porque ela também está em uma permanente transformação. Significa, tão somente tomar aquela experiência para comparação por ela ter sido referência à implantação do OP de Florianópolis. Ademais, entendemos que a análise de uma instituição só pode ser vista mediante sua interação com outros fenômenos socio-culturais, interação esta que evolui historicamente. O que se pretende é desvelar o sentido de tais transformações.

¹¹⁴ . Já na forma de realizar a divisão geográfica pode-se verificar uma diferença substantiva entre Porto Alegre e Florianópolis. Lá, “as próprias associações comunitárias decidiram como a cidade deveria ser subdividida.” (NAVARRO, 1997 : 194). Aqui, conforme veremos, a visão paternalista da maioria das associações frente ao Estado, a concepção tecnocrática de planejamento, e/ou ambos,

identificar áreas físicas ou territoriais onde há identidade local buscando proporcionalidade no percentual da população residente". (ROSA, 1994: 20).

Após a divisão da cidade em regiões ocorreu a primeira rodada de debates, as chamadas assembléias populares. A divulgação das datas e locais das assembléias foi feita através de panfletos, cartazes e inserções nas rádios e jornais, bem como com carros de som que circulavam nas comunidades. A divulgação contou também com a participação de entidades e associações comunitárias. Estas assembléias - uma por região - tiveram por objetivo apresentar a metodologia do Orçamento Participativo; apresentar a peça orçamentária (receitas e despesas) e eleger delegados, na proporção de um para cada dez pessoas presentes na assembléia.

Eleitos, os delegados de cada região constituíram o Fórum Consultivo - órgão fiscalizador das obras e multiplicador das discussões relativas ao orçamento. A função dos delegados era estimular a discussão sobre quais obras e serviços eram prioritários em suas regiões e depois fiscalizar a execução e o andamento das mesmas. Além disso, deveriam acompanhar as discussões no Conselho Municipal do Orçamento Participativo - CMOP e repassá-las as suas respectivas comunidades.

Entre a primeira e a segunda rodada de assembléias, várias comunidades de cada região se reuniram para discutir suas prioridades. Nestas oportunidades, a partir das demandas levantadas, os delegados, - cumprindo sua função de intermediação entre as diversas comunidades e a assembléia regional - elaboravam uma lista, por ordem de importância, com as obras e/ou serviços mais essenciais. Estas relações de obras eram levadas ao Fórum Consultivo dos delegados da região e agregadas por áreas específicas (educação, saúde, pavimentação, habitação, transporte, lazer, meio ambiente etc.). No intervalo entre a primeira e a segunda rodada de assembléias, muitas comunidades, ao realizarem suas reuniões, solicitaram a presença de técnicos do GAPLAN para obterem mais informações sobre o processo.

Com a relação de obras e serviços agregadas por áreas específicas, realizou-se uma segunda assembléia em cada uma das regiões com a finalidade de elencar e valorar as prioridades das regiões e eleger os representantes do Conselho Municipal do Orçamento Participativo - CMOP. O uso de termos distintos: delegados

permitiu que a divisão da cidade fosse feita pelos técnicos da Prefeitura.

para denominar os eleitos nas primeiras rodadas de assembléias e conselheiros para os eleitos nas segundas, revela a diferença nas funções a serem exercidas por estes atores no processo do OP. Aos primeiros - além da tarefa comum aos dois, de fiscalizar obras e mobilizar as comunidades - cabe, substancialmente, levantar e agregar obras e serviços prioritários. Aos segundos, negociar as prioridades. Assim, podemos caracterizar o mandato dos primeiros como delegativo e o dos eleitos nas segundas rodadas como representativo.

Tal como em Porto Alegre, também no Orçamento Participativo de Florianópolis, ambos os mandatos, de delegados e conselheiros são, orientando-se mais por LOCKE do que por HOBBS, revogáveis a qualquer momento.

Na assembléia, as prioridades - levantadas pelos delegados em cada comunidade e já unificadas no Fórum Consultivo dos delegados da região - eram apresentadas, discutidas e votadas em ordem de importância pelos participantes, como as prioridades daquela região.

Além das prioridades já agregadas pelos delegados, qualquer participante da assembléia podia sugerir obra ou serviço que não haviam sido relacionadas. Ou seja, dava-se novamente a oportunidade para que um indivíduo colocasse sua prioridade em igualdade de condições com as que haviam sido discutidas e agregadas nas reuniões das comunidades. Assim, pode-se dizer que na apresentação e na votação das prioridades nas assembléias retomava-se princípios de democracia direta. As prioridades levantadas pelos delegados junto as comunidades tinham, teoricamente, o mesmo peso que uma demanda apresentada no momento da assembléia por um presente.

Somente os moradores da região, maiores de dezesseis anos, presentes na assembléia tinham direito a votar. "Os técnicos da Prefeitura e outras pessoas presentes que não fizeram parte do contexto da microrregião não puderam votar e/ou opinarem sobre as decisões soberanas das assembléias, com a finalidade de decidir qual será a prioridade da microrregião". (ROSA, 1994: 21).

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo - CMOP era, segundo o GAPLAN, o "grupo executivo operacional" do Orçamento Participativo, responsável pela definição do Plano de Investimentos. A nosso ver, a denominação de "grupo executivo operacional" seria mais adequada ao grupo de técnicos que as diversas

Secretarias do Governo colocavam à disposição do Conselho. É possível que a denominação esteja relacionada com a menor autonomia que se quis dar ao CMOP em relação ao Executivo (GAPLAN). (Ver adiante os embates no CMOP em torno de suas atribuições).

No primeiro ano do Orçamento Participativo de Florianópolis, o CMOP foi constituído por quarenta e oito conselheiros (trinta e seis efetivos e doze suplentes), sendo que cada uma das doze regiões elegeu quatro conselheiros, três titulares e um suplente. Todos os moradores da região - delegados ou não - podiam candidatar-se ao cargo de conselheiro. Voltava-se aqui, como nas primeiras rodadas de assembléias para escolha das prioridades, teoricamente, ao princípio da igualdade entre todos os participantes da assembléia. Em havendo mais de uma chapa inscrita compunha-se a nominata de conselheiros da região segundo critérios de proporcionalidade preestabelecidos, idênticos aos utilizados no OP de Porto Alegre.

Estaria então, pelo Orçamento Participativo, resolvido o dilema: democracia direta x democracia representativa?

No decorrer do tempo, vários teóricos se debruçaram sobre esta questão e, na maior parte das vezes, encontraram distintas respostas. David HELD a soluciona pelo princípio da autonomia - enquanto encontro das várias tradições, de modo que o aumento da participação deve se dar dentro de um arcabouço legal que proteja a realização da participação. Já WEBER, - mesmo que concentrando seus esforços sobre outras categorias - propõe, para limitar a burocracia, um parlamento forte.

O Orçamento Participativo, tal qual implantado em Porto Alegre e também no primeiro ano do OP de Florianópolis, avança ao incorporar as duas dimensões, (democracia direta e representativa). Entretanto, no momento mesmo em que executa este movimento de (re)conciliação, cria uma nova oposição pois entra em conflito com o parlamento, esvaziando-o ou ameaçando mudar o papel dos Vereadores. Algumas afirmações dos participantes do OP/Fpolis, mesmo que não numericamente significativas, espelham com radicalidade este novo e importante dilema: “não seria necessário [os vereadores] existirem”, ou “com o Orçamento Participativo eles ficam deslocados, sem ter o que fazer”.

Como a proposta do Orçamento Participativo se posiciona frente a esta questão? A dificultar qualquer reflexão de maior fôlego, é necessário dizer ainda que

são raros os trabalhos empíricos sobre a relação entre os Orçamentos Participativos e o Poder Legislativo. De todo modo, uma inferência possível é que, num primeiro momento, o Orçamento Participativo, tenda a negar a Câmara (têm uma imagem negativa da instituição) pois a identifica como o *locus* da política feita *por e para* alguns. À medida em que o OP se considera mais competente, do ponto de vista ético, para universalizar a política, pode levar à redefinição da instituição (Legislativo) e do perfil dos seus membros (Vereadores). Nesta medida, o OP aponta para um rearranjo na relação entre a democracia direta e a representativa.

Diferentemente de Porto Alegre, onde a indicação da composição da coordenação do Conselho do OP é feita paritariamente pelo Estado (Executivo) e sociedade civil, em Florianópolis a indicação da coordenação era feita exclusivamente pelo Executivo (GAPLAN).

Além da composição da coordenação, também a composição do Conselho do OP de Florianópolis diferenciava-se da de Porto Alegre, que incluía, além dos conselheiros eleitos diretamente, uma representação do sindicato dos servidores municipais e uma da União das Associações de Moradores. Segundo o ex-secretário do GAPLAN, “nunca se criou a necessidade” de inclusão do sindicato, “nunca surgiu no debate a possibilidade de outros órgãos participarem com representação no CMOP”. Ao mesmo tempo em que justifica o não convite ao sindicato ou outra entidade,¹¹⁵ o ex-secretário reconhece que esta é uma discussão bastante complexa. Segundo ele, em 1994, no primeiro conflito entre a administração e os servidores o CMOP acompanhou o processo, numa negociação tripartite - sindicato, CMOP e governo. Já no ano seguinte, o sindicato não aceitou que o Conselho participasse, pois o CMOP “jogava no debate outras questões que não as tradicionais corporativas”.¹¹⁶

Na **segunda etapa**, a partir da relação entre as prioridades aprovadas nas assembleias regionais; as notas atribuídas a cada região e a estimativa de despesas - especificadas nos itens: pessoal, custeio e investimentos - projetada pelo Executivo para o próximo exercício, o GAPLAN elaborava uma proposta orçamentária que o Conselho Municipal do Orçamento Participativo discutia e aprovava.

¹¹⁵ . No OP de Blumenau, iniciado em 1997, no Conselho do OP há representação da Câmara de Vereadores.

¹¹⁶ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

A **terceira etapa** do processo do Orçamento Participativo envolvia o acompanhamento do cronograma das obras e a fiscalização da qualidade do material utilizado nas mesmas. Além disso, é nesse momento que se iniciava a mobilização das comunidades para participarem das assembléias do próximo ano. Na primeira rodada de assembléias (1994/95), antes da eleição dos novos delegados, foi feita a avaliação do processo em andamento (1993/94) e uma prestação de contas das atividades dos delegados e conselheiros.

Como síntese, pode-se dizer que no primeiro ano de sua implantação, do ponto de vista metodológico, o Orçamento Participativo de Florianópolis basicamente reproduziu a experiência de Porto Alegre. A maior parte das diferenças - redução do número de regiões; aumento do número de conselheiros por região e critério de eleger um delegado para cada dez presentes¹¹⁷ - foram decorrentes mais da necessidade de adequação à realidade de Florianópolis do que uma tentativa de diferenciação metodológica em relação a Porto Alegre.

Entretanto, uma inovação demarcou uma distinção significativa com Porto Alegre. Ao contrário do Conselho do OP de Porto Alegre, que define 100% dos investimentos municipais, em Florianópolis, por proposta do Executivo, o Conselho definia apenas 75% dos recursos destinados a investimentos. Os outros 25% eram definidos pela Administração.

A tomada de decisão – do executivo reter ou não um percentual – foi motivo de várias discussões internas no PT de Florianópolis em torno da preocupação de como, com o OP, assegurar a execução do programa de governo, ou seja, a questão que se colocava era: e se as comunidades quiserem outra coisa? Após algumas polêmicas na Executiva do Partido, o debate foi levado a um seminário interno específico sobre OP, (instância não deliberativa que teve participação majoritária de petistas com cargos no governo municipal). A maioria avaliou que, no OP, o prefeito tem que “estabelecer limites para resguardar o que o governo considera prioritário”, portanto, tem que contar com “um mecanismo para garantir seu programa”. Se, no seminário, a maioria raciocinou em termos de colocar um filtro na relação entre Estado e sociedade, não se submetendo inteiramente à esfera pública constituída

¹¹⁷ . Em Porto Alegre, nos primeiros anos do OP, também os delegados eram eleitos na proporção de 1/10. Somente a partir de 1994/95 é que, em função do aumento da participação, se introduziu o critério de eleição de delegados inversamente ao número de presentes nas assembléias.

em torno do OP, a minoria presente, ligada aos movimentos populares, optou por tentar equiparar o programa de governo às reivindicações das comunidades, anulando qualquer possibilidade de iniciativa do mesmo, sob o argumento de que só poderia haver “preocupação de assegurar o programa” se o mesmo fosse contraditório com as reivindicações das comunidades, o que seria impossível num governo popular. “Ou vamos fazer participação popular quando a população estiver sob nosso controle?”¹¹⁸

Após os debates no seminário interno, o assunto foi para deliberação no Conselho Deliberativo do Partido e naquela instância inverteu-se a situação, decidindo-se que “o poder de decisão da comunidade, [...] deve ser total no que tange ao que der para ser mexido no orçamento”.¹¹⁹ Mesmo com a deliberação do Conselho Deliberativo do PT, o governo (e os petistas no governo) reteve 25% dos investimentos como sua cota.

Não se pretende aqui retomar o exaustivo debate sobre as relações entre partido e governo. Em torno disso, já há um relativo consenso da necessária (e saudável) autonomia entre ambas as esferas. Entretanto, o episódio evidencia, já desde os primeiros momentos da gestão, um descompasso entre as decisões das instâncias partidárias e as posições dos petistas no governo. Esta tensão entre os petistas “governistas” e “não governistas” permeou e consumiu boa parte do tempo do PT de Florianópolis. Os embates, na maioria da vezes, extrapolavam correntes políticas internas e situavam-se entre o que, no jargão do PT, se chamou de “o pessoal da prefeitura” e o “pessoal do partido”.

Para o então vice-prefeito, um dos defensores da retenção de parte dos investimentos para a Administração, as pessoas vêm ao Orçamento Participativo para resolver o “problema da sua rua, no máximo do seu bairro”, o indivíduo “fica satisfeito se tirar o lixo da frente da casa dele”. Entretanto, questiona: “de que adianta ter uma coleta pública de lixo se o aterro sanitário é privado?” Assim, o percentual foi pensado no sentido de garantir as “ações globalizantes do governo”. No decorrer da experiência, o grande limite do OP foi, segundo o ex-vice-prefeito, a incapacidade do mesmo fazer o indivíduo ver “além do seu umbigo”. Para ele, o OP enquanto uma alavanca para que o indivíduo pense a cidade como um todo, “é um instrumento precário, pois reduz a

¹¹⁸ . Cfe. Ata do Seminário sobre OP do dia 05/04/93 do Partido dos Trabalhadores de Florianópolis.

participação popular, a construção da cidadania a questões financeiras”. Dentro de uma perspectiva maior, “cabe ao Estado, a um governo democrático, num processo educativo, fazer o indivíduo mudar sua perspectiva individualista, mas esse é o limite do OP, ele não consegue operar essa mudança”.¹²⁰

De todo modo, a retenção dos 25%, justificada teoricamente como uma cota para permitir que a Administração executasse obras gerais que extrapolassem as regiões, permitia, na prática, que a Administração, seletivamente, tivesse um tratamento diferenciado com algumas comunidades. Segundo o ex-secretário do GAPLAN, esse recurso “acabou servindo muitas vezes para resolver problemas de região, tipo fazer obras complementares numa região ou noutra, às vezes uma obra que o governo tinha um interesse mais direto e a comunidade também tinha mas ela não tinha recursos suficientes se usava os 25%”.¹²¹ No mesmo sentido, também o ex-prefeito reconhece que “eventualmente alguma comunidade pode ter recebido mais do que outra”. Segundo ele, isso “dependia muito da mobilização da comunidade, as que se mobilizavam mais sempre conseguiam alguma coisa”.¹²²

De um ponto de vista da teoria da sociedade civil, o recebimento de uma obra extra por uma comunidade - como um incentivo ou um prêmio pela sua organização e mobilização - pode ser vista pelas lentes do *elitismo da sociedade civil*, onde o acesso à agenda e às políticas públicas está diretamente relacionado aos recursos que a comunidade consegue controlar, incluindo-se dentre eles, a capacidade organizativa e mobilizatória. Do ponto de vista da teoria do Estado, convém lembrar SEIBEL que, discorrendo sobre o recorte patrimonialista da *cultura político-administrativa* brasileira, afirma que para os detentores do poder estatal, tudo se baseia em “considerações pessoais”, isto é, na atitude assumida “frente aos solicitantes concretos e frente às circunstâncias, casuísmos, promessas e privilégios puramente pessoais”. (WEBER, apud SEIBEL, 1993 : 60).

Mesmo considerando-se que as obras e serviços inseridas nos 25% faziam parte do Plano de Investimentos e como tal também, ao menos formalmente, eram aprovadas pelo CMOP, nos diversos anos da experiência do OP de Florianópolis, na prática, o

¹¹⁹ . Cfe. Ata do Conselho Deliberativo do dia 11/05/93 do Partido dos Trabalhadores de Florianópolis.

¹²⁰ . Cfe. entrevista com o vice-prefeito da Administração Popular em 20/12/98.

¹²¹ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹²² . Cfe. entrevista com o ex-prefeito em 23/11/98.

Conselho não questionou o percentual - exceto em 1996 por ocasião das enchentes - e apenas sugeriu obras e serviços. Assim, levando-se em conta que um dos pressupostos dos Orçamentos Participativos é a transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade, onde as comunidades devem, progressivamente, ir adquirindo uma visão mais global da cidade, a manutenção, redução ou eliminação de uma reserva para o Executivo é um bom indicador para a verificação de uma real transferência ou não do *locus* da seletividade do Estado para a sociedade.

Além desta diferença congênita em relação ao OP/PoA – retenção dos 25% -, uma das últimas reuniões do CMOP aprovou, em relação ao método, um rol de medidas a serem implementadas no OP de 1994/95, algumas das quais o alteraram profundamente. Dentre elas ressaltam-se a) a criação de um colegiado comunitário integrado com as lideranças da comunidade; b) a modificação da composição da mesa do Conselho; c) o redimensionamento das regiões - 12 para 13; d) a redução do número de conselheiros - 48 para 26; e) o aumento do poder dos delegados; f) a necessidade de elaborar um regimento para deixar mais claro as funções e tarefas da Prefeitura, dos delegados e dos conselheiros dentro do processo orçamentário; g) a formalização da participação das entidades comunitárias no processo do OP e; h) criação das plenárias temáticas.¹²³

1994/95

A partir do segundo ano da vigência do Orçamento Participativo em Florianópolis, várias alterações metodológicas foram introduzidas. Algumas delas o distanciaram profundamente em relação ao processo de Porto Alegre, sua matriz metodológica.

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo - CMOP deliberou por dividir a cidade em treze regiões. (**Anexo IV**). Tal medida, justificada pela grande extensão de algumas regiões e a organização e relacionamento entre as comunidades, ancora-se perfeitamente nas políticas de descentralização das ações e de fortalecimento da identidade local, perseguidas pelas administrações públicas participativas.

¹²³ . Reunião de 14/04/94, cfe. livro de Atas do CMOP.

Além da ampliação do número de regiões, outra iniciativa, que pondera junto com os outros três critérios gerais - carência do serviço ou infra-estrutura; população total da região e prioridade temática da região - também a área total¹²⁴ de cada uma das treze regiões como critério para a distribuição dos recursos,¹²⁵ vai ao encontro de um dos dois princípios do Orçamento Participativo que é ter indicadores objetivos para a alocação de recursos. Segundo FEDOZZI, o Orçamento Participativo assenta-se em dois princípios básicos: a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento e; b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos. (1996: 168).

Entretanto, outras três medidas efetivadas alteraram profundamente a concepção de Orçamento Participativo referenciada, até então, em Porto Alegre. A primeira apontando para uma centralização de outras institucionalidades em torno do CMOP e as outras duas contribuindo para a diminuição das formas de democracia direta do Orçamento Participativo.

A primeira foi a inclusão de representantes dos Conselhos Municipais já existentes como o de Transporte Coletivo, Educação e Saúde no Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Ao contrário de Porto Alegre, onde os representantes de plenárias temáticas (saúde, educação etc.) do próprio Orçamento Participativo participavam do Conselho do OP, em Florianópolis a participação de representantes de outros conselhos no CMOP, se de um lado, auxiliou nas discussões sobre áreas distintas, de outro, vinculou, mesmo que não organicamente, os demais conselhos ao conselho do OP. O Conselho do Orçamento Participativo pode assim exercer, (veremos isto na trajetória do OP), mesmo que não normatizadamente e de forma explícita, uma "ditadura da maioria" sobre outras formas participativas de gestão. Para o ex-secretário do GAPLAN, apesar de ser uma indicação do CMOP, não se conseguiu implantar as plenárias temáticas tanto por falta de "condições operacionais pois faltava pessoal", como também porque "não tinha uma vontade política de todo o governo em fazer o OP avançar".¹²⁶

¹²⁴ . Segundo o ex-secretário do GAPLAN, em entrevista no dia 12/11/97, o critério surgiu no OP de Florianópolis como uma forma de compensar a menor densidade populacional das comunidades do interior da ilha de Florianópolis.

¹²⁵ . Para a extensão territorial de cada região foi atribuído peso 1, com as seguintes notas: até 20 Km quadrados, nota 1; de 20 até 40, nota 2; de 40 até 60, nota 3 e acima de 60, nota 4.

¹²⁶ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

Entretanto, ao mesmo tempo em que justifica que a não implantação das plenárias temáticas foi “compensada introduzindo a figura do conselheiro de Conselho, isto é, dos outros Conselhos - saúde, transporte, educação - no Conselho do OP”, reconhece que o que “era para ser um processo intermediário até introduzir as temáticas acabou permanente”.¹²⁷

Para o ex-vice-prefeito, o que faltou foi “criar um sistema integrado de participação popular envolvendo todos os conselhos” mas, o principal entrave está na “natureza do governo da Frente Popular”, pois havia por parte do governo como um todo, uma “sinalização pública para a sociedade e uma disputa interna na ação prática”. Para ele, havia “duas perspectivas de atuação dentro do governo: aqueles que queriam levar até as últimas conseqüências a proposta e aqueles que não queriam”. Assim, não se conseguiu avançar mais porque “se gastou tempo para defender internamente [ao governo] o pouco que se tinha”.¹²⁸

Blumenau, ao elaborar o primeiro regimento interno de seu Orçamento Participativo, respaldando-se na experiência de Florianópolis, numa tentativa de prevenir-se contra essa “transitoriedade permanente”, insere representantes de outros conselhos no Conselho do OP mas ressalta que assim que se implantarem as plenárias temáticas, “os Conselhos Municipais existentes deixarão de eleger representantes para o CMOP”.¹²⁹

A segunda medida, efetivada a partir da *opção política* de incluir entidades comunitárias no processo, foi a *ampliação, por via indireta, do número de delegados* de cada região através da indicação de um delegado por entidade comunitária presente na assembléia regional. Todos os entrevistados, sejam eles membros da administração, participantes do OP ou representantes de entidades comunitárias, concordam que tal medida foi tomada porque no primeiro ano, a não participação de entidades comunitárias gerou o boicote da UFECO ao processo do OP. Para o então vice-prefeito, “historicamente, sempre foram os presidentes das associações de moradores que fizeram a intermediação entre os anseios da comunidade e o poder local”, mas a UFECO “colheu o bastão de cada presidente [de associação] e se colocou como intermediária” e estava se sentindo preterida, pois era ela que estava “fazendo a

¹²⁷ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹²⁸ . Cfe. entrevista com o vice-prefeito da Administração Popular em 20/12/98.

¹²⁹ . Regimento Interno do Orçamento Participativo de Blumenau. 1997.

mediação”. Essa intermediação, em relação a Câmara de Vereadores, por exemplo, que tem vinte e um vereadores, “na prática, significa que a UFECO é o vigésimo segundo vereador”. De todo modo, conclui o ex-vice-prefeito, “a intenção não foi fortalecer a UFECO mas sim as entidades comunitárias, só que a UFECO se legitimou enquanto representação das entidades nas negociações para alterar o método”.¹³⁰

O então presidente da UFECO, contabiliza como um recurso importante a relação que a entidade mantinha com a Câmara de Vereadores, “a gente trabalhava muito bem dentro da Câmara de Vereadores, [...] sabíamos conversar, negociar”. Admite que no primeiro ano a UFECO boicotou o processo. Como? De duas formas, explica ele: primeiro, “indo às assembléias do OP e protestando publicamente contra a exclusão das entidades”. Depois, trabalhando junto a Câmara. “Na Câmara, nós até usamos de formas assim meio ..., usamos as armas que a gente tinha. Isto é, a gente tinha vereadores que tinham vinculação com o movimento comunitário, então as emendas das entidades que nós entendíamos que eram necessárias, a gente canalizou via Câmara, o que gerou um sem número de emendas”.¹³¹

Para eleger um delegado, sem obedecer os critérios estabelecidos para os demais participantes da assembléia, a entidade tinha apenas que apresentar, diretamente à mesa coordenadora da reunião, uma ata com o nome do indicado e com, no mínimo, dez assinaturas. Automaticamente o indicado tornava-se delegado, com o mesmo *status* dos eleitos pelos participantes da assembléia regional. Se a entidade não fosse de caráter comunitário, ficava a critério do fórum dos delegados, e não da assembléia, aceitar ou não a indicação.

Considerando-se que o papel dos delegados no processo dos Orçamentos Participativos era o de mobilizar as comunidades e auxiliar na fiscalização das obras do OP, isto é, não tinham poder de representação mas sim uma função delegada, sem poder de voto, a introdução nas regras do OP do dispositivo de permitir a indicação, sem passar pelo crivo da assembléia, pode ser vista como uma forma de reconhecimento do papel mobilizador das entidades. Vista deste ângulo, a implicação da medida, em termos metodológicos, ficaria circunscrita apenas ao fato de se ter critérios distintos para a eleição de indivíduos com idêntica delegação.

¹³⁰ . Cfe. entrevista com o ex-vice-prefeito em 20/12/98.

¹³¹ . Cfe. entrevista com o ex-presidente da UFECO em 26/11/98.

Entretanto, a eleição de delegados, por via indireta, conjugada com a modificação efetivada nos critérios para a eleição dos conselheiros, conforme ver-se-á em seguida, introduziu, através do método, uma modificação estrutural no processo do OP. Visto enquanto uma inovação institucional que aposta no aprofundamento das formas da democracia direta, aproxima-se, perigosamente, do descrito por HELD, (1989) como a teoria das elites políticas (elitismo competitivo), também denunciado por HABERMAS, (1998) como aquilo que, empiricamente, reduz o “papel do processo democrático essencialmente a plebiscitos entre times de lideranças em competição e, assim, ao recrutamento de pessoal e à seleção de líderes”. (1998 : 4).

Diferentemente do ano anterior, quando os conselheiros, de modo idêntico a Porto Alegre, foram eleitos diretamente pelas assembléias regionais, a **terceira medida** introduziu o critério de *eleição indireta para todos os membros do Conselho do Orçamento Participativo 1994/95*. Assim, os mesmos foram eleitos pela Coordenadoria Regional, instância também instituída em 1994, formada pelo colégio dos delegados de cada região, incluindo-se aí os indicados pelas entidades.¹³²

Ao contrário de Porto Alegre, onde a Prefeitura criou cargos comissionados (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo - CROPS) para impulsionar o OP em cada uma das regiões, aqui a inexistência de cargos comissionados na estrutura da administração municipal levou à criação, nas coordenadorias regionais de delegados, da figura do coordenador regional. Com isso, houve uma mudança nas atribuições dos delegados e conselheiros, e o coordenador “passou a ser uma figura importante dentro do processo do OP” pois, a partir de então, era no fórum formado pelos coordenadores regionais que se discutia e se aprovavam quais obras caberiam a quais regiões.¹³³ As questões, segundo o ex-secretário do GAPLAN, vinham para o Conselho “já definidas”. Esta análise, do fortalecimento dos coordenadores em detrimento dos conselheiros, é compartilhada por vários participantes do OP.

Para o ex-secretário do GAPLAN, foi a partir do fortalecimento das coordenadorias regionais que se pensou a eleição dos conselheiros via

¹³² . A diferença básica entre o Fórum de Delegados e a Coordenadoria Regional de Delegados consistia na maior organicidade do segundo com a criação dos cargos de coordenador, secretaria e tesouraria.

¹³³ . O fórum dos coordenadores era formado pelos coordenadores dos delegados de cada região.

coordenadorias, pois assim se poderia “instituir a revogabilidade do mandato do conselheiro pela própria coordenadoria”, sem ter que passar pelas assembléias de base (regionais). Para ele, a decisão dos conselheiros passarem a ser eleitos pelos delegados e não diretamente pelas assembléias, visava “evitar o problema do conselheiro desaparecer das reuniões e trazer problemas para a região e para o quorum do CMOP”.¹³⁴

Tal problema, foi solucionado em Porto Alegre pelas próprias assembléias regionais que, ao mesmo tempo em que elegem diretamente os conselheiros, delegam ao fórum de delegados da região a possibilidade de revogar o mandato de conselheiros faltosos. Pelo exposto, fica claro que se tratam de dois problemas distintos, não necessariamente contendo uma relação de causalidade. De um lado, para um problema da relação da administração com as regiões do OP, Porto Alegre optou, além de constituir fóruns de delegados regionais, por criar cargos comissionados (responsáveis por cada região) e Florianópolis fortaleceu o fórum de delegados regionais criando as coordenadorias regionais. De outro lado, objetivando solucionar eventuais problemas nos mandatos dos conselheiros, Porto Alegre optou por reafirmar as assembléias de base (regionais) enquanto a instância maior do OP, enquanto Florianópolis optou por deslocar o poder para outra esfera menor, no caso as coordenadorias regionais de delegados.

Segundo um conselheiro, participante dos quatro anos da experiência do OP, “na eleição do conselheiro pelos delegados havia mais ingerência, pressões”. O ex-secretário do GAPLAN, concorda que o fato da população (assembléias) não eleger mais diretamente os conselheiros pode ser considerado “um certo recuo”.¹³⁵ Já o ex-prefeito, orientando-se mais por Weber do que por Rousseau e, conseqüentemente, mais pela *eficiência* em detrimento da *participação*, não tem quaisquer dúvidas. Para ele, pelas funções que o Conselho exercia, “necessariamente tinha que ser formado por pessoas que tinham convívio com o processo do OP”. Assim, o Conselho do Orçamento Participativo, “formado pelos delegados e não pela base tinha um caráter mais dinâmico, mais científico, de execução, mais prático, do que ter que retornar toda a discussão com a base [assembléias]”.¹³⁶

¹³⁴ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹³⁵ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹³⁶ . Cfe. entrevista com o ex-prefeito em 23/11/98.

A justificação teórica - agilizar as decisões - da alteração metodológica fortalece a (falsa) dicotomia entre eficácia administrativa e participação popular. Na prática, o deslocamento do processo de tomada de decisões, de uma esfera mais ampla - assembléias de base regional – para um colegiado – coordenadores -, contribuiu para burocratizar o OP pela introdução de relações hierarquizadas.

O dilema e a opção, referente à centralização e ao descolamento entre representados e representantes é antigo e ainda não resolvido. Já no final do *Ancien Regime*, Alexis de TOCQUEVILLE, com base em pesquisas realizadas nos arquivos de comunidades, desde o século XV, encontra uma rica participação da população na vida local. Conclui que, na França, a *centralização administrativa*, - iniciada já no decorrer do século XVII, com a *abolição das eleições* municipais em 1692 e ampliada ao máximo logo após os primeiros anos da Revolução -, aliada ao *sistema de representação* instituído, foram os principais fatores da, contínua e crescente, não participação dos franceses nos negócios públicos. Em decorrência, as instâncias deliberativas afastam-se cada vez mais do povo. (TOCQUEVILLE, 1989).

Em síntese, pode-se afirmar que as alterações ocorridas no OP de Florianópolis neste período, mesmo considerando que algumas medidas foram no sentido de objetivar ainda mais os critérios de alocação de recursos, penderam substancialmente para a centralização e para o afastamento de práticas configurativas da democracia direta. Estas alterações contribuíram, por um lado, para distanciar a experiência do OP da Administração Popular de Florianópolis com a de Porto Alegre e por outro, para aproximá-la, ao menos no tocante a *quem decide*, de modelos como o instituído pela gestão de Edson Andrino em Florianópolis (1986/88) e pela gestão de Dirceu Carneiro em Lages pois, a partir da introdução dos critérios de indicação indireta de alguns delegados e de eleição indireta para os conselheiros, o Conselho do Orçamento Participativo poderia vir a ser composto unicamente por representantes de entidades, como por exemplo pelos presidentes dos Conselhos Comunitários.

Constata-se aqui, tal qual nas experiências de Lages e da gestão de Edson Andrino, a observação de HELD quanto à dificuldade que governos participativos tem em formatar instituições de modo a incluir e ou ampliar a participação dos grupos não organizados da sociedade. Tarso GENRO, discorrendo sobre as dificuldades que se

colocam à implantação de um projeto democrático popular, observa que elas não se dão apenas em relação a incorporação da sociedade desorganizada, mas também decorrem da existência de uma sociedade organizada "sob os moldes tradicionais de um clientelismo altamente articulado". Não sendo excludentes, a convergência das considerações se dá pela ênfase na existência de um permanente tensionamento, seja pela incapacidade das democracias participativas em incorporar setores não organizados (HELD), seja pela resistência de setores organizados clientelisticamente para aderir a projetos participativos (GENRO, 1995a).

Isto considerado, pode-se dizer que, empiricamente, o Orçamento Participativo de Florianópolis foi palco de um, não só permanente, mas duplo tensionamento: de um lado, por, paulatinamente, excluir setores não organizados. De outro, por incluir setores tradicionais clientelistas.

De todo modo, o pouco tempo da experiência do OP em Florianópolis (três ciclos completos e um incompleto) e o ainda menor período em que estas medidas vigoraram, torna difícil verificar se e quanto a alteração do *quem* elabora o OP, modificou o *como* elabora e o *para quem* elabora.

1995/96

A criação das Coordenadorias Regionais previa que as mesmas tivessem autonomia, cada uma de acordo com suas peculiaridades e necessidades, para elaborar suas próprias normas de funcionamento. Entretanto, o tema - Regimento Interno das Coordenadorias Regionais - foi levado por diversas vezes às reuniões dos coordenadores, exigindo que o fórum, mesmo sem criar um regimento interno geral, recomendasse algumas normas. Os relatos de como cada Coordenadoria estava se organizando iam, desde como uma região dinamizou o cargo de tesoureiro através de rodízio entre os participantes para recolher a cotização para o cafezinho, até as experiências de realizar cada reunião em uma comunidade distinta para incentivar a participação dos moradores. Pelo registro das atas dos Coordenadores, o aspecto que mais gerou polêmica, em quase todas as regiões e também no fórum dos Coordenadores, foi a questão das faltas dos delegados nas reuniões. Mesmo assim, perguntas, como por exemplo, se a Coordenadoria Regional deveria punir um

delegado faltante? Ou, se poderia afastar um delegado eleito por outra instância (uma assembléia ou uma entidade)?, ficaram sem respostas.

Desse modo, a experiência de dotar cada coordenadoria de forma autônoma, se por um lado incentivou o desenvolvimento de formas organizativas que atendessem as peculiaridades de cada região, de outro, ao permitir que cada região adotasse critérios distintos para solucionar problemas iguais, como por exemplo para a substituição de delegados em decorrência de ausências nas reuniões, foi de encontro a um dos princípios democráticos, qual seja: a necessidade da existência de regras universais exercidas em instâncias regulares. A inserção na composição das coordenadorias regionais (colégio de delegados de uma região) de mais um tipo de delegado, fez com que as coordenadorias pudessem ser compostas por delegados eleitos de duas diferentes maneiras: os eleitos diretamente pelas assembleias regionais e os indicados por entidades da sociedade civil. A decorrência de tal prática, acoplada a já tomada no ano anterior - do CMOP ser composto exclusivamente por delegados -, foi a contribuição, via metodologia, para a baixa representatividade, o aumento da rotatividade dos membros e para o esvaziamento do Conselho do OP.

1996/97

Em relação ao método, a alteração mais significativa ocorrida no período foi, sem dúvida, a realização de apenas uma rodada de assembleias por região, ao invés das duas que normalmente ocorriam. Por deliberação unânime do CMOP, optou-se pela realização de apenas uma rodada de assembleias, que teria a responsabilidade de eleger as coordenadorias regionais (delegados) que por sua vez discutiriam as prioridades (obras e serviços) das respectivas regiões e as encaminhariam ao CMOP.

Mesmo alterando substancialmente o processo, a decisão do Conselho do OP de restringir a participação da população a apenas uma assembleia foi mais em função da conjuntura do que uma iniciativa no sentido de alterar estrutural e permanentemente o método. Basicamente, dois motivos induziram a tomada de decisão do Conselho. Um, como consequência da crise no próprio Conselho e da que permeava a relação do CMOP com o Executivo naquele momento, conforme

ver-se-á adiante. Outro, pelo fato de 1996 ser um ano eleitoral e havia o temor de que a prestação de contas do Executivo nas assembleias pudesse gerar uma polêmica em torno da real situação financeira da Prefeitura que extrapolasse as discussões específicas do Orçamento Participativo. Para o ex-secretário do GAPLAN, além das condições financeiras da Prefeitura não permitirem “banciar duas rodadas”, outra questão se colocava: “Prestar contas de quê? Porque fazer uma assembleia para prestar contas de algo que não tinha acontecido?”

5.4. A trajetória do OP frente a ação do Estado e da Sociedade

1993/94

No processo do OP 1993/94, a primeira rodada de assembleias iniciou-se em 29 de maio e encerrou-se em 15 de junho. Ao todo compareceram 1.089 pessoas,¹³⁷ sendo eleitos 108 delegados e cadastradas 46 entidades (**Anexo VI**). Na segunda rodada de assembleias, (ver **Figura 3**) ocorridas de 15 a 30 de junho, compareceram 585 pessoas.

¹³⁷ . O GAPLAN não dispõe dos dados completos relativos ao número de participantes, de entidades

Figura 3

Número de participantes/entidades e delegados eleitos, por região no OP 93/94

Região	Delegados eleitos nas assembléias	n.º de entidades cadastradas na 1ª rodada	n.º de participantes na 1ª rodada	n.º de participantes na 2ª rodada
I	06	04	57	28
II	04	01	45	12
III	04	04	43	34
IV	01	01	09	05
V	08	03	78	17
VI	14	05	137	71
VII	04	05	38	48
VIII	11	05	108	100
IX	07	05	74	60
X	12	02	121	68
XI	20	07	204	73
XII	17	04	175	69
TOTAL	108	46	1.089	585

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis. Elaboração: Noeli Pinto Rosa

Segundo Noeli ROSA, uma das maiores dificuldades encontradas pelos técnicos do GAPLAN, no primeiro ano da experiência do Orçamento Participativo, foi a adequação dos parâmetros (pesos e notas) para a realidade de Florianópolis, uma vez que a "Prefeitura Municipal de Florianópolis não possui um banco de dados referente a classificação de áreas carentes". (1994: 30).

Em 1993, das doze assembléias realizadas (Figura 4), uma por região, sete elegeram como primeira prioridade o item saneamento, três o item pavimentação, uma, educação e uma assembléia elegeu como primeira prioridade o meio ambiente.

e ou de delegados eleitos durante os quatro anos da experiência do OP em Florianópolis.

Figura 4

Prioridades por região, escolhidas na 2ª rodada de assembléias do OP 93/94

Regiões	1ª prioridade	2ª prioridade	3ª prioridade	4ª prioridade
I	Pavimentação	Saneamento	Saúde	Educação
II	Educação	Saneamento	Pavimentação	Meio Ambiente
III	Saneamento	Educação	Habitação	Saúde
IV	Meio Ambiente	Educação	Saúde	Saneamento
V	Saneamento	Pavimentação	Habitação	Educação
VI	Saneamento	Pavimentação	Lazer	Meio Ambiente
VII	Saneamento	Saúde	Educação	Lazer
VIII	Saneamento	Pavimentação	Meio Ambiente	Saúde
IX	Pavimentação	Saúde	Educação	Saneamento
X	Pavimentação	Saneamento	Educação	Saúde
XI	Saneamento	Pavimentação	Meio Ambiente	Educação
XII	Saneamento	Pavimentação	Saúde	Educação

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis - 1993.

A primeira reunião do Conselho Municipal do Orçamento Participativo - Gestão 93/94, ocorreu no dia 10 de agosto, com a presença de trinta e quatro dos quarenta e oito conselheiros eleitos. Os conselheiros, bem como os delegados, mesmo cumprindo um papel fundamental no processo do Orçamento Participativo, que demanda principalmente tempo, não receberam qualquer remuneração. Os mais necessitados receberam passagens de ônibus para poder participar das reuniões.¹³⁸

Na segunda reunião, realizada já no dia 12, a partir da proposta elaborada pelo GAPLAN, foi discutido e aprovado o Regimento Interno do Conselho (**Anexo VII**). Já nesta reunião ficou explícita uma divergência que se tornou um embate permanente durante todo o primeiro ano da experiência do OP: *o maior ou menor grau de autonomia do Conselho do OP em relação ao Executivo*. Prova disso é que o artigo 6º - que dispõe sobre quem coordena o CMOP - foi praticamente o único que suscitou uma discussão de concepção do Conselho. Contra a proposta do GAPLAN, vitoriosa (por 16 votos a 6 com 4 abstenções), que propunha que "O CMOP será coordenado por membros

¹³⁸ . Dos trinta e quatro conselheiros presentes na primeira reunião do CMOP oito solicitaram passagens. Cfe. Ata de 10/08/93 do CMOP.

indicados pelo executivo Municipal”, se colocou outra que pretendia incluir representantes do Conselho na Coordenação do CMOP.¹³⁹

Para o então vice-prefeito, um governo democrático e popular tem que “respeitar a autonomia e independência dos movimentos populares”, mas o CMOP, apesar de ser composto por pessoas do movimento popular, não pode ser confundido com este e nem o substitui. Além disso, “é preciso considerar que o CMOP está vinculado ao GAPLAN. Então existe uma ligação institucional, ele não é autônomo, paralelo, no sentido de ter definições sem sintonia com uma política geral para a cidade”.¹⁴⁰ Mesmo com esta posição, os coordenadores e conselheiros do OP, não se sentiam como alguém da prefeitura. Apenas “as lideranças que tinham uma tradição clientelista, que sempre trabalharam via políticos, faziam esta vinculação”.¹⁴¹

Esta concepção vinculatória e dependente do Conselho do Orçamento Participativo em relação ao Estado, que descredencia o OP enquanto uma *esfera pública não estatal* é reafirmada pelo ex-vice-prefeito em abril de 1998, mesmo após as eleições municipais, quando a administração municipal já estava sob o governo conservador de Ângela Amim. O ex-vice-prefeito, critica os membros do antigo Conselho Municipal do Orçamento Participativo e as lideranças dos movimentos populares pela tentativa dos mesmos em querer rearticular o processo do Orçamento Participativo sob um governo conservador. Para ele, só a partir de “um governo democrático e popular” pode-se garantir a participação da população nos assuntos públicos.¹⁴²

Conforme vimos, nos vários exemplos empíricos de participação da sociedade nos orçamentos públicos, desde a experiência federal até as municipais (Capítulo IV), nem sempre as inovações estatais se dão exclusivamente a partir de um “governo democrático e popular”. Sob este aspecto, Joinville talvez seja o melhor exemplo. Também, não necessariamente “só a partir” da iniciativa do Estado (governo) é que se pode concretizar o OP. Neste sentido, cabe registrar que em Biguaçu, município da grande Florianópolis, a Câmara de Vereadores aprovou, por

¹³⁹ . No Regimento Interno do Conselho de Porto Alegre a indicação da Coordenação é feita de forma paritária.

¹⁴⁰ . Cfe. entrevista ao caderno “Orçamento Participativo – um jeito de fazer a cidade mais democrática.” 1995.

¹⁴¹ . Cfe. entrevistas com participantes do OP.

¹⁴² . Cfe. artigo publicado no Boletim do PT de Florianópolis, abril/maio de 1998.

unanimidade, Projeto de Lei de origem parlamentar, instituindo o Orçamento Participativo no Município, que jamais saiu do papel.¹⁴³ Assim, creio ser possível afirmar que só um governo popular está potencialmente capacitado para, *democraticamente*, radicalizar o direito de participação da sociedade civil nos negócios públicos, mas este *direito a ter direitos* tem que estar latente na sociedade.

O conteúdo da polêmica em torno de quem deveria coordenar o Conselho, mais do que uma mera questão de nomes, remete a polêmica para duas distintas concepções de espaço público. A primeira, liberal, onde os requisitos são a igualdade - mesmo que formal - entre todos os atores e a imparcialidade do Estado, ou seja, todos são iguais e o Estado, que por um contrato social, situa-se acima e representa a soma dos interesses individuais, não pode admitir compor ou compartilhar. A segunda, democrática, também orienta-se pela igualdade, entretanto, não pela neutralidade. Nesta concepção o Estado *é parte* do espaço público - introduz temas e elabora os temas que vem de outros atores, transformando-os em políticas públicas - e a igualdade, não é dada a priori, mas perseguida pela introdução de discriminações positivas para igualar os desiguais.

Para o exercício de 1994, o Executivo previu uma receita própria de CR\$ 3.740.000.000,00 (US\$ 39.513.998). Por proposta do Executivo, apreciada e aceita pelo Conselho, do total dos gastos previstos no item investimentos, destinou-se 75% para a realização de obras e serviços eleitas nas assembleias regionais como prioridades das regiões. Os 25% restantes, definidos pela Administração, foram destinados para obras globais e projetos especiais que envolviam e/ou beneficiavam a cidade como um todo, como por exemplo, a informatização da Prefeitura, a criação da Empresa Municipal de Transportes, a construção da sede própria da Prefeitura etc. **(Anexo VIII)**

Com a estimativa do valor total para investimentos nas regiões; os critérios (notas e pesos) ponderados com as prioridades levantadas em cada região e o cálculo dos custos para a realização de obras - pavimentação com lajotas, asfalto, construção de creche, posto de saúde, abrigo de ônibus etc. -, o Executivo elaborou uma proposta para a distribuição dos recursos por área de investimento. Com pequenas alterações sobre a proposta do Executivo, o Conselho elaborou o Plano de Investimentos para o exercício de 1994. **(Anexo IX)**.

¹⁴³ . Pelo Projeto de Lei, aprovado em junho de 1996, a implantação do Orçamento Participativo é

Durante a gestão 93/94, o livro de atas do CMOP registrou 23 reuniões, sendo que o último registro ocorreu em 14 de abril de 1994.¹⁴⁴ As reuniões tiveram em média a participação de 20 conselheiros, (**Anexo X**), entretanto, após a entrega da proposta orçamentária ao Prefeito/Câmara houve um esvaziamento acentuado nas reuniões.

Para o ex-secretário do GAPLAN, exceto no OP 1995/96, quando as pessoas gostavam de ir às reuniões do CMOP pois “gostavam de encontrar os outros, tinha festas etc.” nos demais anos sempre houve um esvaziamento, tanto pelas características da cidade, que “entra no clima de verão”, como também e, principalmente, porque após a entrega do projeto as pessoas achavam que “já tinham cumprido sua missão”.¹⁴⁵

Tal atitude - a ausência ou insuficiente acompanhamento da proposta na Câmara -, aceita várias interpretações que podem ser dadas, a partir das possíveis premonições que os conselheiros tinham de si mesmos, do Governo e da Câmara dos Vereadores ou, a partir das induções a que foram levados no interior do CMOP. De todo modo, sendo preconceito anterior ao processo do OP ou consequência de uma política deliberada existente no CMOP, pode-se analisar o esvaziamento das reuniões como uma delegação de poderes, o que significaria: a) um ato de *confiança* nos vereadores ou; b) uma *falta de confiança* no processo do OP enquanto um instrumento de mudança. A delegação por confiança nos vereadores é contraditória com os resultados da pesquisa realizada entre os participantes das assembléias do OP¹⁴⁶ e a segunda explicação, a delegação por desconfiança no processo do OP, é contraditória com a própria trajetória dos conselheiros enquanto elaboradores de um orçamento com participação popular e com relativa autonomia em relação ao próprio Executivo.

facultativa para ano de 1997 e obrigatória a partir de 1998.

¹⁴⁴ . Pesquisando os arquivos do GAPLAN sobre a experiência do OP nos demais anos, encontramos apenas os registros (atas) referentes a 14 reuniões dos coordenadores do OP, realizadas de 11/07/95 a 13/06/96; 11 atas referentes a reuniões do CMOP realizadas entre 22/02/96 e 13/06/96; 6 referentes a reuniões ocorridas entre 01/08/96 e 12/09/96 e as atas das coordenadorias regionais de 95/96 e 96/97.

¹⁴⁵ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹⁴⁶ . Na pesquisa, 37,24% dos entrevistados disseram não confiar nos vereadores pois eles só defendem o interesse próprio (só fazem politicagem; promessas; roubo; clientelismo e fisiologismo) e 24,46% afirmaram que, na prática, os vereadores não fazem nada de positivo, chegando-se assim a um percentual de 61,70% dos participantes do OP com uma visão altamente negativa dos vereadores.

Se, por um lado, a análise do esvaziamento do CMOP parece enquadrar-se dentro da teoria do *pluralismo clássico*, que vê a falta de participação e a apatia política como um indicador da confiança naqueles que governam, por outro, é importante lembrar a escala proposta por HELD com as sete diferentes *bases de consentimento* ou acatamento onde, num extremo, aceita-se uma política porque “não há escolha”.

Desse modo, as causas do esvaziamento do CMOP, após a entrega do projeto à Câmara, devem ser procuradas, tanto no resultado das táticas e estratégias, quanto na *cultura política* dominante entre os atores do OP. Assim, de um lado, colocam-se os desdobramentos das divergências ocorridas, no interior do próprio Conselho e entre o Executivo e o Conselho do OP, conforme ver-se-á adiante, com relação: a) a quem entregar - se ao Prefeito ou à Câmara - o projeto e; b) a forma de pressionar os vereadores para a aprovação do mesmo. De outro, a arraigada cultura de uma participação pontual, segmentada. Uma entrevistada, por exemplo, que teve participação privilegiada em toda a experiência do OP, lamenta que após a entrega do projeto, “sobrava uma meia dúzia para fazer o acompanhamento”. Segundo ela, a comunidade, “quando entregava [o projeto] para a prefeitura ela considerava a tarefa cumprida, [...] simplesmente as pessoas *entregavam para o Prefeito* e não queriam nada com a Câmara. Isso muito pela imagem de corrupção da Câmara”.¹⁴⁷ Outro participante, concorda que “só ficavam algumas pessoas” e justifica o fato porque “a peça orçamentária já estava montada, tudo certinho”.¹⁴⁸

As pautas das reuniões, exceto em assuntos emergenciais, sempre foram deliberadas na reunião anterior, assim, os conselheiros tinham conhecimento prévio dos assuntos a serem discutidos. Essa prática vai ao encontro de um dos requisitos de uma “poliarquia” proposta por DAHL (1982), qual seja, a necessidade daqueles que vão decidir (ou eleger os que decidem) tenham pleno conhecimento prévio sobre o que vão decidir. Neste primeiro ano, em todas as reuniões, a coordenação dos trabalhos ficou a cargo, ou do Secretário ou de técnicos do GAPLAN. Nos demais anos, a composição da mesa coordenadora das reuniões foi feita em forma de rodízio. De acordo com o ex-secretário do GAPLAN, na medida em que o CMOP

¹⁴⁷. Cfe. entrevista em 24/11/98, com participante que acompanhou ativamente, como delegada, coordenadora regional e conselheira, todo o processo do OP. Grifo nosso.

¹⁴⁸. Cfe. entrevista em 26/11/98, com participante que acompanhou ativamente, como delegado, coordenador regional e conselheiro, todo o processo do OP.

“foi evoluindo, foram se formando comissões de trabalho e surgiram coordenações espontâneas”, entretanto, “não houve mudança oficial da composição da coordenação do Conselho”.¹⁴⁹

Mesmo sendo atribuição do Conselho apreciar e opinar sobre as políticas tributária e de arrecadação e sobre gastos do governo, inclusive com pessoal,¹⁵⁰ esses temas foram levantados apenas marginalmente a nível de CMOP, servindo mais para subsidiar as discussões sobre obras e serviços das regiões do que questionar e propor políticas alternativas. Também, é notável a ausência de um efetivo sistema de cobrança e de prestação de contas. Como exemplo, verifica-se que a solicitação feita pelo CMOP para que o GAPLAN apresente, mês a mês, planilhas da evolução dos gastos e receitas do Executivo, para apreciação do Conselho, na prática não se efetiva e nem há registro posterior de cobrança por parte dos conselheiros. Mesmo questionamentos, por parte de conselheiros, sobre o conteúdo de iniciativas de administrações passadas, referentes ao envolvimento de municípios na administração pública, como a que criou o Serviço de Inspeção Comunitária no Município de Florianópolis,¹⁵¹ na gestão Esperidião Amim e Bulcão Viana, não geraram um debate maior no interior do Conselho.

Carlos MATUS, salienta que a “pouca governabilidade”¹⁵² dos sistemas de governo latino-americanos, decorre essencialmente da “baixa capacidade de processar problemas técnico-político”, formando-se assim, “um sistema de baixa responsabilidade onde não há cobranças, portanto, sem necessidade de ser criativo para encontrar soluções.” (1989 : 52) Estas posturas do Conselho parecem não se alterar nos demais anos. Somente após as eleições, no final de 1995, é que as discussões se ampliam, ainda assim, majoritariamente voltadas para as obras regionais.

¹⁴⁹ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹⁵⁰ . Ver artigo 4º do Regimento do Conselho Municipal de Orçamento participativo que dispõe sobre as atribuições do CMOP. (Anexo II).

¹⁵¹ . O Decreto Municipal que cria o Serviço de Inspeção Comunitária no Município de Florianópolis, incumbe voluntários, nomeados pelo Prefeito, para exercerem atividades de inspeção em áreas previamente delimitadas (comunidades, bairros), em caráter complementar às atividades da Prefeitura Municipal. (Decreto Municipal n.º 239/89 de 13/07/89).

¹⁵² . O termo Governabilidade é usado aqui como fazendo parte do “triângulo de governo”, juntamente com o Projeto de Governo e a Capacidade de Governo. Governabilidade do sistema “é uma relação entre as variáveis que um ator controla e não controla no processo de governo.” Assim, a maior ou menor governabilidade depende da capacidade de governo (capacidade de gerência e de administração e controle) e do projeto de governo (conteúdos programáticos). (MATUS, Carlos. 1989 : 35).

Os limites da amplitude do papel político do Conselho já ficam claros na primeira reunião. Os conselheiros - após explanação de técnico do GAPLAN sobre elaboração orçamentária - manifestam-se, ressaltando que só lhes interessa “trabalhar objetivamente as prioridades de obras e serviços a serem incluídas no Orçamento”.¹⁵³ No entanto, são unânimes em afirmar que “a inexperiência dos membros do CMOP em elaborar a proposta [orçamentária] é um impecilho”, o que os leva a concluir que as discussões devam ser feitas sobre “a proposta prévia da PMF”.¹⁵⁴ Mesmo assim, nenhum curso para qualificar os conselheiros se efetivou no período.¹⁵⁵ A capacitação era feita durante as primeiras reuniões, mediante uma rodada de debates com as secretarias, e se por um lado, na administração “nem todas as secretarias compareciam, iam mais a de finanças, saúde e educação”.¹⁵⁶ Também entre os conselheiros “esse tipo de debate durava no máximo uma ou duas reuniões e logo se ia para a discussão das obras que era o que interessava”.¹⁵⁷

Tanto a resistência dos conselheiros para discutir questões mais amplas, quanto a postura de diversas secretarias de não comparecer às reuniões para expor ao debate seus programas, incluindo-se aí o próprio GAPLAN em não oferecer cursos ao conselheiros, podem ser lidas sob o domínio do que CHAUI chama de primeira modalidade do *discurso competente*, onde há o discurso competente do administrador-burocrata, o do administrado-burocrata e o de homens reduzidos à condição de objetos, pelo fato de que “aquilo que são, dizem ou fazem, depende do conhecimento que a organização julga possuir deles”. Esta primeira forma do discurso competente é circunscrita pela regra de conduta da burocracia onde “não é qualquer um que pode dizer qualquer coisa a qualquer outro em qualquer ocasião e em qualquer lugar”. (1993 : 2).

¹⁵³ . Reunião de 10/08/93, cfe. livro de Atas do CMOP.

¹⁵⁴ . Reunião de 30/08/93, cfe. livro de Atas do CMOP.

¹⁵⁵ . Noeli Pinto Rosa, analisando o OP 93/94 em Florianópolis, lembra que “Uma das formas de envolver mais as pessoas [no processo do OP] é capacitando-as com os conhecimentos e informações necessárias sobre as obras, necessidades e preocupações que afligem sua localidade e a cidade de modo mais amplo.” Como recomendação, diz que o Poder Executivo “poderia oferecer cursos ou espaços diversos de formação onde a população teria acesso não só as obras que estão previstas para a sua localidade, mas também as leis que os protegem, os direitos e garantias que tem enquanto cidadãos.” Entretanto, lembra também, que a tarefa de formação não deve caber somente à Prefeitura, “da mesma forma, as organizações não governamentais, sejam elas associações de moradores, conselhos comunitários, sindicatos ou movimentos diversos, devem procurar novos espaços de formação e discussão.” (ROSA, 1994 : 44).

¹⁵⁶ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹⁵⁷ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

A falta de um domínio maior dos conselheiros, não apenas sobre as questões orçamentárias mais amplas, mas também sobre o processo metodológico do OP, ficou ainda mais evidente nos momentos de discussão sobre a distribuição dos recursos às comunidades. Em várias reuniões do Conselho, a polêmica girou em torno das notas (critérios através de pesos e notas) usadas para alocação de recursos e outros questionamentos sobre a metodologia aprovada, chegando inclusive a formar-se uma comissão para avaliar os dados do IPUF e FIBGE e alterar-se os dados para a alocação dos recursos. Se por um lado, a conferência dos dados e a busca de novos parâmetros para determinar os pesos e notas, mesmo entrando os trabalhos, mostrou uma saudável autonomia do Conselho, por outro, mostrou uma limitação estrutural da Prefeitura por não dispor de dados fundamentais para o desenvolvimento do processo.

Um dos desafios do Conselho foi trabalhar a questão de competência das várias esferas institucionais e legislações. Ou seja, como adequar as demandas oriundas das comunidades, encaminhadas através do Conselho do Orçamento Participativo com as de outros Conselhos. A questão, levantada pela Secretaria Municipal de Saúde, mas que abrangia várias outras áreas, sobre a “dificuldade de conjugar as prioridades das regiões com as diretrizes básicas do Conselho Municipal de Saúde”.¹⁵⁸ ficou mais como uma orientação genérica, sem que fosse normatizada pelos Conselhos, “não houve uma regra escrita, a medida que ia acontecendo ia se resolvendo pontualmente”.¹⁵⁹ Assim é que, no primeiro ano, foi eleita uma obra pelo OP (construção de um posto de saúde no bairro da Costeira do Pirajubaé) que ia de encontro à política do Conselho Municipal de Saúde. O Conselho de Saúde “foi ao Conselho do OP e fez o debate, mas acabou prevalecendo a posição do Conselho do OP, sob a argumentação de que era mais amplo, mais representativo”.¹⁶⁰ No segundo ano, ainda segundo o então secretário do GAPLAN, o Conselho Municipal de Saúde “propõe [...] para o Conselho do OP e consegue aprovar no Conselho do OP” toda sua política de investimentos. De uma relação conflitiva no primeiro ano se conseguiu passar para uma relação positiva no segundo ano”.¹⁶¹

¹⁵⁸ . Reunião de 30/08/93, cfe. livro de Atas do CMOP.

¹⁵⁹ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹⁶⁰ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97. Grifo nosso.

¹⁶¹ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97. Grifo nosso.

Mesmo que se responda satisfatoriamente o que seria uma relação conflitiva e o que seria uma relação positiva, o que não é fácil genericamente e também neste caso específico, fica-se com uma pergunta no ar: e se o Conselho de Saúde não conseguisse aprovar sua política de investimentos? De todo modo, o fato circunstancial de que se aprove ou não a política de um conselho no Conselho do OP é teoricamente menos importante do que o fato, naturalmente dado, da ida de uma instituição a outra para ter que aprovar sua política. Aqui, novamente fica a interrogação: o inverso seria também natural, isto é, a ida do Conselho do OP a outros conselhos? Para o ex-secretário do GAPLAN, “não se trata de estabelecer hierarquias, mas de mecanismos de relação, pois no caso do OP uma demanda que vem do bairro para o conjunto da cidade não tem uma visão global, uma visão maior de planejamento. É um processo muito incipiente, então como é que vai discutir uma política de saúde? É uma visão muito regionalizada”. Para ele, a possibilidade do Conselho do Orçamento Participativo exercer uma “ditadura da maioria” na relação com outras instituições “é um risco, o conflito do OP com o Conselho da Saúde foi muito interessante neste aspecto, eu pessoalmente no primeiro momento achei que devia prevalecer a posição do OP e na evolução não tive mais esta clareza”.¹⁶²

Aqui os fatos exigiam, seja através da criação de plenárias temáticas ou da normatização das relações entre as diversas esferas públicas, uma solução política que, ao que tudo indica, não foi encontrada.

De todo modo, o maior desafio do Conselho em 1993 foi sem dúvida o de como montar uma estratégia para aprovar, sem alterações, o Orçamento Participativo na Câmara dos Vereadores. As dificuldades em operacionalizar este desafio se situaram em várias instâncias e com distintos níveis de intensidade - interior do Conselho, Colegiado do Governo, fórum de delegados, entidades dos movimentos sindical e popular, comunidades, Câmara de Vereadores etc., - o que certamente contribuiu para sua pouca eficácia.

As divergências no interior do CMOP começaram já em outubro, nas discussões sobre o caráter do ato de entrega da peça orçamentária ao Prefeito e à Câmara, estendendo-se e agudizando-se até o final do ano sobre como pressionar os vereadores. Para a entrega da Proposta Orçamentária havia duas posições: uma,

¹⁶² . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

que previa um “ato com o prefeito no dia 07/10 a noite com entrega simbólica da Proposta Orçamentária, [...], e ato na Câmara Municipal no dia 15/10/93 com manifestações Culturais e Políticas, oficializando-se a entrega da proposta do orçamento” e outra, que foi a aprovada, que propunha a “entrega pelo CMOP da Proposta Orçamentária ao Poder Executivo”.¹⁶³ O saldo prático do conflito político foi fazer com que, oficialmente o Conselho, assumindo a posição de não confrontar-se, com a Câmara de Vereadores, desestimulasse qualquer iniciativa mais arrojada.

Em 15 de outubro de 1993, conforme prevê a Lei Orgânica do Município, o Poder Executivo encaminhou à Câmara Municipal de Vereadores a proposta orçamentária. A partir deste momento, os membros do CMOP, com os delegados e também, ao menos formalmente, o Executivo, procuraram envolver a população para acompanhar os trâmites do projeto dentro da Câmara dos Vereadores com o objetivo de aprová-lo sem emendas. O Poder Legislativo tem prazo para aprovar o Orçamento Municipal até o término do ano legislativo.

Na reunião do dia 19/10/93, o GAPLAN propôs e aprovou junto ao Conselho uma estratégia para pressionar os vereadores e acompanhar o processo na Câmara. A proposta constava de três ações: a) Com o objetivo de tentar conquistar para o processo o maior número possível de vereadores, os delegados e conselheiros deveriam visitar os vereadores em suas regiões; b) uma comissão oficial do Conselho deveria visitar cada vereador e explicar todo o processo demonstrando que o Conselho é representativo da população e; c) pressão direta, telefonemas etc.

A posição do GAPLAN e da maioria do Conselho foi a de *tentar convencer*, indistintamente, todos os vereadores para a proposta do Orçamento. Entretanto, alguns conselheiros entendiam que se deveria tentar *isolar* os vereadores que já haviam se posicionado radicalmente contrários ao projeto, através de forte pressão popular. Mesmo apontando caminhos e intensidades distintas, a aposta na mobilização dos conselheiros, delegados e das comunidades, era comum e ponto central a embasar as argumentações das duas posições. Contudo, na prática, tal mobilização não ocorreu com a intensidade desejada ou necessária. Paralelamente ao esvaziamento das reuniões do Conselho após a entrega do projeto, as divergências acirraram-se, principalmente pelos vários desdobramentos políticos

¹⁶³ . Reunião do CMOP, cfe. Ata do dia 28/09/93.

ocorridos. Um deles, foi a distribuição de panfletos convocando a população pressionar a Câmara, na votação do orçamento. Tal atividade foi desenvolvida principalmente por petistas, membros do Conselho do OP, junto ao Terminal Urbano de Florianópolis e serviu como detonador para a explicitação de divergências e contradições no Conselho do OP, no Executivo, por parte de vereadores e nos movimentos sociais.

No âmbito do Conselho, as discussões espelharam as divergências a que chegou o CMOP. De um lado o Secretário do GAPLAN e Coordenador do Conselho pronunciou-se contra a atividade no Terminal Urbano, ressaltando “a necessidade, nesse momento, de *não criar atritos* com a Câmara Municipal de Florianópolis.” De outro, um conselheiro reafirma que “o CMOP tem que ser autônomo e que cabe à Administração apenas o apoio logístico”. Na seqüência, um vereador do Partido dos Trabalhadores, presente à reunião, reafirma seu apoio à manifestação no Terminal e convoca todos à comparecerem a sessão da Câmara para pressionar. Rebatendo, o Secretário do GAPLAN sentencia: “o Conselho [...] é coordenado pela Administração (GAPLAN), sendo que o Secretário de Planejamento é o Coordenador do CMOP. Está no regimento interno do CMOP”.¹⁶⁴ Ainda segundo o ex-secretário, também o Colegiado do Governo não concordou com a forma como o CMOP se portou em relação à Câmara e entendeu isso como “uma ação deliberada do PT”.¹⁶⁵

Os posicionamentos (fatos) expressam duas visões distintas que remetem, de um lado, para uma concepção de Estado enquanto simples reflexo dos movimentos sociais. De outro, para um Estado centralizador, autoritário e burocrático. Interessa aqui ressaltar que, para o Conselho do OP, a conseqüência prática desses embates foi o enfraquecimento da possibilidade de construção e consolidação do Conselho do Orçamento Participativo como uma *esfera pública democrática*, pois tanto uma visão - pelo autoritarismo sobre o outro - como outra - pela desconsideração do outro -, só se realiza pela imposição de uma visão unilateral, que nada mais é do que a particularização¹⁶⁶ de um espaço público.

¹⁶⁴ . Cfe. Ata da reunião do CMOP do dia 02/12/93.

¹⁶⁵ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹⁶⁶ . O termo particularização é usado no sentido da tentativa de imposição de interesses específicos ou partidarização. Ou seja, na não universalização. Em oposição, a privatização refere-se à relação entre Estado e mercado.

Para Simon SCHWARTZMAN, o Brasil é um país de longa tradição autoritária, explicável pela análise das contradições entre a sociedade civil e o Estado. Historicamente a sociedade civil não consegue criar um sistema político que se contraponha (ou contrabalance) o poder (peso) do Estado autoritário. Dentre as várias razões apontadas pelo autor, uma delas é que a oposição ao autoritarismo confunde e mistura dois problemas distintos. De um lado, a necessidade de um Estado planejador e interventor na vida econômica e social tem levado a um Estado patrimonial, irracional, centralizador e autoritário. De outro, as necessidades de uma sociedade civil autônoma e descentralizada tem levado ao não intervencionismo, ao privatismo, ao *lasser-faire*. Apoiando-se em BENDIX, SCHWARTZMAN apresenta dois enfoques na teoria política. O primeiro, a partir da tradição originária em uma das possíveis leituras de Machiavelli, vê os fatos e eventos políticos como funções (decorrência) das habilidades e virtudes do líder político (príncipe). No extremo, (Estado absolutista) os governantes não devem satisfações aos governados, os limites são seus próprios caprichos e juízo. O segundo enfoque, originário na tradição rousseaneana, vê os fatos e eventos políticos como função (decorrência) de um contrato social. O Estado atua como um simples *locus*, sem textura própria, através do qual os grupos dominantes exercem sua vontade. (SCHWARTZMAN, 1988).

As divergências extrapolaram o CMOP, provocando reações tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo e, curiosa e convergentemente, os representantes das duas esferas do Poder Público Municipal, respectivamente, Prefeito Municipal e Presidente da Câmara de Vereadores, manifestaram-se publicamente acusando a partidarização do processo do OP pelo Partido dos Trabalhadores.¹⁶⁷

Também houve manifestações públicas organizadas pelos movimentos sociais. De um lado, a UFECO, manifestou-se contra o método do Orçamento Participativo. De outro, o Sindicato dos Bancários de Florianópolis e Região - SEEB¹⁶⁸ apoiou o OP posicionou-se contra as emendas feitas pelos vereadores comparando-os com os “anões” do Congresso Nacional.¹⁶⁹ O uso político que se fez

¹⁶⁷ . Conforme notas e entrevistas publicadas na imprensa local sobre o caso.

¹⁶⁸ . O SEEB foi, dentre as entidades sindicais, uma das que mais apoiaram o processo de OP, inclusive nomeando dois diretores para acompanharem o trâmite do projeto na Câmara em 1993. Neste ano, o SEEB publicou, em seu boletim, quatro matérias sobre o OP. Entretanto, nos anos seguintes, foi diminuindo o número de matérias sobre o OP em suas publicações: duas em 1994; uma em 1995 e outra em 1996.

¹⁶⁹ . Em final de novembro, o SEEB publicou matéria em seu boletim informativo, com o título “Emendas põem em risco Orçamento Participativo”, criticando a apresentação de emendas pelos

das notas divulgadas pelas entidades radicalizou posições, dividiu a opinião dos conselheiros e influenciou na (des)mobilização das comunidades para pressionar os vereadores.

A posição contrária à participação da sociedade civil nos assuntos públicos pela maioria da Câmara pode ser medida tanto pelo grande número de emendas ao Orçamento,¹⁷⁰ como pela negativa da Comissão de Orçamento da Câmara em permitir a presença de conselheiros em suas reuniões, apesar do Regimento Interno da Câmara afirmar que as reuniões das Comissões, “salvo deliberação em contrário, serão públicas.”¹⁷¹ Ao que tudo indica, a lição schumpeteriana limitando a participação popular foi bem assimilada pelos vereadores. Para SCHUMPETER “os eleitores [...] devem respeitar a divisão de trabalho entre eles mesmos e os políticos que elegem. Eles [...] devem compreender que, uma vez que elegeram um indivíduo, a ação política é de responsabilidade deste indivíduo”. (SCHUMPETER, apud HELD, 1987 : 160).

Nem mesmo o fato de algumas associações de moradores terem rejeitado as subvenções sociais a elas destinadas por emendas de vereadores, posicionando-se favoráveis ao OP, alterou a posição dos mesmos em apresentar emendas, mantendo inclusive aquelas que as próprias associações (beneficiárias) haviam rejeitado.¹⁷² O Presidente da Câmara, por exemplo, apresentou dezenas de emendas autorizando doações do poder público a instituições (subvenções

Vereadores e enfatizando que, “Pior do que isto, é que as emendas apresentadas estão sendo guardadas sob sigilo total, o que dá margem a dúvidas. Será que em Florianópolis também temos o grupo ‘Sete Anões’?”. A nota também acusava “a maioria conservadora dos vereadores, acostumada com métodos antidemocráticos e de lisura questionável na definição do orçamento”, a querer continuar com a mesma prática. (Boletim n.º 250 de 24/11/93). O conteúdo da matéria gerou uma ação jurídica por parte do presidente da Câmara, Vereador Michel Curi (PPR), contra o Sindicato.

¹⁷⁰ . Os Vereadores apresentaram 487 emendas à proposta orçamentária, das quais 324 referiam-se a obras e serviços e 154 a subvenções sociais (48 para Centros Comunitários ou Associações de Moradores, 106 para entidades diversas e 7 para outros). “A subvenção social caracteriza-se como sendo um auxílio financeiro que o Poder Executivo poderá repassar, ainda que não seja obrigatório, para as entidades constituídas (Conselhos Comunitários, Associações de Moradores, Escolas de Samba, entre outros...)”. (ROSA, 1994 : 33).

¹⁷¹ . O Art. 45; parágrafo 3º do Regimento Interno da Câmara de Vereadores diz que: “Poderão, ainda, participar das reuniões das Comissões Permanentes, como convidados, técnicos de reconhecida competência ou *representantes de entidades*, em condições de propiciar esclarecimentos sobre assunto submetido à apreciação das mesmas.” (Grifos nosso). A posição contrária a presença de conselheiros na reunião da Comissão de Orçamento da Câmara foi expressa pelo Vereador Francisco Kuster na reunião do Conselho do OP no dia 28/10/93, cfe. Ata do CMOP.

¹⁷² . Cfe. matéria do jornal O Estado do dia 21/12/93, a Associação dos Moradores Novo Horizonte, o Centro de Estudos Evangélicos Pastorais, a Ação Paroquial Santa Maria Goretti e a Ação Social Paroquial de Capoeiras oficializaram à Câmara de Vereadores suas decisões de rejeitar a subvenção social a elas destinadas por emenda parlamentar.

sociais).¹⁷³ Além disso, o comportamento contraditório de vereadores da Frente Popular - também apresentando, e mantendo emendas ao OP¹⁷⁴ - contribuiu para dificultar a aprovação do Orçamento na sua íntegra. Este comportamento não considerou sequer a posição do CMOP que, mesmo diante da constatação de erros técnicos na elaboração do orçamento, referentes à Secretaria de Saúde, aprovou posição de “não apresentar emendas, [para corrigir os erros] pois neste momento da conjuntura municipal pode ser um precedente para os vereadores apresentarem suas emendas”.¹⁷⁵ Segundo um vereador, tentou-se discutir a retirada das emendas na bancada da Frente Popular, mas “não teve efeito, pois não havia muita unidade na bancada”.¹⁷⁶ Para o ex-secretário do GAPLAN, o posicionamento dos vereadores da Frente Popular não foi levado a nenhuma instância do Governo e nem mesmo deliberada no Conselho Político da Frente, pois “nesse momento de quase ruptura de todo o processo, [pela posição do CMOP] se tivesse havido uma deliberação corria-se o risco da extinção do OP”.¹⁷⁷

Para o ex-secretário do GAPLAN, um dos grandes erros do CMOP em sua relação com a Câmara situou-se no estabelecimento de uma estratégia incorreta. No primeiro ano o CMOP “não teve uma posição de *diálogo* e sim de *conflito* com a Câmara, já foi para o enfrentamento direto”. Para ele, o diálogo só passa a existir a partir do segundo ano, a partir do aprendizado que “o conflito era a última estratégia e não a primeira”.¹⁷⁸

Diferentemente da percepção que aplica táticas e estratégias em seqüências estanques, como se desenvolvessem em um plano pré-determinado, (diálogo –

¹⁷³ . Segundo o Sindicato dos Bancários, “Entre as 80 emendas inclusivas (que propõem outras destinações para verbas do orçamento) apresentadas por Michel Curi, 16 eram para sociedades carnavalescas. O presidente da Câmara propôs através delas a doação de 218 mil dólares para essas escolas de samba.” Ainda, de acordo com o SEEB, “Entre as emendas redutoras (de onde se tiram verbas para as inclusivas), Curi quis desautorizar investimentos em iluminação pública, aperfeiçoamento de pessoal da Prefeitura, reassentamento de famílias de baixa renda e na divisão de desenvolvimento social do menor.” (Folha sindical n.º 260 de 28/03/94).

¹⁷⁴ . Na Frente Popular, com exceção dos vereadores Márcio de Souza (PT) e Lázaro Bregue Daniel (PT), todos os demais vereadores apresentaram emendas, sendo que os vereadores Francisco Kuster (PSDB) e Gean Loureiro (PDT) as retiraram posteriormente e o vereador Carlos Alberto Silva (PDT) manteve suas emendas. Dos demais partidos, apenas o vereador Valter Chagas do PMDB, que havia apresentado emendas, retirou-as em plenário.

¹⁷⁵ . Cfe. Ata do CMOP do dia 11/11/93.

¹⁷⁶ . Cfe. entrevista em 25/11/98 com o vereador Márcio de Sousa (PT).

¹⁷⁷ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹⁷⁸ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

pressão – diálogo), vários autores, em distintos períodos históricos, expressam a importância do uso simultâneo de táticas e estratégias distintas.

MATUS, justifica esta concepção dinâmica do uso de táticas e estratégias, pois segundo ele, “eu não conheço o plano de meu oponente mas a eficácia de meu plano depende de seu plano. Ele não conhece meu plano mas a eficácia de seu plano depende do meu”. (1989 : 80). No mesmo sentido, CLAUSEWITZ alertava que a luta social somente pode ser entendida como um cálculo interativo e um mútuo condicionamento das incertezas“. Já não sou, pois, dono de mim mesmo, posto que ele [o adversário] força minha mão como eu forço a sua”. (CLAUSEWITZ, apud MATUS, 1989). Finalmente, Herbert de SOUZA, o nosso Betinho, em um pequeno livro, editado pela Vozes, alerta que a “capacidade de definir os cenários” onde se travam as lutas é fundamental. Assim, continua ele, por exemplo, “quando o governo consegue deslocar a luta das praças para os gabinetes já está de alguma forma deslocando as forças em conflito para o campo onde seu poder é maior”. (1995 : 11).

De qualquer modo, mais do que uma questão de táticas e estratégias, apesar de embasadas nelas, as decisões tomadas - de um lado, tanto pela maioria dos vereadores em posicionar-se mantendo as emendas, quanto pelo governo em *posicionar-se pelo não posicionamento*¹⁷⁹ sobre a posição da Câmara, e de outro lado, pelo CMOP em posicionar-se pela não alteração do Orçamento Participativo -, deslocam um conflito político para o campo da ética. Naquele momento, diante daqueles fatos, alterar ou não o orçamento, significava, sobretudo, estabelecer a fronteira entre o público e o privado.

Em seu parecer preliminar sobre a Proposta Orçamentária, do ponto de vista jurídico, o presidente-relator da Comissão de Justiça da Câmara dos Vereadores, reporta-se à Constituição Federal para assegurar a legalidade de possíveis emendas que os Vereadores possam fazer ao Plano de Investimentos do Orçamento. Do ponto de vista político, após enaltecer a inovação em termos de participação popular na confecção do Orçamento, lamenta o descaso do Executivo para com o Legislativo, anotando em seu relatório que,

¹⁷⁹ . Para Claus Offe, um dos mecanismos de seleção “institucionalmente arraigados no sistema político” é realizado pela “não decisão”. Desse modo, os procedimentos da formulação e implementação política “jamais são *meros* formalismos processuais, mas prejudgam como tais, o possível conteúdo, ou seja o possível resultado do respectivo processo.” (1984 : 153).

cabe, ainda ressaltar, que a Proposta Orçamentária do Exercício de 1994, na elaboração do Plano de Investimentos, traz uma mudança significativa na prática, onde, a administração municipal preocupou-se com a Participação Popular no elenco das prioridades das suas regiões. Anexo, *segue relação das obras/serviços, por região, o qual solicitei à Prefeitura.*

Lamentável sob todos os aspectos, foi a ausência dos Srs. Vereadores neste processo, tendo em vista que a administração popular não teve a preocupação de marcar as datas e, sobretudo, os horários dessas reuniões. sem ter se preocupado em consultar o calendário das sessões ordinárias da Câmara Municipal, o que fez coincidir datas e horários, impossibilitando os Senhores Edis a contribuírem para uma melhor performance na elaboração deste orçamento para o próximo ano.¹⁸⁰

De acordo com um vereador da Frente Popular, o OP colocou aos vereadores uma “situação desafiadora, a de virem para a disputa, para o debate público”, como isso “era inadmissível para a maioria deles, eles migraram para uma posição de defesa, acusando o Executivo”. Entretanto, ressalta o vereador, “havia também a baixa capacidade de comunicação do Executivo com a Câmara”. Para ele, faltou alguém de dentro do governo que fizesse “a interlocução numa posição privilegiada, para não permitir esse tipo de subterfúgio dos vereadores”.¹⁸¹

Considerando que é basicamente a partir do detalhamento das obras que os vereadores *negociam*, com moradores de uma rua, por exemplo, alguns metros a mais de pavimentação, em Porto Alegre, o governo municipal, utilizando-se da força dos participantes do OP para pressionar os vereadores, recusou-se a remeter à Câmara o detalhamento do Plano de Investimento. Diferentemente, em Florianópolis, o Poder Executivo, ao remeter a proposta orçamentária para o exercício seguinte, atendeu à solicitação do presidente relator da Comissão de Justiça da Câmara dos Vereadores e anexou à mesma, além do Plano de Investimentos com os valores agregados em grandes itens (saneamento, saúde etc.), o detalhamento das obras e serviços por região.

A considerar-se o momento conjuntural que se estava vivendo, remessa do primeiro orçamento público elaborado pela população, com regras universais e critérios objetivos para a alocação de recursos, fez com que a maioria dos vereadores se sentisse alijada. Transparece nítida a intenção da Câmara em fazer uma queda de braço, não apenas com o Executivo mas, também e principalmente, com o que representava o novo, ou seja, a participação popular no orçamento

¹⁸⁰ . Parecer preliminar ao Projeto de Lei n.º 5794/93. Grifo nosso.

¹⁸¹ . Cfe. entrevista em 25/11/98 com o vereador Márcio de Sousa (PT).

público. Do ponto de vista político, as conseqüências da decisão do governo em ceder à Câmara foi a de continuar alimentando, tanto a *cultura política brasileira* que vê o Poder Legislativo de modo geral e os vereadores em especial, como fazedores de obras, quanto a sobrevida do clientelismo.

Vencida a primeira batalha, o resultado da segunda é dado pela diferença entre a proposta orçamentária encaminhada à Câmara e o orçamento aprovado pelos vereadores (**Figura 5**) que, em termos percentuais foi:

Figura 5

Comparativo entre a Proposta Orçamentária do CMOP/PMF e a aprovada na Câmara Municipal dos Vereadores - OP 93/94

Especificações	CR\$	US\$	Orç. proposto CMOP/PMF (%)	Orç. Aprovado na Câmara (%)
1. Pessoal	2.431.000.000,00	25.684.099	65	65
2. Custeio	187.000.000,00	1.975.699	18	05
3. Investimentos	561.000.000,00	5.927.099	10	15
4. Câmara	561.000.000,00	5.927.099	07	15
Total	3.740.000.000,00	39.513.998	100	100

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis. Elaboração: Noeli Pinto Rosa

Sendo que o desdobramento do item 3, investimentos, (ver **Figura 6**) apresentou valores e percentuais distintos, se observados pela proposta do CMOP ou se pelo orçamento aprovado na Câmara.

Figura 6

Comparativo entre a proposta de Investimentos do CMOP e a aprovada na Câmara Municipal dos Vereadores - OP 93/94

Especificações	CR\$	US\$	Orç. proposto CMOP/PMF (%)	Orç. aprovado na Câmara (%)
3.1. Investimentos nas regiões	420.750.000,00	4.445.324	75	75
3.2. Investimentos globais	140.250.000,00	1.481.774	25	25
Total	561.000.000,00	5.927.099	100	100
3.2.1. Subvenção social	112.000.000,00	1.183.306	0	80

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis. Elaboração: Noeli Pinto Rosa

Analisando os dois quadros acima, verifica-se que o item custeio (manutenção da máquina administrativa) foi reduzido de 18% para 5%, sendo que da diferença, 8% foi repassado à Câmara e 5% para o item investimentos. Desse modo o item investimentos passou de 10% para 15% em relação à previsão total da receita (CR\$ 3.740.000.000,00), com os investimentos globais passando de CR\$ 93.500.000,00 para CR\$ 140.250.000,00. Entretanto, desse total, 80% os Vereadores destinaram para subvenções sociais. (ROSA, 1994).

Diante das dificuldades para pressionar a Câmara e mesmo em mobilizar-se, em 04/11/93 o Conselho, já esvaziado, posiciona-se por convocar um ato massivo na Praça XV de Novembro, no centro de Florianópolis. Para viabilizar o ato público, forma-se uma comissão a fim de convencer o Colegiado do Governo¹⁸² a ajudar na mobilização da sociedade e para “garantir o apoio político do Executivo à manifestação”.¹⁸³ Tanto a rara presença de membros do Colegiado do Governo em reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, quanto a necessidade de formar uma comissão que pressione o Colegiado para auxiliar no processo, não deixa dúvidas que, ao menos no seu primeiro ano de funcionamento (e também nos demais, conforme ver-se-á adiante), não houve um efetivo engajamento do primeiro

¹⁸² . O Colegiado do Governo da Frente Popular era composto pelo Prefeito, Vice-Prefeito e por todos os secretários do Governo.

escalão do governo para viabilizá-lo.¹⁸⁴ Para o ex-secretário do GAPLAN, no momento em que se estabelece a crise com a Câmara de Vereadores, a postura do Governo “é de lavar as mãos e não enfrentar a Câmara”. O então secretário vê nesta crise entre o CMOP e a Câmara, um momento de “quase ruptura completa do governo com o OP pelo recuo do prefeito”.¹⁸⁵ Para o ex-vice-prefeito, nesse episódio, não apenas o OP correu o risco de extinguir-se, mas também e, principalmente, “o risco do PT romper com o governo”.¹⁸⁶

Também aqui, a posição do governo parece orientar-se pela filiação teórica ao pluralismo clássico, que enfatiza que a concretização das políticas públicas não se dá pela construção de uma vontade geral, mas sim pelo equilíbrio das demandas oriundas de distintos grupos de interesse, considerando-se como grupos concorrentes, inclusive, os diversos setores do governo.

No primeiro ano da experiência do OP, do ponto de vista da relação do Executivo com o Orçamento Participativo, um dos aspectos negativos mais marcantes, - talvez mais do que o não engajamento e apoio efetivo do Colegiado ao mesmo - foi o recuo do governo em sua posição anterior de vetar as emendas ao orçamento aprovadas pelos vereadores.

Na reunião do CMOP do dia 16/12/93, a partir da confirmação, pelo Secretário do GAPLAN, de que haveria o veto do Prefeito ao projeto e que o veto seria feito por emenda, necessitando então o voto de 2/3 dos vereadores para derrubá-lo, imediatamente constituiu-se uma comissão do Conselho para acompanhar e auxiliar o GAPLAN na redação dos vetos. Convocou-se, também, uma coletiva à imprensa para, ao colocar a disposição de veto do Prefeito, estimular as entidades a “encaminhar correspondência à Câmara e ao Prefeito abdicando de seu benefício [subvenção social] a favor da aprovação do orçamento elaborado pelo CMOP” e convocar as comunidades para comparecerem à Câmara e pressionarem os vereadores no dia da sua votação (20/12/93). Deliberou-se, inclusive, que quando o Prefeito encaminhasse os vetos à

¹⁸³ . Reunião de 04/11/93, cfe. livro de Atas do CMOP.

¹⁸⁴ . Noeli Pinto Rosa conclui, em monografia sobre o OP 93/94, que uma melhor “articulação entre as diversas Secretarias e o Conselho do Orçamento participativo” é uma das questões fundamentais para o melhor funcionamento do processo, “pois só assim serão levados em conta problemas cruciais da cidade e que nem sempre aparecem nas plenárias regionais.” (ROSA, 1994 : 44).

¹⁸⁵ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

¹⁸⁶ . Cfe. entrevista com o ex-vice-prefeito em 20/11/98.

Câmara, entre 05 e 10 de janeiro de 1994, seria chamada mais uma coletiva onde o Prefeito justificaria os vetos perante a sociedade de Florianópolis.

Nesta reunião, ainda foi decidido que membros do conselho deveriam contatar advogados e promotoria pública verificando a possibilidade de ingresso na justiça com Ação Popular contra as emendas dos Vereadores ao Orçamento Participativo. De um lado, essa atitude mostra uma consciência de direitos. De outra, demonstra um conflito interno ao Conselho que, através da participação popular tenta criar uma nova contratualidade – que extrapola a legalidade, - mas tenta, por via legal – o Judiciário -, garantir a sua legitimidade. SCHERER-WARREN, em pesquisa realizada com lideranças de movimentos sociais de Florianópolis, anota que “essa ambigüidade no pensamento e no discurso dos militantes reflete uma dualidade ideológica que ainda não conseguiu se transformar em uma estratégia dialética entre a legalidade e a legitimidade”. (1999 : 59).

Para o ex-secretário do GAPLAN, o veto era importante pelo aspecto político. “Do ponto de vista técnico, vetar ou não vetar não era algo tão fundamental”, pois o orçamento é, segundo ele, “apenas uma lei autorizativa e a inclusão de emendas não obriga a execução pela Executivo”.¹⁸⁷ Já o ex-prefeito justifica o não veto alegando que, como a lei não permite vetar partes do orçamento, o Executivo se obrigaria a remeter outra proposta orçamentária. Como a Câmara estava entrando em recesso “e os vereadores do PT não aceitavam receber o pagamento pela convocação extraordinária, criou-se um constrangimento na Câmara”. Entre ficar sem orçamento até março, retorno das atividades da Câmara, ou não vetar, “optamos por sancionar o projeto”.¹⁸⁸ Transparece aqui, tanto num quanto noutro depoimento, a tentativa de justificar um posicionamento (não veto) frente a um ato (orçamento público) pela desqualificação da importância do próprio ato em si. Neste sentido, ambas as linhas de pensamento contribuem para a desqualificação, tanto dos orçamentos públicos de modo geral, quanto do processo do Orçamento Participativo, inaugurado pela própria administração democrática popular.

Um governo de obras ou um governo de radicalização da cidadania e da participação? O debate - surgido dentro do governo popular de Porto Alegre nos primeiros anos da administração - e o desfecho dele, são elucidativos. Para

¹⁸⁷ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

GENRO, tratou-se na verdade de uma falsa polêmica pois, segundo ele, “o salto da democracia formal e da cidadania formal para uma democracia material e para uma cidadania construída nos moldes revolucionários, em moldes materiais, só poderia se dar através de uma disputa pela renda da cidade. E a disputa pela renda da cidade se traduz em obras”. Para o ex-prefeito de Porto Alegre, caso não se realizem as obras pactuadas no OP, cria-se e reproduz-se “a ilusão de que a democracia é uma relação puramente formal e que a cidadania é uma questão puramente de direitos, uma cidadania burguesa clássica, tradicional”. Continuando, cita como exemplo a queda na participação pela não realização de obras¹⁸⁹ e conclui afirmando que, em Porto Alegre, “só conseguimos um equilíbrio na relação política com a comunidade a partir do momento em que as deliberações do orçamento começaram a ser cumpridas”. (1995a : 20-21).

No tocante à experiência de Florianópolis, sem dúvida, a *não execução das obras consideradas prioritárias pelas comunidades* foi um dos fatores limitantes no processo da implantação e consolidação do OP. Seja pelo fato, alegado pelo Conselho, de que o Executivo estaria realizando obras não definidas como prioritárias pelo OP. Seja, conforme o Executivo pelo aumento de 12% acima da previsão dos gastos com a folha de pagamento do funcionalismo em 1994, o fato é que já em meados de 1994, o GAPLAN reconhece que “é possível que a Prefeitura não consiga executar todas as prioridades elencadas pelas comunidades este ano”.¹⁹⁰ Nos anos seguintes, a não execução das obras - ou as reclamações sobre a não execução - do Orçamento Participativo, ao invés de se resolverem, avolumaram-se. Isto ficou evidente na pesquisa realizada com os participantes do último ano da experiência do OP. Nela, apenas 8,51% apontam como ponto positivo “as obras realizadas”. Em contrapartida, 25,53% apontam como ponto negativo o “descompromisso da Prefeitura com as prioridades aprovadas” (não realização de obras, realização de obras por fora do OP, interesses políticos que desviam verbas). Diante disso, o tão importante “equilíbrio na relação política com a comunidade”, tornou-se, a cada dia, mais precário.

¹⁸⁸ . Cfe. entrevista com o ex-prefeito em 23/11/98.

¹⁸⁹ . Segundo GENRO, como consequência da não realização de obras, no segundo ano da experiência do OP de Porto Alegre, “a participação nas plenárias caiu em 80%.”

¹⁹⁰ . Entrevista do Secretário do GAPLAN ao Boletim n.º 273 de 20/07/94, do Sindicato dos Bancários.

As últimas reuniões do Conselho - gestão 93/94 - em abril de 1994, foram utilizadas para avaliar a experiência do Orçamento Participativo em Florianópolis. Os conselheiros foram unânimes na avaliação de que:

a) houve pouca divulgação do Orçamento Participativo; b) as reuniões do CMOP foram muito centralizadas na parte técnica do processo, ficando a desejar a articulação política (mobilização popular); c) a linguagem pouco clara, tanto de técnicos da Prefeitura quanto dos conselheiros, durante as reuniões, dificultaram o entendimento e afastaram muitos conselheiros do processo; d) pouca participação dos delegados, uma vez que eles são o elo entre o Conselho e a comunidade e por isso deveriam trabalhar em conjunto com os conselheiros; e) posicionamento do Colegiado, que não estava integrado com o processo; f) muitas obras prioritárias não serão executadas por falta de projetos; g) os técnicos da Prefeitura não dominavam o conteúdo (conhecimento) e com isso não souberam transmitir numa linguagem clara para os conselheiros; h) obras estão sendo executadas independentes do Orçamento Participativo; i) não houve um Feed back (o retorno da Prefeitura à comunidade sobre o não veto do Prefeito nas emendas dos vereadores) e j) o Conselho virou obra de apenas um Partido (PT) e não do Governo.¹⁹¹

Assim, se ainda ao final do primeiro ciclo (1993/94) a consolidação do processo do OP, enquanto um instrumento de democratização do Estado e da sociedade, se colocava como o grande desafio, alguns limites e também algumas possibilidades já ficaram demarcados no comportamento e nas disputas travadas entre os vários atores envolvidos no processo. Colocando-se limites e possibilidades em pratos separados de uma mesma balança, o peso da tradição conservadora se fez sentir, não só no Conselho do OP ou nos movimentos sociais, como também, só que com maior intensidade, na Administração Popular e na Câmara de Vereadores.

No Conselho, se as distintas posições e o embate sobre a composição da coordenação do Conselho do OP representaram uma *possibilidade*, o desfecho significou um *limite*. Também a disputa e o encaminhamento dado, sobre a quem deveria ser entregue o anteprojeto do OP, se à Câmara ou ao Prefeito, significaram, respectivamente, o *limite* e a *possibilidade*. A estas questões agregam-se outras, frutos de uma *cultura política* que, por exemplo, de um lado, se pauta pela ausência de cobrança de responsabilidades e de prestações de contas, e de outro, pela visão que divide os homens entre os que detém o saber técnico e os que o não detém.

Na máquina administrativa municipal, os limites se colocaram tanto pelo desconhecimento e falta de dados da realidade da cidade; quanto pela insuficiência de pessoal capacitado, impedindo-a de fornecer o suporte técnico necessário para o

¹⁹¹ . Reunião do dia 07/04/94, cfe. livro de Atas do CMOP.

Conselho. Importante frisar que nos anos seguintes – provavelmente pela não realização de uma reforma administrativa -, estes limites não foram devidamente equacionados, tendo o GAPLAN que - para aumentar seu quadro de funcionários -, negociar com outros órgãos do Governo, caso a caso.

Ainda no âmbito da administração, enfocando-se agora mais as decisões políticas do núcleo dirigente do Governo Popular, pode-se afirmar que ficou nitidamente demarcada a fronteira entre os limites e as possibilidades do Orçamento Participativo. As principais razões são: o não envolvimento do Colegiado de Governo na disputa entre o CMOP e a Câmara; o recuo do Prefeito em relação aos vetos das emendas – agravado pelo fato de gerar expectativas enquanto possibilidade e se revelar como limite; as manifestações públicas convergentes dos representantes do Executivo e do Legislativo, acusando o PT de partidarização do processo e a remessa à Câmara da relação de obras.

A Câmara de Vereadores, seja pelo grande número de emendas apresentadas, ou pela falta de transparência, com a não permissão de acompanhamento de seus trabalhos, ou ainda, pelo comportamento contraditório de vereadores da Frente Popular, manteve-se fiel a sua histórica tradição clientelista.

Assim é que, é nos movimentos sociais, com o embate, até então indefinido, sobre qual matriz arquitetônica se construiria o Orçamento Participativo de Florianópolis, (se através de formas mais diretas ou mais representativas de democracia, se fortalecendo formas de pressão pela luta de massas ou nos gabinetes) e, principalmente, mesmo quando beneficiário, rejeitando emendas clientelistas, que se vislumbraram as maiores possibilidades de romper com o *status quo*.

1994/95

Em junho de 1994, antes do início da primeira rodada de assembléias do OP 94/95, o GAPLAN realizou três seminários, com o objetivo de “homogeneizar a visão do processo”.¹⁹² O primeiro foi um seminário interno com o pessoal da administração e planejamento da Prefeitura. Outro com as lideranças das comunidades carentes e um terceiro, com as comunidades ligadas à UFECO. A necessidade de realização de

¹⁹² . Entrevista do Secretário do GAPLAN ao Boletim n.º 273 de 20/07/94, do Sindicato dos Bancários.

dois seminários distintos, para entidades do movimento popular, mostra a clara divisão existente dentro dos movimentos comunitários em Florianópolis e que teve grande influência no desenvolvimento do OP.

A UFECO levou para o seminário com o GAPLAN algumas proposições objetivando o “aperfeiçoamento do processo”. Destacamos: a) a exigência da continuidade da participação das entidades comunitárias (eleições indiretas de delegados do OP) nos próximos anos e; b) para que os vereadores fiquem “menos inclinados” a alterar o OP, propõe que o CMOP remeta correspondência a todos os vereadores, com a relação de obras aprovadas no OP, “assinadas pelos membros do Conselho e *abonadas* por pelo menos uma das entidades constituídas”.¹⁹³ Mais do que pressionar os vereadores, se efetivada, a proposta da UFECO colocaria as entidades num patamar superior ao Conselho do OP.

Foi a partir desses seminários com entidades que se chegou à “equação de se estabelecer o delegado por entidade comunitária”.¹⁹⁴ Mesmo reconhecendo que “o correto é a participação aberta e direta do cidadão”, o então secretário do GAPLAN diz que essa foi a “mediação possível para que a UFECO se integrasse ao processo”. Para ele, essa adequação foi importante para quebrar um foco de resistência pois o “movimento comunitário de Florianópolis tem força, embora seja muito caudilhesco”.¹⁹⁵

Dentro do Colegiado de Governo era dominante, tanto a convicção de que as entidades comunitárias deveriam se fazer presentes no OP, quanto a forma de ingresso – sem passar pelas assembleias - das mesmas no processo. As diferenças ficavam por conta do que cada um objetivava com o ingresso das associações. Para o ex-vice-prefeito, “desprezar as entidades comunitárias”, seria “violentar a cultura de organização política do povo”. Assim, afirma, “era necessário fazer uma adaptação”. Entretanto, ressalva, “não sei se foi a melhor adaptação”.

Já o ex-vereador e então Secretário de Obras tem uma posição bastante clara, tanto em relação a porque devia-se alterar o método, quanto ao papel a ser desempenhado pelos presidentes das associações. Para ele, na implantação do OP haviam “muitos equívocos”, pois “estavam montando um projeto esquecendo os

¹⁹³ . Cfe. doc. da UFECO para seminário do OP do dia 09/06/95. Grifo nosso.

¹⁹⁴ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/79.

¹⁹⁵ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/79.

aliados, os presidentes das associações dos Conselhos Comunitários”. O método do Orçamento Participativo criou a figura do delegado, mas “não deu assento para aqueles que de uma forma ou de outra representavam a maioria da população”. Com a entrada das associações, continua o ex-secretário de obras e ex-líder do governo na Câmara de Vereadores,¹⁹⁶ orientando-se por uma nítida *concepção instrumental da participação*, “nós ganhamos as associações que eram contra o OP”.¹⁹⁷

Ainda no final de 1994, o GAPLAN realizou o seu Planejamento Estratégico do Orçamento Participativo. A primeira etapa do seminário foi realizada durante os dias 23 a 25 de novembro e contou com a presença, além dos funcionários do GAPLAN, do vice-prefeito, de representante do PT de Florianópolis e de dois representantes do Orçamento Participativo. Os quatro desafios eleitos pelo grupo (“melhorar o relacionamento entre o OP e a Câmara de Vereadores”; obter o “efetivo engajamento do Colegiado do Governo” no processo do OP; tornar o “OP conhecido e respaldado pela ampla maioria da população” e; “executar 80% das obras do OP 1993/94”), apontaram para o principal problema a enfrentar: “O OP não está consolidado”. A partir desta constatação, o grupo montou um “fluxograma explicativo” onde foram identificados seis pontos (nós) críticos: a) Limitação de fontes e baixa arrecadação. b) Capacidade do GAPLAN para planejar e gerenciar o orçamento é pequena. c) Apenas uma parte da oposição ao governo participa do OP. d) Alguns setores da esquerda só apoiam o OP formalmente. e) O OP não é assumido pelo conjunto do governo como um novo método de governar. f) A comunicação do OP não conseguiu difundir-lo massivamente. Importante notar que dos seis nós críticos que entravam a consolidação do OP, quatro diziam respeito, direta ou indiretamente, a problemas internos da administração.

A partir do Orçamento Participativo 1994/95, com as alterações metodológicas introduzidas, a primeira rodada de assembleias tinha como principal ponto de pauta a prestação de contas, por parte da Administração. Entretanto, - diferentemente do processo de Porto Alegre, onde o prefeito, o vice e o secretariado comparecem as assembleias -, em Florianópolis, segundo o então secretário do GAPLAN, também “o Colegiado deveria estar sempre nas assembleias e o prefeito e o vice deveriam estar

¹⁹⁶ . O ex-secretário de obras era vereador e foi líder de governo na Câmara de Vereadores.

¹⁹⁷ . Cfe. entrevista realizada com o ex-secretário de obras, em 26/10/96 por Orlando Biff, para conclusão de monografia do curso de Ciências Sociais da UFSC.

sempre na mesa, mas apesar de haver uma cobrança constante no colegiado, isso nunca surtiu efeito”. Assim, no decorrer do processo, “com exceção do vice-prefeito que geralmente participava das assembléias” e de um ou outro secretário que eventualmente participava, foi se cristalizando uma situação que misturava, o estilo pessoal de governar do prefeito que “teve uma postura de cada vez ir se afastando mais desse contato mais direto e ia a uma ou outra assembléia e mesmo assim só dava uma passadinha, sem entrar em qualquer debate” com a “falta de entendimento político das Secretarias de Obras e do Continente”, que eram as que mais teriam que dar um retorno na prestação de contas, mas que “não foram a mais de duas ou três assembléias”.¹⁹⁸ Já o ex-prefeito, mesmo reconhecendo que “deveria ter passado mais nas assembléias”, entende que o Gabinete do Prefeito “não tinha que estar envolvido com o Orçamento Participativo”.¹⁹⁹

Tal situação fez com que conselheiros e delegados do OP passassem a usar o GAPLAN como uma instância intermediária entre o OP e algumas secretarias do Governo e também, como caixa de ressonância das mais diversas demandas da população, relacionadas ou não com o Orçamento Participativo. A “população usava o espaço para cobrar tudo, desde o problema do lixo, do plano diretor, do horário do transporte coletivo”, problemas que o GAPLAN tentou resolver “incentivando a população para ir direto cobrar nas secretarias”.²⁰⁰

O não tratamento das demandas pode ser visto de dois ângulos distintos. Do primeiro, como se alguns órgãos do governo reprimissem demandas porque viam, tal qual os pluralistas, no aumento das mesmas uma *sobrecarga do governo* e, portanto, um fator de ingovernabilidade para o sistema. Do segundo, como falta de vontade política e descompromisso com o programa de governo da Frente Popular, o que também se ajusta dentro do pluralismo, como consequência da concorrência intra governamental.

Independentemente do ângulo adotado, e é possível a observação a partir de ambos, a constatação relevante, do ponto de vista teórico, é que ambos podem (e devem) ser observados por um mesmo enfoque, o do pluralismo. Do ponto de vista empírico, - expressa em vários relatos de participantes do OP – a relevância está em que o Orçamento Participativo, ao tornar-se uma das principais portas de acesso da

¹⁹⁸ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/79.

¹⁹⁹ . Cfe. entrevista com o ex-prefeito em 23/11/98.

²⁰⁰ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/79.

população à Administração, passou a ser confundido com esta, no tocante ao não atendimento das reivindicações.

Verificando-se a frequência (**Anexo XI**) dos conselheiros nas reuniões do CMOP 93/94, também chama a atenção o fato dos conselheiros da região IV (centro da cidade) nunca terem comparecido às reuniões do CMOP. Na tentativa de sanar essa ausência, no OP 95/96 primeiramente, procurou-se mobilizar a população através dos condomínios residenciais. Depois, também infrutiferamente, tentou-se constituir um fórum de entidades do movimento sindical e popular para representar a região.

Em síntese, verifica-se que no período considerado, o GAPLAN toma algumas iniciativas - seminários com a UFECO e movimentos de periferia - para tentar consolidar o processo. Entretanto, seu planejamento estratégico aponta que os maiores limites ao Orçamento Participativo encontram-se dentro da própria administração, causados pelo descompromisso, principalmente, do Prefeito e dos Secretários de Obras e do Continente.

1995/96

Se tivéssemos que caracterizar cada ciclo do Orçamento Participativo de Florianópolis, o primeiro (1993/94), ficaria marcado pela *novidade da participação popular*, o segundo ciclo (1994/95), pelas *mudanças estruturais no método e pelas tentativas de ajustes políticos na gestão*. O terceiro (1995/96), pelo desenrolar dos acontecimentos - falta de transparência na eleição para a coordenação da região 11 e no início da campanha de institucionalização do OP; consolidação de uma concepção e de uma prática de não pressão e não enfrentamento em relação a Câmara de Vereadores e; embates cada vez mais acirrados entre o CMOP e a Administração, com o encurralamento desta -, pode ser visto como *o início do fim*.

Em julho de 1995, na primeira reunião dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo 95/96, vários coordenadores levantaram a preocupação de que as disputas eleitorais pudessem interferir nos trabalhos do OP 95/96. Mesmo antes desta primeira reunião, ainda no processo de escolha dos coordenadores, a disputa entre duas chapas pela coordenação da região 11 - Barra da Lagoa - tomou rumos distintos de um fraterno debate de idéias. A reunião marcada (para o dia

29/06/95) para eleger a coordenação da região foi suspensa pelo representante do GAPLAN (coordenador geral do OP) em função de um dos grupos ter entregue um documento contendo denúncias contra pessoas da chapa oponente. Estes, inconformados por lhes ter sido negado o acesso ao documento acusatório e alegando que por traz da suspensão da reunião havia o interesse do GAPLAN em não promover a eleição, pois esta elegeria uma coordenação “não alinhada ao Executivo” tentaram, por várias maneiras, conhecer o teor das denúncias. Fizeram abaixo-assinados ao GAPLAN, oficializaram documento à Prefeitura e pressionaram o Partido dos Trabalhadores. A recusa do GAPLAN em fornecer cópia do documento baseou-se em legislação que permite à administração pública, nos casos em que está em jogo a segurança da administração ou de alguém, esta atitude. De outro lado, os acusados invocaram o direito de cidadania consagrado na Constituição e o cumprimento programático da Frente Popular de “ética, democracia e, particularmente, transparência na gestão da coisa pública”.²⁰¹ O episódio só chegou ao fim, já em meados de 1996, após a instalação de uma Comissão de Ética no PT de Florianópolis. Tal comissão deu um parecer favorável para que o Diretório do Partido notificasse o Secretário do GAPLAN (filiado ao PT) a entregar cópia do referido documento aos interessados.

A falta de transparência na eleição da coordenação da região 11, juntamente com *o ocultamento de informações* da Procuradoria de Porto Alegre sobre a institucionalização do OP e a *excessiva demora em tornar público* os dados financeiros da Prefeitura (conforme veremos adiante) destoam, tanto do que BOBBIO exige para que um governo possa ser considerado democrático - onde o pressuposto é de que o que é de interesse público deve ser do conhecimento coletivo -, isto é, um “governo do poder público em público”, quanto, do que Celso LAFER exige para que um governo seja politicamente ético.

LAFER, em ensaio sobre as relações entre a moral e o poder, aponta para o clássico, mas sempre atual, problema da “*mentira* na gestão da *res publica*” como o elemento de desencontro entre a ética e a política. Ele observa que na teoria democrática, a justificação da mentira como exceção ao princípio ético da verdade, provém do fato de que, tradicionalmente, as virtudes relevantes para a ação política

²⁰¹ . Conforme documento apresentado por um dos envolvidos, ao Partido dos Trabalhadores.

são a coragem e a habilidade (a força do leão e a astúcia da raposa). A veracidade, ao contrário, nunca foi considerada virtude política. Já muito antes da formação do estado moderno, Platão dizia que, se a verdade deve estar acima de todas as coisas, a mentira, em algumas ocasiões, pode ser útil aos homens como um espécie de medicamento, desde que aplicado pelos médicos, no caso da *polis* os governantes, “os quais poderão mentir [...] em benefício da comunidade, sem que nenhuma outra pessoa esteja autorizada a fazê-lo”. (PLATÃO, apud LAFER : 226).

Entretanto, o “direito” do governante de mentir, contrastado com o dever da veracidade exigida dos governados, coloca-se como um problema ético e político. Ético porque a mentira fere um princípio ético tradicional. Político porque a verdade é politicamente relevante e o é, porque a confiança na veracidade funciona como fundamento e fundação das relações entre as pessoas. Sem a confiança, que requer a verdade, não há o agir conjunto. Ou seja, a *ética da mentira (e da ocultação da verdade) é incompatível com a ética da participação*, pois o agir conjunto, o participar, que gera o poder, exige a confiança que, por sua vez, requer a veracidade. (LAFER, 1992).

Outro tema recorrente nas reuniões da Coordenação, durante quase todo o processo do OP 95/96, foi sobre a pouca mobilização e pouca participação das comunidades. Paradoxalmente, um coordenador, ao informar sobre uma futura reunião agendada entre a Coordenadoria de sua região e Secretários do Governo, relata que *não será permitido às comunidades participarem da reunião*.²⁰² Aqui também, tal qual a posição dos vereadores, não permitindo a presença de membros do OP em suas reuniões, a lição schumpeteriana parece robustecer-se.

Os Coordenadores alegam, dentre os principais motivos da desmobilização, o não início das obras do ano anterior. A região VI, por exemplo, entregou relatório escrito ao GAPLAN, informando sobre as obras não iniciadas e solicitando providências. A formalização por escrito no ato da entrega de relato pode ser vista como uma tentativa de respaldar-se frente as pressões que os coordenadores e delegados estavam sentindo das comunidades, mas também reflete uma certa falta de confiança que o Executivo fosse capaz de resolver as demandas sem que houvesse um pedido formal.

²⁰² . Reunião do dia 27/07/95, cfe. livro de Atas dos Coordenadores do OP 1995.

Ao que tudo indica, ou a função dos coordenadores não ficou muito clara ou ficou, mas as disputas por espaços prevaleceram pois, - ora com os delegados, ora com os conselheiros - vários choques ocorreram. Um dos debates entre os coordenadores referiu-se à decisão tomada pelo CMOP para que a Prefeitura só desse a liberação final de uma obra após a “chancela dos conselheiros”. Mesmo com a explicação do CMOP de que a medida fora tomada para que o Executivo tivesse maior compromisso com o Orçamento Participativo, os coordenadores decidem levar o assunto para discutir junto as suas coordenadorias regionais, pois consideram que o processo vai “centralizar muito na figura do conselheiro”.²⁰³

As reclamações - sobre a não execução das obras e a ausência de Secretários do Governo nas reuniões em que são convidados pelas instâncias do OP – persistem. Em final de agosto, o Fórum de Coordenadores do OP oficializou convite para uma reunião com os Secretários de Obras e do Continente. Os mesmos confirmaram presença, mas para “surpresa e desalento de todos os Coordenadores, nenhum dos dois compareceu à reunião ou fez qualquer comunicado dando conta dos motivos da ausência”. A reunião tinha o objetivo, “de desde já construir um processo onde os órgãos executores de obras a serem previstas para 1996 planejassem a elaboração dos projetos necessários e reunissem as condições legais para a realização das obras”.²⁰⁴ A demora na execução de projetos técnicos e aquisição de bens que exigiam trâmites legais, isto é, aqueles problemas que dependiam da tecnocracia e da burocracia foram recorrentes durante todo o processo do OP.

Do episódio, transparecem duas questões. A primeira, o não comparecimento dos secretários, ao mesmo tempo que choca pelo flagrante descompromisso de setores do governo com o OP, confirma e revela o grau de concorrência intra governamental. A segunda questão, quase que encoberta pelo impacto negativo da primeira é, talvez, mais importante que aquela, pois contribui para o polêmico debate sobre a (in)compatibilidade da participação com a eficiência administrativa. Este debate, historicamente hegemonizado pela tradição liberal, fez pender a balança do senso comum para a afirmação de uma pela negação da outra.

²⁰³ . Reunião do dia 10/08/95, cfe. livro de Atas dos Coordenadores do OP 1995.

²⁰⁴ . Cfe. ofício do CMOP ao Prefeito Municipal, datado de 31/08/95.

O processo hegemônico da incompatibilização foi inaugurado por MADISON (política como esfera distinta e separada da sociedade); profetizado por John Stuart MILL para as sociedades complexas (não existem meios de combinar eficiência e participação); radicalizado por WEBER e SCHUMPETER (o cidadão comum é intelectualmente incapaz de participar); atualizado por NOZICK e HAYEK (Estado mínimo e governo forte) e usado pelo atual vice-presidente da República Marco Maciel para justificar o programa brasileiro de privatizações ao afirmar que, “se tomarmos [...] a questão da legitimidade dos sistemas políticos, vamos notar que os padrões éticos dos procedimentos dos agentes políticos estão sujeitos a um só e único critério de avaliação em todo o mundo, o de eficiência”. (1997 : 2).

Contraopondo-se a esta visão hegemônica, Tarso GENRO – em sintonia com PATEMAN (a *participação* é o motor da eficiência) - lembra que, também a “utopia concreta” só pode ser construída com eficiência, ou seja, a eficiência não é uma categoria do capitalismo, ela é “uma categoria da humanidade”. Neste sentido, o relato de um coordenador do OP/Fpolis, denunciando que o material usado nas obras de sua comunidade, “contra o que constava na licitação” é de “segunda categoria”²⁰⁵ e que eles reclamaram oficialmente à Prefeitura várias vezes e não adiantou nada, deve ser visto como um exemplo da junção entre eficiência e participação, pois é a própria população organizada que “quer fiscalizar a eficiência e ser eficiente, portanto, nesta fiscalização”. (GENRO, 1992 : 48). Assim, pelo que se propunha, também a reunião, promovida pelos coordenadores e não realizada pela ausência dos secretários de governo, deve ser vista pelo enfoque apontado por GENRO.

Seja pela alegada falta de funcionários e/ou de estrutura da Prefeitura, seja pelo desencontro ou falta de sintonia entre as várias instâncias da direção política do governo²⁰⁶ (conforme veremos em diversas outras situações), transparece que boa parte dos limites do OP se situaram na esfera da administração, o que ajuda a referendar a tese de que não é a participação o impecilho para a eficiência na administração governamental. Ao contrário, pode-se afirmar que, ao menos no caso

²⁰⁵ . Conforme relatado na reunião de coordenadores do OP do dia 08/08/96.

²⁰⁶ . Como instâncias de direção estou considerando o Colegiado de Governo, composto pelo secretariado, pelo prefeito e pelo vice-prefeito e o Conselho Político da Frente Popular, composto pelos partidos que compunham a Frente Popular.

do OP de Florianópolis, foi a participação da sociedade civil que, em momentos determinantes, agilizou o processo.

O descaso da cúpula do governo fez com que se tivesse que oficializar um pedido, assinado por todos os coordenadores, de audiência com o Prefeito e alguns Secretários para meados de setembro. Além do não andamento das obras, a audiência com o Prefeito discutiu processos de licitação e fiscalização por parte da Prefeitura e a execução de obras que não estavam no Plano de Investimentos do OP. Os membros do Conselho, contestaram a afirmação do Prefeito e dos Secretários (Obras, GAPLAN e Continente), de que está na pauta do Colegiado do Governo a fiscalização às empresas, afirmando que, as que foram denunciadas pela comunidade, continuam trabalhando e sendo pagas pela Prefeitura. Também, reclamam da morosidade com que são executados os projetos pelos engenheiros; relatam que vereadores estão visitando obras do OP e falando às comunidades que foram eles que as conseguiram; levantam a questão da ética profissional dos fiscais de obras da Prefeitura e questionam sobre a organização e número de funcionários das Secretarias. Como o prefeito teve que ausentar-se pois “já tinha assumido outros compromissos”, as explicações são dadas pelos secretários que justificam alguns problemas em função de que “a secretaria está sucateada” ou que o “aspecto burocrático deixa muito a desejar, as coisas ficam emperradas”. Ao ser questionado sobre a realização de obras não previstas no Orçamento Participativo, o Secretário de Obras responde que “as obras não previstas no OP são obras de emergência ou são da parte dos 25% do Prefeito”, mas que o Prefeito “tem conhecimento de todas as obras da Secretaria de Obras”. Os coordenadores questionam a atitude, citando várias obras que estão sendo realizadas sem que tivesse havido discussão na comunidade. Elas não se enquadram como emergenciais. O Secretário do GAPLAN responde que “este dinheiro está fora do plano de investimentos, faz parte das rubricas especiais”.²⁰⁷

Posteriormente, em entrevista para este trabalho, o então secretário do GAPLAN afirma que “os 25% são integrantes do OP, tanto é que são apresentados e discutidos no CMOP, só que a iniciativa de proposição é do Executivo”. O que ocorria, ainda segundo o ex-secretário, é que “havia uma pressão grande dos

²⁰⁷ . Reunião de 14/09/1995, cfe. livro de Atas dos Coordenadores do OP 1995.

vereadores sobre o prefeito para a execução de algumas obras”.²⁰⁸ Sem a preocupação de localizar se as pressões por realização de obras por fora do OP, vinham dos vereadores, dos vários setores da Administração, ou de ambos, mas identificando o problema com a Administração, um participante do OP relata, em tom de desalento: “como o OP vai deslanchar, se a própria estrutura da prefeitura vai dando contra. Se os vereadores trabalhassem contra, tudo bem, a gente podia até entender, mas, a própria prefeitura, que tinha lançado a idéia”.²⁰⁹

No início do processo do OP a população reclamava direto para o técnico da Prefeitura que fiscalizava as obras, mas “isso não surtia resultado”, pois existia inclusive a desconfiança da população de que “o técnico pudesse estar sendo conivente com os problemas de qualidade de material”.²¹⁰ Isso tudo levou ao estabelecimento de uma sistemática de sempre se exigir a reclamação por escrito ao GAPLAN, que a remetia para a secretaria correspondente. Quanto à lentidão na elaboração dos projetos, o ex-secretário do GAPLAN elenca entre os motivos, além de um quadro técnico “pequeno e despreparado”, também a questão “do poder da tecnocracia”, o que fez com que se tivesse que trazer um técnico para o GAPLAN para poder “ter alguma referência”.²¹¹

Para CHAÚÍ, a contestação do discurso competente “pede outras falas” e não a troca de um técnico por outro, pois não se pode opor “à competência estabelecida uma outra, supostamente ‘mais competente’”. Para ela, a ideologia não é só o representar imaginário da realidade, é essencialmente “um corpo sistemático de representações e de normas que nos ‘ensinam’ a conhecer e a agir”. Por outro lado, saber é um trabalho, trabalho “para elevar à dimensão do conceito uma situação de não-saber”. Só há saber quando a reflexão (o saber) se dispõe a correr o risco de negar a si mesmo, de abrir-se ao novo, ao instituinte. Desse modo, a eficácia da ideologia se realiza por um duplo movimento: por “recusar o não-saber que habita a experiência” - recusa feita através do ocultamento das contradições e da exclusão de qualquer tentativa de interrogação - e; pela unificação do pensar, do dizer e da realidade, para obter a “identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem

²⁰⁸ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/79.

²⁰⁹ . Cfe. entrevista, em 26/11/98, com participante do OP.

²¹⁰ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/79.

²¹¹ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/79.

particular universalizada”, a imagem da classe dominante. Enquanto no saber as idéias são fruto de um trabalho, na ideologia elas assumem a forma de “conhecimento, isto é, de idéias instituídas”. Para manter-se, a ideologia só pode incorporar algo quando este já perdeu sua condição de instituinte, de fundador. O discurso competente é o discurso instituído, onde os “lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência”. Desse modo, esta segunda modalidade do discurso competente aparece como o “discurso neutro” onde, aparentemente, ninguém exerce poder pois este emerge da competência dos cargos e funções que, por acaso, estão ocupados por homens determinados”. (CHAUI, 1993 : 8).

No período seguinte, a proposta orçamentária foi entregue à Câmara. Enquanto alguns coordenadores se manifestam dizendo que agora o que falta são apenas placas do OP para colocar nas obras que estão sendo realizadas, outros reclamam que suas comunidades se mobilizaram, inclusive pagaram quotas-partes das obras e nada foi realizado. A partir daí, surgem várias propostas, dentre elas, uma, de se chamar a imprensa para denunciar que regiões estão sendo discriminadas pelo GAPLAN. Outra, que se faça um jornal, para distribuição nas comunidades, onde cada coordenador coloque livremente sua posição. Como saída para o impasse, o Conselho decide elaborar um jornal onde as várias posições pudessem ser colocadas. Por sugestão de um conselheiro, o CMOP solicita e o GAPLAN concorda, que este contribua financeiramente para o jornal, mas o mesmo não se viabiliza. Só no ano seguinte, já próximo às eleições municipais, um jornal é editado e distribuído às comunidades, entretanto, nos depoimentos, todos os conselheiros e coordenadores entrevistados expressam uma posição altamente favorável ao OP, mesmo aqueles que na reunião haviam proposto um jornal para denunciar o descompromisso da administração com suas comunidades.²¹²

Paralelamente a essas discussões, as reuniões dos coordenadores se desenvolvem em meio a informações um tanto quanto desencontradas em relação

²¹² . Na reunião do dia 30/05/96, o GAPLAN informou que havia contratado assessoria para produzir o jornal e que o mesmo já está sendo encaminhado, com as seguintes características: a) resgate do CMOP; b) depoimento dos conselheiros e coordenadores e; c) espaço do Prefeito.

ao projeto do OP na Câmara, bem como a debates sobre como os membros do OP deveriam se relacionar com os vereadores.

Coordenadores que acompanhavam os trabalhos da Câmara, relatam que “quando vamos lá, [os vereadores] falam completamente diferente do que aparece no jornal”. O Secretário do GAPLAN informa que houve uma reunião com o vereador João Itamar da Silveira (João da Bega) e que “ele nos explicou do que se tratava. Este ano está bem melhor do que no ano passado. Porque eles [os vereadores] estão colocando o dinheiro para a reserva de contingência e não para emendas”.²¹³ Para usar a reserva de contingência o Executivo necessita uma autorização da Câmara. Assim, toda vez que a Administração necessitasse de recursos precisaria do aval dos vereadores, o que demandava toda uma *negociação* entre os Poderes Executivo e Legislativo. Segundo um vereador da Frente Popular, esta medida, aliada ao fraco acompanhamento popular, em tese, abria possibilidades para aumentar a pressão clientelística de vereadores sobre a Administração.

Se em 1993, primeiro ano do OP em Florianópolis, nas suas instâncias as palavras-chave em relação a Câmara de Vereadores eram: *mobilizar, pressionar, ocupar, denunciar*, agora, no final de 1995, por ocasião do acompanhamento do projeto na Câmara, a postura dos membros do Orçamento Participativo em relação aos vereadores gera outros termos: *visitar, conversar, diplomacia, cordialidade*.

É elucidativa a polêmica que se deu em uma reunião de coordenadores do OP sobre que tipo de relação se deveria estabelecer com os vereadores. A partir da lembrança do Secretário do GAPLAN que “é muito importante as pessoas estarem indo lá na Câmara conversar com os vereadores”, enquanto vários coordenadores se manifestam no sentido de manter uma relação “cordial” com os Vereadores, (“Eu tenho ido sempre. Precisamos de mais diplomacia por parte da Comissão [de coordenadores].” “Eu, [e outros coordenadores] estivemos com o Sr. João [da Bega] e tivemos muita diplomacia sim.”), apenas um coordenador se posiciona por uma postura de independência e igualdade: “Não é nós que temos que servi-los, mas eles a nós. Se vamos lá é porque estamos exercendo a cidadania a que temos direito, pois foi nós que os elegemos”.²¹⁴

²¹³ . Reunião do dia 30/11/95, cfe. livro de Atas dos Coordenadores do OP 1995.

²¹⁴ . Reunião do dia 30/11/95, cfe. livro de Atas dos Coordenadores do OP 1995.

Entretanto, o embrião da mudança na concepção e conseqüente postura do OP, parece ter sido gestado há mais tempo. Já em maio de 95, um coordenador coloca, enquanto um avanço nas posições do Conselho, que agora nas relações entre o OP e os vereadores, “o que está existindo é forma de parceria, ou seja, *uma oferta* que a cidadania faz ao município, *uma sugestão*”.²¹⁵ Outro coordenador, também discorrendo sobre as relações do Conselho com a Câmara, afirma que já no segundo ano, “começou a se discutir e chegou-se a conclusão que nem mesmo o maior enfrentamento do mundo iria convencer os vereadores a adotar o OP, então tinha que ser um meio termo.” O problema, continua, agora enquanto lamento, “é que a *Administração Pública* pecou foi ter apostado tudo só na negociação e tenha esquecido da mobilização”.²¹⁶

Se a importância do primeiro relato está em sinalizar claramente o caminho a ser tomado, a do segundo, está em destacar que a responsabilidade da mudança em relação a Câmara, além de ter sido uma estratégia deliberada, deve ser remetida, não às instâncias do OP, mas à Administração. Isto mostra, mais uma vez, a postura de não mobilizar a população para não ter que enfrentar a Câmara, a vinculação e a falta de autonomia do CMOP frente à Administração.

É também nesse período que se iniciam os debates sobre a *institucionalização do Orçamento Participativo*. O GAPLAN informa aos coordenadores que fará reuniões nas Coordenadorias regionais para discutir a institucionalização. Nos registros das reuniões, tanto dos Coordenadores como do Conselho do OP, a partir de outubro/95 e principalmente no decorrer de todo o ano de 1996, um dos assuntos predominantes é sobre o andamento da coleta de assinaturas para, via projeto de Lei de origem popular, institucionalizar o OP. Em fevereiro de 1996, o GAPLAN anuncia no CMOP que o parecer que solicitara sobre a constitucionalidade do OP já “passou pela Procuradoria e ficou tudo certo”. Todavia, no informe é omitido que o parecer da Procuradoria considera que a institucionalização da participação popular “seria mais um mecanismo de engessamento do processo”.²¹⁷ Entre as entidades do movimento comunitário, a

²¹⁵ . Entrevista do Coordenador do OP e assessor do GAPLAN Raul Fitipaldi ao Boletim do Sindicato dos Bancários n.º 298 de 03/05/95. Grifos nosso.

²¹⁶ . Cfe. entrevista com participante do OP em 24/11/98. Grifos nosso.

²¹⁷ . Em 18 de janeiro de 1996 o GAPLAN enviou ofício ao Procurador geral do Município solicitando parecer jurídico sobre a institucionalização do OP. Na resposta, a Procuradoria, após algumas

UFECO, que reúne cerca de noventa associações, posicionou-se contra e decidiu não participar da campanha da institucionalização. O MUCOF, formado a partir de um grupo de oposição dentro da UFECA e que agrega cerca de cinquenta associações, apoiou a campanha.

No Conselho Municipal do Orçamento Participativo - CMOP, a primeira reunião da gestão 95/96 ocorreu em fevereiro de 1996. Na abertura, o Secretário do GAPLAN faz um relato da situação da Prefeitura após as enchentes do final de 1995.²¹⁸ Segundo ele, até aquele momento, ainda não se sabe ao certo em quanto as enchentes afetarão as obras do OP, mas haverá um impacto. "A situação financeira da Prefeitura já não era boa, agora está pior". Os conselheiros questionam sobre que ação política a Prefeitura está fazendo em relação aos governos Federal e estadual e propõe a mobilização das comunidades para pressionar por verbas. Ao mesmo tempo, reclamam que, afora os problemas causados pelas chuvas de dezembro, ainda há várias pendências e não cumprimento, por parte do executivo, de obras do OP de 1994 e 1995. A partir do questionamento de "Qual a política de reconstrução?", reafirmam que qualquer discussão sobre o Plano de Investimentos tem que ser realizada no Conselho.

O mês de março passa com o CMOP tentando encaminhar a coleta de assinaturas para a emenda popular sobre a institucionalização do OP. Concomitantemente aos relatos de maiores ou menores dificuldades na coleta de assinaturas, se debate também sobre de quem é a responsabilidade da campanha.²¹⁹ Nos meses seguintes, o debate - que algumas vezes toma quase todo

considerações, afirma que: "Dessa forma, nada impede, ou melhor, a comunidade deve efetivamente participar da discussão orçamentária. Entretanto, *concessa venia*, o projeto apresentado não apresenta mecanismos para a sua consecução, somente tornando compulsória a participação da Comunidade, deixando, muito vagamente (art. 6º, parágrafo 1º), que a metodologia seja definida anualmente." Alegando a inexistência de literatura sobre Orçamento Participativo e objetivando um melhor embasamento do parecer, a Procuradoria fez uma consulta ao Procurador geral do Município de Porto Alegre. "Desse contato, restou evidente a necessidade da participação popular, entanto, sem a obrigatoriedade da lei, posto que seria mais um mecanismo de engessamento do processo orçamentário. A própria capital gaúcha, repita-se, pioneira no assunto, não institucionalizou a participação popular no processo orçamentário." (Parecer n.º 023/96 da Procuradoria Geral do Município de Florianópolis).

²¹⁸ . Em dezembro de 1995 Florianópolis sofreu uma de suas maiores enchentes. Os custos para a recuperação da cidade foram estimados em R\$ 4.500,000,00.

²¹⁹ . Pelos registros nas atas do CMOP e dos Coordenadores do OP, a campanha pela institucionalização foi pensada e viabilizada pelo esforço do GAPLAN. Nas reuniões do OP, o tema sempre era pautado a partir de demanda do GAPLAN. Seja para cobrar a posição das regiões na coleta de assinatura ou para apresentar material de publicidade (vídeo, folders etc.) ou ainda para

o tempo das reuniões - avança dentro do Conselho, com os conselheiros, agora já incorporando a campanha, cobrando o engajamento das outras secretarias da Prefeitura além do GAPLAN.

Frente às crescentes dificuldades em concretizar as obras do OP, com os recursos sendo canalizados para outras tarefas da Prefeitura, principalmente em função das enchentes, paulatinamente, um consenso parece ir se formando entre os envolvidos no OP: *somente garantido em lei as obras seriam executadas*.²²⁰ Durante boa parte de 1996, a questão da institucionalização envolve e domina de tal forma o Conselho que a Coordenação do CMOP, ao remeter correspondência aos delegados, conselheiros e coordenadores numa tentativa de conter o esvaziamento das reuniões, evoca as responsabilidades dos membros do OP, não sobre o Plano de Investimentos, mas em relação a “encaminhar um abaixo-assinado para coleta de 10 mil assinaturas”. Afinal, lembra a Coordenação, “estamos em plena CAMPANHA PELA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO”.²²¹

No tocante à competência do CMOP e do Orçamento Participativo como um todo, em relação a outras esferas institucionais, uma correspondência da Coordenadoria da região XI remetida ao CMOP, reflete os conflitos nesta mediação. A Coordenadoria solicita ao CMOP, “para que interceda perante a FATMA”, em função do embargo de obra por aquela fundação, justificando que “esta obra pertence ao Orçamento Participativo elaborado pelo CMOP de 95, e a não execução da mesma, dada sua importância para a comunidade, prejudica em muito a imagem do processo, justo numa hora histórica para a nossa cidade, na qual estão se juntando assinaturas para a INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO”. A correspondência, datada de 21/03/96, além de vincular à

propor novas ações, a iniciativa era sempre do GAPLAN. Aos conselheiros cabia quase que tão somente a coleta de assinaturas. O diálogo ocorrido na reunião do CMOP em que foi apresentado o vídeo produzido para o lançamento oficial da campanha é ilustrativo. Após a apresentação do vídeo e explanação sobre o lançamento, ao questionamento de um conselheiro “Seria importante o CMOP se pronunciar, [no ato do lançamento da campanha] afinal não é uma promoção nossa? um técnico do GAPLAN responde: “ninguém havia pensado nisto antes. Se o CMOP vai falar, deveria discutir quem vai falar, o que vão falar...”. (Reunião do dia 14/03/96, cfe. Ata do CMOP).

²²⁰ . A partir de um debate e muitas reclamações sobre o não andamento das obras, um técnico do GAPLAN se expressa, sintetizando qual deveria ser a tônica do CMOP no período “Se as obras não estão saindo, devemos ver onde está o problema, e garantir o OP como Lei.” (Reunião do dia 11/04/96, cfe. Ata do CMOP).

²²¹ . Cfe. correspondência da Coordenação do CMOP para delegados, conselheiros e coordenadores em 19/04/96.

questão da institucionalização, sugere que por ser obra do OP estaria acima de qualquer outra legislação, inclusive ambiental.

Entretanto, a partir das dificuldades financeiras da Prefeitura - em função das enchentes ou apenas agravadas por elas - em viabilizar as obras do OP, a medida que o ano de 1996 avança, outro debate toma corpo no Conselho. Alguns conselheiros defendem a retomada das obras do OP nas regiões e não apenas o projeto de reconstrução da cidade que a Prefeitura está encaminhando. Outros, apoiam o programa de reconstrução do Executivo. A polêmica atinge inclusive o Executivo quando, em reunião do CMOP, o próprio Coordenador do Orçamento Participativo - responsável do GAPLAN junto ao OP - se posiciona no sentido que “devemos lutar em cima das obras do OP/96, que de fato seja cumprido o OP/96” e propõe que “a Prefeitura apresente um calendário de trabalho”.²²²

Em algumas ocasiões, no interior do Conselho, o debate “reconstrução da cidade X obras regionais do OP” se coloca como se houvesse uma oposição irreconciliável entre as duas diretrizes. Assim, um conselheiro “apoia a reconstrução, principalmente quando está sendo executada obras prioritárias no centro, exemplo Mauro Ramos que é uma avenida usada por todos”. Outro, “defende a garantia do *processo de participação* e as obras prioritárias da região e a cobrança da Prefeitura para as obras”.²²³ De todo modo - irreconciliável ou não, reconstruir ou regionalizar -, a decisão do Executivo - e isto é o que importa frisar - não foi discutida ou mesmo informada aos conselheiros do OP. Correspondência datada de 09/05/96, remetida pelo CMOP ao Prefeito, Vice, Colegiado e Conselho Político da Frente Popular, cobra do Prefeito que o mesmo cumpra sua promessa (feita em reunião anterior) de que “quaisquer mudanças no Plano de Investimento seria levado ao CMOP para serem socializadas e discutidas”. Os conselheiros se sentem traídos pelo Prefeito, pois apesar da palavra empenhada, “fomos surpreendidos [...] com notícias veiculadas nos jornais onde o Sr. Prefeito declarou que, devido as obras de recuperação da cidade várias obras do OP seriam sacrificadas”. Encerram a correspondência com uma interrogação e um lembrete: “O OP, embora sendo Plano de Governo, é para o Executivo tão importante quanto para a população? Não se esqueçam que estamos em ano eleitoral e repudiamos as práticas clientelistas e fisiológicas”.

²²² . Reunião do dia 11/04/96, cfe. Ata do CMOP.

Desse modo, via OP, havia uma proposta coletiva de construção e ela foi desconstruída de forma não coletiva, unilateral, só pelo Executivo. Note-se que o CMOP não queria apenas garantir as obras das regiões, mas também e fundamentalmente, o “processo de participação”.²²⁴ Assim, para além das aparências - como a grande polêmica “reconstrução da cidade X obras regionais” -, o essencial dizia respeito à permanência ou não do *caráter deliberativo do Conselho do Orçamento Participativo* sobre as obras de investimento. Neste sentido, já em março, o CMOP oficializa suas preocupações ao Prefeito, afirmando que espera, “em caso de absoluta necessidade de alguma mudança no Plano de Investimentos, receber do Poder Executivo proposta formal para que possamos democraticamente levar o debate às regiões e assim *manter o caráter deliberativo do Conselho*”.²²⁵

Como desdobramento de todo o embate, é aprovado, por unanimidade, no CMOP um documento reconhecendo que se vive uma “fase de crise do processo” e que pretende retomar a) a discussão sobre necessidade da auto-gestão do CMOP em relação GAPLAN, enfatizando que “O Conselho assuma a condução do processo, deixando para o GAPLAN a função técnica de assessoramento que lhe é de competência regimental, a fim de que seja, como deve ser, do próprio Conselho a direção política nesta fase de crise do processo”; b) propõe que se realizem reuniões urgentes do CMOP, com o Conselho Político da Frente Popular, para que o CMOP “coloque com clareza para essa instância, a responsabilidade política histórica que o Conselho da Frente tem, no sentido de defender, mais que ninguém, perante o seu secretariado, um projeto que, como o Orçamento Participativo, foi compromisso fundamental na campanha do atual Governo Municipal” e com o Colegiado do Governo para que “de uma vez por todas, os Secretários, coloquem as claras, a real situação financeira do Município, sem nenhum tipo de maquiagem, para não continuar ‘embarrigando’ problemas, que com a intervenção deste Conselho, [CMOP] num diálogo, franco e aberto, talvez possam ser amenizados, ou mesmo resolvidos.” e; c) coloca como pré-condição, para que se realizem as assembléias da escolha dos novos delegados para o OP 96/97, que haja avaliações regionais do processo do OP.²²⁶

²²³ . Reunião do dia 02/04/96, cfe. Ata do CMOP. Grifo nosso.

²²⁴ . Cfe. correspondência do CMOP ao Prefeito Municipal datada de 09/03/96.

²²⁵ . Cfe. correspondência do CMOP ao Prefeito Municipal datada de 28/03/96. Grifo nosso.

²²⁶ . Reunião do dia 25/04/96, cfe. Ata do CMOP.

Para o ex-secretário do GAPLAN, a necessidade do CMOP ter que dirigir-se a um fórum de partidos (Conselho da Frente Popular) significa, sobretudo, que o Conselho do OP não conseguia mais espaço para discutir com o Governo. “Foi aos partidos porque não tinha mais diálogo com o governo”.²²⁷

Na preparação da reunião com o Colegiado de Governo, os conselheiros elaboraram uma pauta abrangente, onde pretendiam debater várias questões de fundo da Administração,²²⁸ como por exemplo, a) a situação das finanças municipais, - questionando as despesas do Executivo e Câmara com passagens, diárias e congressos; o custo da limpeza pública (Comcap) e dos grandes eventos (carnaval) que dariam prejuízo à Prefeitura; a situação do dissídio e das distorções salariais no funcionalismo municipal e sugerindo levar ao conhecimento público a relação dos devedores da dívida ativa; b) a viabilização das obras do OP, - propondo que as dívidas de IPTU de pessoas das comunidades e das empresas fossem trocadas, respectivamente, por mão-de-obra e material para obras do OP; c) ter um posicionamento claro do Executivo em relação a reconstrução da cidade - de onde está saindo o dinheiro / interferência nas verbas destinadas ao OP e sobre o pagamento da Prefeitura para empreiteiras em obras mal feitas. Finalizando, os conselheiros enfatizam que querem “o compromisso político [do Executivo], que as obras na cidade passem pela discussão no conselho”.²²⁹

Frente à proposta do GAPLAN de rediscutir, *individualmente*, com os conselheiros de cada região, uma nova ordem de prioridades para as obras do OP, o CMOP reage e mantém sua posição de que as prioridades foram escolhidas e votadas pelas comunidades e não podem ser alteradas unilateralmente (pelo Executivo) ou mesmo pelos conselheiros e propõe que se a Prefeitura pretende alterar o orçamento, que “seja trazida a proposta para o debate”.²³⁰

Em meados de maio/96, em plena crise no OP, entre o Executivo e o CMOP, o Movimento União Comunitária de Florianópolis - MUCOF solidariza-se com o CMOP, afirmando a luta comum “pela implementação das obras previstas no Plano

²²⁷ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/79.

²²⁸ . Ao contrário do CMOP 93/94, que praticamente não se envolveu em outras questões que não as das obras regionais, em 1996, além da campanha de institucionalização, o CMOP 95/96 ampliou o leque de debates em relação com o Executivo.

²²⁹ . Reunião do dia 02/05/96, cfe. Ata do CMOP.

²³⁰ . Reunião do dia 16/05/96, cfe. Ata do CMOP.

de Investimentos de 1996". Exige "da Administração Municipal passos à frente", no sentido de "combater privilégios, moralizar e tornar eficiente a máquina administrativa e inverter prioridades na sociedade" e, finalmente, defende a "autonomia e o caráter deliberativo" do CMOP.

Com o aprofundamento e a conseqüente necessidade de superação das divergências entre o Executivo e o Conselho do OP, as agendas das reuniões do CMOP deixam de ser dominadas pela discussão de como encaminhar e coletar assinaturas para a institucionalização e se constituem em roteiros para sair da crise. O Executivo, através do GAPLAN, aceita "dar início as obras pela hierarquia das obras listadas pelas regiões", mas insiste que o CMOP deva iniciar imediatamente a convocação da primeira rodada de assembléias para o OP 96/97. O Conselho aceita, mas cobra "o documento escrito do Executivo sobre a situação financeira do OP, seu compromisso com o processo e que a proposta trazida pelo Executivo é insuficiente".²³¹

Em função do envolvimento do Secretário de Finanças na greve do funcionalismo municipal, o GAPLAN solicita um prazo maior para a entrega por escrito de documento e propõe discutir a metodologia e o calendário do OP 96/97.²³² Foi criado, em comum acordo entre o Executivo e o CMOP, um calendário trimestral de obras, sendo que "o primeiro foi cumprido e o segundo não deu mais, aí desandou tudo".²³³ O Conselho forçou e conseguiu iniciar uma reunião com o prefeito, que na ocasião "fez o discurso e saiu",²³⁴ criando-se assim uma situação muito estranha pois, conforme o ex-secretário do GAPLAN, de um lado,

havia um Conselho que tinha amadurecido politicamente e queria que as suas prerrogativas fossem respeitadas e, de outro, havia um governo ainda zozno com a situação da cidade e já com boa parte de suas energias voltadas, não para a administração, mas para o processo eleitoral em si. Então, tem esse Conselho [do OP] que decide e tem esse Governo que não tem como dizer que não decide, mas que nesse momento foge do Conselho, tenta não discutir com o Conselho, tenta fugir dos conflitos. E a responsabilidade de relação não é mais do Governo e sim só de um setor do Governo. Fica uma situação muito dramática, no sentido de que não havia um canal sério de conversação entre o Governo e o Conselho. O Governo

²³¹ . Reunião do dia 24/05/96, cfe. Ata do CMOP.

²³² . O documento foi solicitado à Secretaria de Finanças em 09 de maio e na resposta, datada de 03 de junho, a Secretaria informa que mensalmente repassa cerca de 710 mil reais para a Câmara de Vereadores; 300 mil reais para os precatórios e 1.200 mil para limpeza urbana. Além de ter repassado 700 mil para as festividades carnavalescas e 300 mil reais para o *Revellion* das Luzes que aconteceu em parceria com a iniciativa privada.

²³³ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

²³⁴ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

não decidia nada. Talvez dramático não seja a palavra correta e sim lastimável, pois chegou-se a um nível tal de construção da cidadania que não merecia esse desfecho.²³⁵

O ex-vice-prefeito aponta, como um dos pontos mais positivos do OP, a “descoberta que as pessoas faziam de que elas podiam resolver muita coisa se elas se mobilizassem, se tivessem organização”. Como ponto negativo, contabiliza o “enorme esforço que se teve que fazer para conciliar as várias posições dentro do governo”. Para o então vice-prefeito, tanto ele quanto o Secretário de Finanças,²³⁶ “perceberam com muita antecedência as dificuldades financeiras da Prefeitura” e a partir daí, “tentou-se sensibilizar e mobilizar o governo para o principal, que era o OP” mas, infelizmente, “cada um queria fazer o seu projeto”. Era como se o governo “fosse um time de futebol que entra em campo e cada um dos onze jogadores leva sua bola e joga sozinho. Ninguém se sentia seguro”.²³⁷

O Conselho, demonstrou um elevado grau de maturidade política pois, além de colocar-se como guardião dos princípios do Orçamento Participativo (insistindo no caráter deliberativo do CMOP e na tomada de decisões coletivas) e preocupar-se com questões mais amplas que as das obras (querendo conhecer as fontes de despesas e receitas e propondo alternativas) foi ainda, buscar fóruns mais amplos, como o Conselho da Frente Popular, quando não obtinha mais respostas na administração (ampliando sua capacidade de diálogo e disputa do projeto).

O Governo Municipal, ao demonstrar descaso em relação ao OP (não comparecimento a reuniões); ao desconstruir unilateralmente uma proposta construída coletivamente (refazendo, sem o aval do CMOP, prioridades); ao não conseguir justificar o caráter emergencial de obras (realizando-as por fora do OP e utilizando os 25%); ao não conseguir dar respostas a altura que o momento exigia (encurralando-se e perdendo a capacidade de diálogo) mostrou, mais do que a falta de coordenação política ou vácuo de poder, que a lógica da burocracia e da tecnocracia é incompatível com a idéia de uma cultura-administrativa efetivamente pública.

O esvaziamento das reuniões do Conselho do OP, no decorrer da experiência do Orçamento Participativo em Florianópolis, pode ser observado na **Figura 7**,

²³⁵ . Cfe. entrevista com o ex-secretário do GAPLAN em 12/11/97.

²³⁶ . No início da gestão, o vice-prefeito assumiu a Secretaria de Finanças, cargo que ocupou até a metade do mandato.

²³⁷ . Cfe. entrevista com o ex-vice-prefeito em 20/12/98.

comparando-se os dados, relativos à ausência dos conselheiros e o percentual médio de regiões representadas nas reuniões, nos processos do OP 93/94 (**Anexo X e XI**), com os do OP 95/96 (**Anexo XII e XIII**).

Figura 7

Participação de Conselheiros e das Regiões no CMOP

	OP 93/94	OP 95/96
% médio de regiões representadas nas reuniões	74,7	61,6
% de conselheiros que não compareceram a nenhuma reunião do CMOP	6,4*	21,9**

* Calculado sobre o total de 47 conselheiros pois a região IV só elegeu três delegados (**Anexo XI**).

** Calculado sobre o total de 35 conselheiros pois a região I só elegeu dois delegados e a região IV não elegeu delegados (**Anexo XIII**).

De todo modo, mesmo com o crescente esvaziamento do CMOP e com os conselheiros, coordenadores e delegados, principalmente no OP 95/96, reclamando das dificuldades em mobilizar suas comunidades, foram eles os responsáveis por levar quase um quinto dos presentes nas assembléias do OP 96/97. Na pesquisa com os participantes das assembléias do OP 96/97, 45,74% souberam da realização da assembléia pela comunidade (amigos, parentes, vizinhos etc.); 18,09% dos participantes souberam através dos representantes do OP (delegados, conselheiros e coordenadores) e apenas 9,57% pelas entidades da comunidade. Mesmo considerando-se que entre os amigos, parentes e vizinhos, (item comunidade) se encontrem dirigentes de entidades, os mesmos não foram identificados enquanto tal, o que pode indicar a pouca representatividade das direções de entidades. Também, o fato de que menos de 10% dos presentes nas assembléias do OP 96/97, terem sido convidados pelas entidades locais, pode significar o pouco interesse ou a baixa capacidade de mobilização dessas entidades em relação ao OP. Os dados da pesquisa contrastam com a análise feita pelo GAPLAN sobre a força das entidades comunitárias e sua importância para a consolidação do Orçamento Participativo, análise que levou à alteração do método no tocante a eleição de delegados.

Sintetizando o OP no período 1995/96, pode-se concluir que este se caracterizou (para o Conselho do OP e as Coordenadorias Regionais) pelas disputas por espaços políticos dentro e entre suas instâncias, acrescidas de um enfrentamento quase que permanente com a Administração. Diferentemente do período 1993/94, quando as divergências entre os participantes do OP e o Executivo se deram mais em nível de CMOP agora, tanto o conteúdo das críticas, como a quem elas eram dirigidas, não permitiam que as mesmas se solucionassem no âmbito do GAPLAN e participantes do OP. Neste sentido, a crise entre o Governo e o OP extrapola a esfera de ter mais ou menos recursos para obras, para situar-se como uma *crise de credibilidade*, em pelo menos dois - transparência administrativa / gestão democrática e participação popular / cidadania - dos quatro eixos do Programa de Governo da Frente Popular. Há momentos em que a necessidade da campanha para a institucionalização do OP é reafirmada, não para precaver-se apenas de um eventual novo governo contrário à participação popular, mas como garantia sobre a maior ou menor virtuosidade do atual governo. “Nitidamente, no último ano. [...], não se tinha muita clareza de institucionalizar para prevenir-se de um futuro governo contra o OP, mas o pessoal sempre colocava que se deveria institucionalizar para ter força para poder enfrentar as próprias intrigas internas da prefeitura”.²³⁸

Contraditoriamente, o mesmo espaço temporal em que o OP consegue alçar-se como uma esfera com maior autonomia em relação ao Poder Executivo, é também o espaço onde suas relações com o Poder Legislativo se tornam mais dependentes. Consolidando uma tendência já expressa e perseguida pelo GAPLAN desde 1993/94, o OP é concebido agora como uma oferta, uma sugestão à Câmara. A nosso ver, é bastante provável que a mudança de postura em relação à Câmara de Vereadores tenha contribuído, ao menos em parte, para o deslocamento e aumento da pressão dos participantes do OP sobre a administração.

Em função da proximidade das eleições municipais e dos interesses político-partidários que ela carrega, o período se caracteriza pela maior pressão dos vereadores por obras, de preferência não incluídas no Plano de Investimento do OP, em suas bases eleitorais.

Finalmente, há que considerar o formidável impacto das enchentes ocorrida em final de 1995 e suas conseqüências para a administração da cidade.

²³⁸ . Cfe. entrevista, em 26/11/98, com participante do OP.

1996/97

No processo do OP 1996/97, na rodada única de assembléias, iniciadas no dia 08 e encerradas no dia 24 de julho, (**Figura 8**) compareceram 1.616 pessoas, sendo eleitos 161 delegados e cadastradas 96 entidades.

Figura 8

Número de participantes/entidades e delegados eleitos, por região no OP 96/97

Região	n.º de participantes na rodada única	n.º de entidades cadastradas	Delegados eleitos pelas assembléias
I	28	1	3
II	28	3	3
III	96	4	10
IV	10	-	1
V	124	6	12
VI	61	3	6
VII	266	8	27
VIII	147	7	15
IX	194	10	19
X	198	10	20
XI	125	10	12
XII	284	20	28
XIII	55	8	5
TOTAL	1.616	96	161

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis

Comparando-se os dados relativos a participação de pessoas e de entidades cadastradas, nos processos do OP de 1993/94 e 1996/97, (**Figura 9**) verifica-se que, enquanto a participação de pessoas teve um crescimento de 48,4%, o do número de entidades cadastradas chegou a 108,7%.

Descartando-se a hipótese de que, no curto período de quatro anos (1993-96), um número significativo de entidades comunitárias tenham sido criadas, é bastante provável que o aumento de entidades cadastradas nas assembléias do OP seja consequência da mudança nos critérios de eleição de delegados no Orçamento Participativo.

Figura 9

N.º de Participantes e de entidades cadastradas nos OP 1993/94 e 1996/97

	A OP 1993/94	B OP 1996/97	Aumento B/A (%)
n.º de participantes	1.089*	1.616	48,4
n.º de entidades cadastradas	46	96	108,7

* Considerou-se apenas o n.º de participantes da 1ª rodada de assembleias.

Se no OP 1993/94, cada entidade cadastrada indicasse um delegado, em um total de 154 delegados (108 eleitos pelas assembleias e 46 indicados pelas entidades) o percentual de delegados de entidades chegaria a 29,9%. Já utilizando-se o mesmo raciocínio para o OP 1996/97, em um total de 257 delegados (161 eleitos pelas assembleias e 96 indicados pelas entidades) verifica-se que o percentual aumenta para 37,4%.

Também a escolha de prioridades pelas regiões, comparando-se as do OP 1993/94 (**Figura 4**), com as do OP 1996/97, (**Figura 10**) apresentou alterações significativas (**Figura 11**). Diferentemente de 1993/94, quando sete (50,5%) das doze regiões, elegeram o item saneamento como primeira prioridade, agora apenas três regiões (25,0%) mantiveram saneamento como primeira prioridade.

Figura 10

Prioridades por região, escolhidas na rodada única de assembleias do OP 96/97

Regiões	1ª prioridade	2ª prioridade	3ª prioridade	4ª prioridade
I	Pavimentação	Lazer e M. amb.	Educação	Saneamento
II	Educação	Saúde	Saneamento	Lazer e M. ambiente
III	Saneamento	Habit. E Urb.	Educação	Saúde
V	Saneamento	Pavimentação	Saúde	Educação
VI	Educação	Saúde	Pavimentação	Saneamento
VII	Pavimentação	Educação	Saúde	Saneamento
VIII	Pavimentação	Educação	Saneamento	Lazer e M. ambiente
IX	Pavimentação	Educação	Saneamento	Saúde
X	Saúde	Pavimentação	Educação	Transporte
XI	Lazer e M. amb.	Educação	Saneamento	Saúde
XII	Educação	Pavimentação	Saneamento	Saúde
XIII	Saneamento	Pavimentação	Educação	Saúde

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis - 1996.

Figura 11

Comparativo, em pontuação e percentual, das prioridades escolhidas pelas regiões nos OP de 1993/94 e 1996/97

OP 1993/94			OP 1996/97		
Prioridade	Pontuação	Demanda (%)	Prioridade	Pontuação	Demanda (%)
Saneamento	39	32,5	Educação	33	27,5
Pavimentação	29	24,1	Pavimentação	30	25,0
Educação	20	16,6	Saneamento	25	20,8
Saúde	15	12,5	Saúde	19	15,8
Lazer e M. amb.	13	10,8	Lazer e M. amb.	12	10,0
Habitação	04	03,3	Habitação	03	02,5
Outros	-	-	Transporte	01	00,8
Total		100,0	Total		100,0

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis - 1996.

Elaboração: Roberto Luiz Colaço²³⁹

A análise dos dados disponíveis mostra: a) além da espetacular queda da prioridade saneamento, tanto como primeira prioridade - de sete para três vezes -, quanto na demanda geral, onde passa de 32,5% em 1993/94 para 20,8% em 1996/97; também a b) ascensão do item educação, não tanto enquanto primeira prioridade (passou de duas para três vezes), mas pelo seu incremento enquanto demanda geral, passando da terceira posição (16,6%) em 1993/94 para ser eleita a prioridade percentualmente mais demandada (27,5%) em 1996/97, superando os itens pavimentação e saneamento.

Uma inferência possível, mesmo que insuficiente pela ausência de comparativo entre valores financeiros aplicados em cada item, é que, atendidas demandas básicas, como saneamento e pavimentação, as comunidades, no decorrer do processo, passaram a buscar outras, como educação e saúde. Se verdadeiro, tal pressuposto tem como conseqüência a constatação de que o OP contribuiu decisivamente para atender o eixo inversão de prioridades do Programa de Governo. Outra leitura é que, não atendidas as expectativas iniciais de resolver os problemas de saneamento, as comunidades voltaram-se para outros itens como educação. Entretanto, uma terceira hipótese, que me parece a mais plausível, é que

²³⁹ . O cálculo da pontuação geral obtida por cada prioridade foi elaborado atribuindo-se pesos (quatro à primeira prioridade; três à segunda; dois à terceira e um à primeira prioridade).

a mudança na hierarquização das prioridades esteja relacionada ao ingresso de setores sociais da “classe média” e a exclusão de setores “populares”, conforme mostraram os dados da pesquisa.

Assenta-se aqui a possibilidade de uma reflexão, de modo genérico, sobre as várias experiências de participação da sociedade nos orçamentos estatais (públicos) e, especificamente, sobre a do OP de Florianópolis.

A questão pode ser colocada partindo-se da premissa de que, a uma dada mudança na base (perfil dos participantes) formuladora das demandas, mudam as demandas formuladas. Em sendo verdadeira, tal premissa impõe limites à abrangência (caráter universalizante) dos Orçamentos Participativos. E, se por um lado, este limite não deslegitima as deliberações ali tomadas, por outro, confirma a existência de formas de seletividade em seu interior. Voltamos aqui à questão formulada no capítulo teórico (capítulo 2): O que diferencia a seletividade processada pelo Estado Capitalista da que ocorre nos Orçamentos Participativos? A resposta, a nosso ver, não está no fato de uma instituição conter formas de seletividade. Na verdade, a seletividade - seja em forma de sistemas fechados como em LUHMANN, seja em forma de eclusas que regulam o acesso dos fluxos comunicativos como em HABERMAS - é constitutiva das instituições. Portanto, o elemento central distintivo das duas formas de seletividade está contido no fato de, nos processos dos Orçamentos Participativos, a *seletividade ser pública*. Se, além de *pública*, for *democrática*, é condição suficiente para credenciá-lo como formador de uma nova *esfera pública democrática*.

É provável que a não concretização das plenárias temáticas,²⁴⁰ provocou uma pressão pela incorporação destes temas nas plenárias regionais. De todo modo, evidencia-se - como limite e possibilidade aos processos de Orçamentos Participativos - a necessidade de construção de critérios cada vez mais universais, ampliando-os de forma a funcionarem como sensíveis sensores da *opinião pública*.

A primeira reunião do CMOP 1996/97, ocorreu em 01/08/96 com a presença do Secretário de Finanças da Prefeitura, que fez uma explanação sobre os impostos e taxas que formam a receita da Prefeitura e sobre a debilidade financeira do

²⁴⁰ . Em Porto Alegre, atualmente cinco temas são discutidos nas plenárias temáticas: a) transporte e circulação; b) saúde e assistência social; c) educação, cultura e lazer; d) desenvolvimento econômico e tributação e; e) organização da cidade e desenvolvimento urbano.

Executivo, causada pelas enchentes. Vários conselheiros se manifestaram, enfatizando a necessidade de se ter dados claros sobre as finanças. Um, discordando do Secretário, afirmou em desabafo que “se não tivesse a enchente seria outra a desculpa. Porque, ao invés de gastar todo o dinheiro que foi neste jornal [sobre o OP] com este tipo de papel colorido etc. nossas obras não são feitas e a Prefeitura nem quis nos atender, na época não nos atendiam e as pessoas da Comunidade nos imprensavam na parede”.²⁴¹

Na reunião seguinte, os “conselheiros pedem a presença dos Secretários e Prefeito na reunião do CMOP”, pois querem saber deles a real situação financeira do Município e quais obras vão ser executadas. Entretanto, o representante do GAPLAN, diz que “não podemos estar sempre chamando o Prefeito para resolver o que temos que resolver. O CMOP anterior convocou uma reunião com o Prefeito para discutir como ficava a parte de investimentos após a destruição da Cidade pelas chuvas”, e insiste que, na maior parte das vezes, as questões se resolvem com os técnicos da PMF, pois “até agora a decisão é que todas as obras sejam realizadas até o fim de 1996”. O único impecilho é, segundo ele, “que não tem dotação orçamentária”.²⁴²

Os participantes do OP entrevistados, foram unânimes, tanto na avaliação de que, no último ano faltou transparência à Administração na questão das finanças, quanto ao motivo da mesma: as eleições municipais. Concordam, também, que na tentativa de fazer alianças eleitorais, a Administração “encobriu” ou “foi mansa demais” na denúncia da falta de auxílio federal e estadual para a reconstrução da cidade. “Eles [a prefeitura] sacrificaram o OP e deixaram a gente sem informações, queimando lideranças, foi inadmissível, foi criminoso o que eles fizeram”.²⁴³

Na apresentação ao CMOP da proposta orçamentária preliminar para 1997, (**Anexo XIV**) o Executivo fez um relato das receitas e despesas dos exercícios de 1994 e 1995 e a previsão para 1997. Como foi constatado que havia um erro (as despesas de 94 e de 95 ultrapassam 100%) vários conselheiros se manifestaram no sentido que era “necessário conhecer os dados retroativos para poder entender a

²⁴¹ . Reunião do CMOP, cfe. Ata do dia 01/08/96. O jornal a que o conselheiro se refere foi deliberado em reunião anterior e fruto de intensa polêmica no Conselho (ver nota anterior).

²⁴² . Reunião do CMOP, cfe. Ata do dia 08/08/96.

²⁴³ . Cfe. entrevistas, entre os dias 24 a 26/11/98, com participantes do OP.

receita/despesa para 97. É preciso esclarecimento para realizar o orçamento” ou, “não podemos fazer um orçamento com um estouro de 19%”. A discussão foi suspensa e formou-se uma equipe do CMOP para verificar junto à Secretaria de Finanças os dados financeiros reais da Prefeitura. Poucos dias depois, na campanha eleitoral, o candidato Vinícius Lumertz (Coligação PFL - PL - PSC - PSL) denuncia em seu programa que a Administração Popular tinha um rombo orçamentário de 20%.²⁴⁴

Se, na Administração, o quadro de dificuldades financeiras no período eleitoral gera informações desencontradas e um clima de desalento, entre os conselheiros e delegados a proximidade das eleições municipais transforma o CMOP num espaço privilegiado para o surgimento de propostas eleitoreiras. Numa delas, o proponente, se eleito vereador, promete lutar para que “cada vereador ceda uma vaga de assessor para ser ocupada por membros do Conselho do OP”; para que o novo prefeito coloque “três cargos para serem ocupados pelos coordenadores do OP” e ainda, entre outras muitas, promete lutar para que cada secretaria da administração pública municipal coloque “um cargo em comissão para ser ocupado por delegados do OP”.²⁴⁵ No total, seriam criados ou colocados à disposição do OP trinta e seis cargos públicos. O inusitado fica por conta, não apenas da proposta em si, mas também, e principalmente, das manifestações de apoio que recebeu entre os participantes do Orçamento Participativo.

Neste período, o GAPLAN relata que “até o momento já foram coletadas 6.287 assinaturas e a data prevista para o encerramento da coleta é 15 de outubro”. Propõem-se continuar com a experiência de coleta junto aos locais de treinamento para votação em urna eletrônica, pois um dos problemas constatados foi que, normalmente, as pessoas não carregam seus títulos de eleitores.

Todavia, nas reuniões do OP 96/97, mesmo estando na reta final da campanha de institucionalização, este não foi o tema dominante. Seja sobre dúvidas ou divergências em relação aos números dos orçamentos passados (1994 e 1995), seja pela desconfiança na capacidade financeira da Prefeitura em realizar as obras no futuro (1997), as discussões giraram em torno da situação financeira da Prefeitura.

²⁴⁴ . Reunião do CMOP, cfe. Ata do dia 15/08/96.

Se o tema institucionalização do OP não foi dominante no CMOP em 1996, ele se fez presente na Câmara dos Vereadores. No dia 16 de outubro, entre o primeiro e o segundo turno das eleições municipais, com a disputa entre as candidaturas do então vice-prefeito Afrânio Boppre (PT) e Angela Amim (PPB), o vereador D. J. Machado (PPB) apresentou projeto de lei instituindo o “Programa de Orçamento Comunitário”, com o objetivo de “garantir a participação popular na definição das obras serem incluídas no Orçamento”. Entretanto, diferentemente da proposta de emenda popular do CMOP, o projeto de lei afirma em seu artigo 3º que os representantes da população serão apenas “as Associações e Conselhos Comunitários”, devidamente legalizados junto ao poder público.

Certamente, a teoria desenvolvida por HAYEK, enfatizando um modelo centrado, não na *participação*, mas na *legalidade* da democracia, serviria perfeitamente como justificativa ao projeto de Lei do vereador do PPB.

Antes de mais nada, a proposta do vereador visava antecipar-se ao resultado das urnas e tinha duas implicações centrais. Ao mesmo tempo em que procurava enquadrar à participação popular num possível governo do PPB, o projeto de lei se contrapunha a proposta de emenda popular do CMOP (e nesse sentido coincidindo com a posição da UFECO, que já se posicionara publicamente contra a emenda popular do CMOP). Em entrevista para este trabalho, o então presidente da UFECO admite que o projeto de lei do vereador foi “feito a nosso pedido”.

Mesmo em final de agosto de 96, a Prefeitura ainda não tinha apresentado aos conselheiros os custos exatos com as enchentes, ocorridas em dezembro de 95, o que dificultou em muito as discussões sobre cortes nas obras e propostas para investimentos em 1997. O GAPLAN informa que, entre outras coisas, falta calcular as horas-extras dos funcionários que trabalharam nas enchentes e que só estão sendo pagas agora.

No dia 29/08, em reunião ampliada do CMOP com os Secretários de Finanças e do GAPLAN, com o objetivo de definir a execução do Plano de Investimentos de 96, a Secretaria de Finanças apresenta a proposta de destinar apenas 1,6% (R\$ 1.520.000,00) da receita projetada para 1996 (R\$ 95.000.000,00) para investimentos no OP. O CMOP contrapõe que se destine R\$ 5.400.000,00 para o OP 96,

²⁴⁵ . Doc. distribuído na reunião do CMOP do dia 15/08/96.

embasando-se no seguinte raciocínio: O percentual acertado com o CMOP para investimentos era de 10% da receita projetada, sendo que desses, 75% seriam administrados pelo OP (R\$ 7.125.000,00). Como “a reconstrução dos estragos das enchentes estavam orçados em R\$ 4.500.000,00 dos quais R\$ 400.000,00 foram obtidos do Governo do Estado, resultando em gastos para o município de R\$ 4.100.000,00. Estes, diminuindo do total de investimento sobram R\$ 5.400.000,00, perfazendo um total de 75,78% do recurso disponível para administração do Orçamento Participativo”. Segundo os conselheiros, se o “furo” da Prefeitura fosse apenas o proveniente das enchentes (R\$ 4.100.000,00), os recursos destinados a investimentos (R\$ 9.500.000,00) seriam suficientes para reconstruir a cidade e ainda sobriariam R\$ 5.400.000,00 para as obras do OP. Além da contraproposta, o CMOP apresenta um documento com críticas ao Executivo de um modo geral, pelo fato de que “as comunidades vêm, com freqüência cobrando a conclusão das obras de 1995, bem como o início das obras de 1996” e, especificamente, à Secretaria de Obras, por haver solicitado oficialmente a ela, já há algum tempo, “relatório completo das obras de reconstrução da cidade, bem como, das obras do Orçamento Participativo de 95 e 96” e até o momento “não havia resposta do Secretário, muito menos documentos”.

Durante a reunião, bastante tumultuada, - com agressões verbais e até físicas ao final da mesma - um conselheiro questiona, sob fortes aplausos: “Por que o Prefeito não está na reunião, conforme o combinado? Qual é o compromisso do Prefeito sobre o corte de 50% e a garantia de [incluí-los] no próximo ano? Não adianta bater no Romeu e Mário [Secretário de Finanças e GAPLAN], queremos a palavra do Prefeito”. Ao final da reunião é aprovada a proposta de “60% da execução das obras de 1996 garantida este ano e reincluir 40% das obras na peça orçamentária de 1997”.²⁴⁶

A reunião seguinte e a última registrada em ata ocorreu no dia 12/09. Frente à preocupação de alguns conselheiros, se a Prefeitura teria recursos para o cumprimento de 60% das obras previstas, o GAPLAN esclarece que “o governo se compromete a garantir os 60% para 1996”. Mesmo assim, vários conselheiros se manifestam com relação ao empenho e à transparência do governo, sendo que “a

²⁴⁶ . Reunião do CMOP, cfe. Ata do dia 29/08/96.

promessa dos 60% para 96 depende do empenho do atual governo, que não tem demonstrado muita transparência com relação a dados mais específicos” e, ainda, que “foram sonegados dados para a comissão formada pelo CMOP”. O representante do GAPLAN esclarece que “houve um esforço muito grande para colocar todos os dados possíveis para a Comissão, porém nem todos puderam ser trazidos da Secretaria de Finanças”, mas garante que com as mudanças que estão sendo introduzidas (informatização), “as informações solicitadas, pela Comissão, ainda serão fornecidas pelo Governo”.²⁴⁷

Em um longo artigo sobre o OP, escrito para o jornal “Sul da Ilha,” um conselheiro do CMOP acusa que o “próprio prefeito lança mão do dinheiro do OP para fazer obras de sua escolha pessoal”, afirmando que, nem mesmo o “Conselho Político e o Colegiado da Frente Popular ousaram negar que transgrediram a lei do Orçamento Participativo” ao se apropriar, unilateralmente, dos 75% dos recursos de investimentos que deveriam ficar sob o encargo do CMOP.²⁴⁸

Evidencia-se aqui, enquanto limite aos processos de Orçamentos Participativos, a dificuldade de atores em sustentar um contrato político. Dificuldade, usando novamente as palavras de Vera TELLES, causada pelas “assimetrias de posições e diferenças no poder de negociação dos grupos envolvidos”.

5.5. Eleições de 1996: o OP como instrumento de publicização da política

A partidarização é entrave à universalização e o Orçamento Participativo, entendido como um instrumento centrado na participação direta da população na elaboração e execução do orçamento público, tem um forte recorte ideológico. Poder-se-ia dizer que o mesmo, até pouco tempo, ainda era considerado “propriedade do PT”. LAMOUNIER, por exemplo, para referir-se à experiência de Joinville, usa a expressão: “PFL com ‘cara’ de PT - o orçamento regionalizado”.

Entretanto, ao contrário da campanha eleitoral de 1992, quando nem mesmo a Frente Popular enfatizou o Orçamento Participativo dentre as suas propostas, em 1996, mesmo com os limites e as dificuldades já apontados e que caracterizaram a trajetória do OP de Florianópolis, praticamente todas as candidaturas majoritárias que

²⁴⁷ . Reunião do CMOP, cfe. Ata do dia 12/09/96.

concorreram à Prefeitura Municipal de Florianópolis defenderam em seus programas de governo a continuidade da participação da sociedade civil na gestão pública.

Assim é que, Edson Andrino, ex-prefeito e candidato do PMDB, seja através da distribuição de recortes de jornais de sua gestão, seja nos debates e entrevistas, procurou resgatar para si a paternidade do Orçamento Participativo de Florianópolis. Rogério Portanova, da coligação PV, PAN, PRTB, PMN e PSD, também apresentou-se aos eleitores defendendo a continuidade do OP, propondo uma versão semelhante à da Frente Popular. Entretanto, foram as candidaturas situadas à direita do espectro político, que mais avançaram em termos de promessas de participação. Ângela Amin, candidata do PPB, PTB e PSDB, defendeu proposta quase idêntica à do candidato Afrânio Boppre, do PT, PDT, PC do B, PPS e PSB: instituir o Planejamento Participativo, onde o OP seria apenas uma parte. Promessa mantida inclusive depois das eleições conforme entrevista no dia 22 de novembro, “o que eu defendo” reafirmou a já então prefeita, “é um planejamento participativo, uma administração participativa, onde um dos itens é o orçamento”.²⁴⁹ O candidato da coligação PFL, PL, PSC e PSL, Vinícius Lummertz chegou ao requinte de distribuir milhares de formulários, tipo carta resposta com porte pago, intitulados “Você decide: não basta amar Florianópolis, tem que participar”, onde o eleitor assinalava em cada um de doze itens, como saúde, transporte, habitação, saneamento etc. “até três prioridades”.²⁵⁰

Com relação às candidaturas proporcionais, dos 206 candidatos que concorreram a uma das 21 vagas na Câmara de Vereadores, 30 foram ou estavam ligados “institucionalmente”²⁵¹ ao Orçamento Participativo, (ver **Figura 12**) seja como delegado, coordenador ou conselheiro.

²⁴⁸ . Cfe. artigo no jornal “Sul da Ilha”, n.º 5. 1996.

²⁴⁹ . Entrevista ao Jornal da Lagoa em 22/11/96.

²⁵⁰ . Carta Resposta distribuída pela candidatura Vinícius/João da Bega durante a campanha eleitoral de 1996.

²⁵¹ . Considerou-se como “ligados institucionalmente ao OP” os candidatos que foram eleitos delegados, coordenadores ou conselheiros em algum dos processos do OP de Florianópolis desde a

Figura 12

Candidatos a Câmara de Vereadores ligados ao Orçamento Participativo

Coligação/ Partido	n.º total de candidatos (1)	n.º de candidatos ligados ao OP (2)	% 1/2	Votos totais p/ vereador (1) (3)	Votos de candidato s ligados ao OP (4)	% 3/4
PT, PDT, PC do B, PPS, PSB	25	5	20,0	20.892	2.214	10,6
PFL	24	5	20,8	29.357	3.967	13,5
PL	21	2	9,5	6.633	2.256	34,0
PMDB	24	4	16,6	26.913	4.973	18,5
PPB	24	1	4,2	20.919	95	0,5
PSDB	24	7	29,0	12.999	3.433	26,4
PSL	22	6	27,3	17.438	4.953	28,4
PTB	22	-	-	2.364	-	-
PSTU	4	-	-	404	-	-
PV, PRTB, PAN, PMN, PSD	16	-	-	3.786	-	-
Total	206	30	14,6	141.705	21.891	15,4

(1) e (4) Fonte: Tribunal Regional Eleitoral - TRE/SC

(2) Fonte: Coordenação do Orçamento Participativo - GAPLAN - PMF

(3) Não foram considerados os votos de legenda.

Do ponto de vista da performance dos partidos/candidatos, considerando-se os “investimentos” em candidaturas vinculadas ao Orçamento Participativo, pode-se dizer que o PPB foi o partido que menos investiu, sendo que apenas 4,2% de seus candidatos tinham relações formais com o OP. Por outro lado, foi o partido que teve o menor retorno em termos de votos (0,5%). Na outra ponta, o quadro mostra que o PL foi o partido que teve a melhor relação eficiência/eficácia, “investindo” no OP apenas 9,5 % do total de suas candidaturas mas conseguindo 34,0% do total de seus votos desses candidatos. O PSDB e o PSL “investiram” alto, 29,0% e 27,3% respectivamente, mas obtiveram um retorno equivalente, 26,4 % o PSDB e 28,4 % o PSL. Nesta faixa pode-se enquadrar também o PMDB, só que com menor investimento e retorno, 16,6% e 18,5% respectivamente. Excetuando-se o PPB, que pouco investiu em candidaturas ligadas ao OP, a Frente Popular e o PFL foram os partidos que, mesmo investindo alto, tiveram o pior desempenho em termos de retorno.

sua implantação em 1993.

A leitura dos dados, se vista com as lentes focadas nas táticas e estratégias partidárias eleitorais, permite dizer que os candidatos dos partidos de centro e de direita tiveram uma relação eficiência/eficácia mais favorável. Quantitativamente, em termos de votos, obtiveram um melhor retorno ao investirem no OP. Como? Fazendo clientelismo? Deixando as respostas a estas perguntas para outra análise, o que se quer ressaltar neste trabalho é uma outra leitura possível sobre a relação entre o Orçamento Participativo e os partidos/coligações que disputaram as eleições municipais em 1996 e que mostra basicamente duas questões: a) o espaço do Orçamento Participativo admite a mais ampla pluralidade política-ideológica no espectro político, ou seja, o OP não é propriedade de nenhum partido e; b) houve uma *disputa pública* entre várias candidaturas. Estas questões indicam que candidaturas, com ou sem promessas clientelistas, passaram pela *esfera pública* para poder se eleger, recusando, ou sendo obrigado a recusar, a *esfera privada tradicional*. Assim, é possível e provável que o OP tenha sido um espaço de reeducação de representações políticas partidárias, contrapondo-se dessa forma a *privatização dos cargos públicos*, prática que na política brasileira pode ser emblemática pela frase que no Brasil “alguns já nascem senadores”.

6. Conclusões

A partir do que foi discutido nos capítulos anteriores é possível tecer alguns comentários, tanto de ordem mais geral quanto mais pontuais, sobre esta complexa e contraditória relação entre Estado e sociedade civil.

Antes, entretanto, quero enfatizar que classificar e referenciar teoricamente as várias experiências de participação da sociedade nos orçamentos, foi um trabalho sobre o qual, por não ter sido objeto direto da pesquisa, dediquei apenas o esforço suficiente (?) para os objetivos a que a Dissertação se propunha: resgatar a experiência do OP de Florianópolis. Se bem que, confesso agora, por inúmeras vezes fui tentado a trocar o objeto de pesquisa. Não o fiz, dentre outras questões, porque impunha-se, antes de mais nada, contar a história singular do OP de Florianópolis, para só depois (ou conjuntamente) inseri-la junto as demais. De todo modo, fica aqui a sugestão para que outros trabalhos aprofundem o que marginalmente iniciamos.

Isto posto, iniciemos às considerações finais propriamente ditas. Dentre as questões mais amplas referenciadas no trabalho, quatro se impõe. A primeira, como resposta à preliminar levantada na definição da problemática, (Seria o OP apenas um instrumento de avaliação governamental?) indica - como resultado da pesquisa teórica para conceituar o OP -, que o mesmo é também um instrumento de avaliação de desempenho governamental, mas não só e nem principalmente, pois além desta capacidade e da de exercer um controle externo sobre os governos, algumas experiências de participação da sociedade nos orçamentos estatais tem impulsionado a formação de uma esfera pública democrática não estatal.

A segunda questão, de certa forma é decorrente da primeira e reflete a polêmica, até agora não equacionada, sobre a oportunidade (ou não) da institucionalização dos Orçamentos Participativos. De um lado, os defensores da não institucionalização argumentam que, tornado lei, abririam-se espaços para qualquer parte, envolvida ou não, recorrer aos tribunais de justiça, afastando-se com isso, cada vez mais, a possibilidade do OP resolver seus conflitos pela participação e construção de consensos. Sobretudo, ponderam que a institucionalização engessaria o movimento social dentro da lógica burocrática do Estado. De outro

lado, os que tentam transformá-lo em lei alegam, dentre outros argumentos, que sem normatizá-lo dentro do arcabouço jurídico do Estado, sua concretização ficará, em última instância, a mercê da maior ou menor virtuosidade dos governantes.

A questão é polêmica, tanto em Porto Alegre e Florianópolis, quanto entre os envolvidos nas diversas outras experiências. Em Porto Alegre, por exemplo, em 1991, a partir de iniciativa de um vereador do PT, partido no governo, foi apresentado Projeto de Lei institucionalizando-o. Entretanto, até hoje o projeto tramita na Câmara de Vereadores sem ser votado, haja vista o grau de divergências existentes dentro do partido, no Executivo e no movimento social.

Por onde avançar? Quais os critérios para que a legalidade se torne legítima e vice-versa? No capítulo II - a partir da discussão sobre uma nova maneira de conceber os direitos em nível societário – esboçamos algumas inferências sobre o tema. Entretanto, temos claro que, tal qual a abordagem sobre a filiação teórica dos diversos modelos de participação, também aqui pouco fizemos a mais do que levantar o tema. Fica pois, tal qual lá, a necessidade e a sugestão para um estudo mais aprofundado.

A terceira nos remete à questão da *reforma do Estado*. De um modo geral, os debates sobre reforma do Estado, conforme frisamos na introdução deste trabalho, ainda tem se limitado à falsa polêmica: estatistas versus privatistas. O caso estudado, bem como as várias outras experiências de participação da sociedade na elaboração dos orçamentos estatais (públicos), mostraram que existem outras possibilidades de concretizar transformações no Estado (e na sociedade) enfatizando, sobretudo, a possibilidade de formatá-lo de modo mais transparente, mais eficiente e mais universal.

A quarta questão, ao contrário do que a teoria elitista da democracia procura enfatizar, mostrou que a competência nas negociações e na tomada de decisões não está restrita às elites políticas. Mais ainda, mostrou que a participação política, formatada pelas regras objetivas e universais do OP, é constitutiva da eficiência técnica.

Além destas quatro considerações, outras, mais pontuais a respeito do objeto de estudo, podem ser apontadas a partir da nossa questão central, qual seja: verificar quais os limites e possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas

públicas democráticas. Na análise desta verificação estão também embutidas as seis questões levantadas na definição da problemática em forma de pares dicotômicos: altruísmo x egoísmo dos participantes; quantidade x qualidade da participação; legalidade x legitimidade; democracia política x democracia social; participação x eficiência e senso comum x bom senso.

Para tanto, focalizamos nosso olhar sobre quatro grandes questões que se colocaram ao OP de Florianópolis: o caráter do governo da Frente Popular; a participação da sociedade civil no OP; a relação do OP com a Câmara de Vereadores e outros conselhos e as alterações efetivadas no método. A primeira delas, pode ser extraída das práticas adotadas por diversos setores da Administração. A forma de atuação de cada secretaria (funcionando como mini prefeituras, com interesses próprios e, na maior parte das vezes, não convergentes com as demais); a não execução de obras escolhidas pelo OP (cultura política-administrativa do orçamento e da democracia como formalidades); a realização de obras por fora do OP (manutenção e sobrevivência do clientelismo e acesso privilegiado às decisões); a sistemática opção por decidir (ou mesmo não decidir) em fóruns restritos (contraposição entre eficiência e participação); a não participação, de setores da Administração nas assembleias e reuniões do OP (demandas vistas como sobrecarga de governo e fator de ingovernabilidade) e a pouca ou nenhuma transparência em algumas ações (desencontro entre ética e política, contrapondo o direito a uma informação exata e honesta dos governados ao chamado direito de ocultar e mentir dos governantes).

Tais práticas, se levadas à reflexão teórica, podem ser vistas como derivadas de uma concepção elitista e autoritária de gestão (competição entre alguns atores com a exclusão de outros), bem como, de uma concepção de esfera pública liberal (o acesso às políticas públicas depende essencialmente dos recursos que cada ator controla). As consequências negativas destas práticas foi limitar, tanto o rompimento com formas tradicionais de gestão, quanto a formação de esferas públicas democráticas pois contribuíram, pela persistência na manutenção de relações não contratuais, para o enfraquecimento de mediações institucionais estáveis; para a manutenção da dualidade entre o nível institucional-legal e o social e para a

permanência da cultura política, tão presente entre nossos governantes, de não prestação de contas (sistema técnico-político de baixa responsabilidade).

Por sua vez, a própria decisão, e as implicações daí decorrentes, da Administração em compartilhar com a sociedade a elaboração do orçamento público deve ser vista como uma aposta da mesma para romper com formas tradicionais de gestão. Em tese, os tensionamentos decorrentes de tal decisão permitiriam aos participantes do OP conhecer, e também questionar, parte dos segredos e das mentiras da burocracia. A relativizar tal aposta por parte da Administração, é necessário frisar que, ao menos no início do processo, boa parte da Administração não tinha clareza das implicações práticas de um Orçamento Participativo. Se tivesse, é bastante provável que o Orçamento Participativo não passasse de mais uma promessa de campanha não cumprida. Isso fica mais evidente se considerarmos as diversas ações empreendidas por alguns setores da Administração durante toda a gestão para, parodiando Wanderley Guilherme dos Santos, ter uma “participação regulada”. Entretanto, é necessário frisar que também aqueles setores da Administração que desde o início conheciam a proposta e lutaram pela sua implantação, tiveram o cuidado de impor ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo uma coordenação formada exclusivamente por membros da Administração. Retiveram, ainda, uma cota dos recursos de investimentos para uso exclusivo pela Administração.

Uma segunda grande questão a ser anotada situa-se na esfera da sociedade civil e refere-se mais especificamente à trajetória (pequena relação entre entidades comunitárias e participantes do OP; mudança no perfil dos participantes; mudanças nas prioridades no decorrer do tempo), de como se concretizou a participação no OP. Aqui, pode-se enumerar uma série de elementos indutores desta segunda grande questão, como por exemplo, o não atendimento das demandas (por que participar [do OP] se não se consegue nada de concreto?) e o atendimento de demandas por fora do OP (por que participar [do OP] se existem outros caminhos mais fáceis?).

No plano teórico, tais elementos indicam a reprodução de uma *cultura política clientelista* das direções de parte das entidades (centrada na figura do presidente que detém e se mantém no poder pela relação pessoal com alguém da administração). Esta cultura política se orienta pela visão de que as questões se

resolvem via “autoridades constituídas” e não pela aposta no instituinte, na participação (1ª modalidade do discurso competente). Em decorrência, parte dos movimentos sociais não conseguiram (fraca inserção), e/ou não se dispuseram (caráter clientelista) a realizar as articulações entre as esferas pré-políticas e as institucionais, preferindo buscar sua legitimação frente ao novo, através da sua própria institucionalização no OP. Também, entre os participantes do OP, estes elementos indicam a persistência de uma *cultura política não associativa* de boa parte dos participantes. Provavelmente, isto decorre dos altos níveis de renda e escolaridade dos mesmos.

Assim, se por um lado, a fraca inserção comunitária de parte das entidades pode ser vista enquanto limite ao desenvolvimento e consolidação do OP, por outro, dado o caráter clientelista da maioria das mesmas, pode-se dizer que o OP, ao menos no seu primeiro ano, contribuiu para enfraquecer a histórica relação, clientelista entre governo e entidades e, paternalista, entre presidentes de entidades e membros da mesma.

Também, a grande rotatividade entre os participantes do OP durante os quatro anos da experiência; a mudança no perfil dos mesmos e as mudanças nas prioridades no decorrer do tempo demarcam, de um lado, uma limitação da experiência de Florianópolis, tanto pela não universalização (a uma dada mudança no perfil dos formuladores das demandas, mudam as demandas formuladas), o que evidencia a necessidade de construção de critérios mais universais, quanto pela elitização no decorrer do processo com a exclusão dos segmentos de menor renda e escolaridade. De outro, apresentam-se enquanto possibilidades por formatarem a seletividade, inerente do aparato estatal, em público (no sentido de contrapor-se ao secreto), mesmo que não tão pública (no sentido de contrapor-se ao comum a todos).

Ainda, com referência aos participantes do OP, há que considerar-se o alto grau de solidariedade e desprendimento (71,28% defendem uma solução democrática e justa para a distribuição dos recursos) dos mesmos. Mesmo que se considere estes aspectos como constitutivos dos indivíduos (o bom selvagem de Rousseau), o OP colocou-se enquanto um instrumento que viabilizou a concretização do sentimento da solidariedade. Deste ponto de vista, o OP contribuiu para colocar (reintroduzir) outra esfera, a da solidariedade, entre o mercado e o Estado.

A terceira grande questão diz respeito à relação entre o OP e outras instituições (Câmara de Vereadores e outros conselhos). Em relação à Câmara, enquanto possibilidade, pode-se verificar que o OP, se não operou uma redefinição da instituição (legislativo) como um todo, ao menos mostrou-se potencialmente como um instrumento educador do papel dos vereadores (tanto pelo fato de alguns vereadores terem retirado suas emendas em função do OP, quanto por forçar a publicização de candidaturas nas eleições municipais de 1996). Apontou, com isto, para um rearranjo, mesmo que ténue, na relação entre democracia direta e democracia representativa. Por outro lado, a pesquisa e as entrevistas com os participantes do OP mostrou o grande descrédito dos mesmos em relação à Câmara e aos vereadores de modo geral. Contribuíram para o descrédito - seja pelo grande número de emendas apresentadas e mantidas; seja pela apresentação de emendas por vereadores da Frente Popular e; principalmente, pela negativa de participação de conselheiros na comissão de orçamento da Câmara - as restrições impostas pela maioria dos vereadores à participação da sociedade nos assuntos públicos.

Na relação dos participantes do Orçamento Participativo com a Câmara de Vereadores, há que se considerar ainda o esvaziamento do Conselho Municipal do Orçamento Participativo após a entrega do projeto orçamentário e o insuficiente acompanhamento da sua tramitação na Câmara, notadamente a partir do segundo ano da experiência. As causas devem ser procuradas nos resultados das disputas havidas no interior do CMOP (vitória da posição que insistia na entrega do projeto ao Prefeito e não à Câmara e vitória na troca de postura em relação à Câmara) e na decisão da Administração de enviar o detalhamento de obras à Câmara e de não vetar as emendas dos Vereadores. Por outro lado, tanto o esvaziamento das reuniões do OP, quanto o não acompanhamento do projeto na Câmara, devem ser vistos também sob o aspecto da, ainda hegemônica, *cultura política fragmentada* da sociedade brasileira, incluindo-se aí a dos participantes do OP. *Cultura política pontual* que também se colocou como um *limite* à ampliação das análises (para além das obras do OP) por parte de seus participantes.

A relação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo com os demais conselhos da cidade mostrou-se conflitiva. Se concretizadas, as plenárias temáticas e mais ainda, um sistema integrado envolvendo todos os conselhos (opções

metodológicas que não saíram do papel), poderiam qualificar a relação entre as diversas instituições. O CMOP, ao pretender, em alguns momentos, colocar-se acima dos demais conselhos, adotou uma posição autoritária (reivindicando autoridade para decidir no lugar daqueles cujos interesses e desejos são manifestos).

A quarta questão a considerar versa sobre as alterações metodológicas efetivadas na experiência do Orçamento Participativo de Florianópolis, ou seja, a inclusão de associações nas instâncias do OP; a introdução de eleições indiretas para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e a retenção de percentual dos investimentos para uso exclusivo da Administração. As duas primeiras, se por um lado, significaram uma *possibilidade* pois, ao menos em tese, ampliaram a legitimidade do OP (pela avaliação da representatividade das entidades), por outro, ao promoverem o distanciamento de formas de democracia direta; ao promoverem o descolamento dos conselheiros de suas comunidades pela possibilidade de revogação de mandatos dos mesmos sem passar pelas assembléias (maior hierarquização nas relações entre representados e representantes) e ao promoverem o deslocamento do poder para esferas menores (das assembléias para as coordenadorias), colocaram-se como *limites* para o rompimentos com formas tradicionais de gestão.

Na terceira alteração metodológica, referente a retenção de um percentual dos investimentos para a Administração, mesmo a *possibilidade*, de que a própria discussão da necessidade de obras mais amplas, que contemplassem a cidade como um todo, levaria a uma reeducação do cidadão no sentido de afastá-lo da tendência à ação individual, colocou-se enquanto *limite*. Na verdade, revelou uma *concepção paternalista de Estado* dos dirigentes da Administração e em decorrência, a restrição dos mesmos em relação à ação dos cidadãos como indivíduos racionais também na esfera política. O desdobramento prático de tal concepção foi, além de estimular as comunidades a terem uma relação diferenciada e com critérios pessoais (não universais) com a Prefeitura para conseguirem recursos, contribuir para difundir a idéia de que o OP era só para obras locais, ou seja, que a cidade como um todo não é um problema dos cidadãos e sim do Prefeito. A corroborar a hipótese, tanto da concepção paternalista por parte da Administração, quanto a de uma cultura política fragmentada por parte dos

participantes do OP, esta o fato, naturalmente dado, tanto pelos primeiros, quanto pelos últimos, de que o percentual retido pela Administração não era passível de questionamentos. Conforme frisamos no decorrer do trabalho, a manutenção, redução ou eliminação de uma reserva dos investimentos para o Executivo é um bom indicador para a verificação de uma real transferência (ou não) de parcelas de poder do Estado para a sociedade.

Com frequência, a concepção paternalista resultou em uma posição autoritária (ao colocar-se acima dos demais, reivindicando-se autoridade para decidir no lugar de outros). Em termos práticos, tal posição, ao desobrigar o governo (Estado) de disputar suas propostas no interior do Conselho do Orçamento Participativo, dificultou e limitou a formação de uma *esfera pública democrática*. Do mesmo modo, também a postura do CMOP, ao pretender colocar-se acima dos demais conselhos, colocou-se como um limite.

Ainda com referência às alterações metodológicas, é importante observar que o conteúdo das mesmas no OP de Florianópolis foi ao encontro dos modelos efetivados nas gestões de Dirceu Carneiro em Lages e de Edson Andrino em Florianópolis. A constatação, já apontada neste trabalho, indica, a dificuldade (ou resistência) de gestões participativas em incluir ou ampliar a participação de grupos não organizados da sociedade. Também aponta à resistência (ou dificuldade) de grupos organizados de forma clientelista em aderir a projetos participativos. No ar fica uma indagação, já de antemão impossível de ser respondida: em tendo continuidade, o OP de Florianópolis tenderia a abandonar também os critérios universais e objetivos de distribuição dos recursos?

Na análise dos três grandes segmentos responsáveis pelo formato institucional do OP de Florianópolis - Administração da Frente Popular, sociedade civil e Câmara dos Vereadores -, pode-se dizer que o caráter ambíguo da Administração da Frente Popular, dividida entre setores com uma visão elitista de governo e setores que, mesmo praticando uma gestão participativa, o faziam a partir, tanto de concepções autoritárias e não transparentes de poder, quanto, de práticas de não enfrentamento com a Câmara de Vereadores, teve seu peso mais assentado nos limites do que nas possibilidades do OP.

A relação dos movimentos sociais na construção da trajetória do OP se fez de modo que as duas grandes correntes de pensamento existente no movimento em Florianópolis, alternassem suas influências no decorrer do OP. No início do processo foram as entidades progressistas (ligadas ao PT e as CEBs) que mais participaram, tentando moldar o OP segundo uma visão de luta por fora do Estado - autonomia do OP e pressão, sem mediações, sobre o Estado (Executivo e Legislativo). Tal visão e as práticas decorrentes dela eram incompatíveis com as da Administração, mesmo com a de seus setores progressistas. Assim, ao longo da experiência, estas entidades, ao mesmo tempo em que iam aumentando suas críticas à Administração, foram se afastando do OP. Em sentido contrário, as entidades com um caráter clientelista mais acentuado, primeiramente boicotaram o processo para, logo em seguida, após negociar um espaço privilegiado no interior do mesmo, participarem mais ativamente. Assim, as mudanças, ocorridas ao longo da experiência do OP de Florianópolis, tanto em termos metodológicos, quanto em relação à Câmara de Vereadores, foram no sentido de sintonizarem-se com o pensamento que se tornou hegemônico a partir do segundo ano do OP.

Entretanto, não se pode confundir os objetivos estratégicos das entidades de caráter tradicionalmente clientelistas com os dos setores progressistas da Administração dentro do OP. A curto prazo, para aquelas entidades, a aliança entre os dois significava a própria sobrevivência, pois continha a possibilidade, quase perdida no início do processo, de continuar e mesmo ampliar sua política nos moldes clientelista. Para os segundos, a aliança representava a possibilidade de isolar, dentro das instâncias do OP, os setores mais progressistas do movimento social e na Câmara, os vereadores alinhados com estes movimentos. Com isso, lograva ampliar sua influência e consolidar o OP segundo seus moldes: mais vinculado ao Executivo e menos problemático em relação ao Legislativo.

A médio prazo, entretanto, outra aliança, agora estratégica, entre os setores conservadores do governo e as entidades com um caráter clientelista mais acentuado foi se construindo e se consolidando. Na divisão das tarefas desta aliança, coube aos setores da Administração, além do boicote ao OP, a execução de obras não pactuadas nas instâncias do mesmo. Às entidades, coube a apresentação

de projeto de lei institucionalizando o OP exclusivamente com as associações devidamente legalizadas junto ao poder público.

A Câmara dos Vereadores, durante todo o processo, manteve-se fiel a sua histórica tradição clientelista. Em alguns momentos, quando necessário, como no primeiro ano do OP, mostrou também a sua face autoritária e excludente. Os vereadores, de maneira geral, mas principalmente os de oposição, estabeleceram um *modus vivendus* com a Administração onde, ao mesmo tempo em que liberavam verbas, tentavam ver atendidas suas demandas de caráter clientelista.

De todo modo, e isto é importante frisar, seria equivocados realizar um corte simples, horizontal ou vertical, separando mecanicamente as concepções e as práticas dos três grandes blocos (Executivo, Legislativo e sociedade civil) na construção do Orçamento Participativo de Florianópolis. Isto porque, no interior de cada um deles situaram-se grupos que compartilhavam de uma concepção de gestão também presente em outros grupos situados nos outros blocos, ainda que dentro de outras correlações de forças. O critério principal e a amplitude do alinhamento político dos vários grupos derivou de suas maiores ou menores convicções no processo democrático visto, não apenas enquanto fim, mas também e principalmente, enquanto meio.

Concluindo, frente às hipóteses formuladas, é possível dizer que em alguns aspectos o caso estudado rompeu com formas tradicionais de gestão, em outros, entretanto, a tradição foi o elemento condutor. Existiu, portanto, simultaneamente, uma *continuidade* e uma *ruptura* entre a *tradição* e a *inovação*. Da mesma forma, a experiência revelou contradições e ambiguidades para impulsionar a formação de esferas públicas democráticas. Mais do que o romper, o entrelaçar-se, da tradição com a inovação, tanto na esfera estatal quanto na societal, mostrou-se como o elo forte da corrente. Vale lembrar (capítulo II) que, mais do que criar e descentralizar instituições com caráter democrático, é necessário ter (gestar) uma cultura política democrática que consiga construir e aprofundar os vínculos entre instituições e normas e valores sociais.

Finalmente, é importante lembrar também que as iniciativas, atualmente em andamento, mesmo sob o governo conservador de Ângela Amim, no sentido de reafirmar a vontade política de participação da sociedade civil no orçamento

municipal de Florianópolis é um claro sinal de que o desfecho não está decidido. É neste sentido, para evocar o texto de Marschall que serviu de epígrafe a este trabalho, que mesmo Ulisses matando o homem comum que o questionava, o questionamento mostrou que, de alguma forma o homem comum da ilha começou a falar, começou a se manifestar. Arriscamo-nos a dizer que, a exemplo de tantas outras iniciativas ocorridas na sociedade brasileira, Florianópolis, mesmo que não tenha sido capaz de romper totalmente com formas tradicionais de gestão da coisa pública, dificilmente voltará ao passado.

Anexos

Anexo I - Critérios e Ponderações (pesos e notas) para efeito de alocação de recursos às Regiões

Anexo II – Metodologia e Cronograma do OP 93/94

Anexo III - Relação e abrangência das regiões para o OP 93/94

Anexo IV - Relação e abrangência das regiões para os OP 94/95; 95/96 e 96/97

Anexo V - Resultados da pesquisa com os participantes do Orçamento Participativo de Florianópolis – OP 96/97

Anexo VI - Relação das entidades cadastradas por região na primeira rodada de assembléias do OP 93/94

Anexo VII - Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo para 1994

Anexo VIII - Estimativa de gastos da PMF para o exercício de 1994

Anexo IX - Distribuição de Recursos por áreas de investimentos e prioridades - OP 93/94

Anexo X - Relação dos Conselheiros e frequência no CMOP 93/94

Anexo XI - Número de Conselheiros e Regiões representadas nas reuniões do CMOP 93/94

Anexo XII - Relação dos Conselheiros e frequência no CMOP 95/96

Anexo XIII - Número de Conselheiros e Regiões representadas nas reuniões do CMOP 95/96

Anexo XIV - Receitas e despesas dos Exercícios de 1994 e 1995 e Previsão para 1997

Anexo I

Critérios e Ponderações (pesos e notas) para efeito de alocação de recursos às Regiões²⁵²

(Critérios referentes ao OP de Porto Alegre em 1993)

Carência do serviço ou da infra-estrutura na Região (peso 3)
(Exemplo de serviço: Pavimentação (vias não pavimentadas))

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

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

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

População total da Região (peso 1)

até 49.999 hab.	nota 1
50.000 a 99.999 hab.	nota 2
100.000 a 199.999 hab.	nota 3
mais de 200.000 hab.	nota 4

Prioridade concedida pela Região (peso 2)

quarta prioridade.....	nota 1
terceira prioridade.....	nota 2
segunda prioridade.....	nota 3
primeira prioridade.....	nota 4

²⁵² . GIACOMONI, James. 1993, p. 272.

A sistemática combina a adoção de quatro critérios gerais, com os respectivos pesos, e critérios específicos com notas. A multiplicação dos pesos pelas notas fornece os pontos alcançados por cada região em cada uma das áreas: Pavimentação, Saneamento Básico, Regularização Fundiária etc.

Como exemplo, a região Ilhas, em Porto Alegre, em 1992, obteve a seguinte pontuação na área de Pavimentação:

CRITÉRIOS	PESO	NOTA	TOTAL
1. Carências	3	4	12
2. Pop. carente	2	2	4
3. Pop. total	1	1	2
4. Prioridade da Região	2	4	8
Pontuação total			25

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

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

Anexo II

METODOLOGIA E CRONOGRAMA DO OP 93/94 (cópia do folheto/jornal distribuído pelo GAPLAN para o OP 93/94)

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO **CONSTRUINDO JUNTOS A CIDADE DE TODOS**

Orçamento, receita e despesa

1. Orçamento é um documento, elaborado pelo Executivo e aprovado pelos Vereadores, onde mostra todas as Receitas e todas as despesas da Prefeitura para um período de i (um) ano.
2. O Orçamento serve para a Prefeitura planejar, organizar e controlar os gastos e suas receitas junto com a população, fazendo as obras e os serviços que forem mais urgentes.
3. O Orçamento é composto de Receitas e despesas.
4. Receita é tudo o que a Prefeitura recebe do pagamento de impostos, taxas, contribuições de melhorias, transferências da União, do Estado, etc.
5. Despesas é tudo o que a Prefeitura paga com o pessoal, encargos, energia, água, material de consumo e expediente, execução de obras e serviços etc.
6. As Receitas se dividem em Receitas Correntes e Receitas de Capital.
7. As Despesas se dividem em Despesas Correntes e Despesas de Capital.
8. As Receitas Correntes são as provenientes de pagamentos dos tributos municipais como impostos, taxas, contribuição de melhorias, receitas patrimoniais (aluguéis e aplicações financeiras) e as transferências da União e do Estado.

IMPOSTOS MUNICIPAIS

- IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
- ISQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
- ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
- IVVC - Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e gasoso

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

- FPM - Fundo de Participação dos Municípios.
- IRRF - Imposto de renda Retido na Fonte
- IPTR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO

- ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

9. As Receitas de capital são as provenientes da realização de empréstimos e da venda de imóveis etc.

10. As Despesas Correntes são as destinadas a pagamentos de pessoal e seus encargos, todos os materiais de consumo como material de escritório, combustível, também as despesas com as peças para veículos e as máquinas, pagamento de serviços e reparos nos prédios da Prefeitura, escolas, creches, postos de saúde etc.

11. As Despesas de Capital são as destinadas a construção de obras como as estradas, prédios, pontes, escolas, creches, postos de saúde, compra de material permanente como máquinas, os veículos, os equipamentos médicos e odontológicos, cadeiras, mesas etc... enfim, são os INVESTIMENTOS aplicados no município.

Metodologia de procedimentos e cronograma de trabalho para discussão do Orçamento Participativo e Plano de Investimento/94

A proposta de metodologia de trabalho para a discussão do Orçamento e Elaboração do Plano de Investimento de 1994, parte integrante do programa "Orçamento Participativo a ser desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Florianópolis através do Gabinete de Planejamento, visa iniciar um processo sistemático e permanente de participação da população nos rumos da Administração Municipal, passo fundamental na constituição da cidadania e da democratização da sociedade".

1º Momento - Divisão da cidade em 12 regiões para melhor encaminhamento das atividades.

2º Momento - De 29/05 a 15/06 será realizada a 1ª rodada de debates (assembléias) populares nas regiões.

Atividades das Assembléias:

- * apresentação da metodologia do Orçamento Participativo e Plano de Investimentos/94.
- * apresentação da peça orçamentária - Receita e despesa.
- * eleição de delegados, na proporção 1 para cada 10 pessoas presentes.

Função do Fórum Consultivo:

- Órgão fiscalizador e multiplicador das discussões relativas ao orçamento.

Função dos delegados do Fórum Consultivo:

- Acompanhar as discussões no Conselho Municipal do Orçamento Participativo.
- Levar as discussões às comunidades que representam.
- Estimular a discussão sobre prioridades nas regiões.

3º Momento - Entre a 1ª e a 2ª rodada de debates as comunidades se reunirão para discutir as prioridades e projetos.

4º Momento - De 15/07 até 30/07 2ª rodada de debates (assembléias) populares.

Atividades das Assembléias:

- Eleger as prioridades das regiões.
- Eleger os membros do Conselho do Orçamento Participativo e plano de Investimentos/94 (eleito segundo critérios de proporcionalidade, tabela I).

Conselho Municipal do Orçamento Participativo

- Órgão que constitui o grupo executivo operacional do Orçamento Participativo, responsável para definir o Orçamento e Plano de Investimento/94, que é o conjunto de obras prioritárias para 1994.

5º Momento - Elaborar a proposta global do Orçamento.

- Elaborar relatório final.

- Apresentar projeto até 15/10 na Câmara de Vereadores e acompanhar trâmite.

6º Momento - A população do Município deverá acompanhar todo o processo de votação na Câmara de Vereadores, com o objetivo de aprovar o Projeto do Orçamento Participativo e do Plano de Investimento para 1994.

7º Momento - Continuidade dos trabalhos do Conselho Municipal do orçamento.

- Acompanhar e fiscalizar a execução das obras e projetos.

Critérios para a distribuição dos investimentos e escolha das obras e ações prioritárias

Para a definição do Plano de Investimentos e/ou projetos prioritários a serem executados nas 12 regiões da cidade é necessário o estabelecimento de critérios para a sua distribuição. As regiões receberão percentuais de investimentos aproximados à sua classificação geral segundo os critérios escolhidos.

A seguir são listados os diversos passos para cálculo de recursos nas regiões.

PRIMEIRO PASSO: Os critérios para efeito de julgamento das regiões, são os seguintes:

1. CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA URBANA DA REGIÃO
2. POPULAÇÃO EM ÁREAS DE CARÊNCIA MÁXIMA (VILAS POPULARES)
3. POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO
4. PRIORIDADE ESCOLHIDA PELA REGIÃO.

SEGUNDO PASSO: Para os Critérios selecionados, são estabelecidas notas (de 0 a 4) para cada um deles.

Por exemplo: Se uma região tem alta carência em pavimentação ela recebe nota 4 (quatro) neste item.

TERCEIRO PASSO: São atribuídos pesos aos critérios. Os pesos representam a importância relativa dos mesmos.

1. Carência do serviço ou infra-estrutura..... - PESO 3
2. População em áreas de carência máxima.... - PESO 2
3. População total da região..... - PESO 1
4. Prioridade da Região..... - PESO 2.

QUARTO PASSO: Análise e atribuição de notas para cada região.

QUINTO PASSO: Soma das notas de cada região.

SEXTO PASSO: Com as notas finais de cada região, será destinado um percentual aproximado de investimentos para a execução das obras e/ou projetos considerados prioritários pela mesma.

CRITÉRIOS E NOTAS

A seguir são apresentados os critérios com suas respectivas notas:

Ex.: pavimentação (vias não pavimentadas)

1. CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA - PESO 3
 - até 10% de carência..... nota 0
 - de 10% a 25%..... nota 1
 - de 25 a 50%..... nota 2
 - de 50 a 75%..... nota 3
 - de 75 em diante..... nota 4

2. POPULAÇÃO EM ÁREAS DE CARÊNCIAS MÁXIMA (FAVELAS) - PESO 2

- até 499 habitantes nota 1
- de 500 a 999 hab..... nota 2
- de 1.000 a 1.499 hab..... nota 3
- Acima de 1.500 hab..... nota 4

3. POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO - PESO 1

- até 9.999 habitantes nota 1
- de 10.000 a 17.499 hab..... nota 2
- de 17.500 a 24.999 hab..... nota 3
- acima de 25.000 hab..... nota 4

4. PRIORIDADE DA REGIÃO - PESO 2

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

TABELA I

Percentagem de votos necessários para eleição dos membros do Conselho do Orçamento Participativo (por chapa)

votos obtidos (%)	n.º de Conselheiros
até 24,9%	não elege
de 25 % a 37,4%	01 suplente
de 37,5% a 44,9%	02 suplentes
de 45% a 55%	01 titular e 01 suplente
de 55,1% a 62,5%	02 titulares
de 62,6% a 75%	02 titulares e 01 suplente
acima de 75,1%	02 titulares e 02 suplentes

Anexo III

Relação e abrangência das regiões para o OP 93/94

Regiões	Comunidade/Bairros
I	Balneário, J. Atlântico, Procasa, Coloninha, Canto, Chico Mendes, Sta. Terezinha I e II, Novo Horizonte, Nova Esperança e proximidades.
II	Capoeiras, Estreito, Morro do Geraldo, Vila São João, Bairro de Fátima, Jardim Ilha/Continente e proximidades.
III	Abraão, Vila Aparecida, Bom Abrigo, Itaguaçu, Coqueiros e proximidades.
IV	Centro.
V	Morro do Céu, Monsenhor Topp, Morro da Caixa, Morro da Mariquinha, Morro do Mocotó, Mont Serrat e proximidades.
VI	Agrônômica, Morro da Cruz, Trindade, Morro do Horácio e Serrinha.
VII	José Mendes, Saco dos Limões, Costeira do Pirajubaé, Carianos e Valerim.
VIII	Itacorubi, Saco Grande, Córrego Grande, Sta. Mônica, São Jorge, Anchieta, M. Verde e P. da Figueira.
IX	Cacupé, Sto. Antônio de Lisboa, Sambaqui, Barra do Sambaqui e Ratoes.
X	Balneário Daniela, Ponta Grossa, Jurerê, Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ponta das Canas, Praia Brava, Vargem do Bom Jesus, Vargem Pequena, Ingleses, Santinho, Rio Vermelho, Capivari e Muquém.
XI	Barra da Lagoa, Lagoa, Porto da Lagoa, Joaquina, Rio Tavares, Campeche, Canto e Costa da Lagoa.
XII	Morro das Pedras, Armação do Pântano do Sul, Matadeiro, Pântano do Sul, Costa de dentro, Caeira da Barra do Sul, Naufragados, Ribeirão da Ilha, Costeira do Ribeirão, Alto Ribeirão e Tapera.

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis

Anexo IV

Relação e abrangência das regiões para os OP 94/95; 95/96 e 96/97

Regiões	Comunidades/Bairros
I	Balneário, J. Atlântico, Procasa, Coloninha, Canto, Estreito e prox.
II	Capoeiras, Morro do Geraldo, Vila São João, Bairro de Fátima, Morro da Caixa, Jardim Ilha/Continente e prox.
III	Abraão, Bom Abrigo, Itaguaçu, Coqueiros, Saco da lama, Vila Aparecida e prox.
IV	Centro
V	Morro do Céu, Monsenhor Topp, Morro da Caixa, Morro da Mariquinha, Morro do Mocotó, Mont Serrat e prox.
VI	Agrônômica, Morro da Queimada, Trindade, Morro do Horácio, Serrinha e prox.
VII	José Mendes, Saco dos Limões, Carvoeira, Costeira do Pirajubaé, Carianos, Valerim e prox.
VIII	Itacorubi, Corrego Grande, Stª Mônica, São Jorge, Anchieta, V. Ivam Mattos, Jardim Cidade Universitária, Pantanal, Saco Grande I e prox.
IX	Cacupé, S. Antônio, Sambaqui, Barra do Sambaqui, Sol Nascente, P. da Figueira, M. Verde, S. Grande II e prox.
X	Daniela, P. Grossa, Jurerê, Canasvieiras, Ratonos, C. do Bom Jesus, P. das canas, P. Brava, V. do Bom Jesus, V. Pequena, Ingleses, Freg. de Canasvieiras, Santinho, Capivari e prox.
XI	B. da Lagoa, Lagoa, P. da Lagoa, Joaquina, R. Vermelho, Canto dos Araças, Canto e Costa da Lagoa e prox.
XII	M. das Pedras, Campeche, Rio Tavares, Armação, C. de Dentro, Caieira, Naufragados, Areias, Pântano do Sul, C. de Cima, Sertão, Lagoa do Peri, P. da Solidão, P. do Saquinho, P. do Matadeiro, Lagoinha, Freg. do Ribeirão, Faz. do R. Tav., P. do Rio tavares, Cost. do Rib., Alto Ribeirão, J. das Castanheiras, Tapera e prox.
XIII	Chico Mendes, Stª Terezinha I e II, Novo Horizonte, Nova Esperanca, Monte Cristo, M. do Flamengo, Sapé e prox.

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis

Anexo V

Resultados da pesquisa com os participantes do Orçamento Participativo de Florianópolis – OP 96/97

Quadro I - Modelo do questionário aplicado

Assembléia do OP - Fpolis, / /96

-) Ficha n.º..... 02) Região n.º.... 03) Comunidade/bairro:.....
04) Idade:.....anos. 05) Sexo:.....06) Profissão:.....
07) Renda/mês pessoal líquida: R\$.
08) Grau de Instrução:
() Nunca foi a escola. () 1º grau incompleto. () 1º grau completo.
() 2º grau incompleto. () 2º grau completo. () Superior incompleto
() Superior completo. () Pós-grad. incompleto. () Pós-grad. completo.
09) Tem filhos? () Não. Sim Quantos?.....
10) Cidade de origem:..... (Se não for Fpolis, responda a 11)
11) Há quanto tempo está em Fpolis:.....anos.
12) Lê jornal: () diariamente; () eventualmente; () não lê.
13) Vê noticiário da TV: () diariamente; () eventualmente; () não vê.
14) Participa de alguma associação/entidade da comunidade/bairro?
() Sim (responda a 15) () Não (pule para a 16)
15) Como participa?
() Vai as reuniões/assembléias: () sempre; () eventualmente.
() É e/ou foi liderança
() Outra(s) formas de participação:.....
16) Qual o principal motivo porque participa (ou não) da associação?.....
17) Você já participou de quantos OP? () 93; () 94; () 95; () 96
18) Como soube da Assembléia de hoje:
() Carro de som; () Rádio; () Out-door; () Outra forma:.....
19) Qual é a melhor forma de convocação?.....
20) Porque você está participando da assembléia do OP?.....
21) Se duas comunidades/bairros (a sua e outra) elegerem uma prioridade igual (ex. uma creche), e só tiver recursos (R\$) para uma e você tivesse que decidir, o que faria e porque?.....
22) Para você, qual a coisa mais positiva (melhor) do OP:.....
23) Para você, qual a coisa mais negativa (pior) do OP:.....
24) Qual deveria ser o papel, a função dos vereadores?.....
25) Na prática, o que eles fazem?.....

Quadro II - Número de participantes e entrevistados por Região

Reg	Comunidades/Bairros	n.º part.	n.º entrev.	%
I	Balneário, J. Atlântico, Procasa, Coloninha, Canto, Estreito e prox.	28	03	10,7
II	Capoeiras, M. do Geraldo, Vila S. João, B. de Fátima, M. da Caixa, Jardim Ilha/Continente e prox.	28	02	07,1
III	Abraão, B. Abrigo, Itaguaçu, Coqueiros, S. da lama, V. Aparecida e prox.	96	08	8,3
IV	Centro	10	01	10
V	M. do Céu, Monsenhor Topp, M. da Caixa, M. da Mariquinha, M. do Mocotó, Mont Serrat e prox.	124	11	08,8
VI	Agrônômica, M. da Queimada, Trindade, M. do Horácio, Serrinha e prox.	61	05	8,2
VII	J. Mendes, S. dos Limões, Carvoeira, C. do Pirajubaé, Carianos e Valerim.	266	16	6,0
VIII	Itacorubi, C. Grande, Stª Mônica, S. Jorge, Anchieta, V. Ivam Mattos, J. Cid. Univ., Pantanal, S. Grande I e prox.	147	12	08,2
IX	Cacupé, S. Antônio, Sambaqui, B. do Sambaqui, Sol Nascente, P. da Figueira, M. Verde, S. Grande II e prox.	194	09	4,6
X	Daniela, P. Grossa, Jurerê, Canasvieiras, Ratoses, C. do Bom Jesus, P. das Canas, P. Brava, V. do Bom Jesus, V. Pequena, Ingleses, Freg. de Canasv. Santinho, Capivari e prox.	198	12	6,1
XI	B. da Lagoa, Lagoa, P. da Lagoa, Joaquina, R. Vermelho, Canto dos Araças, Canto e Costa da Lagoa e prox.	125	07	05,6
XII	M. das Pedras, Campeche, R. Tavares, Armação, C. de Dentro, Caieira, Naufragados, Areias, P. do Sul, C. de Cima, Sertão, Lagoa do Perí, Solidão, Saquinho, P. do Matadeiro, Lagoinha, Freg. do Ribeirão, Faz. do R. Tav., P. do Rio tavares, Cost. do Rib., Alto Ribeirão, J. das Castanheiras, Tapera e prox.	284	06	02,1
XIII	Chico Mendes, Stª Terezinha I e II, N. Horizonte, N. Esperança, M. Cristo, M. do Flamengo, Sapé e prox.	55	02	03,6
-	Totais	1616	94	05,8

Quadro III - Sexo (%)

	OP Fpólis	OP PoA	Pop. Fpólis*
Masculino	55,32	51,59	48,40
Feminino	44,68	47,47	51,60
N/R	-	00,94	-
Total	100,00	100,00	100,00

* Fonte: FBGE

Quadro IV - Faixa etária (%)

	OP Fpólis			OP PoA
	Masc.	Femin.	Total	Total
16 a 25	11,54	14,28	12,76	16,14
26 a 33	32,69	23,81	28,72	20,08
34 a 41	17,31	26,19	21,28	21,95
42 a 49	15,38	19,05	17,02	18,57
+ de 50	23,08	16,67	20,22	22,14
N/R	-	-	-	01,13
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro V - Renda individual em salários mínimos (%)

Renda	OP Fpólis		
	Masc.	Femin.	Total
Até 1	01,93	-	01,06
1,1 a 3	21,14	14,28	18,08
3,1 a 5	11,54	19,06	14,89
5,1 a 7	15,38	07,14	11,71
7,1 a 10	13,46	07,14	10,64
10,1 a 15	15,38	07,14	11,71
15,1 a 25	03,85	07,14	05,32
25,1 a 50	11,54	02,38	07,44
sem renda*	01,93	35,71	17,02
Desemp.	03,85	-	02,13
Total	100,00	100,00	100,00

* O segmento "sem renda" é composto em sua totalidade pelas categorias: dona de casa e estudante.

Quadro VI - Escolaridade (%)

	OP Fpólis			OP PoA
	Masc.	Femin.	Total	Total
Sem instrução	01,92	02,39	02,13	06,00
1º grau incompleto	17,31	11,90	14,89	39,59
1º grau completo	13,46	09,52	11,70	11,63
2º grau incompleto	11,54	07,14	09,57	12,20
2º grau completo	28,85	35,71	31,91	17,45
Nível superior	26,92	33,34	29,80	11,44
Não respondeu	-	-	-	01,69
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro VII - Escolaridade OP - Fpólis (%)

Escolaridade	Masc.	Fem.	Total
Sem instrução	01,92	02,39	02,13
1º grau incompleto	17,31	11,90	14,89
1º grau completo	13,46	09,52	11,70
2º grau incompleto	11,54	07,14	09,57
2º grau completo	25,00	28,57	26,59
Superior incompleto	03,85	07,14	05,32
Superior completo	23,07	23,81	23,40
Pós-graduação incompleto	-	07,14	03,20
Pós-graduação completo	03,85	02,39	03,20
Total	100,00	100,00	100,00

Quadro VIII - Participação ou não em associação/entidade da comunidade/bairro e se é ou não direção/liderança (%)

	OP/Fpólis		OP/PoA	
	Associação	Direção	Associação	Direção
Sim	47,87	60,00	73,92	67,19
Não	52,13	40,00	-	31,25
N/R	-	-	-	01,56
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro IX - Participação em associação/entidade da comunidade/bairro como direção/liderança ou não segundo o sexo no OP de Florianópolis (%)

	Masculino		Feminino	
	Associado	Direção	Associada	Direção
Sim	57,69	66,67	35,71	46,67
Não	42,30	33,33	64,29	53,33
N/R	-	-	-	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro X - Principal motivo porque participa (ou não) da associação/entidade do bairro/comunidade? (em %)

OP Fpolis - Dos que não participam

Motivo	Masc.	Fem.	Total
Não existe ou não sabe da existência de entidade	15,69	33,33	23,41
Falta tempo	31,82	55,57	41,49
Não tem motivação, não gosta	22,73	03,70	14,89
Desconfiança na entidade	11,60	03,70	08,51
N/R	18,18	03,70	11,70
Total	100,00	100,00	100,00

OP Fpolis - Dos que participam

Motivo	Masc.	Fem.	Total
Melhorar situação da comunidade/rua	26,67	26,67	26,60
Lutar por direitos	16,66	06,67	11,70
Integrar, organizar,	26,67	33,33	29,79
N/R	30,00	33,33	31,91
Total	100,00	100,00	100,00

Quadro XI - Cidade de origem e sexo OP-Fpolis (%)

	De Florianópolis	De outro município
Masculino	50,00	50,00
Feminino	52,38	47,62
Total	51,06	48,94

Quadro XII - Filhos

	Tem filhos (%)	número (média)
	75,53	2,79

Quadro XIII - Fonte e frequência de informações recebidas via jornais e televisão e sexo no OP-Fpolis (em %)

Jornal

	Diariamente	Eventualmente	Não lê
Masculino	42,31	38,46	19,23
Feminino	35,72	54,76	09,52
Total	39,36	45,74	14,90

Televisão

	Diariamente	Eventualmente	Não vê
Masculino	67,31	26,92	05,77
Feminino	52,38	42,86	04,76
Total	60,64	34,04	05,32

Quadro XIV - Comparecimento ao OP em anos anteriores no OP-Fpolis (em %)

Número de anos que compareceu ao OP (%)

4 anos	3 anos	2 anos	só este ano
07,45	05,32	24,47	62,76

Quadro XV - Escolaridade e participação no OP-Fpolis (%)

Escolar.\ano	93/94	94/95	95/96	96/97
S/ inst.	-	-	-	2,1
1º inc.	50,0	35,8	20,0	14,9
1º comp.	-	-	16,7	11,7
2º inc.	10,0	7,1	3,2	9,6
2º comp.	20,0	21,5	30,0	26,6
sup. Inc.	10,0	7,1	6,7	5,3
sup. Comp.	10,0	14,3	16,7	23,4
pós inc.	-	7,1	-	3,2
pós comp.	-	7,1	6,7	3,2
Total	100	100	100	100

Quadro XVI - Renda pessoal (em salários mínimos) e participação no OP (%)

Renda \ part.	93/94	94/95	95/96	96/97
Até 1,0	-	-	-	1,1
1,1 a 3,0	40,0	35,8	23,3	18,1
3,1 a 5,0	-	7,1	3,4	14,9
5,1 a 7,0	10,0	7,1	13,3	11,7
7,1 a 10,0	10,0	7,1	16,7	10,7
10,1 a 15,0	20,0	14,3	13,3	11,7
15,1 a 25,0	-	-	-	5,3
25,1 a 50,0	-	7,1	13,3	7,4
Sem renda	20,0	21,5	13,3	17,0
Desemp.	-	-	3,4	2,1
Total	100	100	100	100

Quadro XVII - Motivo da participação na assembléia do OP (%)

Motivo	Masc.	Fem.	Total
Demandas para (bairro, rua, cidade)	46,15	52,38	48,94
Cidadania, participação, democracia	19,23	19,05	19,15
Conhecer	17,31	19,05	18,08
Votar	09,62	04,76	07,44
Por ser liderança ou pertencer a alguma entidade	-	-	-
N/R	07,69	04,76	06,39
Total	100,00	100,00	100,00

Quadro XVIII - Escolaridade e Renda pessoal (%)

Escolarid.\renda	até 1	1,1 a 3	3,1 a 5	+ de 5	Desemp	s/ renda
s/ inst.	-	1,06	-	-	-	1,06
1º incompl.	-	5,32	1,06	4,25	1,06	3,19
1º completo	1,06	2,13	1,06	4,25	-	3,19
2º incompl.	-	3,19	2,13	-	1,06	2,13
2º completo	-	6,38	7,45	14,89	-	6,38
Superior	-	-	3,19	22,40	-	1,06

Quadro XIX - Classificação das profissões e situação de emprego

Cód.	Classificação	masc	fem	Total
3	Serv. manuais sem qualificação (pintor, servente, cozinheira)	7,69	9,53	8,51
5	Serv. não manuais com qualificação (digitador, bancário, engenheiro, dentista)	23,07	30,96	26,60
8	Assalariado do comércio	7,69	2,38	5,32
15	Do lar	-	26,19	11,70
2	Serv. não manuais sem qualificação (contínuo, porteiro, aux. escritório)	13,46	4,76	9,57
1	Doméstica ou faxineira	-	2,38	1,06
6	Professor	7,69	2,38	5,32
11	Operário da construção civil	1,92	-	1,06
4	Serv. manuais com qualificação (eletricista, técnico, mecânico)	7,69	-	4,25
30	N/R	9,62	4,76	7,45
9	Comerciante, empresário, micro empresário	3,85	4,76	4,25
12	Militar	9,62	-	5,32
14	Estudante	3,85	11,90	7,45
10	Pescador	3,85	-	2,14
	Total	100,0	100,0	100,0

Situação de emprego (%)

Cód.	Classificação	Masc	fem	Total
1	Autônomo	13,46	19,05	15,96
2	Do lar	-	26,19	11,70
3	Desemprego	1,92	2,38	2,13
4	Empregador	3,85	4,77	4,25
5	Servidor Público	40,38	26,19	34,04
6	Empregado de empresa privada	25,00	7,14	17,02
7	Aposentado	11,54	2,38	7,45
8	Estudante	3,85	11,90	7,45
	Total			

Quadro XX - Como soube da reunião (assembléia) de hoje (em %) ?

meio de comunicação	não part. de entidade	participa de entidade	É direção da entidade	Total
Por alguém da Prefeitura	2,04	5,56	3,70	3,19
Pela entidade comunitária	-	16,67	22,22	9,57
Por representante do OP	14,29	11,11	29,63	18,09
Amigo, vizinho, parente	59,18	38,88	25,93	45,74
Jornal, carro de som, panfleto, cartaz, TV, rádio	14,29	11,11	11,11	12,77
N/R	10,20	16,67	7,41	10,64
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadro XXI - Solidariedade

Se duas comunidades/bairros (a sua e outra) elegerem uma prioridade igual (ex. uma creche), e só tiver recursos (R\$) para uma e você tivesse que decidir, o que faria e porque? (em %)

Porque e como decidiria	masc	fem	total
Pela mais carente, mais necessitada (com critérios como: maior população, nível de carência, maior número de crianças, condições de vida etc.)	57,69	42,86	51,06
Pela minha comunidade, por onde moro	11,54	30,95	20,21
Reuniria as duas comunidades para chegar ao consenso sobre o que é mais urgente	9,62	4,76	7,45
Votação, assembléia, a maioria ganha	5,77	9,52	7,45
Metade dos recursos para cada comunidade	5,77	-	3,19
Sorteio	3,84	-	2,13
N/R	5,77	11,91	8,51
Total	100,0	100,0	100,0

Quadro XXII – Solidariedade, renda e escolaridade (em %)

Se duas comunidades/bairros (a sua e outra) elegerem uma prioridade igual (ex. uma creche), e só tiver recursos (R\$) para uma e você tivesse que decidir, o que faria e porque?

Porque e como decidiria	até 3 s. m e até 1º grau completo	mais que 5 s. m e 2º grau completo	total
Pela mais carente, mais necessitada (com critérios como: maior população, nível de carência, maior número de crianças, condições de vida etc.)	60,00	52,77	54,35
Pela minha comunidade, por onde moro	30,00	11,11	15,22
Reuniria as duas comunidades para chegar ao consenso sobre o que é mais urgente	-	16,67	13,04
Votação, assembléia, a maioria ganha	-	8,33	6,52
Metade dos recursos para cada comunidade	10,00	2,78	4,35
Sorteio	-	5,56	4,35
N/R	-	2,78	2,17
Total	100,0	100,0	100,0

Quadro XXIII - Qual é o aspecto mais positivo no OP?

	%
Participação, debates (participar das decisões da administração, não deixar só o governo decidir)	37,23
Decisões sem politicagem, sem clientelismo, transparência, saber para onde vai o dinheiro	14,89
Processo em si, organização	3,19
Obras realizadas	8,51
Decisão popular, o povo elegendo suas prioridades	12,78
N/R, não sabe	23,40
Total	100,00

Quadro XXIV - Qual é o aspecto mais negativo no OP?

	%
A organização, a estrutura do OP (duração das assembléias; dificuldade de algumas comunidades se deslocarem para participar; só favorece os que se mobilizam, os que participam, excluí os desorganizados), pouca divulgação	6,38
Descompromisso da Prefeitura com os representantes do OP (delegados e conselheiros); falta de entrosamento entre as secretarias da Prefeitura	2,13
Pouca organização das comunidades, falta de interesse das pessoas, individualismo, pouca solidariedade, pouca inserção do OP nas comunidades	10,64
N/R e não sei	29,79
Rivalidade entre as comunidades	3,19
Descompromisso da Pref. com as prioridades aprovadas, não realizar as obras aprovadas e realizar obras por fora do OP, (interesses políticos desviam verbas e obras)	25,53
Nada é negativo no OP	10,64
Falta de soberania, falta de democracia, clientelismo interno (voto de cabresto)	3,19
Politicagem, promoção pessoal com fins políticos, interesses políticos partidários	8,51
Total	100,0 0

Quadro XXV - Qual deveria ser o papel, a função dos vereadores? (em %)

	%
Funções típicas constitucionais (legislar, fiscalizar)	11,70
Trabalhar pela comunidade que o elegeu (ajudar, representar, defender, suprir, trazer obras)	45,74
Apoiar o OP enquanto trabalho comunitário, abrir o Legislativo para a part. popular, para o OP	04,26
Trabalhar pela cidade, representar o povo (só olham para sua comunidade)	17,02
N/R, não sabe	17,02
Não seria necessário existirem (só atrapalham, com o OP ficam meio deslocados, sem ter o que fazer)	4,26
Total	100,0 0

Quadro XXVI - Na prática, o que eles fazem? (em %)

	%
Funções típicas constitucionais	2,13
Nada	24,46
Só defendem o interesse próprio, só politicagem, só promessas, roubalheira, clientelismo, fisiologismo	37,24
N/R, não sabe	36,17
Total	100,00

Anexo VI

Relação das entidades cadastradas por região na primeira rodada de assembleias
do OP 93/94

Região	Entidade cadastrada na Assembleia
I	Comunidade de N. H.
I	Igreja Presbiteriana - Morro da Coloninha
I	Nova Esperança
I	Assoc. Comunidade Chico Mendes
II	Assoc. Ilha-Continente
III	Vila Aparecida
III	AMBA - Assoc. de Moradores do Bairro Abraão
III	AFAC - Assoc. For. Amador Coqueiros
III	ABA - Assoc. Moradores*
IV	Sindicato dos Previdenciários
V	Morro do Tico Tico
V	Assoc. de Moradores do Mocotó
V	Assoc. Moradores da Servidão Bemutta
VI	AMA*
VI	Assoc. Moradores do Morro da Penitenciária
VI	APP - Escola Osvaldo Galupo
VI	CRIARTE - Morro do Horácio
VI	CAPROM
VII	Creche Idalina Ochoa
VII	APP - Nei Carianos
VII	AMOCA - Assoc. Moradores da Caeira
VII	Assoc. Moradores e Amigos do Carianos
VII	Conselho Comunitário do Pantanal
VIII	Conselho Comunitário do Corrego Grande
VIII	Assoc. Moradores Parque da Figueira
VIII	Assoc. Pró-Comunidade - APROCUM
VIII	Conselho Comunitário Monte Verde
VIII	AMAIA
IX	Assoc. do Bairro de Sambaqui
IX	Barra do Sambaqui
IX	Assoc. Santo Antonio de Lisboa
IX	Assoc. Cacupé
IX	Ratones
X	Sociedade Balneário Baniela
X	AMPRAFO - Assoc. Moradores Praia do Forte
XI	AMOCOSTA - Assoc. Moradores da Costa da Lagoa
XI	Conselho Comunitário Fazenda do Rio Tavares
XI	Assoc. dos Amigos da Barra da Lagoa
XI	Assoc. Canto da Lagoa
XI	Assoc. Canto dos Araças
XI	AMOLA – Assoc. Moradores da Lagoa
XI	Assoc. Moradores do Porto da Lagoa
XII	AMOPRAN – Naufragados
XII	Assoc. Moradores do Pedregal
XII	APAM – Assoc. de Pais e Amigos da Soc. Balneário Daniela
XII	Grupo de Jovens Santa Cruz

* Sem identificação da entidade

Anexo VII

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA 1994

Capítulo I - Da Composição e Atribuição

Artigo 1º - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo é órgão de participação direta da comunidade, vinculada administrativamente ao Gabinete de Planejamento - GAPLAN, tendo por finalidade, fiscalizar e deliberar sobre matérias referente a receita e a despesa do Poder Público Municipal.

Artigo 2º - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será composto por 3 conselheiros efetivos e 1 conselheiro suplente de cada uma das 12 regiões administrativas do Orçamento Participativo, eleitos em assembléia geral de moradores, coordenada pela administração municipal.

Artigo 3º - O Poder Público Municipal se fará representar junto ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo através do GAPLAN.

Artigo 4º - São atribuições do CMOP

- I - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da proposta orçamentária e do Plano de Investimentos;
- II - Apreciar, emitir opinião e aprovar o Plano de Investimentos para o exercício de 1994, a ser enviado à Câmara de Vereadores;
- III - Apreciar e emitir opinião sobre a proposta orçamentária anual a ser enviada à Câmara de vereadores;
- IV - Apreciar, emitir opinião e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal;
- V - Aprovar o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo executivo, em conformidade com o processo de discussão regionalizada e definição das demandas prioritárias das comunidades;
- VI - Apreciar e emitir opinião sobre a política de gastos do governo, inclusive no que se refere a pessoal;
- VII - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações do planejamento;

VIII - Apreciar e emitir opinião sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.

Capítulo II - Da Organização Interna

Artigo 5º - O CMOP terá a seguinte organização interna:

- I - Coordenação
- II - Secretaria Executiva
- III - Conselheiros Populares
- IV - Equipe técnica de apoio

Artigo 6º - O CMOP será coordenado por membros indicados pelo Executivo Municipal.

Artigo 7º - São atribuições da Coordenação:

- a) Convocar e presidir as sessões ordinárias e extraordinárias do Conselho;
- b) Solicitar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- c) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo à ser enviado à Câmara de Vereadores;
- d) Apresentar, para a apreciação do Conselho, a proposta de política tributária e arrecadação do Poder Público Municipal, assim como política de gastos, incluindo os gastos com pessoal;
- e) Apresentar, para a apreciação do Conselho, a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça orçamentária das obras e atividades que deverão constar do Plano de Investimentos e Custeios;
- f) Convocar o Fórum de delegados das regiões administrativas do Orçamento Participativo para informar do processo de discussão do Conselho.

Artigo 8º - A Secretaria Executiva é exercida por dois funcionários da Administração Municipal, designados pelo GAPLAN.

Artigo 9º - São atribuições da Secretaria Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e, na reunião posterior, apresentar e entregar 1 cópia aos conselheiros, por região;
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho e dos delegados na Assembléia dos delegados;
- c) Organizar o cadastro dos conselheiros e delegados.

Artigo 10º - A Equipe Técnica de Apoio será formada por representantes técnicos das seguintes Secretarias e órgãos municipais

- I - Gabinete do Prefeito
- II - Gabinete de Planejamento
- III - Secretaria de Transporte e Obras
- IV - Secretaria de Educação
- V - Secretaria da Saúde e Assistência Social
- VI - Secretaria de Turismo, Cultura e Esportes
- VII - Secretaria Regional do continente
- VIII - Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos
- IX - Secretaria de Administração
- X - Secretaria de Finanças
- XI - Procuradoria Geral
- XII - Núcleo de Transportes Coletivos
- XIII - Fundação Municipal de Esportes
- XIV - Fundação Franklin Cascaes
- XV - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF
- XVI - Cia. Melhoramentos da Capital - COMCAP

Artigo 11 - Compete à Equipe Técnica de Apoio ao CMOP, prestar informações e assessoramento técnico sobre assuntos relacionados à sua área de atuação na PMF, nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CMOP.

Artigo 12 - O conselheiro que faltar as reuniões do Conselho por três reuniões consecutivas ou seis alternadas, terá seu mandato revogado e será substituído pelo seu suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembléia da região convocada para este fim.

Artigo 13 - A região que não se fizer presente por seus representantes titulares e/ou suplentes em duas reuniões consecutivas ou três alternadas nas reuniões do Conselho, deverá realizar nova escolha de conselheiros titulares e suplentes em assembléia da região, convocada pelo CMOP.

Artigo 14 - O conselheiro suplente terá direito à voz nas reuniões do CMOP e direito a voto sempre que houver ausência de um dos conselheiros titulares da região.

Artigo 15 - O CMOP reunir-se-á ordinariamente uma vez por semana, às terças-feiras das 19 h até 22 h 30 min. e extraordinariamente quando necessário.

Parágrafo único: Esta diretriz é mantida para o período de elaboração do Plano de Investimentos.

Artigo 16 - O quorum para instalação da reunião do CMOP é de 19 conselheiros.

Artigo 17 - O conselheiro efetivo que não estiver presente até as 19 h 30 min. terá credenciado em seu lugar o conselheiro suplente da região.

Artigo 18 - Não se obtendo quorum até as 19 h 30 min. a reunião será suspensa.

Artigo 19 - O CMOP poderá deliberar por conceder o direito à voz para outros presentes, através de votação específica na reunião em curso.

Artigo 20 - Considerar-se-á aprovada as propostas que obtiverem maioria simples em votação no CMOP.

Capítulo III - Do Fórum dos Delegados

Artigo 21 - São atribuições dos delegados:

- a) Participar de reunião e/ou assembléia a serem convocadas pelo CMOP e/ou GAPLAN;
- b) Apoiar os conselheiros e o GAPLAN na informação e divulgação para a população de suas regiões, os assuntos tratados no CMOP;
- c) Assessorar o CMOP na discussão do Plano de Investimentos.

Capítulo IV - Das Disposições Gerais

Artigo 22 - Os casos omissos a este regimento serão decididos por maioria simples em votação no CMOP.

Capítulo V - Das Disposições Transitórias

Artigo 23 - A periodicidade das reuniões do CMOP deverá ser reavaliada após 20 dias da aprovação deste Regimento, de forma a garantir o término dos trabalhos em tempo hábil.

Florianópolis, em 12 de agosto de 1993.

Anexo VIII

Estimativa de gastos da PMF para o exercício de 1994

Especificação	Valor em CR\$	(%)
1. Pessoal	2.431.000.000,00	65
2. Custeio	935.000.000,00	25
3. Investimentos	374.000.000,00	10
Total	3.740.000.000,00	100

Fonte: Departamento Orçamentário/PMF. Elaboração: Noeli Pinto Rosa

Anexo IX

Distribuição de Recursos por áreas de investimentos e prioridades - OP 93/94

Prioridades	Proposta do Executivo ao CMOP		Plano de Investimentos aprovado pelo Conselho	
	CR\$**	%	CR\$**	%
1. Saneamento	70.125.000,00	25,0	67.600.500,00	24,1
2. Pavimentação	56.100.000,00	20,0	60.307.500,00	21,5
3. Educação*	70.125.000,00	25,0	70.125.000,00	25,0
4. Saúde	28.050.000,00	10,0	28.050.000,00	10,0
5. Habitação	28.050.000,00	10,0	23.281.500,00	8,3
6. Meio Ambiente	8.415.000,00	3,0	13.183.500,00	4,7
7. Lazer	5.610.000,00	2,0	6.732.000,00	2,4
8. Transporte	2.805.000,00	1,0	3.646.500,00	1,3
9. Outros	11.220.000,00	4,0	7.573.500,00	2,7
Total	280.500.000,00	100,0	280.500.000,00	100,0

Fonte: GAPLAN - PMF - OP 93/94. Elaboração: Noeli Pinto Rosa.

* A Constituição Federal destina um mínimo de 25% dos recursos dos investimentos para Educação.

** Valores a preços de agosto de 1993

Anexo X

Relação dos Conselheiros e frequência no CMOP 93/94

Nome	Região	Frequência (n.º)	Frequência (%) **
Nair Lourdes G. Rodrigues	I	4	17,4
Leonório da Silva	I	5	21,7
Luiz Alberto Sabanay	I	2	8,7
Francisca Chagas Santos *	I	11	47,8
Sílvia Regina da Costa	II	9	39,1
Clara Aranovich	II	17	73,9
Elizabeth Maria Eleotero	II	-	-
Solange Aparecida O. dos Anjos *	II	11	47,8
Paulo Larry da Silva	III	6	26,1
Lídia Aparecida Marques	III	10	43,5
Dinaldo de Amorim	III	22	95,6
Ideraldo Francisco da Silva *	III	1	4,3
Adriano Duarte Bueno	IV	1	4,3
Celio Espíndola	IV	-	-
Sergio de Souza Vieira	IV	-	-
Sergio Murilo dos Santos	V	1	4,3
Valmor D. Costa	V	13	56,5
Jean Henrique da Silva	V	17	73,9
Moises Ferreira *	V	8	34,8
Vera Maria Barros	VI	13	56,5
Sergio Luiz da Silva	VI	6	26,1
João Batista G. Moraes	VI	10	43,5
João Maria Lopes *	VI	12	52,2
Marco Antonio Martins	VII	13	56,5
Eradio Manoel Gonçalves	VII	5	21,7
Carlos Guilherme R. Santos	VII	13	56,5
Ciro Silveira *	VII	2	8,7
João Manoel da Silveira	VIII	12	52,2
Rui R. M. de Oliveira	VIII	11	47,8
Otacílio Paulo da Costa	VIII	11	47,8
João Batista Nunes *	VIII	3	13,0
Nelson B. Motta	IX	16	69,6
Luiz Roberto Santos	IX	16	69,6
Alaercio M. Peixoto	IX	17	73,9
Joel Ivo Balcani *	IX	11	47,8
Nelson Fidelis Filho	X	11	47,8
Mauro Vieira	X	9	39,1
Jesus Clavinho Filho	X	6	26,1
Edinom M. Rosa *	X	6	26,1
Raul Fitipaldi	XI	19	82,6
Carlos Gustavo M. guerra	XI	13	56,5
Claudia M. Leite Eberhardt	XI	14	60,9
Claudete Espíndola Tomaz *	XI	4	17,4
João José de Andrade	XII	10	43,5
Arante Monteiro Filho	XII	18	78,3
Waldemar J. Silva Neto	XII	18	78,3
Ester Costa Machado *	XII	3	13,0

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis

* Conselheiros suplentes

** % sobre o total de 23 reuniões registradas no livro de presença do CMOP

Anexo XI

Número de Conselheiros e Regiões representadas nas reuniões do CMOP 93/94

Reunião nº	nº de participantes	Datas das reuniões	Regiões ausentes	nº de regiões representadas nas reuniões
01	34	10/08/93	IV	11
02	26	12/08/93	-	12
03	30	17/08/93	-	12
04	30	24/08/93	I, IV	10
05	24	30/08/93	IV	11
06	30	14/09/93	IV	11
07	26	16/09/93	IV	11
08	28	21/09/93	IV	11
09	21	23/09/93	IV	11
10	28	28/09/93	IV	11
11	18	05/10/93	IV	11
12	17	19/10/93	IV, I, VI	9
13	19	28/10/93	IV	11
14	09	04/11/93	I, III, IV, VI, VII, VIII, X, XI	4
15	18	11/11/93	I, IV, X	9
16	11	25/11/93	I, II, III, IV, VIII, X, XI	5
17	06	02/12/93	I, II, IV, V, VI, VII, X, XI	4
18	07	09/12/93	I, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI	4
19	09	16/12/93	I, IV, V, VII, VIII, X	6
20	10	10/03/94	I, IV, VI, X	8
21	15	17/03/94	II, IV, IX	9
22	16	07/04/94	I, IV	10
23	11	14/04/94	I, II, IV, VI, X	7
Total	440			
Média p/ Reunião	20			

Fonte: GAPLAN

Anexo XII

Relação dos Conselheiros e frequência no CMOP 95/96

Nome	Região	Frequência (nº)	Frequência (%) **
Roseli S. Silva	I	1	5,6
Guido P. Simm	I	-	-
João R. da Silva	II	7	38,9
Guilhermina O. Zeferino	II	-	-
Nelson Brizola	II	-	-
Ezio Darós	III	10	55,6
Viviane B. Remor	III	-	-
Elza Pinto Camargo	III	-	-
Moisés Ferreira	V	6	33,3
Rogério Paulo da Silva	V	10	55,6
Jean Henrique da Silva	V	4	22,2
Jaqueline J. Assis	VI	2	11,1
Nair C. Pereira	VI	3	16,7
Neri N. dos Santos	VI	5	27,8
Jefferson Fernandes	VII	3	16,7
José A. Gonçalves	VII	9	50,0
Marcos A. Silveira	VII	-	-
Maria L. C. Silveira	VIII	4	22,2
Lourenço Orth	VIII	13	72,2
Sebastião	VIII	-	-
Alaércio M. Peixoto	IX	7	38,9
Jesus	IX	8	44,4
Fernando Cassini	IX	2	11,1
Oldir Caldas	X	-	-
Edinon M. da Rosa	X	12	66,7
Sergio Braga Figueiredo	X	11	61,1
Adenir Bento dos Santos	XI	7	38,9
Izar P. Rodrigues	XI	10	55,6
Claudia M. L. Eberhardt	XI	3	16,7
Valmor Agostinho	XII	12	66,7
Marcos Ganzo	XII	7	38,9
Gert Schinke	XII	-	-
Antonio J. de Paula	XIII	12	66,7
José C. do Amaral	XIII	-	-
Francisco dos Santos	XIII	4	22,2
Ademar Weber *	IX	3	16,7
José Augusto Catalã *	X	2	11,1
Celso Amaral *	XIII	1	5,6
Paulo Ruver *	?	1	5,6
João Ferreira *	?	1	5,6
Antonio F. Termes *	X	2	11,1

Fonte: GAPLAN - Prefeitura Municipal de Florianópolis

* Constam como conselheiros substitutos

** % sobre o total de 18 listas de presença do CMOP

Anexo XIII

Número de Conselheiros e Regiões representadas nas reuniões do CMOP 95/96

Lista presença nº	nº de participantes	Datas das reuniões	Regiões ausentes	nº de regiões representadas nas reuniões
01	14	14/12/95	I, III, VII	9
02	06	22/02/96	II, III, V, VI, XI, XII, XIII	5
03	11	29/02/96	I, II, III, VI, VIII	7
04	07	07/03/96	I, II, VI, VII, VIII, IX, XIII	5
05	14	14/03/96	I	11
06	07	21/03/96	I, V, VIII, IX, XI, XII	6
07	06	28/03/96	I, II, III, V, VII, IX, X, XII	4
08	14	02/04/96	I, XI	10
09	10	11/04/96	I, VI, VII	9
10	10	18/04/96	I, II, III, XIII	8
11	07	25/04/96	I, II, III, VI, VII, IX	6
12	07	02/05/96	I, II, VI, VII, XII, XIII	6
13	10	09/05/96	I, II, V, VI	8
14	13	16/05/96	I, II, VI, VII, XIII	7
15	12	23/05/96	I, II, VI, VII, XIII	7
16	08	13/06/96	I, II, VI, IX	8
17	11	20/06/96	I, II, III, XI	8
18	15	27/06/96	I, VI	10
Total	182			
Média p/ Reunião	10,1			

- A região IV (centro) não elegeu conselheiros.

Anexo XIV

Receitas e despesas dos Exercícios de 1994 e 1995 e Previsão para 1997

	1994	1995	1997*
Receitas (em R\$)	66.030.703,00	95.084.126,00	102.000.000,00
Despesas (em %)			
Pessoal	45	46	46
Custeio geral	31	27	16
Financ. de precatórias	9	9	7
Câmara de Vereadores	9	8,87	7
COMCAP	20	17	18
Investimentos	5,5	6,48	6

Fonte: CMOP 96/97 - * Previsão para 1997

Bibliografia

- ALVES, Marcio Moreira. **A força do povo** : democracia participativa em Lages. 8. ed. São Paulo : Brasiliense, 1988.
- ANDRADE, Edinara Terezinha de. **“A Força do Povo”** : Do Clientelismo Diádico ao Clientelismo de Massas. Blumenau : Letra Viva, 1996.
- ANDREATTA, H. **Orçamento participativo** : você é quem faz uma cidade de verdade. Porto Alegre : Unidade, 1995.
- ARATO, A. Uma Reconstrução da Teoria Hegeliana da Sociedade Civil. In: Avritzer, L. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 41-80.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 5. ed. revisada. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1991.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 31, ano 11, junho de 1996, p. 44-66.
- AUREAS, Marli. **Poder Oligárquico Catarinense** : da Guerra aos “Fanáticos” do Contestado à “Opção Pelos Pequenos”. Tese de Doutorado, PUC - São Paulo, 1991.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização. **Revista brasileira de Ciências Sociais**. n.º 28, ano 10, junho de 1995, p. 109-122.
- BAVA, Sílvio Caccia. Trocando a riqueza de mãos : distribuição de renda e poder nas pequenas cidades. **Proposta**, n.º 54, agosto 1992, pp. 12-15.
- BOBBIO, Norberto. et al. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1983.
- _____. **Estado, Governo e Sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987.
- _____. **O Futuro da Democracia**. 5. Ed. São Paulo : Paz e Terra, 1992.
- _____. **Igualdade e Liberdade**. Rio de Janeiro : Ediouro, 1996.
- BORDENAVE, Juan E. Dias. **O que é Participação**. 8. ed. São Paulo : Brasiliense, 1994.
- BUARQUE, Cristovam. **A Revolução na esquerda e a invenção do Brasil**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.
- CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE FLORIANÓPOLIS. **Regimento Interno**. Resolução n.º 438, de 29 de setembro de 1992.

- _____. **Parecer Preliminar da Comissão de Justiça** ao Projeto de Lei n.º 5794/93.
- _____. **Projeto de Lei n.º 7.305/96**, de 16/10/96.
- CECA, **Relatório dos problemas sócio-econômicos da Ilha de Santa Catarina**. Insular, 1996.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia** : o discurso competente e outras falas. 6. ed. São Paulo : Cortez, 1993.
- _____. **Introdução à História da filosofia** : Dos pré-socráticos a Aristóteles. São Paulo : Brasiliense, 1994.
- CONGRESSO NACIONAL. **Calendário das Audiências Públicas para o Orçamento Geral da União de 1997**.
- COSTA, Sérgio. Esfera pública, sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos – CEBRAP**, n.º 38, março/94, p. 38-52.
- _____. **Categoria analítica ou *passé-partout* político-normativo** : notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. Seminário interno de pesquisa. Mestrado em Sociologia Política. Mimeo. UFSC, 1996.
- _____. **Entre o espetáculo e o convencimento argumentativo** : movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. Mimeo. UFSC, 1997.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política** : A dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo : Cortez, 1994.
- DAGNINO, Evelina. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. In: **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo : Brasiliense, 1994, p. 103-115.
- DAHL, Robert A. A Democratic Dilema : System Effectiveness versus Citizen Participation. In: **Political Science Quarterly**, v. 109, number 1, 1994
- _____. **Dilemmas of Pluralist Democracy**. New Haven/Londres, Yale University, 1982.
- DOWBOR, Ladislau. Da Globalização ao Poder Local : a Nova Hierarquia dos Espaços. In: **A Reinvenção do Futuro**. São Paulo : Cortez, USF-IFAN, 1996, p. 55-75.
- FACCIO, Maria da Graça Agostinho. **O Estado e a Transformação do Espaço Urbano** : a expansão do Estado nas décadas de 60 e 70 e os impactos no espaço urbano de Florianópolis. Dissertação de Mestrado. [Geografia], 1997.

- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre : Globo, 1958.
- _____. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**. São Paulo, 17, 1995.
- FARIA, Cláudia Feres. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil** : o orçamento participativo de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado [Ciência Política], UFMG, 1996.
- FEDOZZI, Luciano. **Poder Local e Participação Popular**. mimeo. 1ª Reunião Pró-Fórum Sul sobre Participação Popular nas Administrações Democráticas e Populares. Porto Alegre, 1993.
- _____. **Do patrimonialismo à cidadania. Participação popular na gestão municipal** : o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado [Sociologia], UFRGS, 1996.
- _____. **Orçamento Participativo** : reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo editorial; Rio de Janeiro: Observatório de políticas urbanas e gestão municipal (FASE/IPPUR), 1997.
- FELICISSIMO, José Roberto. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. **São Paulo em Perspectiva**, 8 (2), 1994.
- FERRAZ, Sílvio. Reino de Papai Noel. **Revista Veja**, 19 de julho de 1995.
- FERREIRA, Ana Luiza S. Souto. Lages : um jeito de governar. **Pólis**, n.º 5, 1991
- FRANCO, Augusto de. **O novo socialismo utópico**. Pré-edição. São Paulo: Thomé das Letras, 1991.
- _____. **Ação Local** : a nova política da contemporaneidade. Rio de Janeiro : FASE, 1995.
- FREITAS, Daniela. **Democratização do Poder Público Municipal de Florianópolis** : as limitações encontradas pela comunidade Santa Terezinha II, no Orçamento Participativo. Monografia [Serviço Social], UFSC, 1994. . .
- FRENTE POPULAR - **Programa de Governo**. Agora a vez do Povo. Florianópolis, 1992.
- FONTANA, Remy. Governo Amim : Um voto de desconfiança. **Revista de Ciências Humanas**, vol. 2, n.º 3, p. 16-51, dez. de 1982.
- GENRO, Tarso. Esfera pública e iniciativa popular. **Proposta** n.º 54, agosto 1992, p. 42-48.

- _____. **Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. Mimeo. 1995a.
- _____. Estado globalizado e esfera pública civil. **Folha de São Paulo**, 10/06/1995b.
- _____. O novo espaço público. **Folha de São Paulo**, 09/06/1996.
- _____. **Socialismo e Novo Modo de Vida**. Mimeo. 1996.
- _____. Uma nova cultura de solidariedade. **Folha de São Paulo**, 12/01/97.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo** : A experiência de Porto Alegre. São Paulo : Perseu Abramo, 1997.
- GIACOMONI, J. **A comunidade como instância executiva do planejamento** : o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. Dissertação de Mestrado [Administração]. UFRGS, 1992.
- _____. **Orçamento público**. 4. ed. São Paulo : Atlas, 1993.
- GROH, Wilson. [?]. Dissertação de Mestrado [Educação]. UFSC, 1988.
- HABERMAS, Jurgen. **Teoría de la Acción Comunicativa**. Barcelona : Península, 1987, Tomo II, cap. 6.
- _____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n.º 36 p. 39-54, 1995.
- _____. **Faticidade e Validade**. Mimeo. 1998.
- HARVEY, David. **A Condição pós-moderna**. São Paulo : Loyola, 1993.
- HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte : Paidéia, 1987.
- HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos** : o breve relato do século XX: 1914-1991. São Paulo : Companhia das Letras. 1995.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro : José Olympio, 1993.
- HUBERMAN, Leo. **A História da Riqueza do Homem**. 21ª ed. Rio de Janeiro : Guanabara, 1986.
- Jornal da Lagoa. **As metas de Angela Amim**. Florianópolis, 22/11/96.
- Jornal Sul da Ilha. **“O Orçamento Participativo”**. Florianópolis, n.º 5, 1996.
- LAFER, Celso. A mentira : um capítulo das relações entre a ética e a política. In: **Ética**. São Paulo : Companhia das Letras. 1992, p. 225 – 238.

- LAMOUNIER, Bolivar e FIGUEIREDO, Rubens. **As cidades que dão certo**. Brasília : MH Comunicação, 1996.
- LOBO, Valéria Marques. **Democracia e Corporativismo no Brasil**. Dissertação de Mestrado [Ciência Política]. UFMG, 1994.
- LUCKMANN, Lígia Helena H. **Cotidiano e Democracia na Organização da UFECO**. Dissertação de Mestrado [Sociologia Política]. UFSC, 1991.
- MACHADO, Simone Matos. O processo de formalização jurídico-institucional dos Conselhos Comunitários de Florianópolis (1977-1983) : um caso de oposição sistemática. Dissertação de Mestrado, Sociologia Política, UFSC, 1990.
- MACIEL, Marco. A Globalização e o papel do Estado. **Folha de São Paulo**, 08/12/1997.
- MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil; uma visão geral**, Brasília, ENAP, 1995.
- MARX, K. O que é a Comuna? In: **Marx e Engels** : História. FERNANDES, Florestan (org.). São Paulo : Ática, 1984.
- MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente** : Planejamento, Antiplanejamento e Governo. São Paulo : Litteris Editora, 1989.
- _____. **Vídeo Conferência**. Florianópolis, 1992
- MENDONÇA, Paulo Sérgio Miranda. **Avaliação do processo orçamentário com participação popular** : Prefeitura Municipal de Florianópolis no período de 1986 a 1988. Dissertação de Mestrado [Administração], UFSC, 1990.
- MORE, Thomas. **A Utopia**. São Paulo : Abril Cultural, 1972.
- MOURA, Gilnei Luiz de. **Planejamento Estratégico e Planejamento Participativo na Gestão Municipal** : o caso do município de Porto Alegre Gestão 1989-1993. Dissertação de Mestrado [Administração], UFSC, 1995.
- MOURA, Maria Suzana; PEREIRA, Simone A. Porto Alegre : o orçamento municipal em discussão. **Revista Proposta**, n.º 45, ago., 1990, p. 31-34.
- NASCIMENTO, José Olavo. **O orçamento público** : aspectos relevantes. Porto Alegre, 1986.
- NAVARRO, Zander. Uma análise do Orçamento Participativo : Sua Implantação e Desenvolvimento. In: GENRO, Tarso (org.) **Porto da Cidadania**. Porto Alegre : Artes e Ofícios, 1997, p. 179-235.

- O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, n.º 31, 1991, p. 25-40.
- _____. Transição democrática e políticas sociais. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 21 (4), out./dez. 1987, p. 9-16.
- _____. Sobre o Estado, a Democratização e alguns problemas conceituais. **Novos Estudos - CEBRAP** n.º 36, julho 1993, p. 123-145.
- OLIVEIRA, Francisco de. "A prova dos nove: conflito de classes, publicização e nova contratualidade". In: **O Brasil no rastro da crise** : Partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90. DINIZ, Eli, et al. (Org.). São Paulo: HUCITEC, 1994, p. 9-15.
- _____. Da dívida aos direitos: a dialética da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 25, ano 9, junho de 1994, p. 42-44.
- OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro :Tempo Universitário, 1984.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Livro de presença** do Encontro Municipal de Florianópolis. 1996.
- _____. **Livro de Atas**. 1992-1997.
- _____. **Boletim do PT de Florianópolis**, abril/maio de 1998.
- PATEMANN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Simone A.; PRATES, Cleusa. Gestão popular e orçamento em Porto Alegre. **Revista Proposta**, n.º 54, ago., 1992, p. 26-30.
- PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 5 ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. **Orçamento Participativo** : Direito de Todos
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Decreto n.º 239/89, publicado no **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina** n.º 13.742 de 13/07/89.
- _____. GAPLAN. **Livro de Atas do Conselho Municipal do Orçamento Participativo**.
- _____. GAPLAN. **Livro de Atas dos Coordenadores do Orçamento Participativo** – 1995.

- _____. GAPLAN. **Planejamento do Orçamento Participativo**. Seminário. Florianópolis, 23 a 26 de novembro de 1994.
- _____. GAPLAN. **Correspondências recebidas e expedidas pelo CMOP**
- _____. GAPLAN. **Proposta de metodologia do Orçamentos Participativos** de 1993/94; 1994/95; 1995/96 e 1996/97.
- _____. GAPLAN. **Regimento Interno do CMOP** para 1994.
- _____. GAPLAN. **Documento da UFECO** posicionando-se em relação ao OP, datado de 09/06/94.
- _____. GAPLAN. **Orçamento mais Participação**. Panfleto distribuído em reunião do CMOP no dia 15/08/96.
- _____. Gabinete do Vice-prefeito. **Orçamento Participativo : um jeito de fazer a cidade mais democrática**. 1995.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Avaliação de Gestão 1988/92**. 1992.
- _____. Orçamento Participativo - **Boletim n.º 2** - agosto/setembro 1995.
- ROSA, Noeli Pinto. **Orçamento Participativo na Administração Municipal de Florianópolis**. Monografia [Economia], UFSC, 1994.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo : Nova Cultura, 1997.
- SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. 2 ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 25, ano 9, junho de 1994, p. 26-37.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça : a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro : IPPUR/UFRJ, 1994.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. 2 ed. São Paulo : Edições Loyola, 1996.
- _____. **Organizações Voluntárias de Florianópolis**. Florianópolis : Insular, 1996.
- SCHIMIDT, D. L. **A desidiotização da cidadania : a formação do cidadão para a coisa pública através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre entre 1989 e 1992**. Dissertação de Mestrado [Educação], UFRGS, 1994.

- SCHWARTZMN, Simon. **As bases autoritárias do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro : Campus, 1988.
- SEIBEL, J. Erni. Administração e cultura ético-política. **Seqüência**, n.º 26, julho 1993, p. 59-63.
- _____. **Cultura Política, Ética e Gestão Pública**. **Revista ANPAD**, v. 3, Curitiba, 1994.
- SILVA, Ana Amélia da. **ESFERA PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL uma (re)invenção possível**. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, 8 (2), 1994.
- SEEB – Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Florianópolis e região. **Folha Sindical**, 1993-1996.
- SINGER, Paul. **O planejamento como estratégia de mudança**. Mimeo, 1989.
- SOUZA, Herbert José de. **Como fazer análise de conjuntura**. Petrópolis : Vozes, 5. ed., 1987.
- SOUZA, Isabel Gómez de. Pressupostos Ideológicos da Estratégia Participativa de Administração Pública. Paper apresentado ao Encontro da **ANPOCS**. Águas de São Pedro. São Paulo, outubro de 1985,
- SOUZA, Josias. Casos Dallari e Econômico evidenciam confusão entre esferas pública e privada. **Folha de São Paulo**, 20 de agosto de 1995.
- SOUZA JÚNIOR, Homero de. Ética nos Orçamentos Públicos. **INESC** - Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, maio de 1993.
- SUCUPIRA, João A. Democratização das audiências públicas. **INESC**, out. 96, n.º 70.
- TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social**; São Paulo, 2 (1), 1990, p. 23-48.
- _____. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos**. **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo : Brasiliense, 1994, p. 91-102.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Dados eleitorais de 1996**.
- TRINDADE, Héglio. Construção da cidadania e representação política : lógica liberal e práxis autoritária. In: **Cultura Política e Democracia, os desafios das Sociedades Contemporâneas**. BAQUERO, Marcelo (org.). Porto Alegre : Editora da Universidade. UFRGS, 1994, p. 42-54.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Belo Horizonte : ITATIAIA, 1987.

_____. **O Antigo Regime e a Revolução**. 3. ed. São Paulo : HUCITEC, 1989.

URIOCOECHEA, Fernando. **O Minotauro Imperial**. Rio de Janeiro : DIFEL, 1979.

YOUNG, Iris Marion. "A imparcialidade e o Público Cívico: Algumas Implicações das Críticas Feministas da Teoria Moral e Política". **Feminismo Como Crítica da Modernidade**. BENHABIB, Seyla e CORNELL, Drucilla (Org.). Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987, p. 66-86.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade : Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: UNB, 1991.

_____. "**Ciência e Política - duas vocações**". ed. 7-8-9. São Paulo: CULTRIX, 1993.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 9ª ed. São Paulo : Pioneira, 1994.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo : Companhia das Letras, 1994.