

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Especialização em Gestão Pública Municipal

## **GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA**

Helena da Motta Salles



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

S168g	Salles, Helena da Motta Gestão democrática e participativa / Helena da Motta Salles. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 110p. : il.  Inclui bibliografia Especialização em Gestão Pública Municipal ISBN: 978-85-7988-067-4  1. Administração Pública. 2. Gestão democrática. 3. Planejamento Participativo. 4. Participação Política. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.  CDU: 35
-------	---

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

*Luiz Inácio Lula da Silva*

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

*Fernando Haddad*

**PRESIDENTE DA CAPES**

*Jorge Almeida Guimarães*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Álvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Marcos Baptista Lopez Dalmau*

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Carlos Eduardo Bielschowsky*

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Celso José da Costa*

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Liliane Carneiro dos Santos Ferreira*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Joselino Goulart Junior*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelon  
Teresa Cristina Janes Carneiro

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelon  
Tatiane Pacanaro Trinca

**AUTORA DO CONTEÚDO**

Helena da Motta Salles

**EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenação do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Designer Instrucional  
*Andreza Regina Lopes da Silva*  
*Denise Aparecida Bunn*

Auxiliar Administrativo  
*Stephany Kaori Yoshida*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Lúvia Remor Pereira*  
*Adriano S. Reibnitz*

Projeto Gráfico e Editoração  
*Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual  
*Barbara da Silveira Vieira*  
*Claudia Leal Estevão Brites Ramos*

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas

abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

## **Unidade 1** – O Município e a Democracia Participativa

Introdução.....	13
O Município: local do exercício da Democracia.....	25
O que gera descrédito em relação ao Legislativo Municipal?.....	26
A judicialização da política.....	29
A importância da reabilitação da Política.....	31
A Democracia Participativa: complemento da Democracia Representativa.....	36
A Constituição de 1988 e a Democracia semidireta.....	42
Instrumentos da Democracia direta criados pela Constituição de 1988.....	42
Os Conselhos Municipais.....	44

## **Unidade 2** – O Planejamento como instrumento da Democracia/Os Controles Oficiais

Introdução.....	63
O Planejamento como antídoto contra oscilações populistas/voluntaristas.....	65
A importância da participação social no planejamento.....	69
O que distingue o planejamento democrático do tecnocrático.....	76
A participação no planejamento do Orçamento.....	82
Os instrumentos de gestão orçamentária: PPA, LDO, LOA.....	83

O Orçamento Participativo (OP).....	89
Os órgãos oficiais e a transferência na gestão.....	94
O Ministério Público, “defensor da sociedade”.....	94
O Tribunal de Contas: transparência na gestão financeira.....	97
Considerações Finais.....	103
Referências Bibliográficas.....	105
Minicurrículo.....	110



# APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Seja bem-vindo à disciplina *Gestão Democrática e Participativa!*

Em um curso cujo objetivo é a formação de gestores públicos municipais, é indispensável discutirmos os fundamentos e os princípios, assim como os instrumentos de uma gestão democrática e participativa. O aprimoramento da Democracia em nosso país supõe a boa prática, tanto dos procedimentos como das relações democráticas no âmbito do município, lugar de nosso cotidiano, e, portanto, do efetivo exercício da cidadania por todos nós. A Democracia está ainda em processo de consolidação no País, desafiando nosso passado autoritário e mazelas como o mandonismo local, o clientelismo, o populismo.

A reflexão que desenvolveremos nesta disciplina permitirá que você exerça melhor sua função, seja ela a de servidor municipal ou não, e que compreenda como deve ser a prática dos que atuam de uma maneira ou de outra na gestão municipal, se você quiser que nossas cidades sejam um lugar para todos os que nelas vivem, sem exceção.

Para tanto, nosso primeiro passo será, na Unidade 1, compreender a importância da participação social na gestão do município, pois a representação dos cidadãos, por meio da Câmara de Vereadores, é muito importante, mas não suficiente para que de fato se concretize a Democracia no âmbito local. E, na Unidade 2, analisar como essa participação pode e deve ser articulada com o planejamento, sobretudo do orçamento, e com os organismos de controle oficial, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.



Com o estudo desses temas, esperamos que você identifique os instrumentos e as práticas democráticas criados no País a partir da Constituição de 1988 e que compreenda como é realizada a Democracia no seu município.

Para que os conhecimentos desenvolvidos nesta disciplina sejam compreendidos, vamos relacioná-los com fatos e experiências de nossa história política e provocar você a observar o que ocorre no seu município.

Além disso, vamos chamar sua atenção para os elos entre esta disciplina e os conteúdos de outras disciplinas deste curso, como *Gestão do Plano Diretor Municipal* e *Gestão Tributária*, visando a obter uma integração dos conhecimentos.

Ao final de cada Unidade, você deverá realizar uma atividade de aprendizagem, mas ao longo do texto solicitaremos que preste atenção ao que acontece no seu município para relacionar os fatos com o conteúdo da disciplina. Por exemplo: quantos conselhos municipais existem na sua cidade? Você sabe se eles estão realmente funcionando?

Ao final deste livro-texto, você encontrará uma lista com referências bibliográficas que contribuirão para você aprofundar seus conhecimentos, pois não temos a intenção de esgotar o assunto com o que foi exposto. Na internet, você pode também obter importantes informações, por exemplo, no *site* do Ministério das Cidades, disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>, entre outras coisas, você encontra dados do Conselho das Cidades, o Concidades; e o do Instituto *Polis*, disponível em <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>, além de outros que oportunamente serão citados.

Por fim, o mais importante é que você desenvolva uma postura participativa e, com base nas orientações aqui adquiridas, lance-se na pesquisa de como se constrói uma Gestão Democrática e Participativa.

Bom estudo!

*Professora Helena da Motta Salles*



# UNIDADE 1

## O MUNICÍPIO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender o papel fundamental do município na Federação brasileira, tal como ela foi estruturada a partir da Constituição de 1988;
- ▶ Entender como a participação política dos cidadãos é crucial na Democracia e complementa o sistema representativo; e
- ▶ Verificar que os novos instrumentos criados em 1988 permitem a participação dos cidadãos na política do município e do País, com destaque para o Conselhos Municipais.



## INTRODUÇÃO

Caro estudante,

Estamos iniciando a primeira Unidade de estudo, na qual discutiremos as grandes mudanças que o Brasil passou nas últimas décadas, a partir da redemocratização. Você já parou para analisar como há a preocupação crescente com a maneira como as decisões são tomadas? Se elas “caem como pacotes” sobre os cidadãos ou se foram amplamente debatidas? Isso tem a ver com o novo Brasil que rejeita enfaticamente os procedimentos autoritários.

Vamos ampliar essa discussão?

Em uma cidade da região Sudeste, com cerca de 500 mil habitantes, em abril de 2008 uma notícia caiu sobre toda a população como uma bomba: o prefeito havia sido preso pela Polícia Federal, cujas investigações o apontavam como responsável por fraude, desvio de recursos públicos, **conluio\*** com empresários ao estabelecer contratos da prefeitura, entre outras irregularidades. Logo a notícia se espalhou, inclusive pela mídia de alcance nacional; as fotos do prefeito preso estavam estampadas nos jornais, na tevê e na internet.

\***Conluio** – cumplicidade  
para prejudicar terceiro(s).  
Fonte: Houaiss (2009).

O que chamou a atenção nessa história é que as pessoas da cidade ficaram surpresas com o fato de a Polícia Federal ter agido, mas não com as acusações em si. A reação mais comum dessas pessoas era a de questionarem o porquê de isso ter demorado tanto a acontecer ou de se admirarem da intervenção da Polícia Federal, como se ninguém mais esperasse por isso. Ou seja, havia nos comentários, nas piadas, nas conversas nos bares, nas filas etc. o sentimento de que finalmente algo havia sido feito, já que era considerado óbvio que o prefeito vinha agindo de modo corrupto.

Mas a iniciativa de ação foi da Polícia Federal, sem a mobilização da sociedade.

Algumas perguntas são suscitadas pela situação: se era claro para todos que o prefeito era corrupto, por que a cidade se calou? Por que os Conselhos Municipais se calam? Não é papel dos Conselhos Municipais acompanhar a utilização dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)? E o desvio de tais recursos não era uma das acusações feitas contra o prefeito? Por que a Câmara Municipal se calou? Por que os movimentos sociais se calam? Por que o Ministério Público se calou? O Tribunal de Contas? Calcula-se que o desvio dos recursos públicos foi da ordem de R\$ 200 milhões. O monitoramento cuidadoso da população em relação à Administração Municipal poderia ter evitado tal descalabro?

Não é apenas por meio da improbidade administrativa que o interesse público pode ser lesado, embora essa seja a forma mais grave, sem dúvida. As prioridades da prefeitura podem não coincidir com as da população, as escolhas feitas pela equipe de governo podem não ser as melhores aos olhos da maioria da população da cidade. Por isso, o acompanhamento por parte de todos é fundamental, afinal aquelas pessoas somente estão ocupando cargos na prefeitura porque o mandatário que as nomeou foi sufragado pelos eleitores.

Diante desse contexto, muitos se perguntam: adianta mesmo a mobilização popular? Além de permitir que os cidadãos expressem sua indignação, ela tem resultados práticos? E como exercer tal vigilância? Que instrumentos a viabilizam? Que caminhos o cidadão comum deve percorrer para entender o que se passa na Administração Municipal e, principalmente, para nela interferir?

Todas essas questões envolvem a temática de nossa primeira Unidade, e, de certa forma, respondê-las é um de nossos propósitos. Afinal, a gestão democrática e participativa agrega valores mesmo à já conhecida Democracia Representativa? Além do aspecto simbólico, os Conselhos Municipais têm efetividade?

# O MUNICÍPIO: LOCAL DO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Para falar sobre município, é inevitável começarmos fazendo referência a um marco da história recente do País: o movimento pela redemocratização na década de 1980, que resultou na Assembleia Constituinte e na elaboração da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. À época, o País se ressentia do período de um quarto de século sob o regime autoritário inaugurado no ano de 1964. Se somarmos esses anos aos oito do Estado Novo (1937-1945) e aos 41 da República Velha, a República dos “Coronéis” (1889-1930), concluiremos que no século XX tivemos poucos resultados quanto à efetivação da Democracia no Brasil.

Talvez você já tenha observado como no Brasil foi criada uma cultura de valorização do Poder Executivo como aquele que “resolve mesmo”, do qual devemos esperar soluções e há algum tempo até mesmo a ideia de que um governo autoritário é aquele que iria tirar o País “do abismo”. Essa fragilidade da Democracia e as sequelas da ditadura aumentaram os desafios a serem enfrentados no processo de reconstrução institucional iniciado na década de 1980, durante a redemocratização.

A confluência entre, de um lado, o esgotamento do modelo de crescimento econômico adotado durante o período conhecido como “[milagre econômico brasileiro](#)”, que havia funcionado como fonte de



## Saiba mais

### “milagre econômico brasileiro”

Período de aceleração do crescimento econômico brasileiro entre os anos de 1968 e de 1973, tido como resultado tardio das reformas realizadas pelo Governo de Castello Branco (1964-1967) e em grande medida associado ao Programa de Ação Econômica do Governo. Fonte: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2010.

legitimação para o projeto militar e, de outro lado, a ânsia da sociedade pelo retorno à normalidade democrática, fizeram dos anos de 1980 um período fértil em avanços políticos. A “distensão lenta, gradual e segura” do período do presidente Geisel (1974-1978) foi intensificada por força das pressões da sociedade, que obrigaram o processo de abertura a avançar além das intenções iniciais dos militares. Desde a segunda metade da década de 1970 avolumara-se a vida associativa e a formulação de reivindicações dos setores sociais, das mais variadas naturezas e amplitudes. Um alvo comum unia a todos: o retorno à institucionalidade democrática, e tal movimentação resultou na Assembleia Constituinte de 1987.



### Saiba mais

#### Ulysses Guimarães

Um dos maiores políticos brasileiros, formou-se em advocacia pela Universidade de São Paulo (USP), em 1940. Antes de ingressar na política, foi secretário da Federação Paulista de Futebol. Elegeu-se deputado estadual em 1947, pelo Partido Social Democrático (PSD). Três anos depois, passou a ser deputado federal, função que exerceu durante 11 mandatos consecutivos. Foi presidente do MDB e PMDB durante vários anos e seu presidente de honra. Em 1987, o parlamentar comandou a Assembleia Constituinte. Candidato à presidência em 1989, não obteve sucesso, mas marcou a história do País. Fonte: <[http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg\\_SP/Politicos/B\\_UlyssesGuimaraes.htm](http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg_SP/Politicos/B_UlyssesGuimaraes.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2010.



A Constituição de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã” por Ulysses Guimarães por ter consolidado os direitos dos cidadãos, possibilitou entre outros resultados a restauração do **federalismo** com o reconhecimento dos municípios como entes federativos, ao lado da União e dos Estados-membros. No novo texto constitucional, o princípio da descentralização administrativa e política também incluiu os municípios, como vemos em seu artigo 18:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição. (BRASIL, 1988).

Portanto, rompendo com uma tradição oriunda do Período Colonial, a Constituição de 1988 fez dos municípios entes autônomos, equiparando-os à União e aos Estados. Ao mesmo



tempo, instituiu nova repartição tributária, que acarretou ganhos significativos para os municípios. Somadas as receitas tributárias próprias dos municípios às transferências constitucionais, a participação desses no bolo tributário cresceu de 10,8%, em 1988, para 16,9% em 2000 (ANDRADE, 2007).

Naquela conjuntura, além da mobilização da sociedade pela redemocratização, o País estava às voltas com a crise fiscal, tendo o ciclo virtuoso de desenvolvimento sido interrompido desde o final da década de 1970. O tema da distribuição das competências tributárias (quais impostos ficariam a cargo de cada unidade da Federação) e da participação dos entes federativos no bolo tributário entraram na pauta política também em razão da crise. O que impulsionou a descentralização na conjuntura da constituinte foram, sobretudo, razões políticas – promover a Democracia. Mas no final da década de 1990 o aprofundamento da municipalização resultou de iniciativas do Governo Federal no sentido de transformar os governos locais nos principais responsáveis pelos serviços universais de saúde e de educação fundamental e pelos seus gastos correspondentes.

A esse respeito encontramos com frequência duas confusões: a ideia de que descentralização político-administrativa e federalismo são indissociáveis e a ideia de que descentralização e Democracia também são inseparáveis.

No primeiro equívoco, o exemplo norte-americano desmente tal afirmativa, porque o federalismo nos EUA surgiu com a finalidade de centralizar um poder antes disperso; o texto constitucional americano enunciou os poderes do governo central necessários ao atendimento das demandas da Federação, e aos Estados-Membros restaram os poderes ditos residuais. A convenção de 1787 procurou concentrar o poder em um novo governo central, mas também buscou manter os poderes dos Estados-membros, e o poder residual passou a ser visto como sinônimo de força política.

Quanto ao segundo equívoco, o principal argumento em favor da descentralização como promotora da Democracia consistia no seguinte: é mais fácil controlar o prefeito e a Câmara de



 **Saiba mais**
**Accountability**

Termo com origem na Ciência Política norte-americana que comporta distintos significados e ênfases. Um de seus significados está relacionado à determinação de que as decisões tomadas pelos Executivos Municipais devam ser compreendidas pela população. Por exemplo: como é calculada a tarifa dos ônibus urbanos? Como são justificados os seus aumentos? É essa prestação de contas à população que denominamos de *accountability*. De acordo com Schedler (1999), existem pelo menos duas conotações básicas para o termo, uma é a capacidade de resposta dos governos, isto é, a obrigação dos funcionários públicos de informarem e explicarem seus atos, outra é a capacidade de impor sanções e perda de poder para os que infringiram os deveres públicos. Fonte: Elaborado pela autora.

Vereadores do que autoridades mais distantes da esfera local; no município é mais fácil garantir a *accountability*.

Schedler (1999) identifica três formas básicas de prevenir o abuso do poder:

- ▶ sujeitar o poder ao exercício das sanções;
- ▶ obrigar que esse poder seja exercido de forma transparente; e
- ▶ forçar que os atos dos governantes sejam justificados.

Além disso, os cidadãos se interessam mais pelos problemas que lhes dizem respeito mais de perto. A indissociabilidade entre descentralização e Democracia tem sido questionada na literatura, em razão de fenômenos

observáveis em nossa realidade. Podemos lembrar alguns exemplos: se a descentralização de competências ocorre sem distinção para todos os municípios e entre esses há muitas disparidades de recursos materiais e humanos, tal procedimento aumentará ainda mais tais desníveis, inclusive entre as respectivas populações. Se há a descentralização de recursos, mas o poder decisório continua concentrado no nível federal, pouco ou nada terá avançado na democratização. Se o clientelismo permanece em algumas localidades, assim como a baixa renovação de sua elite política, a Democracia no município ficará comprometida, ainda que haja a descentralização. Ou seja, a descentralização por si só não garante a Democracia.

Melo (1996) analisa a confluência de fatores que levaram ao enaltecimento do princípio da descentralização no contexto da redemocratização no Brasil. Em seguida revela alguns efeitos perversos observáveis após uma década de experimentos

descentralizantes. Por ironia da história, houve uma convergência entre o pensamento dos setores de esquerda e o pensamento liberal de oposição ao regime militar quanto à defesa da descentralização na década de 1980. Oposição à centralização própria do autoritarismo burocrático de um lado e influência da voga neoliberal de outro. Com isso, a descentralização passou a ser vista como elemento eficiente da engenharia político-institucional da Democracia emergente, o que contribuiu para a cultura política fortemente municipalista da década de 1980.

O tempo revelou, no entanto, alguns efeitos perversos da descentralização, como o [hobbesianismo municipal](#), expresso entre outras coisas, na disputa das localidades por investimentos industriais, deslegitimando as prioridades sociais em favor dos benefícios fiscais e isenções tributárias.

Diante desse cenário, houve grande proliferação de municípios, pois a Constituição de 1988 transferiu a responsabilidade legal pela definição dos critérios de criação de novos municípios, que era prerrogativa federal, para o âmbito estadual. Entre 1988 e 1996, quando afinal foi aprovada a lei que dificulta a criação de novos municípios, surgiram mais de 1.300 municípios, a maioria com menos de 10.000 habitantes (COSTA, 2007).

*A multiplicação de municípios suscitou diversos questionamentos, dentre os quais podemos destacar o seu impacto fiscal (multiplicação de estruturas administrativas e instâncias político-institucionais) e maior dificuldade de coordenação federativa no País. Mas qual a justificativa para essas questões?*



#### **Saiba mais** Thomas Hobbes (1588-1679)

Filósofo inglês que em sua obra *Leviatã* teorizou sobre a necessidade de um Estado forte para impedir que os homens permanecessem na situação de guerra de “todos contra todos”, de competição desmedida, própria do estado de natureza. A expressão “hobbesianismo municipal” refere-se a essa competição por recursos, ou por investimentos industriais, que os municípios estabelecem entre si.  
Fonte: Elaborado pela autora.

Tal crítica é justificada mais nos casos de emancipação de distritos muito pobres e de dimensões muito reduzidas, porém “[...] esse ponto exige minucioso levantamento empírico para que generalizações mais amplas possam ser feitas” (MELO, 1996, p. 16). Enfim, enquanto na década de 1980 a descentralização apresenta-se como ideia importante, na década de 1990 ela passa a ser vista com mais cautela, já sendo conhecidos seus resultados, dentre os quais destacamos a guerra fiscal. Nessa nova conjuntura houve até um movimento no sentido da reconcentração por parte do Governo central. No entanto, a experiência descentralizante trouxe consigo um aprendizado social ainda não de todo compreendido e analisado.

As consequências das tendências descentralizantes derivam também de dois aspectos importantes: as dimensões continentais e as profundas disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais constitutivas da sociedade brasileira. Há enorme heterogeneidade socioeconômica e demográfica entre os cerca de 5.561 municípios brasileiros, o que acarretou impactos diferenciados das sucessivas políticas de descentralização. Além das grandes diferenças entre as cinco regiões, há também disparidades dentro de cada região e de cada Estado federado, o que implica a necessidade de considerar a importância dessa variável no ordenamento jurídico político do Estado brasileiro.

Por outro lado, apesar da alternância ao longo da história do País entre períodos de maior e menor centralização política, a cultura política brasileira é predominantemente centralizadora. Esse traço foi exacerbado nos períodos autoritários e, assim, o município não ocupou ao longo da história brasileira lugar de destaque na partilha do poder na Federação brasileira. Por esse motivo, a valorização do poder e do governo local nesse final de milênio propiciado pelos avanços da Constituição de 1988, embora contenha efeitos indesejáveis, concorreu para o fortalecimento do município. Isso porque ele foi reconhecido como parte constitutiva do Estado federado e detentor de parcela da competência nacional, ao mesmo tempo em que a forma federal do Estado foi incluída entre os dispositivos que não podem ser modificados por emendas constitucionais (NEVES, 2000).

Dessa forma, a Carta Magna de 1988 ampliou a sua autonomia ao atribuir ao município a condição de “[...] entidade estatal, político-administrativa, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa” (MEIRELLES, 1993, p. 116). Nos termos dos artigos 29 a 31 da Constituição, essa autonomia se expressa pelo menos quatro dimensões: política, administrativa, financeira e legislativa (NEVES, 2000).

No âmbito da **autonomia política**, está a capacidade de autogoverno, por meio da eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores; e de auto-organização, por meio da elaboração da própria Lei Orgânica Municipal.

No que concerne à **autonomia administrativa** está prevista a capacidade de organizar suas atividades, criar seus quadros de servidores, gerir e prestar os serviços de sua competência, podendo executar os serviços diretamente ou indiretamente por intermédio de terceiros.

A **autonomia financeira** refere-se à capacidade para instituir e arrecadar seus próprios tributos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e também outras fontes de rendimentos (aluguel de imóveis, venda de bens etc.), além da autonomia para definir suas formas de aplicação (embora exista alguma restrição constitucional, como as vinculações relativas ao ensino e as limitações referentes aos gastos com pessoal e com o Legislativo).

Está incluída nesse âmbito a autoridade para elaborar, aprovar e executar seu próprio orçamento. Para além desses aspectos, o grande reforço dado pela Constituição de 1988 ao município foi atribuir-lhe um volume de recursos financeiros mais expressivo por meio das transferências constitucionais, tanto da União como dos Estados-membros. No caso da União, por meio do **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)** e no caso dos Estados-membros, por meio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

Além dessas transferências constitucionais, os governos locais recebem também recursos para o desenvolvimento de políticas sociais universais. Com essa redefinição fiscal, os municípios

Composto de recursos do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

passaram a contar com recursos financeiros como nunca havia acontecido antes.

Por seu turno, a **autonomia Legislativa** está fundada tanto na capacidade para “[...] legislar sobre assuntos de interesse local [...]” como na de “[...] suplementar as legislações federal e estadual no que couber [...]” (BRASIL, 1988, Art. 30, Incisos I e II).

Sobre esse passagem relativa à autonomia legislativa vale ressaltar a pouca clareza quanto ao exato significado, limite das duas expressões: “assuntos de interesse local” e à atribuição suplementar da construção “no que couber”, o que amplia a margem de ambiguidade e de indefinição entre os entes federados no que concerne à dimensão legislativa (NEVES, 2000).

Em suma, retornando ao tema da descentralização, é importante frisarmos que o fortalecimento do município em razão da redefinição da distribuição dos recursos tributários promovido pela Constituição de 1988 resultou em maior municipalização da receita, ainda que de forma não adequadamente planejada. Como consequências desse processo estão as apontadas anteriormente por Melo (1996) e, sobretudo, o fato de a Constituição de 1988 ter produzido um processo desordenado de descentralização de encargos, com claro desequilíbrio entre as responsabilidades e os ônus, por um lado, e os recursos transferidos para suportá-los, por outro (AFONSO; ARAUJO, 2000).

*Você pode estar se perguntando: como a questão das finanças públicas locais incide sobre o tema “gestão democrática” e “participativa”?*

A questão das finanças públicas locais incide de várias maneiras sobre o tema. Por exemplo, a distribuição muito desigual de recursos entre os entes da Federação comprometeria e muito a Democracia dentro das localidades mais depauperadas e, no plano nacional, pelo desequilíbrio entre as unidades da Federação. A guerra fiscal, quando estabelecida entre Estados e/ou entre municípios, tem o mesmo efeito.

De forma sintética podemos dizer que a descentralização de recursos sem a descentralização do poder decisório não garante a Democracia no nível local; a descentralização de recursos sem o poder de decisão pouco adianta. Um aspecto importante relacionado a isso e que precisamos destacar é quanto o formato das relações entre o Governo Federal e os níveis subnacionais qualifica a Democracia. Nesse sentido, nós como cidadãos temos questões fundamentais a refletir, quais sejam: o prefeito tem de implorar, com “pires na mão”, os recursos federais e estaduais? Para a liberação de recursos por parte da União e do Estado-membro, são exigidas contrapartidas dos governos locais sob a forma de apresentação de resultados? Tal liberação ocorre segundo regras claras e universais?



Essas questões revelam a importância da política nesses aspectos, sob a forma da **regulação institucional** envolvida nas relações estabelecidas entre os entes da Federação. Afinal, quando falamos em Democracia estamos falando em distribuição de recursos, materiais ou simbólicos, o que implica a divisão do poder. Tanto no que diz respeito aos cidadãos como no que tange aos entes da Federação, importa saber quanto o poder está ou não concentrado ou distribuído e de que maneira.

A estruturação do poder no plano federativo repercutirá nas possibilidades maiores ou menores de participação dos cidadãos no plano local. O que significa dizer que o mundo da vida e das relações humanas e, por conseguinte, das relações sociopolíticas se dão fundamentalmente no município. Nesse sentido, os poderes locais possuem um papel de interface do cidadão com as esferas estadual e federal de governo. Porém, para a maioria dos brasileiros, a forma como os governos municipais, estaduais e a União estabelecem relações entre si é pouco clara. O formato dessas relações intergovernamentais é denominado de **pacto federativo**.

Três princípios básicos regem as relações entre governos, quais sejam:



- ▶ o princípio da **subsidiariedade**;
- ▶ o princípio do **federalismo**; e
- ▶ o princípio da **autonomia**.

O primeiro princípio diz respeito à proteção da autonomia da pessoa humana e das comunidades intermediárias (famílias, associações, sindicatos etc.), tendo como ponto de partida a liberdade e a responsabilidade dos sujeitos tanto no plano individual como no coletivo. Em relação às instituições públicas, essa proteção se consubstancia no preceito de que elas devem atuar quando, e somente quando, são chamadas para tanto. Daí decorre que, em um contexto federativo e democrático, a sociedade pode convocar os poderes públicos diante de sua incapacidade de responder adequadamente às questões de interesse comum. Assim, quando solicitados, os poderes públicos devem corresponder à vontade pública oferecendo subsídios, em primeiro lugar, por meio do município, em segundo, por meio dos Estados-membros e, esgotadas as possibilidades de ambos, em terceiro lugar entra em cena a União. Desse princípio resulta que as tarefas político-administrativas devem estar simultaneamente articuladas entre si para que possam resultar em um modelo federativo de tipo cooperativo (CARNEIRO, 2000). Exemplos disso seriam os convênios firmados entre prefeituras e governos de Estado ou Governo Federal para a aquisição de equipamentos como ambulâncias, a instalação de creches etc.; os programas que visam a suplementar os recursos do município na área de educação (Fundeb ou alimentação escolar) ou na área social (Bolsa Família); enfim, as iniciativas em que essa cooperação não é constitucionalmente determinada.

Ademais, vale ressaltar que é no **princípio da subsidiariedade** que está ancorada, nas sociedades democráticas, a base para a convocação de representantes do povo para ocupar os cargos eletivos instituídos nas distintas esferas de governo, por meio de eleições diretas e universais. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 definiu também a possibilidade de



participação direta do cidadão nos poderes constituídos (CARNEIRO, 2000).

Exemplo dessa possibilidade de participação do cidadão são os Conselhos Municipais, um assunto a ser retomado adiante. Os Conselhos Municipais foram criados pela Constituição de 1988 e sua existência (alguns são obrigatórios, outros não) afeta diretamente o exercício da participação no município ao mesmo tempo que cria espaços de legitimação e responsabilização direta do cidadão nos âmbitos governamental e fiscalizador.

O **princípio federativo** estabelece a forma de distribuição do poder e das competências entre a União e as unidades – Estados e municípios – que compõem a nação.

Por sua vez, o **princípio da autonomia** está claramente articulado com o princípio federativo e é exercido na dinâmica perene das relações entre as esferas governamentais. Ou seja, está ancorado em estruturas de proteção e integração razoavelmente estáveis, definidas constitucionalmente, as quais dizem respeito à distribuição de competências políticas, legislativas, administrativas e tributárias. Quanto mais claras são essas definições, mais fácil se torna o exercício da autonomia. No Brasil, no entanto, percebemos que não foram traçados limites claros entre as esferas de governo sob o ponto de vista de suas responsabilidades. Além disso, não há regulamentações específicas sobre como devem ser processadas as relações entre as esferas de governo (CARNEIRO, 2000).

Como o foco do nosso curso é o município, o tema da gestão democrática e participativa está sendo tratado no âmbito municipal, sobretudo porque nossa participação como cidadãos acontece aí, mesmo quando voltada para temas nacionais. Por exemplo, você se lembra da campanha das Diretas já ou da mobilização pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor? Ou soube que as passeatas e os comícios sucederam Brasil afora, nas cidades mais variadas, mesmo que a repercussão na mídia tenha sido apenas a das manifestações nos grandes centros?



## O QUE GERA DESCRÉDITO EM RELAÇÃO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL?



A ideia da Democracia na contemporaneidade está associada imediatamente à ideia de representação, e, portanto, no plano municipal, à Câmara de Vereadores. Isso porque nas sociedades modernas, complexas, não é simples a consulta direta aos cidadãos como algo rotineiro. Mas você já observou como são frequentes as críticas ao Poder Legislativo, em todos os seus níveis? Assim como acontece em relação aos deputados, é comum as pessoas dizerem que os vereadores recebem muito para trabalhar pouco, que apenas têm olhos para seus próprios interesses e não para as questões públicas, que trocam favores por votos com seus eleitores, que apenas se interessam por seu reduto eleitoral de olho na reeleição, mas não pensam na cidade em sua totalidade e por aí vai.

Essa visão negativa a respeito da atividade legislativa decorre de diferentes causas, a saber:

- ▶ Da nossa tradição autoritária que criou no imaginário popular a ideia de que o Poder que importa é o Executivo. Ficou famosa e entrou para nosso folclore político a frase de um antigo político mineiro, segundo a qual o poder que vale é o que “nomeia, demite e transfere, prende e manda soltar”. Obra-prima de concisão, um raciocínio irrepreensível do ponto de vista de nossa cultura política, pelo menos até recentemente.

- ▶ De algumas distorções existentes em nosso sistema de representação proporcional. A reforma política, que inclui vários itens entre os quais estão o financiamento de campanha, a substituição de **listas abertas\*** de candidatos por **listas fechadas\*** elaboradas pelos partidos. O fim das coligações nas eleições proporcionais é uma questão que vem sendo adiada entre outras razões, porque deve ser votada por aqueles que têm seus interesses diretamente afetados por ela, os deputados.

Quanto a um dos aspectos considerados responsáveis pelos problemas em nosso sistema eleitoral – as regras das coligações proporcionais – a distorção apontada é que partidos inexpressivos elegem seus candidatos por meio de coligações com partidos mais fortes eleitoralmente, já que para efeito de uma determinada eleição o **quociente eleitoral\*** é calculado para a coligação efetuada e não para cada partido em separado.



Assim, o voto de um cidadão pode beneficiar um candidato que não é de seu agrado por ele estar na coligação que incluiu o partido e/ou os candidatos de sua preferência. Em consequência, há os que defendem a supressão das coligações nas eleições proporcionais e

os que defendem que cada partido coligado receba as cadeiras proporcionalmente à sua contribuição para a votação final da coligação. Esse é apenas um exemplo das muitas questões envolvidas na representação; é imperativo resolvê-las para que haja correspondência entre a vontade dos eleitores expressa nas urnas e a configuração assumida pelo Poder Legislativo.

- ▶ Da falta de compreensão por parte dos cidadãos a respeito da função legislativa. Cabe ao legislador criar normas universais que balizarão as ações do Poder Executivo,

**\*Lista aberta** – é o que temos atualmente nas eleições proporcionais (mandatos legislativos com exceção do senado, em que a eleição é majoritária) no Brasil: o eleitor escolhe o candidato de sua preferência entre todos os postulantes, de todos os partidos. Depois de apurados os votos temos a lista – dos mais votados aos menos votados, em geral, e dentro de cada partido. Fonte: Elaborado pela autora.

**\*Lista fechada** – é uma das propostas da reforma política. Cada partido ordena sua lista de candidatos; o eleitor vota no partido e os votos vão sendo distribuídos segundo essa lista prévia: assim que forem completados os votos necessários para eleger, o primeiro da lista começa a contagem para o segundo da lista e assim sucessivamente. Fonte: Elaborado pela autora.

**\*Quociente eleitoral** – número que resulta da divisão do número total de votos (eleições proporcionais) dados aos partidos e candidatos em uma eleição pelo número de cadeiras a serem preenchidas. Fonte: Elaborado pela autora.

assim como exercer o controle/acompanhamento das atividades executivas, mas a natureza mais “abstrata” desse trabalho, aliada ao desconhecimento de boa parte da população, não permite que a função legislativa seja compreendida.

- ▶ Da corrupção de muitos políticos, que fazem de seu cargo uma oportunidade para enriquecimento pessoal

ao apropriarem-se do bem público em prejuízo de milhares (ou milhões) de cidadãos, contribuindo evidentemente para tal visão negativa. Quando os vereadores aumentam seus salários, de forma desproporcional em relação à média de vencimentos da população, isso também causa revolta. O [nepotismo](#) é outro motivo para o descrédito dos políticos.

Além dessas causas, se existe incompreensão do papel do Poder Legislativo por parte da população, o mesmo acontece por parte dos

próprios legisladores que, com frequência, agem como “despachantes” ou “quebra-galhos” de seus eleitores. São os que apenas sabem atuar no varejo, nessa troca miúda de favores, garantindo no cotidiano a sua reeleição. Eles não estão comprometidos com uma visão abrangente dos problemas da cidade e com o caráter público de suas atividades, de modo a elaborarem projetos relevantes ao desenvolvimento ou à resolução dos problemas que afetam o município em sua totalidade.

Assim, se as pessoas não acreditam na função do vereador, não há porque acompanhar seus trabalhos, comparecer à Câmara nas audiências públicas ou mesmo em suas sessões ordinárias. Os que cercam os vereadores com muita frequência o fazem para solicitar algum favor, para si ou para seu bairro ou rua. Ou seja, forma-se um elo espúrio entre representante e representado,



### Saiba mais

#### Nepotismo

Exercício de cargo em comissão de cônjuge, companheiro ou parente de político em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive dos vereadores ou servidor em cargo de direção, chefia e assessoramento. Em 21 de agosto de 2008, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Súmula Vinculante n. 13 – síntese dos casos parecidos, decididos da mesma maneira – e que reforça o entendimento do artigo 37 da Constituição Federal que restringe, quando não veda, a contratação de parentes sem concurso público. Muitos municípios estão criando suas leis para proibir o nepotismo. Fonte: Elaborado pela autora.

assentado na incompreensão de ambas as partes sobre o papel do legislador e nos resultados pragmáticos dessa relação, convenientes para as duas partes.

## A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Provavelmente você já ouviu a expressão “judicialização da política”, difundida nos últimos tempos no Brasil não apenas no ambiente acadêmico, mas também sob ampla circulação pública. Tal expressão invadiu a literatura da Ciência Social a partir do projeto de pesquisa de Tate e Vallinder (1995) de comparação empírica do Poder Judiciário em diferentes países.

O significado atribuído à expressão não é sempre o mesmo; ela pode ser utilizada de modo normativo, o que tem sido mais frequente, pelo menos na mídia, ou de modo analítico, em textos acadêmicos. Para Tate e Vallinder (1995), a judicialização da política significa a adoção de procedimentos próprios da decisão judicial na resolução de conflitos políticos. Isso pode ser feito por meio da ampliação das áreas de atuação dos tribunais atribuindo-lhes o poder de revisão judicial de ações executivas e legislativas, com apoio na constitucionalização de direitos e de mecanismos de **freios e contrapesos\*** entre os Poderes.

Outro caminho mais difuso seria pela introdução ou expansão de *staff* judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (caso de tribunais e/ou juízes administrativos) e no Legislativo (caso das Comissões Parlamentares de Inquérito) (MACIEL; KOERNER, 2002).

Contudo, como o propósito deste livro não é explorar profundamente os muitos sentidos atribuídos à expressão, vamos nos referir de modo geral às principais distinções. Quanto ao primeiro sentido atribuído ao termo judicialização, quando ele adota conotações normativas, encontramos os que veem o fenômeno da

**\*Freios e contrapesos (checks and balances)** – expressão que se refere ao equilíbrio que deve haver entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Para que cada poder não exceda suas atribuições, ele deve ser controlado pelos outros e vice-versa. Esse tema ocupou Montesquieu em sua obra *Do Espírito das Leis*, no século XVIII e foi retomado pelos Federalistas – autores da Constituição americana, com grande ênfase. Fonte: Elaborado pela autora.

judicialização da política como “sinal negativo”, e os que o veem como “sinal positivo”.

*Você pode estar se perguntando: como assim sinais negativo e positivo?*

Negativo, nesse contexto, refere-se ao fato de que a transferência do poder de decisão dos Poderes Legislativo e/ou Executivo para o Judiciário seria o resultado de uma insuficiência de desempenho dos dois primeiros: dado que não cumprem suas funções de modo satisfatório, o Judiciário entraria em cena compensando ou remediando essa situação. Além do mais, há os que entendem que tais considerações podem ser aplicadas não apenas aos juízes, mas ao Ministério Público. Nessa ótica, o Ministério Público estaria se excedendo em relação às suas atribuições ao levar os conflitos à justiça ou resolvendo-os extrajudicialmente, tendo a lei e sua posição a seu favor.

Quanto aos que enxergam no fenômeno um “sinal positivo”, a ideia é que a utilização dos canais da justiça pelos cidadãos significa mais uma arena pública que propicia a formação da opinião pública e o acesso a direitos. Experimentando a predominância do Executivo sobre o Legislativo e o isolamento parlamentar em relação à sociedade civil, o cidadão estaria tomando a iniciativa de buscar a efetivação de seus direitos constitucionais, individualmente ou por intermédio de ações coletivas. O Ministério Público é visto, nessa ótica, como tendo um papel fundamental de retaguarda para a mobilização da sociedade.

A judicialização da política parece ter se avolumado mais nos planos estadual e federal, mas no caso dos municípios maiores, ela com certeza é também um fenômeno em curso. Não podemos perder de vista que a maioria dos municípios brasileiros é constituída de unidades com menos de 10.000 habitantes, o que significa dizer que nem todos dispõem de recursos institucionais para viabilizar ações individuais ou coletivas no sentido de fazer valer seus direitos.

## A IMPORTÂNCIA DA REABILITAÇÃO DA POLÍTICA

O pior analfabeto é o analfabeto político.

Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos.

Ele não sabe que o custo de vida, os preços do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política.

Não sabe o imbecil que da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e lacão dos exploradores do povo.

Bertolt Brecht

Você já observou que as pessoas frequentemente afirmam que não se interessam por política ou, mais do que isso, que detestam a política? Outras gostam também de se denominarem apolíticas.

A expressão “mar de lama”, amplamente utilizada na crise dos anos de 1950 que culminou com o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, passou a ser associada com as atividades políticas. Como se uma barreira de assepsia separasse o mundo dos cidadãos dignos, aqueles que não se envolvem com a política, do mundo da vilania e da corrupção do “lado de lá”. Isto é, dos cidadãos *versus* os políticos que atuam nas prefeituras, câmaras, assembleias, nos palácios de governo ou no Congresso. Essa má reputação da política com certeza tem base na realidade.

*Mas pense bem: quem vota nos políticos que tanto condenamos? Quem fecha os olhos, para não ter de se incomodar, quando circulam rumores sobre falcatruas com o dinheiro público? Quem acompanha atentamente o que se*



*passa nas câmaras e nas secretarias? Será que o descalabro da política é responsabilidade apenas dos profissionais dessa atividade?*

Como dissemos no início deste livro-texto, o Brasil tem uma vasta experiência política autoritária. Para justificá-la, uma das alegações sempre foi a incapacidade (em linguagem jurídica, hipossuficiência) do povo brasileiro. Sem cultura, ignorante, despreparado, o povo precisaria andar com “rédeas curtas” sob o olhar vigilante de seus guias. O pensamento do alemão Bertold Brecht (1898-1956) retrata bem essa incapacidade

Nessa mesma linha de raciocínio, foi criada a ideia do “salvador da pátria”, do líder clarividente que viria trazer as soluções para esse povo subdesenvolvido.

Felizmente isso vem mudando, mas qualquer resquício dessa cultura precisa ser severamente combatido porque a sequência é desastrosa: povo ignorante → necessidade de tutela → eliminação da participação política → eliminação da própria política → ameaça à Democracia.

A desqualificação da Política tem o efeito de estimular as pessoas a voltarem as costas para a esfera pública, desinteressando-as dos temas da cidade, o que facilita enormemente a atuação dos políticos que costumam se locupletar da coisa pública.

Vale ressaltar o indiscutível papel da mídia na formação da opinião pública, aí inclusa a visão a respeito da política.

No caso do município, os jornais e os rádios locais disseminam diariamente avaliações a respeito do Legislativo e do Executivo, que contêm premissas, valores, inclusive uma visão acerca da atividade política e/ou da moralidade política.

Destacar temas ou minimizá-los, ou mesmo ocultá-los, são formas de ir modelando com o cuidado do artesão o perfil





de cidadão desejado. Já se tornou lugar comum a afirmação de que vivemos em uma sociedade midiática, da qual decorrem os benefícios do acesso à informação, mas também os males da manipulação que a maioria não percebe, sobretudo em um país com uma população de baixa escolaridade.

O cidadão bem informado é vital para a Democracia; a informação é que qualifica as pessoas para suas escolhas, e não apenas as eleitorais. O controle insidioso da opinião pública, no entanto, é uma ameaça real, dados os interesses econômicos que movem os proprietários dos meios de comunicação, muitas vezes em conluio com o próprio Poder Público.

*A Política, por sua própria natureza, é um dos elementos constitutivos das sociedades humanas. Você sabe por quê?*

Por causa das diferenças individuais, quanto aos mais variados aspectos, inclusive as relacionadas aos interesses próprios, pois os homens sempre entram em conflito entre si. Imaginar uma harmonia permanente e a convivência baseada apenas em consensos implicaria que todos fossem iguais, que tivessem os mesmos gostos, preferências e interesses, o que não corresponde à realidade. O conflito é algo inevitável nos agrupamentos humanos e precisa ser administrado para que a ordem seja mantida e o grupo não venha a ser desagregado. Ou os mais fortes vão impor sempre sua vontade aos mais fracos ou a negociação entre as partes, quando emerge o conflito, é a condição de possibilidade da vida social. Quanto mais primitiva a sociedade, mais o recurso à força é utilizado; a política emerge quando já há algum grau de desenvolvimento econômico e social.

Os gregos, na Antiguidade Clássica (século V a.C.), foram os responsáveis pela “invenção” da Política. As questões relacionadas aos habitantes da *Polis*, a cidade, deveriam ser debatidas e as melhores soluções encontradas a partir da busca de saídas mais adequadas à coletividade. Os gregos se orgulhavam

\***Despotismo** – qualquer manifestação de autoridade tendendo à tirania e à opressão. Fonte: Houaiss (2009).

de dar esse tratamento aos assuntos coletivos, bem diferente do que fazia a Pérsia, onde grassava o **despotismo**\*. Distinguir-se do primitivismo dos persas era um dos temas dos gregos, responsáveis também pela descoberta da Razão e da Filosofia.

Assim, temos o surgimento da noção de Política como uma marca da cultura grega, que faz parte do legado greco-romano recebido pelo Ocidente, nossa referência sempre retomada, ainda no século XXI. Essa noção representa um marco do ponto de vista civilizatório e é dessa maneira que o tema sempre apareceu na história, na literatura, nas artes. Abrir mão da Política é, portanto, um retrocesso civilizatório, além das consequências pragmáticas mais imediatas.

O conflito é inevitável em qualquer sociedade. O papel da Política é precisamente possibilitar a vida em sociedade, apesar dos conflitos. Em outras palavras, transformar o conflito em cooperação.

Como a sobrevivência da sociedade depende da cooperação, o grande papel da Política consiste em levar os indivíduos a isso, sem anular, contudo, a suas diferenças. Por isso, a ideia de negociação sempre esteve intimamente associada à da Política. Não a negociação no sentido rasteiro que algumas vezes assumiu entre nós, do “toma lá, dá cá” ou do “é dando que se recebe”, mas em um sentido mais nobre, isto é, cívico: cada ator político distingue os interesses que lhe são próprios, seja como indivíduo seja como membro de um grupo (portanto não necessariamente partilháveis pelo conjunto da sociedade), dos interesses que guardam com aquele conjunto, não obstante as divergências em relação às outras partes. Nesse ponto, readquire atualidade a ideia grega de que o todo tem supremacia sobre as partes. Mas na Antiguidade, no contexto de maior homogeneidade e simplicidade das cidades-estados, conciliar as partes era algo muito menos complexo, se comparado aos desafios postos hoje a um gestor público.

A teia intrincada das relações sociais na sociedade moderna exige dos políticos uma habilidade sem limites para que as forças “centrípetas” ou de agregação se sobreponham às “centrífugas” ou de desagregação. Apesar de todas as forças que conduzem à desagregação, ao conflito, a tarefa da Política é produzir a coesão, por meio de “denominadores comuns” extraídos da dimensão pública que cada indivíduo ou grupo conseguiu constituir.

Jean-Jacques Rousseau, no século XVIII, ao escrever o *Contrato Social*, afirmou que “Quando alguém disser dos negócios do Estado: Que me importa? – pode-se estar certo de que o Estado está perdido”. Se essa era uma preocupação do filósofo há dois séculos, imagine hoje, quando o individualismo está bem mais exacerbado!

**Saiba mais****Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)**

Escritor, pensador e filósofo iluminista suíço nascido em Genebra, naturalizado francês, cujas ideias políticas situavam-se contra as injustiças da época, defendeu a pequena burguesia e inspirou os ideais da Revolução Francesa (1789) Fonte: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/JeanJacq.html>>. Acesso em: 4 ago. 2010.

## A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: COMPLEMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Os gregos na Antiguidade foram mencionados anteriormente como os que estão na origem da noção de Política. Deles derivou também a noção de Democracia. Dadas as condições em que viviam, a Democracia por eles “inventada” foi a direta, em que os cidadãos se reuniam na ágora, a praça do mercado, para deliberarem sobre os assuntos da cidade. A ideia de Democracia avançou para os séculos seguintes associada a essa forma direta, e, já no século XVIII, Rousseau ainda a tomava como referência em seu *Contrato Social*.



### **Saiba mais** Charles-Louis de Secondat (1689-1755)

Conhecido como Barão de Montesquieu, foi um dos grandes filósofos políticos do Iluminismo. Definiu três tipos de governo: republicano, monárquico e despótico, e organizou um sistema de governo que evitaria o absolutismo, isso é, a autoridade tirânica de um só governante. Foi ele quem idealizou o Estado regido por três poderes separados: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, o que teve grande impacto na política, influenciando a organização das nações modernas.

Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u639.jhtm>>. Acesso em: 4 ago. 2010.

A Democracia Representativa ganhou força nos tempos modernos, com a criação dos Estados nacionais, cujas dimensões e maior complexidade exigiam a intermediação de representantes entre o povo e o poder central. Montesquieu, filósofo francês do século XVIII, analisa em sua obra *O Espírito das Leis* a divisão dos poderes bem como os federalistas, autores da Constituição americana, os quais, apoiando-se em seu pensamento, teorizaram sobre a República moderna, representativa, e os desafios do equilíbrio

entre os poderes para superar as ameaças das “facções” ou da desagregação da República.

Até a Revolução Francesa, em 1789, vigorou o chamado mandato imperativo, pelo qual o representante somente podia se manifestar e votar nas questões para as quais tinha autorização expressa dos representados. Ele não tinha autonomia, agia apenas como enviado, como porta-voz. Essa forma de mandato (que antecede o mandato representativo) assemelha-se ao que vigora no Direito Privado: quando constituímos um advogado ou procurador, ele deve dizer, em nosso nome, exatamente o que nos convém ou o que o autorizamos a falar.

No entanto, houve uma mudança importante na noção da representação a partir da Revolução Francesa. Como os revolucionários estavam empenhados em afirmar o valor universal da cidadania, ou seja, todos sem exceção deveriam ser considerados cidadãos; o representante, o deputado também deveria exercer sua função em nome de todos, igualmente. Um dos resultados da Revolução Francesa foi a afirmação dos direitos iguais dos cidadãos e do acesso igual de todos ao poder, por intermédio da figura do representante.

O Brasil, cujo passado é autoritário e centralizador, como mencionamos, evoluiu no final do século XX para se transformar em um dos países com maior número de práticas participativas; algumas das quais serão tratadas na sequência do texto. Tais práticas não substituem a representação, mas vêm complementá-la.

Você já deve ter observado como é comum as pessoas reclamarem dos representantes, sejam eles vereadores, deputados estaduais ou federais. Mas são esses os representantes dos **cidadãos** nos três níveis de governo, uma vez que os senadores representam diante do Poder Executivo os interesses dos **Estados** pelos quais foram eleitos para o Poder Executivo.

Existe um desgaste ou uma crise da representação que é comum aos vários países e que decorre das enormes transformações em curso. A globalização, por exemplo, ocasionou certa relativização do poder das autoridades nacionais, já que muitas decisões são



tomadas em instâncias supranacionais. A quebra das fronteiras nacionais foi impulsionada pela velocidade das comunicações; os contatos entre as maiores distâncias, inclusive as transações financeiras, levam o tempo de um sinal eletrônico.

Além disso, a complexidade da intrincada rede de relações sociais fez com que a representação que tem como base o território se tornasse insuficiente. As interações construídas com base em afinidades perpassadas por temáticas diversas, tais como: questões ambientais, étnicas, de gênero, entre outras, reúnem, por intermédio dos meios de comunicação, sobretudo a internet, pessoas de regiões distantes ou mesmo de países diferentes em torno do debate e da articulação dessas temáticas.



No caso do Brasil, a representação é um dos temas da agenda das reformas políticas que estão há muito tempo para serem votadas por meio de propostas como o fim das coligações nas eleições proporcionais e da representação desigual dos cidadãos dos Estados da federação.

A Constituição de 1988 definiu para os Estados o número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados para a Câmara Federal e, assim, as distorções permanecem. A discussão tem como base a representação populacional e a representação territorial: os Estados menos populosos insistem na representação territorial e os Estados mais populosos preferem a representação proporcional à população. A distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, que segue o critério vigente, beneficia, segundo o argumento da sobrerrepresentação, pelo número mínimo os Estados menos populosos. Contudo, se o cálculo fosse realizado unicamente em relação à população, haveria apenas **um** representante para esses Estados. Assim, os Estados mais populosos acabam "penalizados" pelo teto. Trata-se, com efeito, de debate tão antigo quanto o debate sobre o próprio federalismo.

*E quanto aos municípios? Como ocorre sua representação?*

Embora não ocorra da mesma maneira, o problema mais geral da representação também atinge os municípios, dada a heterogeneidade entre eles. O fenômeno da insuficiência da representação territorial, antes mencionado, também ocorre nos municípios. A demarcação da cidade em “loteamentos eleitorais”, que não é legal, mas uma prática ainda costumeira, está em desacordo com o avanço da organização da sociedade civil, sobretudo em municípios maiores. O vereador “do bairro” não tem estatura para enfrentar os temas que emergem com a complexidade das relações sociais. A luta das mulheres contra a violência doméstica, por exemplo, não obedece à geografia eleitoral (ou eleitoreira) da cidade. Como pensar o trânsito e o transporte coletivo na cidade sem uma visão sistêmica do problema, com todas as suas implicações?

É claro que alguns problemas afligem mais alguns bairros ou regiões: os desabamentos de encostas na época das chuvas, a falta de saneamento ou de calçamento etc. Esses continuarão a ser “disputados” pelos vereadores que gostam de cultivar clientelas por meio de seus “favores”. A representação relacionada com temas que agregam os cidadãos será retomada adiante ao tratarmos dos Conselhos Municipais.

Assim como ocorre com os deputados, a questão do número adequado de vereadores em relação ao tamanho do eleitorado também tem sido abordada no País.

*Você sabe qual deve ser a dimensão da Câmara Municipal para a boa prática da Democracia?*

A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso VI, fixa diretrizes para que seja mantida a proporcionalidade entre a população do município e o número de vereadores, mas dentro dos limites estabelecidos, o número exato é fixado pela Lei Orgânica do Município.

Essa não é uma questão apenas aritmética, mas política. Se os cidadãos veem com bons olhos o papel dos vereadores, terão simpatia pela ideia de aumentar o seu número. Afinal, serão mais pessoas empenhadas no equacionamento dos problemas da cidade. Se, ao contrário, os vereadores são vistos como sanguessugas em relação aos recursos públicos, para muitos a própria Câmara seria

até dispensável! Mas mesmo que o vereador não chegue a esse ponto de corrupção, muitas vezes os eleitores se sentem traídos porque as promessas de campanha ficam esquecidas depois das eleições ou o vereador altera suas posições políticas em relação às antes defendidas. Até recentemente, antes de surgir a [Lei da Fidelidade Partidária](#), os políticos migravam livremente de um partido para outro, o que também desorientava os eleitores.



### Saiba mais

#### Lei da Fidelidade Partidária

Em 14 de agosto de 2007 foi aprovado na Câmara Federal o projeto de Lei Complementar n. 35/07 que prevê punição com inelegibilidade por quatro anos para os detentores de mandato que trocarem de partido fora do período determinado para tal mudança: depois de eleito, ele terá de esperar 2 anos e 11 meses por uma “janela” de 30 dias, quando poderá mudar de partido. Fonte: Elaborado pela autora.

Mas atenção para um aspecto muito relevante! Embora as distorções e os problemas da representação precisem ser conhecidos e debatidos para o aprimoramento da Democracia, não é apenas porque eles existem que a participação da sociedade torna-se importante. A participação das organizações da sociedade importa porque ela complementa a representação, ainda que ela funcione satisfatoriamente. E por quê? Por algumas razões:

- ▶ Nunca ocorre perfeita coincidência entre os pontos de vista do representante e os de todos os representados. A realidade é dinâmica, e os representados não formam um todo coeso, baseado no consenso. Sobre temas candentes, sobretudo, há sempre algum desencontro entre os dois polos da representação, em razão da autonomia do representante.
- ▶ As experiências históricas da Democracia direta, como na Antiguidade Clássica, mostraram seu mérito e, embora essa forma sozinha não seja suficiente



contemporaneamente, com certeza seus mecanismos contribuem para lançar pontes entre a esfera pública e a sociedade civil.

- ▶ A existência de mecanismos de participação mantém os cidadãos ativos, atentos, mobilizados nos interstícios eleitorais. A representação, com frequência, faz com que os cidadãos deleguem completamente aos representantes o cuidado com a cidade.
- ▶ Há sempre ângulos de visão novos a respeito dos problemas da cidade que surgem dos debates públicos seja nas audiências públicas, ou nos conselhos, nas assembleias etc. A pluralidade da participação enriquece o debate político e isso se perde se os interlocutores ficam restritos aos representantes eleitos.

## A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DEMOCRACIA SEMIDIRETA



A cientista política Maria Victória Benevides definiu nossa Democracia como semidireta porque nossa Constituição inclui mecanismos da Democracia direta, além de estabelecer o sistema representativo. Como não é possível reunir o povo na ágora como nas antigas cidades-estados, a participação direta se dá por outros mecanismos, contemporaneamente. Benevides (1991) se debruça sobre a complementaridade entre as formas de representação e de participação; a forma de participação permite o aperfeiçoamento da Democracia pelo ingresso direto do povo no exercício da função legislativa e na produção de políticas governamentais.

### INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA CRIADOS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Alguns instrumentos que foram criados em 1988 garantem a participação direta do cidadão nas deliberações, nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. São eles: o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular.

O plebiscito e o referendo não são sinônimos: o artigo 49 da Constituição estabelece que, quanto ao referendo, cabe ao Congresso “autorizar” e, quanto ao plebiscito, “convocar”. Além


disso, por meio do referendo a população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo Legislativo; no plebiscito, a população decide pelo voto uma determinada questão. O plebiscito é adequado para casos excepcionais e o referendo para ratificar ou não atos prévios dos poderes constituídos.

O plebiscito costuma suscitar questionamentos em razão de precedentes históricos de sua utilização por regimes totalitários ou autoritários, como os de Hitler, de Franco, de Ferdinando Marcos, de Pinochet e outros. No meio jurídico e político francês, o plebiscito é visto como deturpação do referendo, provavelmente em consequência de **experiências passadas**. Contudo, muitas vezes o que está em causa não é o mecanismo de consulta popular em si, mas sua utilização e regulamentação.

Para Benevides (1991), o que distingue plebiscito de referendo é a **natureza da questão** que levou à consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política – e o **momento da convocação**. Em relação à natureza da causa, o referendo concerne unicamente a normas legais ou constitucionais, enquanto o plebiscito concerne à qualquer questão de interesse público, não necessariamente normativa – inclusive políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação,

[...] o referendo é convocado sempre após a edição de atos normativos para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais **em vigor**; o plebiscito consiste em uma manifestação popular sobre medidas **futuras**, relacionadas ou não à edição de normas jurídicas. (BENEVIDES, 1991, p. 133, grifo nosso).

Decidir que matérias podem ou devem ser objeto de consulta é uma importante questão política. Benevides (1991) enfatiza dois pontos, um de ordem prática e outro de princípio. O primeiro diz respeito à discussão sobre temas que podem ser objeto de referendo ou de plebiscito, dependendo do âmbito territorial da consulta (nacional, regional ou local), o que vai interferir na exigência quanto à coleta de assinaturas, ao número exigido etc. No plano municipal,



Plebiscitos napoleônicos e “referendos plebiscitários” de De Gaulle.



por exemplo, não teria sentido a realização de referendo/ plebiscito sobre temas da grande política nacional, assim como questões de direitos humanos; enquanto no plano nacional não caberiam consultas sobre temas como trânsito urbano, obras públicas municipais etc. O artigo 18, § 4º da Constituição estabelece que as regras para “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios [...]” serão objeto de lei estadual “[...] e dependerão de consulta, mediante plebiscito [...]” às populações diretamente interessadas. Esse é um caso, portanto, de plebiscito a ser realizado no nível municipal.

O princípio da soberania popular pressupõe a capacidade de decisão do povo, assim como a possibilidade de conhecimento da questão em causa. Nesse caso, a distinção entre consultas nacionais e locais é importante, sobretudo em países de grandes dimensões territoriais como o Brasil: no plano local o eleitorado terá melhores condições para conhecer, participar e julgar a questão.

E o segundo ponto está relacionado à soberania popular: teoricamente, nenhum tema pode ser excluído da consulta popular. Há casos em que os constituintes consideraram que o povo não pode votar, como nas questões tributárias, o que significa que uma parcela do poder passou dos mandantes para os mandatários, do soberano para o representante. Isso pode ocorrer legitimamente, mas é preciso que a decisão prévia sobre essa delegação de poderes seja aceita e reconhecida pelo povo.

Nesse sentido, a iniciativa popular legislativa está também prevista na Constituição de 1988, nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal. O artigo 29, inciso XIII, institui “a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

## Os CONSELHOS MUNICIPAIS

A criação dos Conselhos Municipais inscreve-se no mesmo esforço pela consolidação da Democracia no país que gerou o movimento pela descentralização e os instrumentos tratados no item anterior. Como vimos, a forma federativa possibilita a autonomia administrativa e política do município e que a Administração Direta e Indireta local sejam constituídas de forma mais independente. Ela abriu espaço para inovações institucionais, caso dos conselhos, que são incumbidos das competências designadas pela legislação constitucional e infraconstitucional.



No caso dos conselhos gestores de políticas públicas, também chamados de setoriais, a instituição da gestão local de fundos federais foi um fator fundamental para sua implementação, pois foram considerados obrigatórios para o repasse de recursos federais para Estados e municípios e peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

A crença no papel relevante dos conselhos quanto aos dois processos – descentralização e democratização – deriva de duas de suas características: o fato de estarem vinculados ao Poder Executivo (o que retira desse Poder a exclusividade da decisão, portanto descentraliza) e o fato de neles estarem representados os setores organizados da sociedade. Mas como se dá essa representação?

### Nova forma de Representação

Conforme abordamos, o sistema representativo contém vários problemas que caracterizam sua crise. Diante disso, e institucionalizando diversas sugestões de medidas surgidas no processo de redemocratização, emergiram no País formas de representação não eleitoral, ou representação por afinidade, segundo Avritzer (2007), categoria na qual se incluem os Conselhos Municipais.

A questão candente hoje é como reconstruir a representação de modo a integrar seu elemento eleitoral com as diversas formas de advocacia e participação que têm origem extraeleitoral. É necessário pensarmos o contexto no qual conviverão a representação eleitoral e a representação da sociedade civil, assim como entendermos o papel da autorização na criação de legitimidade nesse novo contexto.

Avritzer (2007) destaca a existência de diversos tipos de autorização relacionados a três papéis políticos diferentes: o de agente, o de advogado e o de partícipe. Nos três tipos há o elemento do “agir no lugar de”.

- ▶ O primeiro caso, o de agente escolhido no processo eleitoral, foi anteriormente abordado.
- ▶ Quanto ao segundo caso, emergiu nas últimas décadas um conceito de advocacia de causas públicas que prescinde da escolha do “advogado” pelas próprias pessoas e de suas instruções precisas: organizações não governamentais defendem atores que não as indicaram para tal função, como no exemplo da Anistia Internacional ou do *Greenpeace*.
- ▶ O terceiro caso é o da representação da sociedade civil. Essa tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento em geral e no Brasil em particular e se dá a partir da especialização temática e da experiência. Organizações que emergem da sociedade civil, habituadas a tratar de um determinado tema, tendem a se apresentar como representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados de políticas públicas. Quando o ator que age por sua própria conta fala em nome de outros atores, não deixa de haver representação, que nesse caso se dá por identificação ou afinidade. O grande desafio da representação, em qualquer de suas modalidades é o da legitimidade.

A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade exercida anteriormente, por uma organização, por exemplo; enquanto na eleitoral, o exercício do mandato é que vai conferir ou não legitimidade ao eleito, como lembra Avritzer (2007).

A representatividade dos conselhos é uma garantia de que as decisões por eles tomadas serão legitimadas e, no sentido inverso, a legitimidade reassegurará a representatividade, em um processo de retroalimentação.

A construção da representatividade está fortemente associada à forma de escolha das entidades não vinculadas ao governo municipal. As quatro formas mais comuns de escolha são:

- ▶ pela lei;
- ▶ pelas plenárias das entidades;
- ▶ pela escolha do prefeito; e
- ▶ pela conjugação de mais de uma forma de escolha.

No primeiro caso, a lei fixa quais serão as entidades integrantes do conselho, o que enrijece muito a sua formação, já que qualquer alteração passa a depender de um decreto. Nesse caso, a ampliação da representação não poderá ocorrer por escolha do próprio conselho e há o risco de “apropriação” das cadeiras por parte das entidades pertencentes ao Conselho Municipal, que podem se ater mais aos próprios interesses.

No segundo caso, o das plenárias, é uma via mais democrática, que possibilita o debate, a argumentação, o processo de convencimento próprio da atividade política. A escolha dos representantes dependerá da efetiva participação de todos os interessados.

O terceiro caso, a indicação pelo prefeito, traz, como é claro, o risco de aparelhamento dos conselhos. Na escolha mista, há a possibilidade de o prefeito indicar entidades excluídas e há a vantagem de se trabalhar caso a caso.

### *Mas quantos são os Conselhos Municipais? Você sabe?*

O número varia de cidade para cidade; além dos obrigatórios, há os que são criados a partir de demandas locais. De acordo com a pesquisa *Conselhos Municipais e Políticas Sociais* (IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997 apud TATAGIBA, 2002) existem três tipos principais de conselhos:

- ▶ **Conselhos de Programas:** vinculados a programas governamentais concretos e em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e à sua clientela, que articulam ou acumulam, em geral, funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou de garantias sociais, mas a metas incrementais em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política. Por exemplo, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos.
- ▶ **Conselhos de Políticas:** ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e de fiscalização das ações. São também conhecidos como fóruns públicos de captação de demandas e de negociação de interesses específicos



dos diferentes grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Nesse grupo estão situados os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente. Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos, zelando pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na sua execução.

- ▶ **Conselhos Temáticos:** sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, estão associados a grandes movimentos de ideias ou temas gerais que, naquele município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda. Aqui, mais do que nos outros dois tipos, os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características principais dos Conselhos de Políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Fazem parte desse grupo os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo etc.

Os conselhos responsáveis pela democratização das políticas sociais contribuíram para o resgate da “dívida social”, um dos compromissos da redemocratização. Entre elas destacamos: a da saúde (Lei Orgânica da Saúde), a da Assistência Social (Lei Orgânica da Assistência Social), a da proteção à criança e ao adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente) e, mais recentemente, a da política urbana (Estatuto da Cidade). Em todas essas políticas estava prevista a participação popular, e o modelo

dos conselhos originais, alguns obrigatórios, foi o adotado no subsequente processo de criação de outros, sobre as mais variadas temáticas.

Os Conselhos de Saúde e de Assistência Social são os mais difundidos pelo País. Segundo a *Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 2001*, existem Conselhos de Saúde em 98% dos municípios, de Assistência Social em 93%, dos Direitos da Criança e do Adolescente em 77% e da Educação em 73%. Mesmo que em alguns casos os conselhos sejam mera formalidade, as porcentagens indicam que houve a sua proliferação no Brasil democrático (AVRITZER, 2006).

Conceitualmente, os Conselhos Municipais são **órgãos públicos do Poder Executivo local**; como consequência, suas deliberações, que expressam as demandas produzidas por seus integrantes, passariam a ser a vontade do próprio Estado. São órgãos públicos dotados de natureza peculiar, sobretudo os que têm função deliberativa, pois não estão sujeitos hierarquicamente ao governo local; caso contrário, a ação autônoma dos representantes da sociedade civil ficaria comprometida.

Diante desse cenário surgiu um novo formato de interação entre Estado e sociedade, no que se refere à definição e à implementação de políticas públicas. Setores antes excluídos do espaço público e da possibilidade de fazer valer suas reivindicações passaram a reivindicar cada vez mais sua presença no âmbito das ações do Poder Público. Tal viabilidade se efetivou por meio do processo de associativismo desencadeado a partir da década de 1980.

Todavia, apesar dos conselhos terem sido criados sob inspiração democratizante, estudos em todo o Brasil mostram que os conselhos enfrentam problemas para se firmarem como espaços de efetivo diálogo entre sociedade civil e governo. Pesa contra esses

mecanismos inovadores principalmente a tradição centralista e paternalista do Estado brasileiro, que por meio de arraigadas práticas de insulamento burocrático acaba por esvaziar de autoridade tais espaços.

Desse ponto de vista, Azevedo e Prates (1991) estabelecem uma distinção entre dois tipos de participação:

- ▶ a que não conduz à efetiva partilha do poder no sentido de viabilizar maior protagonismo dos setores sociais envolvidos; e
- ▶ a que, ao contrário, possibilita tal protagonismo, podendo ser restrita ou instrumental e a ampliada ou neocorporativa.

No primeiro caso, estão as situações em que a população de baixa renda, organizada em associações de bairros ou outras, entra em negociação com o poder estatal, visando ao atendimento de demandas pontuais de bens coletivos. O Estado incentiva essa organização, estabelece uma “parceria”, que consiste no fornecimento de mão de obra gratuita ou sub-remunerada pela população, enquanto ao Poder Público cabem os recursos, em geral abaixo do necessário. Os mutirões foram muito utilizados na década de 1980. Esse seria um exemplo de como essas novas instituições podem esconder velhas práticas, no caso, a do clientelismo. O Estado se desobriga de cumprir suas funções básicas utilizando-se perversamente da organização popular.

No segundo caso, a participação ampliada ou neocorporativa, na qual estão incluídos os conselhos, faz referência à capacidade dos grupos de interesse e de movimentos sociais de:

[...] influenciar, direta ou indiretamente, a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas. Trata-se aqui, à semelhança do que ocorre no cenário dos países capitalistas centrais, de um efetivo envolvimento direto de setores organizados da sociedade na arena decisória do Estado. (AZEVEDO; PRATES, 1991, p. 136).

Um dos efeitos da atuação dos conselhos é a reivindicação pela inclusão de novos atores no processo de participação e na demanda pela inserção de novos temas na agenda pública. Em geral, a participação ampliada tem esse efeito de trazer à baila temas até então ignorados pelo sistema político. O novo vínculo entre Estado e sociedade, a que nos referimos no tópico *O Município: local do exercício da Democracia*, fica mais claro diante dessa característica dos conselhos: eles se empenham em interferir no direcionamento das políticas públicas e em seguida precisam pressionar o Poder Executivo a ceder-lhes o poder de decisão, de deliberação. Ou seja, os conselhos fazem a interface entre a democracia participativa e a representativa.

Contudo, não sejamos ingênuos, embora a cultura democrática esteja avançando no País desde os anos de 1980 e tenham ocorrido avanços consideráveis no tocante à participação, muitas vezes a nova institucionalidade oculta velhas práticas. No caso dos conselhos, muitas vezes seu papel é o de ratificar as decisões emanadas do Poder Executivo Municipal, que coopta seus membros fazendo-os perder os vínculos de representação com a sociedade. Quando as entidades do Conselho Municipal são indicadas pelo prefeito, como lembrado anteriormente, essa possibilidade aumenta. Por essas razões, a composição dos conselhos é muito importante e precisa ser observada.

A **natureza híbrida** dos conselhos é o aspecto que suscita mais problemas e controvérsias. A legislação impõe a paridade entre os representantes do Estado e da sociedade, como forma de garantir o equilíbrio das decisões. No entanto, a análise do funcionamento dos conselhos em várias cidades revelou que na prática, “[...] tem sido muito difícil reverter a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais” (TATAGIBA, 2002, p. 55). A igualdade numérica não tem resultado equilíbrio no processo decisório.

*Você pode estar se perguntando: quais seriam as razões para isso?*

Tatagiba (2002) analisa várias razões para essa falta de equilíbrio: nossa cultura política, que valoriza o argumento técnico em detrimento de outros saberes; o despreparo dos conselheiros representantes da sociedade; o descaso do Estado em relação aos conselhos, pois constatamos o fato de ele destacar para representá-lo nas reuniões pessoas também despreparadas e/ou com baixo poder de decisão.

Ainda tomando como base esse estudo, no caso do despreparo dos representantes da sociedade, ele se revela tanto quanto ao grau de conhecimento sobre questões em debate como também à sua compreensão do papel dos conselhos no espaço público:

[...] para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. (TATAGIBA, 2002, p. 58).

Além disso, muitas vezes são frágeis os vínculos entre os conselheiros e suas entidades.

Quanto ao governo, em geral participa dos conselhos apenas ritualmente, sem considerá-los, de fato, corresponsáveis:

[...] falta de ‘vontade política’ por parte dos governos, que se expressa geralmente na nomeação de representantes governamentais que não têm nenhum poder real de decisão no interior das instituições às quais pertencem; dessa forma, as decisões continuam sendo tomadas de forma tradicional por parte dos altos escalões das administrações, sem tomar em conta as discussões que ocorrem nos Conselhos e menos ainda as suas deliberações. (IBAM, IPEA apud TATAGIBA, 2002, p. 64).

Ademais, não é raro haver o controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos. Em vários conselhos o regimento

interno concede ao presidente (secretário municipal) ou pessoa por ele indicada a prerrogativa de elaborar a pauta de discussões.

Você já observou, portanto, que muitas vezes há uma distância entre o que determina a lei, ou a inspiração original que presidiu a criação dos conselhos e a prática efetiva disseminada pelo País afora.

Essas dificuldades estão relacionadas com a própria indefinição quanto à posição dos conselhos no conjunto do sistema político. Como afirmamos anteriormente, eles são conceituados como órgãos públicos do Poder Executivo Municipal, mas há controvérsias a respeito do pertencimento ou não dos conselhos à estrutura administrativa. Os que defendem que sim pensam que eles deveriam usufruir de toda a infraestrutura própria das secretarias. Outros argumentam que isso subtrairia dos conselhos qualquer independência e potencial crítico; assim, embora financiados por recursos públicos, não são governo, nem sociedade civil, mas espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas.

Em relação aos recursos, aliás, a situação é dramática; as condições de funcionamento dos conselhos são extremamente precárias na grande maioria dos municípios, o que aumenta a possibilidade de controle por parte das prefeituras.

A despeito de todos os problemas enumerados, o estudo de Tatagiba (2002, p. 90) conclui que os conselhos têm tido relevante papel pedagógico, no sentido de educar para a democracia. Além disso, afirma:

Nesse sentido, podemos concluir que os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o peso relativo do recente adensamento da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação políticas.

Ainda a respeito das deficiências encontradas, um aspecto crucial é a deliberação. Na verdade, se os conselhos forem apenas

consultivos, eles têm pouco poder efetivo; o poder deliberativo representa de fato a “radicalização da partilha do poder”, em relação à qual o Poder Executivo em geral oferece grande resistência. Mas pelo menos até a data da pesquisa que deu suporte ao texto citado, os conselhos pareciam estar mais capacitados a **impedir o estado de transgredir** do que a **induzi-lo a agir**. De qualquer forma, há situações em que sequer a função de fiscalizar o Estado os conselhos conseguem exercer, como no caso mencionado na introdução do estudo, de omissão praticamente generalizada.

### Relação entre Conselhos Gestores e Câmara de Vereadores

No âmbito das relações entre a Câmara Municipal e os Conselhos Gestores, a tensão gerada, via de regra, refere-se ao fato de os vereadores se sentirem autorizados pelo voto popular e tenderem a não considerar a representação dos conselhos como igualmente válida de um lado; e de outro, a temerem as críticas que os líderes dos conselhos poderiam lhes dirigir. Os conselheiros, por sua vez, não raro baseados na sua militância em movimentos sociais, tendem a desqualificar a representação eleitoral como menos “orgânica” ou baseada em cálculos oportunistas etc. Qualquer afirmação mais conclusiva sobre esse tema teria de estar apoiada em pesquisa empírica nos municípios, sendo as observações anteriores retiradas da experiência e não de procedimentos científicos.

Para finalizar, é importante destacarmos que a criação de espaços públicos de arranjos participativos para a realização de debate democrático e de tomada de decisões pode tanto potencializar a representação e a participação – a qual incorpora uma nova dinâmica, mais plural, aberta, ancorada no diálogo bem fundado – como pode bloquear essa possibilidade, considerando os diversos constrangimentos que dificultam o funcionamento desses espaços públicos. Corroborando com essa perspectiva, Silva *et al* (2009, p. 99) argumentam que

[...] a participação democrática na gestão da coisa pública consiste em muito mais do que a simples presença de membros da sociedade civil e/ou do poder público nos espaços públicos institucionalizados por meio dos conselhos. Para que esses espaços sejam efetivos em suas possibilidades inovadoras e oxigenadoras da gestão pública é preciso que os conselheiros tenham capacidade e possibilidades de intervenção, de mobilização e dinamização da ação conselhistas tanto nas reuniões, como nas mais variadas situações. Em tempos de consolidação e de construção de práticas democráticas, a participação social é mais do que relevante. Concentra-se tanto na disseminação de valores e práticas típicas da normatividade democrática na sociedade civil como na introdução de mecanismos e instituições na gestão pública que propiciem inserção dos atores sociais nesses novos espaços públicos, na partilha de poder, na formulação e fiscalização das políticas públicas.

### Complementando.....

Amplie seu conhecimento sobre nossa discussão até aqui fazendo as leituras sugeridas a seguir:

- 📌 *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988* – de Celina Souza. Este artigo discute o federalismo brasileiro relacionando-o com as disposições constitucionais; após breve retrospectiva histórica, focaliza a Constituição de 1988.
- 📌 *Ministério Público e política no Brasil* – de Rogério Bastos Arantes. Esta obra debate a judicialização e representa o que foi chamado ao longo do livro de “visão negativa”; e ainda: *A democracia e os três poderes* – de Luis Werneck Vianna (Org.) – por sua vez, apresenta o debate sobre a “visão positiva” da judicialização política.
- 📌 *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular* – de Maria Vitória de Mesquita Benevides.



# Resumindo



Nesta primeira Unidade fizemos uma breve retrospectiva do processo de redemocratização no Brasil, tomando como marco a Constituição de 1988, que criou instrumentos para a consolidação da Democracia no País e atribuiu aos municípios um papel inédito na Federação. O exercício da Democracia fica comprometido, no entanto, pelo descrédito dos cidadãos em relação à política e em particular ao Poder Legislativo, o que traz como uma de suas consequências a judicialização da política. O fortalecimento da Democracia no Brasil exige a reabilitação da atividade política aos olhos da população e a combinação do sistema representativo com os mecanismos de Democracia Participativa. A Constituição criou vários deles, dos quais destacamos o papel fundamental dos Conselhos Municipais, amplamente difundidos no País e que constituem um importante elo entre Estado e sociedade no âmbito municipal.



## Atividades de aprendizagem

Certifique-se de que você entendeu a discussão proposta para esta Unidade respondendo às atividades de aprendizagem a seguir:

1. Sabe-se que os municípios menores dependem mais do FPM por terem populações menores e, assim, menor arrecadação. Procure a informação sobre o tamanho da população de sua cidade e a proporção de contribuição representada pelo FPM na receita do município. Em geral, você obtém tais informações no *site* da prefeitura. Compartilhe-as com seus colegas no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) e descreva qual é a principal fonte de recursos da prefeitura.
2. Procure informações a respeito do Ministério Público de sua cidade. Caso não exista Ministério Público onde você mora, procure as informações no Ministério Público do município que tem a atribuição de zelar pela garantia de direitos e normas democráticas de sua cidade. Feito isso, responda:
  - a) Quantos processos estão em andamento no Ministério Público?
  - b) Esses processos vêm aumentando ou diminuindo nos últimos cinco anos?
  - c) Predominam ações individuais ou coletivas?

3. Com base nas reflexões apresentadas nesta Unidade, na bibliografia sugerida e nos conceitos apresentados (*accountability*, freios e contrapesos, representação por afinidade etc.), reconstitua a história de seu município desde 1988 e responda às seguintes perguntas:
- a) Houve avanço no sentido de adoção de mecanismos de participação da sociedade nos processos decisórios?
  - b) É possível afirmar que os conselhos municipais são representativos?
  - c) Como são as relações desses conselhos com o Poder Executivo Municipal? Em que medida você pode afirmar que eles têm autonomia?



# UNIDADE 2

## O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA/ Os CONTROLES OFICIAIS

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender como e por que a atividade do planejamento é importante na Democracia e é compatível com a participação política da população;
- ▶ Entender como o planejamento dos gastos do município, por intermédio do orçamento, é uma atividade política, além de econômica, e como precisa da participação da população na democracia; e
- ▶ Conhecer o funcionamento dos controles oficiais, sobretudo do MP e do Tribunal de Contas, e como são complementares com a participação social.



## INTRODUÇÃO

Prezado estudante,

Você já teve a curiosidade de ler a Lei de Responsabilidade Fiscal? Em seus artigos 48 e 49 ela afirma que a Prefeitura deve incentivar a participação popular na discussão de planos e do orçamento e que suas contas devem ser disponibilizadas para qualquer cidadão.

Por isso, nesta Unidade, vamos ampliar nosso conhecimento sobre o tema do planejamento e, dentro deste, o do orçamento. Talvez você ainda não tenha parado para pensar sobre isso, mas o planejamento é peça importante da Democracia. Você perceberá que o planejamento inscreve-se também no conjunto de medidas necessárias a uma gestão democrática e participativa e o orçamento, sendo uma peça política por excelência, como veremos, dependendo de como for elaborado, tem o condão de distinguir entre gestões autoritárias e gestões democráticas. Vamos lá? Bom estudo!

Com frequência ouvimos pessoas de nossa cidade fazerem comentários como: enquanto falta remédio nos postos de saúde, as ruas centrais estão sendo enfeitadas com canteiros, luminárias novas etc., pois esse é um local de grande visibilidade; ou ainda: vejam a situação dos agricultores locais, é de penúria, as obras de contenção de encostas para prevenir os desabamentos na época de chuva estão paradas, mas o asfalto dos bairros nobres continua sendo colocado etc. Os exemplos poderiam ser multiplicados muitas vezes e todos fazem referência, no essencial, à mesma realidade: será que os recursos públicos estão sendo utilizados de forma racional e atendendo de fato às necessidades mais urgentes da população?

No entanto, se perguntarmos ao cidadão comum sobre o que ele acha de participar da elaboração do orçamento municipal, muito provavelmente a reação dele será de surpresa por não se julgar capacitado para tal tarefa. Afinal, planejamento e orçamento requerem um saber especializado, técnico, e ele, cidadão, não foi preparado para isso. Tal reação é extremamente confortável do ponto de vista dos gestores, que querem resolver tudo sob a comodidade do ar-condicionado de seus gabinetes, além de também acreditarem que não é possível que “qualquer um” possa vir a dar palpite na elaboração do orçamento da cidade. Dizem eles: as pessoas não dominam o assunto, não sabem sequer o que é uma rubrica e fazem exigências absurdas!

Podemos fazer aqui uma analogia: o bom professor é o que consegue transformar o tema mais complexo em algo acessível ao seu estudante; o bom político é o que consegue converter temas como o orçamento em assunto compreensível para o cidadão comum. Afinal, todos não fazem o orçamento de suas casas? Não planejam seus gastos para evitar dívidas excessivas ou inadimplência?

A “convicção” sobre a ignorância dos cidadãos pode ser uma arma conveniente para afastá-los da participação nas questões do município, entre elas, a do Orçamento. Pense nisso! Com certeza você já testemunhou situações semelhantes às citadas. É sobre isso que vamos falar nesta Unidade.





# O PLANEJAMENTO COMO ANTÍDOTO CONTRA OSCILAÇÕES POPULISTAS/ VOLUNTARISTAS

Hobsbawn (1992, 1995) afirma que a ideia do planejamento ganhou força no Ocidente a partir da “era da catástrofe”, período que se seguiu à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), sobretudo o começo dos anos de 1930, quando parece ter parado de funcionar o próprio mecanismo da economia capitalista. Essa ideia ganhou prestígio em grande parte pela influência do sucesso demonstrado pela sua utilização nos países do Leste Europeu, que haviam dado saltos prodigiosos de desenvolvimento, especialmente a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), utilizando os Planos Quinquenais.

Para Hobsbawn (1992, 1995), é surpreendente que políticos liberais e conservadores, e até mesmo os de esquerda, fossem a Moscou aprender lições; a palavra plano tornou-se a palavra de ordem em todo o espectro político do Ocidente. Nos anos da depressão, os socialistas sinceramente acreditavam que suas economias seriam mais produtivas do que as do sistema ocidental!

De fato, até então a ideia de economia planificada era algo próprio do universo socialista; ao Ocidente capitalista caberiam as soluções gestadas no livre confronto entre as forças do mercado. O período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a crise desencadeada na segunda metade dos anos de 1970, os chamados “anos gloriosos”, foi de prosperidade, de desenvolvimento, alavancado por políticas econômicas ativas. Foi

 **Saiba mais**
**Hegemonia**

Recorrendo à origem da palavra vemos que ela significa simplesmente liderança. O termo assumiu novo significado a partir das obras de Antonio Gramsci (1926-1937), militante e pensador marxista italiano. Para ele, hegemonia é dominação consentida, especialmente de uma classe social ou nação sobre seus pares. A classe dominante detém a hegemonia por intermédio da produção de uma ideologia que apresenta a ordem social vigente como a melhor organização social possível em dado período histórico. Quanto mais difundida a **ideologia**, tanto mais sólida a hegemonia e menos necessidade há do uso de violência explícita. Fonte: Elaborado pela autora.

**Welfare State**

Em português, Estado de Bem-Estar Social, foi uma experiência desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial nos países escandinavos sob governos social-democratas com base na ideia: em todas as situações, provisórias (doença, gestação etc.) ou definitivas (velhice, invalidez), em que o cidadão estiver impossibilitado de prover a própria subsistência, é dever do Estado prover essa subsistência como reconhecimento dos direitos sociais do cidadão, e não como benevolência. Fonte: Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986).

**keynesianismo**

Em resposta à crise de 1929, o economista John Maynard Keynes, contrariando as convicções liberais dominantes, publicou em 1936 sua Teoria Geral, segundo a qual o Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático, regulando oscilações de emprego e investimento, de modo a moderar crises econômicas e sociais. Fonte: Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986).

um período de hegemonia do Estado intervencionista, do Welfare State, das ideias keynesianas.

O intervencionismo a princípio derivou da necessidade dos países de produzirem políticas anticíclicas, ideia gestada por Lord Keynes, face à grande crise, traduzida em grave depressão nos anos de 1930. A adoção dos planos como prática rotineira e a intervenção do Estado para dinamizar e coordenar a economia, não apenas nos momentos críticos, passou a fazer parte da realidade dos países ocidentais.

O contexto de crises econômicas e políticas do início de século XX, marcado pela disputa das grandes potências, desembocou em guerras continentais, sequências de revoluções, culminando no final dos anos de 1920 em uma monumental crise econômica, cujo ápice foi o *crack* da bolsa de Nova Iorque, em 1929. Esse cenário viria a dar maior autoridade e legitimidade ao pensamento liberal-reformista que propunha uma ação mais ativa do Estado no sentido de intervir para regular os desequilíbrios macroeconômicos.

Nessa conjuntura crítica, o *New Deal* norte-americano e o *Welfare State* europeu iriam testar e aprovar, por um bom tempo, a

convivência do capitalismo com um forte setor público, com as negociações sindicais, com as políticas de renda e com a seguridade social, entre outras formas de intervenção e regulação estatal. Com isso, principalmente após a Segunda Guerra Mundial (1939-45) estabeleceu-se o chamado “consenso keynesiano” por meio do qual se legitimaram fortemente variadas formas de **planificação**, visando corrigir, por meio da ação política deliberada, os efeitos desastrosos das flutuações do mercado. Tal consenso se dissemina pelo mundo capitalista implantando um amplo acordo sobre o papel positivo do Estado na criação do pleno emprego, na moderação de desequilíbrios sociais excessivos, no socorro a países e áreas economicamente deprimidas, na manutenção de uma estrutura de serviços de bem-estar (habitação, saúde, previdência, transportes urbanos etc.). Ainda deveria ser função do Estado a implantação de políticas sociais que atenuassem as desigualdades materiais acentuadas pelo funcionamento não regulado dos mercados, entre outras medidas.

Com isso, o planejamento foi, portanto, reciclado e “aclimatado” ao mundo capitalista, passou a ser parte do cronograma das organizações e dos governos e esteve presente como um dos componentes da “era da prosperidade”, que compreende o período pós-Segunda Guerra Mundial até os anos de 1970.

*Você já observou que todos nós associamos o planejamento aos ganhos de eficiência? Você também identifica essa relação?*

E isso está certo, a produtividade cresce se, em vez de as organizações agirem à deriva, investirem um tempo no planejamento, considerando todas as variáveis envolvidas no processo decisório. Assim, a ideia do planejamento, além de associada à de eficiência, está sempre associada à esfera administrativa.

Mas o planejamento tem também um caráter político, daí o título desse tópico. Se revolvermos nossa história política



descobriremos velhos fantasmas, entre eles o vai e vem das obras municipais ao sabor das oscilações políticas. Com certeza você conhece algum caso de prefeito que interrompeu uma obra em andamento por ela ter sido iniciada na gestão de um desafeto político; ou os asfaltamentos de última hora, quando as eleições se aproximam; os exemplos poderiam ser multiplicados. Mas o Brasil está mudando e essas descontinuidades de caráter oportunista cada vez têm menos lugar, em razão da maior vigilância dos cidadãos e dos novos instrumentos de gestão orçamentária, como veremos adiante.

Nesse contexto, o planejamento consiste em um dos instrumentos que podem ajudar a controlar as oscilações oportunistas e os casuísmos. Se o Poder Executivo acompanhado pelo Poder Legislativo municipal e a sociedade organizada formulam planos para o(s) próximo(s) ano(s), não será tão simples burlar o que passa a ser de conhecimento de todos. Como veremos a seguir isso hoje é uma exigência legal, mas, ainda assim, temos de ficar de olho no famoso “jeitinho brasileiro”.



## A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO

A ideia do planejamento foi amplamente absorvida no mundo ocidental e chegou até nós (quem não se lembra, por exemplo, do Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek ou dos Planos Nacionais de Desenvolvimento dos Militares?) traduzida segundo os cânones que orientavam a busca da eficiência e da produtividade no capitalismo, que, aliás, foram desembarcar novamente na URSS.

Estamos falando do Taylorismo, amplamente adotado no Ocidente, mas depois também no Leste Europeu.

As ideias de [Taylor](#) foram aplicadas nas indústrias de todo o mundo; embora dirigidas à indústria, foram tão amplamente difundidas e assimiladas que resultaram em uma “taylorização” do universo social, até mesmo da esfera pública. Entre elas a de que as fases de planejamento, concepção e direção são totalmente separadas das tarefas de execução. Seu objetivo era alcançar a maior produtividade possível por intermédio da economia de gestos e movimentos, levando o operário a trabalhar de acordo com o lema – *the one best way* –, a melhor maneira de se executar uma operação. Taylor elaborou e difundiu os princípios básicos da Administração Científica cuja repercussão até hoje se faz sentir. Um reflexo disso é a busca permanente pela otimização do tempo



**Saiba mais**

**Frederick Winslow Taylor (1856-1915)**

Engenheiro americano cuja obra mais famosa, *Princípios da Administração Científica*, lançou a teoria sobre a racionalização do processo do trabalho, baseada na economia de gestos e movimentos, criando – *the one best way* – a melhor maneira de se executar uma operação. Fonte: Elaborado pela autora.





**Saiba mais**

**Max Weber (1864 -1920)**

Alemão, fundador da Sociologia e intelectual de grande prestígio. Destacou-se principalmente na área de Sociologia da Religião. Obra mais conhecida *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Fonte: Elaborado pela autora.



gasto em nossas tarefas; até o lazer, nas férias, está condicionado a essa busca de racionalização do tempo.

Com a difusão da obra de Taylor e do pensamento keynesiano, foi se consolidando a convicção de que o planejamento não é algo a ser partilhado, é assunto para especialistas. Contribuíram também para o insulamento da atividade de

planejamento as ideias de [Max Weber](#) a respeito do funcionamento da Burocracia. Tais ideias weberianas constituem o eixo da Administração Burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos no começo do século XX e no Brasil, a partir de 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes (BRESSER-PEREIRA, 1996). A Administração Pública Burocrática foi adotada para substituir a Administração Pública Patrimonialista, própria das monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O modelo de Administração Burocrática proposto por Weber era baseado nas seguintes características:

- ▶ especificação clara das esferas de competência (especialização);
- ▶ sistema de autoridade hierárquico, baseado no conhecimento técnico do nível superior; e
- ▶ recrutamento e ascensão dos funcionários apoiados em critérios universalistas de competência técnica.

\***Meritocracia** – sistema social no qual o êxito de uma pessoa depende de seus méritos. Fonte: Lacombe (2004).

Essa burocracia **meritocrática\***, profissional, representou um avanço considerável em relação ao patrimonialismo e promoveu a qualificação do setor público, bem como a proteção contra sua captura por interesses particularistas. Mas a contrapartida é seu insulamento, sua impermeabilidade em relação à sociedade em que

ela está inserida. Ou, dito de outra forma, o Poder Público, isso é, o Estado, em suas diversas instâncias, valoriza a aplicação de técnicas modernas de planejamento e de gestão e a profissionalização dos gestores, contribuindo, assim, para a constituição de uma burocracia pública tecnicista e autorreferenciada, como meio para realizar as tarefas requeridas pelo processo de desenvolvimento.

É curioso que esse modelo de burocracia tenha sido inspirado no exército prussiano e que Taylor tivesse em mente, com sua tecnologia disciplinar, transformar o operário em um “soldado do trabalho”!

No Brasil, o discurso predominante nos anos de 1990 que atribuía os problemas do Estado brasileiro ao colapso da Administração Burocrática e que ainda persiste em alguns setores, não atentava para a tortuosa trajetória de reforma da Administração Pública no País desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, em que o fracasso na implantação de uma estrutura burocrática de perfil meritocrático e universalista aparecia como um de seus traços mais evidentes.

De fato, a Administração Pública brasileira convive com lógicas diferenciadas e contraditórias, responsáveis pela absoluta ausência de coerência interna do aparato do Estado, característica que dificilmente pode ser atribuída ao predomínio da Administração Burocrática. Esta pode levar os agentes do Estado a comportamentos autocentrados, ao apego excessivo aos procedimentos e um de seus aspectos fundamentais é a rígida delimitação de níveis hierárquicos e funções (daí a analogia com a disciplina militar mencionada anteriormente).

No caso brasileiro, a ausência de coerência interna do aparato do Estado está relacionada à convivência dos postulados da Administração Burocrática – que está longe de ser predominante –, entre eles, a formulação de políticas segundo os mecanismos do insulamento burocrático, com procedimentos clientelistas que derivam da matriz patrimonialista do Estado brasileiro, com formas de intermediação de interesses regidas pelo **corporativismo\*** setorial e bipartite e até mesmo com organismos criados para

**\*Corporativismo** – representação de interesses funcionais, setoriais, perante o Estado. No Brasil, o corporativismo se estrutura a partir de 1930, com a organização dos sindicatos de empregados de um lado e, de outro, os sindicatos patronais (por isso, bipartite), sob forte controle do Estado. Fonte: Elaborado pela autora.



operarem segundo os postulados da Administração Gerencial, como autarquias, fundações e empresas públicas.

Além de um Estado balcanizado, compartimentado, resultado dessa trajetória, cristalizou-se uma dualidade entre segmentos altamente qualificados, situados no topo da máquina do Estado – em geral organizados segundo os mecanismos do insulamento burocrático – e os funcionários que atuam diretamente com o público, cujo recrutamento, muitas vezes clientelístico, se faz sem garantia de uma adequada preparação, seja no que se refere aos princípios éticos que devem nortear o serviço público, seja em relação aos procedimentos técnicos indispensáveis ao exercício de suas funções. Tal situação contribuiu para o descrédito que o serviço público acabou por atrair ao País.

No caso dos municípios, os problemas com a Administração Pública costumam ser dramáticos. Há um abismo separando a realidade dos municípios maiores da dos municípios pequenos, que são a maioria. Desse modo, um dos problemas da descentralização, como vimos na Unidade 1, é a baixa qualificação das burocracias locais. Além disso, o nepotismo e o clientelismo são potencializados nessas condições.

Os problemas apontados a respeito da Administração Pública no País, em geral, mostram a necessidade de acentuação dos procedimentos burocráticos (para a superação do clientelismo, da baixa qualificação etc.). Mas o grande problema é: como combinar a meritocracia, marca da Administração Burocrática e talvez seu próprio principal mérito, com a possibilidade de participação popular? Essa é a questão objeto de nossa reflexão, a seguir.

Você já imaginou como é difícil convencer as pessoas de que a participação, se bem conduzida, pode levar ao aumento da eficiência, além de ampliar a democracia. Habitamo-nos à ideia de que o enfrentamento dos problemas com a busca das melhores soluções, e, sobretudo a agilidade no encaminhamento dessas, é algo a ser feito por poucos, de forma a impedir “desvios de rota”.





Como foi mencionado na Unidade 1, temos uma cultura política permeada por autoritarismos de origens diversas, que os experimentos democráticos no País, especialmente a partir das duas últimas décadas, vêm tentando superar. Com certeza você já ouviu alguém dizer que é preciso impedir que a “política” venha a interferir (atrapalhar!) em alguma decisão técnica a ser tomada no seu município. Isso acontece porque a noção de ação política está muito confundida com a de “politicagem”, associação para a qual muitos profissionais da política contribuem enormemente.

Além disso, durante o período do Regime Militar (1964-1985), que tinha como um de seus suportes a cultura autoritária do País, essa visão negativa da política consolidou-se fortemente. Com isso predominou o estilo tecnocrático de gestão da Administração Pública, fechado e excludente, o qual reforçou a concepção acerca da supremacia da abordagem técnica, conduzindo a ascensão de economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas.

De acordo com Cardoso (1975), as negociações entre os setores público e privado se realizariam nos interstícios dos chamados “anéis burocráticos”, sem a interferência de forças externas, portanto, protegidas do jogo político dos demais interesses e longe dos mecanismos de controle público, próprios das sociedades democráticas.

Em tal concepção esteve sempre presente a premissa de que as boas resoluções eram as de natureza técnica, elaboradas ao largo do ambiente político. Esse passou a ser qualificado como nefasto e as intervenções políticas como geradoras de instabilidades, quando não de irregularidades mesmo. O resultado perverso de tal abordagem da política é que ela cria um círculo vicioso, pois acaba por produzir o cenário que condena: as pessoas se afastam da atividade política por força dessa imagem a ela associada, deixando os políticos oportunistas à vontade para se locupletarem e assim muitos homens probos resistem a participar de alguma maneira desse universo.

No entanto, esse padrão de relações público-privado, como sabemos, evidenciou sinais de saturação e de crise a partir dos anos de 1980. Em meio a uma conjuntura que colocou em cena



um amplo conjunto de mudanças, os modelos tecnicistas, que haviam referenciado a Administração Pública, especialmente as práticas de planejamento e gestão, encontraram seus próprios limites. Vale destacar que essa conjuntura articulou-se com as grandes mudanças econômicas e sociopolíticas que estavam em curso, tanto no âmbito internacional como no nacional. Assim, as mudanças no cenário externo, como os avanços na tecnologia de informação, a reestruturação produtiva, a globalização financeira e sociocultural, a crise do Estado-nação, entre outras, se sobrepuseram, no âmbito interno, à crise do Estado desenvolvimentista e às lutas brasileiras pela redemocratização, colocando em cena uma série de conflitos e demandas decorrentes principalmente de uma ampla dívida social acumulada no País desde o limiar dos anos de 1960.

Dessa forma, os anos de 1980 e de 1990 são marcados, no Brasil, pelo influxo de amplas reformas. Reformas político-institucionais e reformas econômicas que alimentaram o debate e a agenda política em torno da reforma do Estado *lato sensu*. Na década de 1980, no âmbito do processo de redemocratização, a agenda teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição para a equidade. Era preciso, além de mudar o regime político, mudar o padrão de intervenção do Estado. Dessa perspectiva foi enfatizada a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e na implementação das políticas públicas. Esse movimento resultou no processo constituinte que, além de marcar o restabelecimento da democracia representativa, incorporou o princípio de participação direta da sociedade civil em diversos dispositivos da Constituição de 1988.

É nessa conjuntura que a participação popular no âmbito do município se constituiu em uma possibilidade de inovação e mudança, por meio da construção de uma **nova institucionalidade** capaz de modificar o padrão de gestão vigente e da introdução de práticas participativas na gestão pública. Os canais de participação, assim como todos os demais aspectos relativos à forma e aos lugares de participação, serão definidos nas Leis Orgânicas Municipais,

equivalentes a uma constituição municipal, que todos os municípios teriam de elaborar para se ajustarem à nova Carta Magna do País. A Constituição de 1988 garante aos municípios o poder de elaborar a Lei Orgânica de forma autônoma e nela constam, entre outros itens, a administração tributária e financeira, o planejamento municipal e seus instrumentos, assim como a definição das formas de participação popular.

Conhecer a Lei Orgânica do município é o primeiro passo para se habilitar à participação nos mecanismos que a lei disponibiliza ao cidadão.

Do ponto de vista da política urbana, o **Estatuto da Cidade**, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processos de **planejamento e gestão urbana e territorial** e garantir de fato a materialização do direito à cidade. É o Estatuto da Cidade que prevê a obrigatoriedade do Plano Diretor em cidades com mais de 20 mil habitantes. O Plano Diretor é definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município.

*Procure na Lei Orgânica do seu município os mecanismos de participação popular, em geral, e, no tocante à elaboração do orçamento, se há dispositivos nesse sentido. Vamos lá! Amplie seu conhecimento.*

## O QUE DISTINGUE O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO DO TECNOCRÁTICO



O planejamento tecnocrático, como o próprio termo indica, é aquele praticado por técnicos e especialistas com seus assessores, de forma insulada em relação à sociedade e certamente é o que a grande maioria dos brasileiros conhece. Vimos anteriormente que nossa cultura política induz (de forma exacerbada nos períodos autoritários) a que a política seja vista com suspeita e seja considerada uma boa prática a responsabilidade

apenas dos técnicos pelas grandes decisões. Subjacente a essa ideia está a concepção de que a Administração e a Política são esferas distintas, autônomas, sendo a primeira relativa aos meios e a segunda aos fins, como se fosse possível o uso dos mesmos meios para fins variados. Na verdade, a técnica, sendo a concretização de um determinado saber, não pode ser dissociada de seu conteúdo político, da forma social de sua utilização.

Essa concepção da autonomia das duas esferas está presente tanto no modelo de gestão pública, que predominou durante o Regime Militar (1964-1979), como no modelo gerencialista que esteve presente na discussão acerca da reforma do Estado no Brasil, ocorrida nos anos de 1990. O gerencialismo propõe a adoção pelo setor público de procedimentos típicos do setor privado, em decorrência do diagnóstico de certa “falência” da Administração Pública. Essas ideias adquiriram muito prestígio no contexto do neoliberalismo, em que a eficiência dos mecanismos de mercado estava em destaque.

A defesa do gerencialismo atingiu também a esfera do município. Em um texto da Escola Politécnica da USP, encontramos as seguintes considerações:

Atualmente, devido às constantes expectativas para que uma **nova cultura mais semelhante à existente no setor privado domine o setor público**, têm surgido ideias para tentar aproximar o cidadão a uma figura de consumidor público **e para separar, na medida do possível, a administração da cidade propriamente dita dos fatores e envoltimentos políticos embutidos na gestão municipal**. Este novo estilo de gerenciamento consiste basicamente na instituição de um sistema para a gestão da cidade onde um administrador, habilitado e **desvinculado politicamente**, teria toda influência sobre os profissionais especializados de cada área. Este administrador tem recebido o nome de “**gerente de cidades**”, cuja atuação poderia, a título de exemplo, ser comparada à de um administrador hospitalar dos dias de hoje, que gere o hospital no lugar do tradicional médico. Seria, portanto um auxiliar direto do Prefeito, encarregado de executar as realizações constantes do Plano de Governo e de gerenciar o funcionamento do município. (LEVY, 1997, apud ZMITROWICZ; BISCARO, 1988, p. 10, grifo nosso).

O texto citado afirma ainda que com a criação do cargo de “gerente de cidades” a Administração Pública Municipal ganha uma **forma mais empresarial**. Cabe perguntar: esse “gerente” seria completamente “apolítico”? As decisões por ele tomadas não teriam inevitavelmente um conteúdo político? Ademais, como confundir os cidadãos com clientes? Será que os significados dos termos **consumidor** (ou **cliente**), próprio do setor privado; e **cidadão**, próprio do setor público, podem ser identificados?

Como vimos no item anterior, o debate acerca da reforma do Estado no Brasil foi suscitado por fatores externos combinados com fatores internos. Com isso, entraram em cena, simultaneamente, os debates sobre o padrão de intervenção do Estado na economia e nas áreas sociais (isso é, seu esgotamento) e sobre o papel da **participação social** na consolidação de regimes democráticos. Com ambas as dimensões configurando eixos distintos, porém entrelaçadas por mudanças diversas e tensionadas por disputas

ideológicas e políticas acerca do encaminhamento das reformas que deveriam ser efetuadas.

Entre os fatores de ordem externa, a crise do sistema capitalista desencadeada no final dos anos de 1970 trouxe consigo o tema da governabilidade. Considerando o contexto brasileiro dos anos de 1980, marcado pelo desaquecimento da economia e pela inflação alta que agravava problemas sociais acumulados e, simultaneamente, a presença das lutas políticas pela redemocratização do País, as agendas governamentais contemplavam exigências contraditórias, entre as quais a mais fundamental pode ser assim definida: é preciso consolidar a democracia e, ao mesmo tempo, ajustar a economia. Como resultado, o tema da “crise de governabilidade” entra com muito vigor em nossa agenda política e, se até então era desconhecido, passou a comparecer nos debates no congresso, na mídia, e, é claro, nos debates acadêmicos, como questão central da agenda: como recuperar a governabilidade no País?

No contexto acadêmico (com claras reverberações nos meios políticos), a crise de governabilidade foi identificada por Samuel Huntington, cientista político norte-americano, como tendo origem no excesso de demandas enviadas pelas sociedades aos governos, gerando para eles uma sobrecarga que os impedia de agir e fazendo com que entrassem assim em um quadro de “paralisia decisória”. Isso veio a calhar para nossos políticos conservadores, assustados com a ativação inédita da sociedade civil no País, sobretudo na década de 1980, como vimos na Unidade 1.

Você já deve ter percebido que, segundo essa linha de argumentação, os malefícios oriundos da crise deveriam ser atribuídos em última análise à própria sociedade, com seu excesso de reivindicações sobre o governo.

*Se as demandas assustam, o que dizer então da participação da sociedade organizada no planejamento das ações do governo?*

No Brasil, alguns cientistas sociais assumiram a linha explicativa derivada de Samuel Huntington, como explica Diniz (1997, p. 150, grifo nosso):

Explosão de demandas, saturação da agenda, excesso de pressões desencadeadas pelo aumento acelerado da participação, expansão desordenada do quadro partidário, prevalência de uma dinâmica de proliferação e fragmentação da estrutura partidária, indisciplina do Congresso, desequilíbrio entre a capacidade de resposta do governo e o poder de pressão da sociedade seriam os aspectos mais destacados pela maioria dos enfoques. Nessa linha de raciocínio, a liberação de demandas reprimidas pelos 20 anos de regime autoritário [...] e a exacerbação das expectativas por políticas sociais mais efetivas restringiram os graus de liberdade do governo de transição [...] **gerando paralisia decisória e perda de credibilidade.**

Contrariando esse diagnóstico, Diniz (1997) e Santos (1993) chamarão a atenção para o fato de que **no Brasil não podemos falar em um quadro de paralisia decisória**, pois os governos estão sempre emitindo leis, normas, regulamentos, o que é facilmente comprovado pelo número de medidas provisórias adotadas nos sucessivos governos. No caso do Brasil, o problema estaria no momento da **implementação**, pois as leis caem no vazio, não são de fato cumpridas, o que demonstraria a falência executiva do Estado.

*Mas você pode estar se perguntando: como equacionar esse problema? Quais são os efeitos produzidos pelo insulamento burocrático? Qual é o grau desejável de autonomia dos gestores públicos em relação às oscilações políticas? Os princípios de uma boa administração têm caráter universal?*

Na tentativa de recuperar a dimensão política da governabilidade, alguns autores chamarão a atenção para os vínculos de sustentação a serem estabelecidos entre a Administração Pública e os setores da sociedade, condição indispensável para a superação do gargalo anteriormente mencionado no momento da implementação de medidas emanadas do governo. Em outras palavras, seria preciso superar a visão tecnocrática a respeito do funcionamento do Estado, restituindo-lhe uma dinâmica capaz de quebrar o insulamento burocrático e o divórcio entre Estado e sociedade.

Nessa perspectiva, Governabilidade e Governança seriam conceitos complementares. O primeiro refere-se a condições sistêmicas mais gerais em que se dá o exercício do poder em dada sociedade, como as características do regime político, a forma de governo, as relações entre poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses. Governança refere-se à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas, e aos **mecanismos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade**, o que implica o aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração do jogo de interesses (DINIZ, 1997).

Os conceitos de **governança** (no sentido aludido) e de

[autonomia inserida](#) nos conduzem ao fulcro de nossa discussão: os vínculos fortes entre Estado e sociedade organizada são cruciais para garantir a participação e elevar a eficiência no momento da efetivação das medidas governamentais.

*Você se lembra do dito popular “no Brasil tem leis que ‘pegam’ e leis que ‘não pegam’”?*



#### Saiba mais

#### Autonomia inserida

Peter Evans (1993) no artigo *O Estado como problema e como solução*, apresentado na *Revista de Cultura e Política Lua Nova*, propõe o conceito de **autonomia inserida** para explicar como entende a capacidade do Estado, que não decorreria de seu insulamento, mas antes da combinação entre coerência interna e externa ao Estado. A reconstrução do Estado, após a onda neoliberal, implica a criação de apoios sólidos no seio da sociedade, daí a autonomia inserida. DINIZ (1997) também insiste na necessidade de ser superada a dicotomia racionalidade governativa *versus* imperativos democráticos. Fonte: Elaborado pela autora.



É disso que estamos falando. O fato de as leis caírem no vazio leva os autores à análise de que não temos falta de decisões (paralisa decisória), mas deficiências na implementação das leis, que decorrem muitas vezes de um distanciamento entre governo e sociedade. Quando a população participa da discussão, do planejamento, quando opina e é ouvida, ela se responsabiliza e se envolve com o cumprimento das normas.

Essa participação é positiva por si mesma, independentemente dos resultados que promove, pois significa mais acesso do cidadão aos espaços institucionalizados de decisão, por isso acreditamos que ela também leva a melhores resultados. Quantas vezes você já deve ter assistido a discursos entusiasmados de personalidades públicas a respeito de algum tema da cidade (liberação de recursos para uma obra, resultados obtidos de contatos com o governador do Estado ou em Brasília etc.), acompanhado de forma sonolenta pelo público que nem compreende exatamente o que está sendo dito, já que o assunto parece tão distante, inacessível.

Quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulam-se conhecimento e reflexão que geram interesse. E, se a participação é efetiva e não apenas encenação, os movimentos populares se reconhecem nas medidas tomadas e colaboram para seu sucesso. É nesse sentido que a participação pode significar ganhos de eficiência, além da ampliação da Democracia.

A participação social, quando efetiva, é capaz de elevar a governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas.

A reunião de representantes do governo e da sociedade civil em um espaço legítimo de discussão (Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, Fóruns específicos etc.) tem por finalidade

dar maior transparência à gestão, além de promover um aprendizado democrático entre as partes, que se traduz em benefícios para ambos.

## A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO

A Constituição de 1988 institucionalizou a integração entre planejamento e Orçamento por meio de alguns instrumentos que veremos, a seguir.

*Se a participação no planejamento é um alvo a ser perseguido, isso é ainda mais verdadeiro quando se trata do Orçamento. Por quê?*

Consideramos que o Orçamento é uma peça **política** por excelência, embora seja costumeiramente visto apenas como parte integrante da economia, elaborar ou preparar um Orçamento público é prever e determinar as receitas e despesas públicas, mediante aprovação expressa do respectivo Poder Legislativo. A distribuição de recursos, sua alocação pelas diversas rubricas, gera inevitavelmente conflitos, dado que os recursos são finitos e, mais, escassos. A decisão sobre que áreas serão prioritárias nessa alocação toca no cerne da razão de ser da política: como tornar possível a vida em sociedade, não obstante as abissais diferenças de interesses nela existentes, e como transformar o conflito em cooperação? Exatamente por incidir sobre o aspecto que mais gera conflitos, a decisão sobre os gastos, é que o Orçamento, mais do que qualquer outra atividade dos governos, exige **transparência**.

Podemos afirmar ainda que o Orçamento é uma obra política porque ele materializa os compromissos do Poder Executivo para com os cidadãos. Assim como no período da campanha eleitoral


procuramos ler o programa dos candidatos para saber suas propostas, o Orçamento nos dá a medida do que pretende o prefeito em relação às diversas secretarias, quais são suas prioridades, se há coerência entre elas e o que foi defendido no período pré-eleitoral.

Tradicionalmente (quando não há Orçamento participativo), o Orçamento é elaborado pelo prefeito com seus secretários e auxiliares, com destaque para o secretário de Planejamento, e enviado à Câmara de Vereadores, onde será analisado pela Comissão de Orçamento antes de ir a plenário e pode sofrer emendas. Caso o Orçamento seja rejeitado, vigorará o Orçamento do exercício anterior.

## OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: PPA, LDO, LOA

Para você compreender de modo mais completo os instrumentos conceituados neste item, recorra à disciplina *Gestão Tributária*, na qual os mecanismos que dão origem às receitas públicas são analisados em maior profundidade. A referência a esses mecanismos em nossa disciplina tem apenas o propósito de permitir que você entenda os parâmetros legais vigentes dentro dos quais se dará a participação, no caso do Orçamento.

A Constituição Federal de 1988 regulamentou a elaboração do Orçamento, criando um ciclo que compreende o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos devem estar vinculados ao planejamento de ações e passam pela tramitação mencionada. Sua importância reside principalmente na previsão dos atos de governo, trazendo visibilidade para esses atos em conjunto e evitando os casuísmos, os improvisos, as discontinuidades administrativas de cunho oportunista. A Figura 1 mostra as etapas do processo de elaboração do Orçamento,



No site da Câmara dos Deputados <[www.camara.gov.br/orcamento](http://www.camara.gov.br/orcamento)> você encontra a Cartilha do Orçamento. Há cinco cartilhas sobre o orçamento, destinadas ao público infanto-juvenil, que a Fundação João Pinheiro e o UNICEF publicaram juntos, que você encontra no site da Receita Federal <[www.receita.gov.br](http://www.receita.gov.br)>

detalhando a sequência em que cada instrumento deve ser elaborado no ciclo orçamentário.

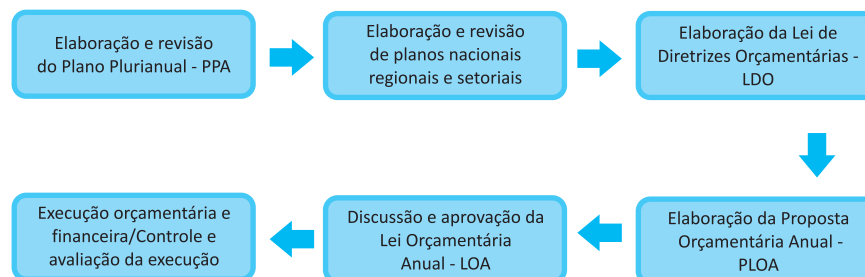


Figura 1: Ciclo orçamentário

Fonte: Portal do orçamento Público, disponível em [www.orçamento.org](http://www.orçamento.org)

## Plano Plurianual (PPA)

O PPA é uma lei elaborada para o período de quatro anos, corresponde a uma gestão e sua vigência vai do segundo ano do mandato atual até o final do primeiro ano do mandato subsequente. É um instrumento para o planejamento de médio prazo e tem o propósito de garantir a continuidade das ações, mesmo por meio dos mandatos. Seu mérito é controlar as oscilações de cunho populista às quais aludimos. É uma lei sujeita a prazos e ritos de tramitação. Por exemplo, para ser avaliada, deve ser remetida à Câmara Municipal até o dia 31 de agosto de cada ano – sendo suas orientações determinantes ou mandatórias para o setor público e indicativas para o setor privado.

## Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é de periodicidade anual, de hierarquia especial e também sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação. Seu objetivo é orientar a forma e o conteúdo da LOA de cada exercício indicando as prioridades a serem observadas em sua elaboração.

A **LDO**, por sua vez, deve estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e dos objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

Segundo o **artigo 165 da Constituição Federal**, a LDO é um instrumento de planejamento e tem como funções básicas:

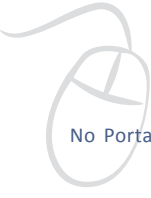
- ▶ estabelecer as metas e as prioridades da Administração Pública Federal para o exercício financeiro seguinte;
- ▶ orientar a elaboração da LOA;
- ▶ alterar a legislação tributária; e
- ▶ estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O encaminhamento para discussão e aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (**PLDO**), pelo presidente da República, deve ser feito até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período legislativo (17/07). A sessão legislativa não poderá ser encerrada sem a discussão, votação e aprovação do PLDO, conforme preceitua o **artigo 57, § 2º da Constituição Federal**.


Esses prazos dizem respeito à União, prevalecendo para Estados, Distrito Federal e municípios o que estiver disposto nas suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

## Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar para o ano seguinte. Podemos afirmar



No Portal do Orçamento, disponível em <[www.orcamento.org](http://www.orcamento.org)>, você encontra mais informações sobre a LDO.



No Portal do Orçamento <[www.orcamento.org](http://www.orcamento.org)> você pode consultar mais informações a respeito do PLDO.

Para mais conhecimentos a respeito da LOA, você pode consultar o Portal do Orçamento, disponível em <[www.orcamento.org](http://www.orcamento.org)>.

ainda que essa é uma lei de natureza especial – em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida pela Constituição.

O chefe do Executivo envia ao Legislativo o Projeto de Lei Orçamentária (PLO), que vai analisá-lo segundo a sistemática definida pela Constituição Federal, observando, sobretudo, sua coerência com a LDO do período.

### Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Você deve se lembrar dos sérios problemas de desequilíbrio de contas públicas enfrentados pelo Brasil, situação que se agravou e se tornou mais conhecida na década de 1980. Em consequência, a preocupação com o planejamento passou a estar presente na Constituição de 1988, mas a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) foi um passo importante na busca da recuperação do equilíbrio das contas públicas.

A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO, que apresentamos de forma sumária.

Nas Disposições Preliminares da LRF, encontramos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. (BRASIL, 2000).

No parágrafo primeiro desse mesmo artigo, encontramos o que pressupõe a “responsabilidade na gestão fiscal”:

- ▶ a ação planejada e transparente;
- ▶ a prevenção de riscos e a correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; e

- ▶ a garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A ação planejada e transparente da Administração Pública é muito enfatizada na LRF. O planejamento deve ser feito pelos instrumentos anteriormente mencionados, adotados desde a Constituição de 1988, mas a LRF reforça a ligação entre o planejamento e a execução do gasto público.

A transparência da Administração Pública será garantida pela participação da sociedade e pela divulgação que deve ser dada a todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas. Com esse propósito, a LRF cria alguns mecanismos:

- ▶ a participação popular na discussão e na elaboração dos planos e dos orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único);
- ▶ a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; e
- ▶ a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Com o intuito de prevenir riscos e corrigir desvios, a LRF propõe mecanismos que neutralizem o impacto de situações contingentes, como ações judiciais e outros eventos não rotineiros, que serão atendidos com os recursos da “reserva de contingência”, que deve estar prevista na LDO e incluída nos orçamentos anuais de todos os entes da Federação.

Entre as correções de desvios, incluímos a situação em que a despesa com pessoal excede os limites previstos na lei, caso em

que medidas como a extinção de gratificações e de cargos comissionados e a demissão de servidores públicos, previstas na Constituição Federal, deverão ser tomadas para que se retorne ao equilíbrio das contas.

A LRF propõe, em última análise, que o governo gaste apenas o que arrecada, gerando no setor público um equilíbrio autossustentável, que prescindir de operações de crédito, evitando o aumento da dívida pública.





## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

O fato de a LRF prever, como vimos anteriormente, a participação popular na elaboração dos planos e dos orçamentos não significa que isso ocorra de fato, nós sabemos disso. Você lembra que mencionamos no item *O planejamento como antídoto contra oscilações populista/voluntarista* a popular ideia de que no Brasil “tem lei que ‘pega’ e lei que não ‘pega’”? Desafortunadamente há maneiras de se “driblar” uma exigência legal. No caso do orçamento, é possível “encenar” o processo de participação, fazer dele um mero formalismo. Mas felizmente nem todos os prefeitos pensam assim, muitos procuram tornar realidade a participação; em alguns casos indo além da exigência legal.

Em alguns municípios houve a decisão de os prefeitos elaborarem o projeto do orçamento por intermédio dos instrumentos que mencionamos, **após ampla consulta à sociedade organizada**, da qual resultou o OP, experiência já internacionalmente conhecida. O caso de Porto Alegre é exemplar por ter sido a cidade pioneira nessa experiência e na qual o OP mais avançou; iniciado em 1989, prosseguiu até 2005 e em 2006 se transformou no processo de participação solidária. Entre 1989 e 2004 mais de 300 prefeituras o adotaram. A Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu o OP em uma lista das 40 melhores práticas de gestão na conferência do Habitat (Programa da ONU para os Assentamentos Humanos) em 1996, em Istambul (WAMPLER, 2008).

O funcionamento do OP já é bastante conhecido, mas de modo bem sucinto podemos descrevê-lo tomando como base o caso de Porto Alegre (SANTOS, 2005): a prefeitura organiza duas rodadas de assembleias com a população (todos podem participar), regionais

 **Saiba mais Conselho do Orçamento Participativo (COP)**

Esse conselho é a principal instituição participativa. É nele que os cidadãos tomam conhecimento das finanças municipais, debatem e estabelecem critérios gerais para a distribuição de recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas. Fonte: Elaborado pela autora.

ou temáticas (cultura, transportes, saúde, assistência social etc.), momento em que é feito o levantamento das prioridades regionais ou temáticas e são escolhidos os delegados para o [Conselho do Orçamento Participativo \(COP\)](#); os delegados são os intermediários entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como membros das organizações comunitárias e temáticas. Essas assembleias são precedidas por reuniões preparatórias nas microrregiões ou nas áreas temáticas. As assembleias são realizadas anualmente, com a presença dos delegados do Poder Executivo e são coordenadas por membros do governo municipal, pelos delegados e pelos conselheiros do OP. Entre a primeira e a segunda rodada de assembleias, de março a junho, ocorrem as reuniões intermediárias em que são hierarquizadas as prioridades setoriais, por meio da atribuição de notas.

Os aspectos mais relevantes do OP são:

- ▶ a democratização do processo decisório quanto a um aspecto crucial, a distribuição de recursos; mais do que isso, trata-se da submissão das estruturas do Estado ao controle direto da população, gerando alteração significativa das relações Estado-sociedade;
- ▶ a inversão das prioridades das políticas públicas, colocando, por intermédio do sistema de notas, os bairros mais carentes como os de atendimento prioritário; e
- ▶ a função pedagógica em relação à Democracia participativa; a participação cresce à medida que se desenvolve, seus resultados aparecem e a população passa a acreditar na sua efetividade.

Na busca de organizar a reflexão sobre os mecanismos de participação no País, Avritzer (2008) compara suas variedades por

meio de três desenhos institucionais, análise que lança luzes sobre o OP e os Conselhos Gestores. Como premissa de sua reflexão, lança o conceito de **instituições participativas**, contrapondo-se a uma literatura de viés conservador que opõe participação e institucionalização, visão insuficiente para o entendimento adequado do fenômeno da participação, tal como vem se desenvolvendo, sobretudo no Brasil, mas também em outros países.

A **primeira forma** de participação é denominada de desenho participativo de baixo para cima, da qual o OP é a mais conhecida. A eleição dos delegados e dos conselheiros pela população mostra que se cria uma institucionalidade de “baixo para cima”, embora não seja negada a iniciativa do Estado de implementar as políticas públicas formuladas por meio desse processo.

A **segunda forma** é por intermédio da partilha do poder, caso dos conselhos, das instituições, em que atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Diferentemente do caso anterior, nos conselhos não há um número amplo de participantes, eles são determinados por lei e são previstas sanções em caso de sua não instauração.

A **terceira forma** consiste em um processo de ratificação pública, em que a sociedade não participa do processo decisório, mas é chamada a ratificá-lo publicamente, caso do Plano Diretor Municipal.

O sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional, e sim à maneira como se articula com a organização da sociedade civil e a vontade política dos governantes de implementar desenhos participativos. Após a análise de casos, Avritzer (2008) conclui não haver dúvida de que os desenhos de baixo para cima, como o caso do OP, são os mais fortemente democratizantes e distributivos, mas também os mais vulneráveis à vontade do dirigente político, isso é, ao compromisso governamental ou não do prefeito na implantação e sustentação de um modelo de gestão pública calcado na participação social (tanto que a mudança do prefeito pode interromper a experiência).

Os casos de partilha de poder são os mais fortemente democratizantes quando há oposição à participação por parte do

prefeito: quando a sociedade civil é bastante organizada, é possível, por meio de sanção prevista em lei e pela reação dos movimentos populares, resistir às tentativas do governo de retirar o poder da instância participativa. Os casos de ratificação são os mais efetivos quando há necessidade de sanção por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público para a manutenção das formas de organização previstas em lei. Assim, a análise criteriosa das várias formas de participação leva à conclusão mais geral de que a escolha do desenho institucional adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade das experiências de participação no País.

O sucesso do OP no Brasil, cujo caso emblemático continua sendo o da cidade de Porto Alegre, também foi experimentado em outras grandes capitais como São Paulo e Belo Horizonte, além de muitas outras cidades, e acabou por levar a sua adoção até mesmo por partidos frontalmente contrários ao Partido dos Trabalhadores (PT), mentor da ideia.

Tal fato suscita questionamentos a respeito da conveniência da adoção indiscriminada dessa prática. Wampler (2008) analisa essas adoções do OP (1989-1996; 1997-2004) e observa que a motivação dos prefeitos às vezes é bem diversa da que presidiu as experiências originais. Usando a distinção entre “defensores de políticas” e “adotantes formais” conclui que enquanto os primeiros estão dispostos a assumir o ônus de agir como defensores de políticas, os segundos podem produzir resultados muito diferentes daqueles produzidos nos casos de maior sucesso, como na cidade de Porto Alegre. E, quando movidos por cálculos eleitorais e outras razões pragmáticas, acabam por produzir desilusão entre os cidadãos e os formuladores de políticas públicas a quem a ideia havia sido repassada com base nos benefícios a serem obtidos pela adoção dessa “boa prática”. Talvez, pondera, a ONU e o Banco Mundial devessem difundir as políticas públicas apoiadas em boas práticas como o OP apenas entre os governos claramente comprometidos com os propósitos originais.

Uma observação muito importante sobre OP: não basta a participação no momento da montagem do orçamento; é fundamental o acompanhamento da execução orçamentária!

## OS ÓRGÃOS OFICIAIS E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO

Como já mencionamos, o período de redemocratização acarretou uma ativação talvez inédita da sociedade civil no País e aguçou a consciência a respeito dos direitos de cidadania. Em análise já clássica, Marshall (1967) distingue os direitos civis, políticos e sociais.

No Brasil, o retorno à Democracia envolveu a recuperação das liberdades civis básicas e dos direitos políticos; quanto aos direitos sociais, ainda constituem a dimensão mais precária de nossa cidadania, dada a desigualdade perversa do País. Esses são direitos coletivos, diversamente das duas primeiras categorias, e a Constituição de 1988 tratou de protegê-los em seu Capítulo II, artigos 6º a 11. A progressiva complexidade da sociedade brasileira fez despontar novas modalidades de direitos coletivos (direitos do consumidor, direitos relacionados ao meio ambiente etc.) ao lado daqueles já consolidados e conhecidos desde a vetusta CLT (direito ao trabalho, à remuneração justa, a férias etc.).



### O MINISTÉRIO PÚBLICO, “DEFENSOR DA SOCIEDADE”

Conheça a estrutura, as funções e os instrumentos de atuação do MP no portal <[www.mpu.gov.br](http://www.mpu.gov.br)>.

Dos chamados direitos **coletivos e difusos**, foi, a partir de 1988, encarregado o Ministério Público da União (MP). A “Constituição Cidadã” não criou o MP, mas atribuiu-lhe novas funções, ampliando sua importância no Brasil democrático.


Ações como a defesa dos direitos dos cidadãos nas mais diversas esferas, a moralização no âmbito da sociedade política, exigindo-lhe maior transparência e *accountability*, não poderiam ficar inteiramente sob responsabilidade da sociedade. Em tempos de valorização da participação, atribuir os fracassos da política apenas à inércia ou à omissão da sociedade é tentador. A tarefa de fiscalizar o cumprimento da lei, agora em defesa da sociedade, passou então a ser função atribuída ao MP.

### *O MP pode atuar como advogado ou defensor da sociedade?*

Para atuar como advogado ou defensor da sociedade, o MP adquiriu autonomia administrativa e funcional frente ao Poder Executivo. Na Constituição ele figura em um capítulo a parte dos três poderes, o Capítulo IV, intitulado Das Funções Essenciais à Justiça. Por alguns o MP é chamado de “quarto poder”, e outros costumam dizer que ele faz parte da sociedade civil, e não mais da sociedade política, isto é, do Estado.

A atuação do MP nos remete ao tema tratado no item **A judicialização da política**. Para esse processo, tem contribuído enormemente o crescente envolvimento do MP com a defesa dos cidadãos. Os novos direitos formulados são distintos dos individuais, típicos da matriz liberal, pois os novos dizem respeito à realidade social, envolvem conflitos entre grupos, atores coletivos e se configuram como conflitos políticos. A resolução de tais conflitos acaba sendo encaminhada pela via do Poder Judiciário ou por intermédio do MP, o que tem se tornado frequente, e não mais por intermédio dos mecanismos próprios da representação política. Como bem lembra Arantes (1999), mais do que uma renovação de atribuições do MP nestas duas últimas décadas, constituiu-se no Brasil uma nova arena judicial para a solução de conflitos que até então não tinham acesso ao sistema de justiça.

Como consequência, o MP passou a agir como “advogado da sociedade” por meio da Ação Civil Pública, uma de suas novas funções. Corroborando, Arantes (1999, p. 87) destaca que:



Tratamos desse assunto na Unidade 1, em caso de dúvida faça uma releitura atenciosa do assunto.

A Constituição significou um duplo avanço: na medida em que ampliou os direitos coletivos e sociais (mesmo que de modo genérico), aumentou, automaticamente, o leque de interesses que podem ser protegidos pelo Ministério Público através da ação civil pública.

Por sua vez, os setores organizados da sociedade passaram a ver no MP um ponto de apoio para suas lutas e reivindicações. Para melhor entendimento observe o Quadro 1.

INTERESSES OU DIREITOS	DEFINIÇÃO SEGUNDO O CDC	EFEITOS DA COISA JULGADA
Difusos	São os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.	<i>Erga omnes</i> (contra todos), exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas.
	Exemplo. <sup>12</sup> destinatários de propaganda enganosa, veiculada em painéis publicitários, jornais, revistas ou televisão. Trata-se de relação de consumo, mas sem vínculo jurídico ou fático muito preciso, tanto que é impossível identificar os titulares dos interesses e direitos envolvidos. Quando condenatória, a sentença protege de modo indeterminado todos os indivíduos que estão sendo atingidos pela propaganda enganosa.	
Coletivos	São os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.	<i>Ultra partes</i> (além das partes), mas restrita ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas.
	Exemplo. aumento indevido das prestações de um consórcio. Como há relação jurídica formalmente fixada, a sentença beneficia todas as vítimas lesadas pelo réu, em uma ação promovida em nome dessa determinada coletividade por um seu representante extraordinário.	
Individuais Homogêneos	São os decorrentes de origem comum.	<i>Erga omnes</i> (contra todos), apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores.
	Exemplo. um certo bem de consumo, produzido em série, apresenta um mesmo defeito, lesando os usuários finais. Nesse caso, um fato comum liga inúmeros consumidores, mas que, por não estarem envolvidos por uma relação jurídica, não podem ser determinados formalmente. A sentença, que suspende a produção e pode implicar a reparação de dano, atinge a todos os consumidores indistintamente.	

Quadro 1: Direitos coletivos e efeitos da coisa julgada, segundo o Código de Defesa do Consumidor (CDC)

Fonte: Arantes (1999, p. 88)



Você percebeu que além de evidenciar quais são os principais direitos difusos e coletivos, Arantes (1999) mostra que alguns deles estão relacionados a políticas públicas e, portanto, ficam na dependência da ação governamental para serem efetivados.

## O TRIBUNAL DE CONTAS: TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FINANCEIRA

O Tribunal de Contas foi instituído especialmente para o controle dos orçamentos públicos. É um órgão auxiliar do Poder Legislativo, e não do Poder Judiciário, como muitos imaginam, de natureza administrativa, que tem a finalidade de fiscalizar a atividade financeira da Administração Pública.

De acordo com o artigo 73, § 1º da Constituição de 1988, um terço do TCU será escolhido pelo presidente da República e dois terços pelo Congresso Nacional. Poderão concorrer ao cargo de ministros do TCU apenas os brasileiros entre 35 e 65 anos; com idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública; e mais de dez anos de exercício de atividade profissional que exija os mencionados conhecimentos.

Ao TCU compete fiscalizar as atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Federação, aplicando, se detectada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, multa proporcional ao dano causado ao erário.



### Saiba mais

### Tribunal de Contas da União (TCU)

Tem sede no Distrito Federal, é composto por nove ministros, tendo suas garantias, prerrogativas, vencimentos, impedimentos e vantagens equiparadas às dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ).  
Fonte: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=883>>. Acesso em: 5 ago. 2010.



Compete também ao TCU apreciar a inconstitucionalidade das leis e dos atos públicos, de acordo com a súmula 347 do STF. A dificuldade da ação isenta do TCU decorre muitas vezes de sua constituição política, ou seja, dos elos entre seus membros e aqueles a quem devem fiscalizar.

A Constituição de 1988 proíbe a criação de Tribunais e de Conselhos de Contas na esfera municipal. Nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, onde já existiam antes de 1988, foi permitida a sua manutenção.

*Mas como será atingido, de acordo com a Constituição, o controle externo à Administração Pública no caso dos municípios?*

O controle será realizado pelas **Câmaras Municipais, com apoio do TCU do Estado ou dos Conselhos**. A esfera de fiscalização do TCU abrange pessoas jurídicas e físicas, públicas e privadas, desde que os proventos recebidos por elas tenham origem estatal, pública.

Ainda que no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro caiba ao TCU a apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, apenas o respectivo Poder Legislativo terá competência para julgá-las, cabendo ao primeiro apenas opinar acerca dessa prestação de contas.

Assim como o MP, o TCU é um importante aliado dos cidadãos na luta por seus direitos, entre os quais se inscreve o de acesso à informação sobre o uso dos recursos públicos, de cuja arrecadação participa como contribuinte. Ou seja, o controle social exercido pelos cidadãos de múltiplas maneiras, várias tratadas neste texto, precisa estar concatenado com o controle oficial exercido pelas instâncias criadas com essa finalidade.

Ao encerrarmos esta disciplina, caro estudante, gostaríamos de chamar a sua atenção para a relevância do processo em curso, no País e no mundo, para a importância da afirmação de um modelo

contra-hegemônico de Democracia, que inclui entre seus requisitos essenciais a participação ao lado dos mecanismos já consolidados de representação. Das experiências que estão amadurecendo nos vários municípios, esperamos que surja um País melhor, no qual a convivência entre os cidadãos tenha como base a justiça social e a equidade. A institucionalidade que emergiu a partir da Constituição de 1988 fornece a fundação para o avanço da Democracia Participativa. Mas a Democracia apenas se constrói como resultante dos avanços e recuos da sociedade, que rompe a cada dia com o passado autoritário, na medida em que permanece atenta e vigilante para que a disseminação de valores e de práticas democráticas façam parte dessa imensa experiência humana, que, de acordo com Caputo (2004, p. 35), “[...] está ligada à busca histórica de liberdade, justiça e progresso material e espiritual. Por isso é uma experiência permanentemente inconclusa”.



## Complementando.....

Para saber mais sobre os assuntos abordados nesta Unidade, faça as leituras propostas a seguir:

- 📖 *Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991* – de Eric Hobsbawn.
- 📖 *Adeus a Tudo Aquilo* – de Eric Hobsbawn.
- 📖 *O estranho mundo de Keynes e Cassandra* – de Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.
- 📖 *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* – de Edson Nunes. Nesta obra, você pode ampliar seus conhecimentos sobre como convivem no Brasil quatro “gramáticas” políticas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.
- 📖 *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos* – coordenação de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro.
- 📖 *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade* – de Eli Diniz. Para conhecer mais sobre governabilidade e governança
- 📖 *Razões da Desordem* – de Wanderley Guilherme Santos.
- 📖 *Planejamento e orçamento Governamental* – organização de James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. Para você ler mais sobre Planejamento e Orçamento.
- 📖 *Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva* – de Boaventura de Souza Santos, e *Modelos de deliberação democrática: uma análise de orçamento participativo no Brasil* – de Leonardo Avritzer. Esses dois artigos fazem parte do livro *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* – organização de Boaventura de Sousa Santos.
- 📖 *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?* – de Brian Wampler.
- 📖 *A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos* – de Dante Caputo.

# Resumindo



Nesta segunda Unidade, vimos como o planejamento é importante para garantir transparência às ações dos governos, permitir o acompanhamento de seus atos pelos cidadãos e evitar as oscilações de origem oportunista. A participação da sociedade é fundamental no planejamento democrático, sobretudo do Orçamento. Os instrumentos de gestão orçamentária, PPA, LDO e LOA, podem ser combinados com a participação, o que é exemplificado pelas experiências do OP. O controle social se fortalece se combinado ao controle oficial exercido pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.



## **A** *Atividades de aprendizagem*

Chegamos ao final de nossa disciplina. Vamos verificar como está seu entendimento sobre os temas abordados? Para tanto, procure responder às atividades a seguir e, se tiver dúvida, não hesite em consultar o seu tutor.

1. Como é elaborado o orçamento em sua cidade?
2. Como a elaboração do orçamento poderia ser “traduzida” em termos acessíveis à população?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caro estudante,

Chegamos ao final de nossa disciplina. Esperamos que as noções fundamentais relacionadas com uma Gestão Democrática e Participativa tenham ficado claras para você e, mais do que isso, que o seu apreço pela ideia da Democracia Participativa tenha aumentado.

A iniciativa do MEC de investir na formação dos gestores públicos municipais é de um valor inestimável; significa construir fundamentos sólidos para o aprimoramento da Democracia no país. É no município que exercemos diariamente nossa cidadania e os gestores municipais desempenham função primordial como elos entre os cidadãos e o poder público. A visão que os usuários dos serviços oferecidos pelas administrações municipais têm do papel do poder público na Democracia depende em grande medida da forma como os gestores exercem suas atividades.

Desejamos sucesso a você no curso e na sua vida profissional!

*Professora Helena da Motta Salles*

## Referências



AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Érika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer: os municípios e as eleições de 2000*, São Paulo, v. 4, p. 35-55, jun. 2000.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, fev. 1999.

\_\_\_\_\_. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 122-152, 1991.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.



BRASIL. Congresso. Senado. *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001 e pelas Emendas Constitucionais de revisão de n. 1 a 6, de 1994. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 347*. O tribunal de contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

CAPUTO, Dante (Coord.). *A Democracia na América Latina*: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. PNDU – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Tradução: Mônica Hirst. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. *Governança e Accountability*: algumas notas introdutórias. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARNEIRO, José Mário B. O município e as relações intergovernamentais no cotidiano da base federativa. *Cadernos Adenauer*: Os municípios e as eleições de 2000, São Paulo, v. 4, p. 57-79, jun. 2000.

CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DICIONÁRIO ELETRÔNICO HOUAISS da língua portuguesa. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. CD-ROM.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB, 1997.

EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, 2007.

HOBSBAWN, Eric. Adeus a tudo aquilo. In: BLACKBURN, Robin (Org.). *Depois da Queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *Era dos Extremos: O breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 57, 2002.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul./set. 1996.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. O Estranho Mundo de Keynes e Cassandra. *Idéias*, Santa Maria, ano 2, n. 2, p. 89-126, jul./dez. 1995.

NEVES, Gleisi Heisler. O município no Brasil. Marco de referência e principais desafios. *Cadernos Adenauer: Os municípios e as eleições de 2000*, São Paulo, v. 4, p. 9-33, jun. 2000.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coord.). *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Marta Zorzal e et al. Perfil dos Conselheiros da Prefeitura Municipal de Vitória (1984-2003). In: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). *Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES*. São Paulo: ANNABLUME, 2009.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política*, [s.n.], n. 24, p.105-121, jun. 2005.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Scientific management*. New York: Harper & Brothers, 1947.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de um espaço público. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) *Os anos 90, política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994a.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Direitos e Espaço Público. In: VILLAS-BÔAS, Renata Junqueira Ayres. *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Instituto Pólis, 1994b.

VIANNA, Luis Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

WEBER, Max. *A Ética protestante e o espírito do Capitalismo*. Tradução: Maria Irene de Queiroz Ferreira Szmrecsányi e Tamás József Márton Károly Szmrecsányi. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

ZMITROWICZ, Witold; BISCARO, Cibele. *A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal*. São Paulo: EPUSP, 1998.  
Disponível em: <<http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/ttcap20.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2010.



## MINICURRÍCULO

### Helena da Motta Salles



Graduada em Filosofia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), mestre em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e doutora em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professora Associada da Universidade Federal de Juiz de Fora, aposentou-se em fevereiro de 2008. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estrutura e Transformação do Estado, atuando principalmente nos seguintes temas: reforma do estado, cidadania, municípios, política industrial e desenvolvimento. Trabalha atualmente no projeto da Universidade Aberta do Brasil (UAB) como docente e professora conteudista. Integra atualmente grupo de pesquisa da UFJF sobre Políticas Industriais em vários países.