

REFLETINDO SOBRE O “ESTATUTO” DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Audren Marlei Azolin

E-mail: audren_azolin@hotmail.com

**Área temática e subárea: Participación, representación y actores sociales -
Nuevas formas de participación política**

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

REFLETINDO SOBRE O “ESTATUTO” DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Audren Azolin¹

Resumo: A intenção do presente trabalho é trazer, a partir da análise de alguns dos principais diplomas legais do país, os contornos do que podemos denominar de “marco legal” da participação no Brasil. Buscamos, com isso, detectar as possibilidades institucionais de participação. Partimos da idéia de que as instituições participativas foram erigidas para estabelecer a relação entre sociedade civil e a administração pública e não entre a sociedade civil e a esfera política. Pudemos extrair da leitura destes diplomas legais, a existência de mecanismos que promovem o insulamento da administração direta e do núcleo estratégico da política à participação da sociedade e que limitam a participação da sociedade à esfera da execução, no nível da administração pública.

Palavras-chave: participação política, marco legal, administração pública gerencial

Introdução

O presente trabalho analisa, em alguns dos principais diplomas legais do país, o modelo de participação da sociedade civil na política. Deparamo-nos com a afirmação de alguns autores de que a participação da sociedade brasileira acontece no nível da administração pública e não necessariamente no nível da política.² Estas afirmações nos permitiram pensar a diferença entre uma participação da sociedade civil na esfera política e uma participação da sociedade civil na esfera administrativa. Ao que chamamos de “participação política” e “participação gerencial”.

A partir disto, identificamos que existe, para efeitos analíticos, a separação entre política e administração pública³ (BRESSER-PEREIRA, 1996; NOGUEIRA, 2005, MATIAS-PEREIRA, 2010). Assim, propusemos, que a participação da sociedade civil nos assuntos políticos de caráter universal, que considere valores políticos universais, de cunho ético-político seja entendida como *participação política*. E, por sua vez, que a participação da sociedade civil nos assuntos políticos de caráter particularista em defesa de interesses, desprovido de seu caráter universal e de valores políticos seja entendida enquanto *participação gerencial*. Justificamos a nossa proposta no seguinte

¹ Mestre em Ciência Política pela UFPR. Professora no Curso de Graduação em Ciência Política da Faculdade Internacional de Curitiba (FACINTER).

²PAES de PAULA (2004), NOGUEIRA (2005)

³ Essa afirmação é apenas para efeito de análise. Não existe aqui nenhuma ingenuidade nossa, muito menos de Bresser-Pereira e de Nogueira, em acreditar que temos uma administração pública gerencial pura. O histórico do desenvolvimento da administração pública no Brasil mostra que convivem os três tipos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Colocamos essa separação enquanto tipos ideais, à moda de Weber.

entendimento: enquanto na primeira a política é um adjetivo, um valor, um qualificativo (BOBBIO, 2000) na segunda, é um espaço de negociação entre governo e sociedade civil (NOGUEIRA, 2005) em torno de determinadas políticas públicas.

Para melhor compreensão do que chamamos de participação gerencial é relevante que mencionemos o que se pode entender por gerencialismo ou por administração gerencial. A administração gerencial se baseia em alguns contornos, segundo Bresser-Pereira são eles:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Termos como eficiência, qualidade, metas, satisfação dos clientes (cidadão-cliente), gestão, empreendedorismo dentre outros, passam a fazer parte do discurso do administrador público, inspirados nos avanços trazidos pelas teorias da administração de empresas (administração privada) (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5). O tema da eficiência surge enquanto problema para administração pública quando o Estado ampliou suas funções, direcionando suas preocupações para o *social* e o *econômico*. O Estado, que anteriormente tinha funções limitadas, passou a se preocupar e administrar a saúde, educação, cultura, previdência, assistência social e assumiu papéis econômicos, em especial de regulação do mercado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

As novas funções administrativas do Estado passaram a necessitar de outra estrutura administrativa. A falta de eficiência e qualidade, a auto-referência e o alto custo dos serviços prestados tornaram-se um grande problema para o Estado, em especial por dois motivos: a crise do Estado na década de 1970 e as novas exigências dos direitos sociais em sociedades democráticas. Surge, assim, a necessidade de reformular a administração pública calçada no modelo burocrático, e de trazer uma nova gestão pública: a *gerencial*.

Podemos dividir a análise da aplicação da administração gerencial no Brasil em dois aspectos: o primeiro diz respeito aos objetivos e o segundo à estrutura administrativa imposta dentro da reforma do Estado. Os objetivos são promover uma gestão moderna que busque uma gestão pública ágil, flexível, descentralizada, que realize controle dos resultados, com metas claras e objetivas, eficiência e qualidade no

serviço público, que, por sua vez, traz a construção da idéia de cidadão-cliente, (TORRES, 2004; BRESSER-PEREIRA, 1996).

Torres (2004) e Bresser-Pereira (1996) afirmam que o modelo gerencial para conseguir todos esses objetivos, buscou inspiração fora da esfera pública. Neste particular, segundo Torres, o modelo gerencial se configura enquanto “[...] uma administração pública mais compatível com as inovadoras técnicas da administração utilizadas pelas empresas” (TORRES, 2004, p. 173).

Quanto a estrutura, existe na administração gerencial brasileira o *núcleo estratégico* composta pela administração pública direta, cuja função é a de planejamento e que se materializa em um documento denominado *contrato de gestão* estabelecido entre o planejador e seus executores, as agências e as organizações sociais. Podemos concluir então, que existem duas fases: a de planejamento e a de execução. Há uma hierarquia na estrutura da administração gerencial, onde uma parte planeja e decide e a outra implementa, executa.

Essa estrutura permite-nos vislumbrar o espaço da política e o espaço da administração pública. Alguns aspectos indicam que o arcabouço estrutural da administração pública direta brasileira visa blindar o núcleo estratégico do Estado, esse espaço político, da ação direta da sociedade civil. O que queremos destacar, concordando com Nogueira (2005) é que nem toda participação, mesmo dentro do processo decisório, em espaços políticos pode ser considerada participação política. Pode representar uma participação gerencial.

Portanto, a análise das reformas administrativas desde a década de 30 nos colocou diante de uma participação da sociedade que se dava, quando muito, fora dos limites da política. Mais especificamente, a partir da década de 90, construímos os contornos da estrutura administrativa gerencial brasileira: um *núcleo estratégico* composto pela administração pública direta, que tem a função de planejamento das políticas e uma *esfera administrativa* encarregada da execução destas políticas.

Assim temos que no Brasil se construiu uma relação entre sociedade civil e administração pública e não entre sociedade civil e este núcleo estratégico, somente os setores menos estratégicos da administração pública estiveram abertos à participação da sociedade civil. Isto nos instigou á identificação de alguns mecanismos que espelhassem esta blindagem à participação direta da população no núcleo estratégico.

Este artigo traz os resultados de uma pesquisa sobre os principais diplomas legais que envolvem a participação e nos permite afirmar a existência destes

mecanismos que promovem o insulamento da administração direta e do núcleo estratégico da política à participação da sociedade. Pois, ao analisarmos os diplomas legais em busca do estatuto da participação política no Brasil, pudemos revelar a existência de mecanismos legais que estimulam à participação gerencial e obstaculizam a participação política.

1 - A Constituição de 1988: controle social na esfera administrativa e controle parlamentar na esfera política

A Constituição Federal é o ponto de partida da análise de qualquer marco legal, pois dela decorre a validade de todo o ordenamento jurídico. Além disto, ao ser promulgada, foi responsável por transformações nas instituições políticas do país, representando, “[...] pelo menos em algumas dimensões, um avanço para a democracia brasileira.” (PERISSINOTTO, 2002, p. 211) Para SOUZA (2004), tais transformações “[...] criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização.” (SOUZA, 2004, p. 27) Dentre estes compromissos, temos: a restauração da Federação e a consolidação da democracia, através do “[...] empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.” (SOUZA, 2004, p. 27). Ou seja: descentralização e controle social. Assim:

“Essa nova institucionalidade seria portadora de duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais, a saber: a descentralização, isto é, a transferência da responsabilidade decisória para unidades subnacionais (estados e municípios) e o viés claramente participativo que, a partir daquele momento, deveria caracterizar o processo decisório.” (PERISSINOTTO, 2002, p. 211)

Como se vê, a restauração da federação se estabelece a partir do processo de descentralização e atribuição de competências e poderes às entidades integrantes da Federação, principalmente aos municípios; com relação ao empoderamento da população em nível local, fala-se em poder de decisão, ou seja, em deliberação.

Para muitos a Constituição de 1988 representou “[...] um verdadeiro divisor de águas ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização, mostrando-se decisiva para a publicização do orçamento e do Estado.” (NEVES, 2007, p. 216) e para alguns setores de políticas públicas como saúde e assistência social. (PERISSINOTTO, 2002, p. 211) Estes instrumentos possibilitariam a participação da população nas decisões tomadas pelo poder público, ora nos conselhos gestores de políticas públicas, ora no processo legislativo orçamentário.

Mas qual será a amplitude que a Constituição Federal imprime à participação popular? É fato que a Constituição de 1988 coloca a edificação de um Estado Democrático de Direito a partir da participação popular nas decisões tomadas pelo poder público. Da leitura dos vários dispositivos presentes na Constituição que prevêm a participação da população, deriva a participação popular enquanto princípio constitucional.

“[...] a Constituição de 1988, através de seu artigo 1º. e da criação dos conselhos gestores para a formulação de políticas públicas, além da inclusão de mecanismos como plebiscito, referendun, audiência pública e tribuna popular, acabou consagrando o princípio da participação, estendendo-o, para além do direito ao voto.” (DAGNINO, 2002, p.141)

São vários os comandos constitucionais sobre a participação⁴, mas o artigo 1º, em seu parágrafo único serve como ponto de partida. Quando coloca que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (artigo 1º, parágrafo único), não está querendo dizer outra coisa senão a de que a democracia brasileira tem por fundamento a participação popular e não somente eleitoral, alargando, assim, o princípio para além da idéia de representação. VITALE (2004), ao falar sobre o assunto, coloca que:

“A prática de elaborar orçamentos públicos em conjunto com a população ganhou impulso com a Constituição Federal de 1988 que afirmou, ineditamente na história brasileira, a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. No bojo da nova Carta, o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O anseio da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular foi acolhido, com a indicação constitucional de institutos de democracia direta. (VITALE, 2004, p. 3)

A partir deste princípio constitucional, proliferam-se na Constituição, inúmeros dispositivos que prevêm a participação da população nas decisões públicas.⁵ O art. 14 conjuga elementos de democracia representativa com a chamada democracia direta, ao colocar institutos classicamente de democracia indireta/representativa como o sufrágio universal, voto secreto e direto, ao lado de institutos de democracia direta, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular. Há setores em que a Constituição determina a

⁴ Encontramos muitos outros dispositivos que versam diretamente sobre o assunto: artigos 14, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI, 216 § 1º., 227, § 1º, 29, XII e XIII e 37 § 3º.

⁵ Assim, o art. 14, ao abrir o Capítulo IV - Dos Direitos Políticos, determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (I) plebiscito, (II) referendo e (III) iniciativa popular.” (CF, art. 14) Esses três instrumentos constituem institutos de democracia direta na produção legislativa. [...] Na esfera do Executivo, especialmente na formulação e fiscalização de políticas públicas, a Constituição de 1988 prevê a participação da comunidade nos setores da seguridade social (art. 194, VII), particularmente na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI), cultura (art. 216, § 1º) e criança e adolescente (art. 227, § 1º). Determina, ainda, a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º). (VITALE, 2004, p. 3)

participação popular, como é o caso da seguridade, saúde, assistência social, educação, cultura, criança e adolescente. (VITALE, 2004, p. 3)

A Constituição também dispõe sobre a participação quanto trata do planejamento local. O art. 29, XII, informa que “[...] a lei orgânica garantirá cooperação das associações representativas no planejamento municipal, princípio que foi ampliado doze anos mais tarde, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).” (VITALE, 2004, p. 03) Também o inciso XIII do artigo 29 da Constituição Federal traz a possibilidade de iniciativa popular “[...] em projetos de lei de interesse local, por meio de manifestação de pelo menos 5% do eleitorado.” (VITALE, 2004, p. 03) Mas muitos destes institutos previstos ainda carecem de maior eficácia, é o caso da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo.⁶

Conforme VITALE (2004), no período pós- constituição experimentamos somente um plebiscito, que propunha a escolha da forma e do sistema de governo – monarquia/reública-parlamentarismo/presidencialismo-, e que foi produto da exigência da própria Constituição como se pode ver no art. 2º dos Atos e Disposições Transitórias. (VITALE, 2004, p. 3) Mais recentemente, em outubro de 2005, fomos convocados a participar de referendo que versava sobre a questão do desarmamento. E, no nível regional, o Estado do Pará convocou plebiscito em outubro de 2011 sobre a divisão do território e a conseqüente criação dos Estados de Carajás e Tapajós, o que foi rejeitado pela população paraense. O saldo então, em 23 anos após a promulgação da Constituição é de um plebiscito e um referendo em nível nacional. Quanto à iniciativa popular legislativa, esta “[...] ficou prejudicada pelas excessivas exigências impostas aos autores, como o elevado número mínimo de assinaturas e sua distribuição por estados” (VITALE, 2004, p. 3). Para a autora, a lei dificultou tanto o instituto, que apenas dois projetos de lei de iniciativa foram apresentados à Câmara dos Deputados de 88 a 2004. (VITALE, 2004, p. 3)

Assim, o desejo inicial do legislador constituinte de 1988, em construir instrumentos para o exercício da democracia, nos contornos da democracia semidireta ou participativa, não se efetiva. Institutos como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, permanecem como previsão legal, mas enquanto realidade estão ainda por “vir

⁶ Aponta a autora: “Não obstante a previsão do princípio da democracia semidireta ou participativa, após quinze anos de vigência da Constituição Federal de 1988, sua eficácia foi apenas parcialmente verificada. Se, por um lado, no plano da Administração Pública, constituíram-se conselhos para a participação da sociedade nos setores da saúde, educação e assistência social, por outro, os instrumentos previstos no art. 14 para o exercício direto do poder legislativo pelos cidadãos não foram implementados.” (VITALE, 2004, p. 3)

a ser”. Por isto mesmo, “[...] é possível afirmar que a determinação da democracia semidireta tem sido acompanhada de uma lacuna de eficácia social, uma vez que suas formas de realização foram apenas parcialmente implementadas.” (VITALE, 2004, p. 4)

Já em relação à participação da população nos orçamentos públicos municipais, não há nenhuma previsão expressa da CF/88⁷ e de alguma forma, sua eficácia social tem sido mais efetiva.⁸ Entendemos esta participação no orçamento como participação gerencial e aqui verificamos que é mais efetiva do que os institutos consignados no artigo 14, institutos que nos remetem ao conceito de participação política. Portanto, a CF/88 prevê expressamente a participação da população e a insere enquanto princípio. A Constituição:

[...] é pródiga em normas-princípios expressos sobre participação popular [...]. Por serem princípios, não têm a natureza de recomendações que facultem seu cumprimento. Ao contrário, se por um lado não encerram detalhes normativos, por outro acumulam força valorativa que condicionam outras tantas normas. A definição do caráter dessa “participação popular” é extraída da Constituição Federal, pelas várias associações caracterizadoras e autorizadas da ingerência decisória da sociedade civil nas ações de governo, tais como: “*gestão* administrativa, com a *participação* da comunidade” (art. 194, inciso VII); “as ações e serviços de saúde [...] constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade” (art. 198, inciso III); “*participação* da população [...] na *formulação das políticas* e no *controle* das ações” (art. 204, inciso II e 227, par 7º), “*gestão democrática* do ensino público” (art. 206, inciso VI). As modalidades de participação não detalhadas pela Constituição Federal foram definidas pelas leis ordinárias, que vieram dispor, para o plano nacional, sobre a organização das políticas sociais e sobre a natureza jurídica das instâncias participativas/deliberativas – denominadas “Conselhos” (MOREIRA, 1999, p. 65).

O que o autor está querendo dizer é que enquanto princípio a participação não é um mero convite, uma mera faculdade ou recomendação ao poder público, mas uma obrigação. Esta é a primeira questão que podemos retirar das palavras do autor. No entanto, ele também coloca que estas modalidades de participação que não foram detalhadas pela Constituição, assim foram posteriormente, através de lei ordinária, e versam sobre a participação na fiscalização e formulação de políticas sociais, de políticas sobre a prestação de serviços públicos. Assim, se deixa à lei infraconstitucional

⁷ A forma de participação prevista pela CF/88 ia ao encontro das políticas sociais através de conselhos.

⁸ Conforme Vitale: “No entanto, durante a vigência da Constituição de 1988 desenvolve-se, na esfera municipal brasileira, uma forma peculiar de democracia participativa, não especificada pelo texto constitucional, e que, empregada junto à Administração Pública em um número crescente de municipalidades, dá origem ao chamado Orçamento Participativo. [...] A função de elaborar o projeto da peça orçamentária, originariamente atribuída ao Poder Executivo, passa a ser compartilhada com a sociedade civil. Ao deliberar sobre as prioridades para uma determinada região do município, a população interfere diretamente na gestão do Executivo, com ela colaborando.” (VITALE, 2004, p. 4)

liberdade para trabalhar com diferentes valores e amplitudes relacionados à participação. O que estamos querendo dizer com isso? Que a lei infraconstitucional tratou diferentemente a participação quando regulou a iniciativa popular e quando dispôs sobre a participação nas políticas sociais.

Assim, acreditamos que há um tratamento distinto para a participação quando ela se volta à esfera política e quando se volta à esfera administrativa, embora ambas estejam inseridas enquanto princípio, a forma de regulamentação infraconstitucional, imprimiu diferenças: a regulação da participação política fica amarrada à decisão parlamentar e a formalidades, já a regulação da participação na gestão fica aberta, deixando principalmente ao executivo municipal, a liberdade de impor o formato desta participação.

Se no plano da Administração Pública, temos os conselhos para a participação da sociedade em setores como os da saúde, educação e assistência social, e estes gozam de certa eficácia, temos outros instrumentos previstos no art. 14 que garantem o exercício direto do poder legislativo pelos próprios cidadãos que não foram implementados e que portanto, não gozam de eficácia, como é o caso do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Indagamo-nos: por quê? Porque vemos certa eficácia em relação à participação na esfera administrativa e não em relação à esfera política?

Quando falamos em plebiscito, referendo e iniciativa popular, falamos em participação política, em uma participação que interfere em assuntos essenciais e se desenvolve dentro do núcleo estratégico. Como exemplo temos o plebiscito sobre o presidencialismo e o parlamentarismo, o referendo sobre o desarmamento e as iniciativas populares. Neste aspecto todos estes instrumentos previstos no artigo 14, estão cercados de formalidades.

O artigo 14 coloca que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, e ainda que a soberania popular exercida de modo direto, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, será exercida, nos termos da lei. Mas como? O art. 49, inciso V dispõe ser de competência exclusiva do Congresso Nacional, “autorizar referendo e convocar plebiscito”, condicionando o exercício destes direitos à sua autorização. A lei que regulamentou a iniciativa popular também a cerca de limites e formalidades.

Então, para que haja exercício da soberania através do plebiscito e do referendo é necessária a autorização parlamentar. Quanto à iniciativa popular para projetos de lei, há um conjunto de formalidades que do ponto de vista prático, obstam o exercício deste

direito. Ou seja: quando a Constituição prevê a participação política, cerca- a de formalidades e regras, traçando verdadeiros obstáculos à sua realização, quando prevê a participação gerencial estes obstáculos são retirados e o que se vê, ao contrário, é um gigantesco incentivo.

O que nos faz refletir sobre uma questão: quando há posterior regulamentação de um dispositivo constitucional a possibilidade de eficácia é maior, aquilo que não foi regulamentado a partir das determinações constitucionais tem sua efetividade bastante prejudicada ou mesmo impossibilitada. Então porque acontece necessariamente o inverso em relação à participação? Porque se regula a iniciativa popular imprimindo dificuldades para sua efetivação e não se regula a participação popular nas políticas sociais, mas neste aspecto, há eficácia?

A Constituição faz a distinção entre a esfera política e a administrativa e como se pode ver e parece blindar esta esfera política á participação efetiva da sociedade. Assim, o incentivo e a liberdade maior parecem estar direcionados à participação que incide sobre a esfera administrativa. Como podemos ver, inúmeros dispositivos que prevêm a participação popular remetem à idéia de gestão. Percebe-se aqui dois mecanismos, aos quais fez referência TORRES: descentralização e controle social.

Acompanhando uma tendência internacional que se vem delineando desde meados da década de 70, com os esforços de implantação da nova gestão pública, a engenharia institucional da administração pública brasileira concebida pela CF/88 se assenta sobre dois pilares fundamentais: descentralização e controle social. Quanto à descentralização, observamos um aumento enorme das atribuições constitucionais dos municípios, que ficaram responsáveis pela operacionalização, implantação e gerenciamento das mais importantes políticas públicas do Estado. Nesse novo arranjo federativo, a União praticamente se retira das tarefas de execução de políticas publicas [...] Quanto ao controle social, é um princípio que permeia toda a Constituição Federal e se estende pela vasta estrutura legal que dispõe sobre a formulação e implantação de políticas públicas no Brasil.” (TORRES, 2004, p. 68)

Assim, podemos observar que a Constituição estabeleceu a participação sem obstáculos no âmbito do município, em especial sobre os temas que foram descentralizados: saúde, assistência social e educação e demais temáticas em nível municipal que tem cobertura do orçamento público. Participação popular (e controle social) na execução e não no planejamento, como dissemos. Para reforçar mais esta idéia, Frey nos ensina que:

[...] em alguns campos da política, como por exemplo na política monetária ou na política de defesa nacional, o número dos envolvidos tende a ser pequeno e as barreiras de acesso tendem a ser altas. Windhoff-Héritier fala de .policy networks. excludentes e fechadas. Nesses casos, as relações entre os poucos envolvidos tendem a ser intensas, rotineiras e freqüentemente institucionalizadas [...]. (FREY, 2000, p. 221)

A gestão de políticas de saúde, de educação ou de meio ambiente são afetadas a esfera administrativa e aqui o número de envolvidos aumenta, bem como as barreiras (institucionais) tendem a ser minimizadas, ocorrendo um incentivo a sua realização. Enquanto a Constituição descentralizava as principais políticas públicas: saúde, educação e assistência social, ao mesmo tempo ingressou o Brasil no regime democrático. Entretanto, regulamentou a participação política (lei de iniciativa popular, plebiscito, referendo), ao passo que deixou a regulamentação da participação na gestão (descentralizada) para os estados e municípios. Que o podem fazer através das leis que criam os conselhos e através dos regimentos ou regras que determinam a participação da população nos orçamentos públicos.

Na Constituição Federal o cidadão deveria fiscalizar, controlar e decidir sobre políticas públicas sociais através de sua participação dentro dos conselhos. A Constituição Federal não previu o controle social sobre as políticas sociais através da participação do cidadão no orçamento público, atuando diretamente na distribuição dos recursos. Os conselhos gestores não definem verbas para suas respectivas áreas. Assim, a definição dos recursos acontecem no momento de elaboração do orçamento público. Há assim, duas formas de participar nas políticas sociais: em conselhos setoriais ou através da participação no orçamento, decidindo ou influenciando a distribuição dos recursos. Em um se define os próprios recursos, em outro a gestão destes recursos. Reforçando o argumento de que a CF/88 previu a participação da sociedade na gestão e não no planejamento.

O controle social está direcionado à esfera administrativa e não à esfera política. Na esfera política o controle é parlamentar. Podemos dizer então que a participação desenhada na Constituição abre espaço para a efetivação da participação popular na gestão e não na esfera política propriamente dita? Acreditamos que sim. Principalmente quando olhamos para a legislação que entra em vigor a partir de 2000, como o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal. São leis infraconstitucionais que fazem referência à participação da sociedade civil e que regulamentaram artigos da Constituição; e estão ligadas à idéia de participação na gestão.

2- A Lei de Responsabilidade Fiscal: a participação como instrumento de transparência das finanças públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF⁹, promulgada em 2000, regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal, estabelecendo normas para as finanças públicas no país. Nos artigos 48 e 49 a LRF dispõe sobre a “transparência na gestão fiscal”. E são instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias aos quais estabelece a ampla divulgação. Também a LRF “[...] determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias (art. 48, parágrafo único).” (VITALE, 2004, p. 03) A lei impõe ampla divulgação através de meios eletrônicos para a LOA e a LDO, prestações de contas, relatório resumido de execução orçamentária, relatório de gestão fiscal. Assim, quer assegurar a transparência através da participação da população e a realização de audiências públicas, pelo Poder Executivo e Legislativo na construção das leis orçamentárias, determinando que o poder público deverá proporcionar o acesso às contas para a população e instituições durante todo o exercício fiscal.

A LRF “[...] também coloca limites na capacidade de despesa dos municípios e vários dispositivos legais impõem restrições à sua capacidade de endividamento.” (SOUZA, 2004, p.32) A audiência pública aqui serve como instrumento para assegurar a transparência e limitar a chance de endividamento. O PPA - Plano Plurianual federal (Lei 11.653 de 07/04/2008) quadriênio 2008/2011¹⁰, em seu artigo 20, prevê que o Poder Executivo e Legislativo deverão promover a participação popular na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano, e em seu parágrafo único, que as audiências públicas (regionais ou temáticas), realizadas no processo da proposta orçamentária, deverão estimular a participação das entidades da sociedade civil. O artigo 21 prevê a garantia de acesso, pela Internet, das informações para fins de consulta pela sociedade.

O foco está na transparência, tanto a participação, como as leis orçamentárias são instrumentos de transparência das finanças públicas e da gestão fiscal. O tom aqui, quando se fala em participação, é o da promoção, estímulo e incentivo à participação e à realização de audiências públicas durante o processo de construção das leis orçamentárias. Já o tom ao se referir à prestação de contas e divulgação de informações

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

¹⁰ http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/02.%20PPA/02.3.%2020082011/02.3.1.%202008/02.3.1.1.%20Elaboração/02.3.1.1.5.%20Autógrafos%20e%20Lei/400-PPA%202008-2011/405-Lei/LEI%20Nº%2011653.pdf

do poder público ao cidadão, é de obrigação. A LRF preocupa-se mais com a transparência, detalhando-a, mas quando se refere à participação se mostra bastante evasiva, o que não acontece com o Estatuto da Cidade, que ao se referir á participação a estabelece como condição de validade e existência das leis orçamentárias municipais.

3 - O Estatuto da Cidade: a participação como condição para a existência da lei orçamentária municipal

O Estatuto da Cidade¹¹ entra em vigor a partir de 2001 e deriva do comando do artigo 182 e 183 da CF/88, que tratam da política urbana, regulamentando-os. O artigo 182 da Constituição coloca sob a responsabilidade do município a política urbana, a garantia da função social da cidade e o bem estar de seus habitantes. Elege o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e como definidor dos critérios da função social da propriedade urbana. O Estatuto da Cidade também se relaciona ao artigo 29, XII da CF, artigo que determina que a lei orgânica municipal deve garantir a cooperação e a participação das associações representativas de todos os setores da sociedade, no planejamento das cidades.

A partir de sua promulgação, o cumprimento da função social da propriedade urbana está condicionado ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade que estejam expressas no plano diretor.¹² O Estatuto da Cidade é um estatuto com diretrizes para o desenvolvimento da função social da propriedade urbana e que tem a intenção de criar instrumentos para garantir o direito à cidade. Desde 2001 então, o Estatuto da Cidade regulamenta estes comandos constitucionais e coloca o Plano Diretor, como instrumento central para o desenvolvimento da função social da propriedade urbana e para a realização do direito à cidade para todos os seus habitantes e como peça fundamental do planejamento municipal, condicionando as leis orçamentárias como LOA e LDO a incorporarem as diretrizes nele inseridas (artigo 40).

¹¹ http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm

¹² O Plano Diretor deve ser revisto pelo menos a cada dez anos e é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, ou que sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; também onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos para promover o adequado uso do solo; e ainda para as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (artigo 41)

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (artigo 40, § 4º)

Assim podemos ver que o Plano Diretor, para além da questão técnica, deve ser pensado como processo decisório participativo, pois:

[...] pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade. Para que o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor realmente expresse um pacto social, econômico e territorial, é fundamental que haja a participação efetiva da população em todas as etapas. Isso deve ser garantido pelo Poder Público municipal pela constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações. O Plano Diretor também deve influenciar os orçamentos municipais e os investimentos públicos, sendo definidas diretrizes que devem ser seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais, tais como aqueles relacionados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana. (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 113)

A garantia da gestão democrática da cidade, segundo o Estatuto, dependerá da criação de órgãos colegiados de política urbana, de debates, audiências e consultas públicas, de conferências e de iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (artigo 43) Estabelece também a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas na construção das propostas do PPA, LDO e LOA, estas audiências e consultas são inseridas no Estatuto como condição obrigatória para aprovação pela Câmara Municipal. (artigo 44)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (CURITIBA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, 1990)

Daqui se infere que a ausência destes elementos ou mecanismos participativos, impede a existência destas leis, já que não poderão ser aprovadas pela Câmara Municipal. Por último estabelece que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas devem incluir uma participação da população e de associações,

de natureza obrigatória e significativa de forma a “[...] garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.” Assim,

As decisões sobre o futuro das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos. Não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos. Na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, o processo participativo passa a ser uma instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade.¹³ (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 114)

Quanto à aplicabilidade do Estatuto, seus instrumentos são: 1) aqueles que se destinam a coibir as ações especulativas do mercado imobiliário; 2) os que cuidam da regularização fundiária de áreas ocupadas e 3) aqueles que prevêm a participação do cidadão nos processos decisórios de gestão. Neste último aspecto, quando trata da promoção da participação do cidadão, os instrumentos previstos são: Conselhos, Audiências e consultas públicas, Iniciativa popular, Gestão orçamentária, Veto ao Plebiscito e Referendo. (SALVI, HARDT, REZENDE, HARDT, 2007 p. 52)

Assim tanto a LRF como o Estatuto da Cidade fazem a previsão de audiências públicas para a construção do Plano Diretor, da LDO e LOA, atendendo ao que determina a Constituição. Pela LRF o Executivo precisará ouvir a população antes de remeter o projeto destas leis orçamentárias para o legislativo. Após o envio dos projetos de leis ao legislativo, este também deverá articular a participação da população durante o processo de tramitação e transformação em lei.

No Estatuto da Cidade a questão é mais problemática, pois a obrigação de ouvir a população, como foi dito, foi colocada pela lei como condição para existência e aprovação destas leis orçamentárias pelo legislativo. Assim, a decisão sobre a participação da população nestes processos não parece ser uma faculdade do Executivo ou do Legislativo, mas está configurada como uma obrigação.

¹³ Continua: “Em outras palavras, é uma maneira de propiciar que a população de baixa renda, sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos. Explorando essas possibilidades, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos para democratizar a gestão das cidades, buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico capaz de influenciar as decisões políticas. São alguns desses instrumentos: a criação e o funcionamento de conselhos, a realização de audiências públicas e a realização de conferências municipais de política urbana. Essas instâncias consultivas e deliberativas devem garantir que todos os segmentos da sociedade sejam contemplados e que a agenda de investimentos e ações municipais seja a elas submetida.” (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 114)

Outro aspecto relevante é o fato de que se o executivo não possibilitar a participação da população na gestão pública, pode incorrer em crime de responsabilidade (art. 1º, XIV do Decreto-Lei nº 201/1967); já que estaria se negando a executar uma lei. E em crime de improbidade administrativa, (art. 11 da Lei 8429/92) já que está ofendendo princípios da administração pública. Estará ofendendo a própria Constituição já que o artigo 37 prevê que a administração pública terá que obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (LOCK, 2004, p. 127)

A garantia constitucional da participação popular e sua posterior regulamentação pela LRF e Estatuto das Cidades transformam a realização de audiências públicas em condição de existência do processo legislativo orçamentário. (LOCK, 2004, p. 130) Os Tribunais de Contas, na análise das contas anuais seja do poder executivo, judiciário ou legislativo, precisam exigir que seja comprovada a oportunidade de participação da sociedade e que foram realizadas as audiências públicas previstas na LRF e no Estatuto da Cidade. (LOCK, 2004, p. 130) Tendo em vista que a participação popular tem status de princípio constitucional “e condição obrigatória nos processos de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias e Planos, irá nulificar o processo que não observar minimamente o dever de ouvir a sociedade. (LOCK, 2004, p. 130)

Como se vê, há previsão de muitas formas de participação do cidadão, as audiências e consultas públicas para a construção do orçamento público municipal é apenas uma delas. Derivam do princípio constitucional da participação popular e posteriormente são reguladas pela LRF e Estatuto da Cidade. Destes documentos extraímos a participação popular como condição de validade e existência de todo o processo legislativo orçamentário: como Planos Diretores, PPA, LDO e LOA.

A dúvida é saber se a participação prevista como condição de validade e existência da lei está condicionada à participação de natureza deliberativa ou se apenas a simples participação consultiva, já basta para garantir a validade. Acima, LOCK aponta que a nulificação do processo orçamentário virá se não for observada “minimamente o dever de ouvir a sociedade”. (LOCK, 2004, p. 130)

As expressões “minimamente” e “ouvir”, indicam que a participação que se coloca como condição de validade e existência da lei, para o autor, é consultiva. Para autores como BARROS; CARVALHO; MONTANDON, trata-se “[...] de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento

urbano, quanto na destinação dos recursos públicos.” (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 114)

Mas a partir do que vemos no Estatuto, podemos alegar que a participação não deve ter apenas natureza consultiva, mas deliberativa, pois conforme o artigo 45 deve-se garantir o controle direto das atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e o pleno exercício da cidadania. A expressão “pleno exercício da cidadania” remete à natureza deliberativa. Então o que se deve proporcionar é decisão ou deliberação, mesmo que aconteça na esfera da execução de políticas sociais, na esfera administrativa e não na esfera política.

Também vemos que pelo Estatuto, é permitido lançar mão do uso de plebiscito, referendo e lei de iniciativa popular na construção do Plano Diretor. Como dissemos, embora não utilizados, estes instrumentos são mecanismos de decisão deliberativa.

O Estatuto da Cidade se refere a uma participação que tem seu foco na gestão de políticas sociais. “Um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana.” (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 114) Vemos que o Estatuto da Cidade lança mão da expressão “Gestão Democrática”¹⁴, o que não implicaria necessariamente na adoção de mecanismos consultivos.

Tanto o Estatuto da Cidade quanto LRF são leis que estabelecem metas e gestão atribuídas fortemente aos municípios: descentralização e controle social sobre a gestão. Assim, o controle social se abre para a gestão e não para a esfera política. Os mecanismos de controle social na esfera política, como o referendo, plebiscito e iniciativa popular estão regulados e devidamente blindados como instrumentos de controle social. Percebe-se que as arenas de decisão são sobre políticas públicas mediante descentralização, cabe então, decisão na gestão, a deliberação, quando acontece, se dá na “esfera da participação gerencial”, na esfera política parece não caber decisão.

A participação gerencial é uma participação na gestão de políticas públicas em setores específicos: saúde, educação, obras públicas, tornar-se-ia participação política no momento em que se permita o debate sobre a própria forma de participação: se deliberativa ou consultiva.

¹⁴ http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/cartilha_estatuto_cidade.pdf

A participação política permite discutir a própria democracia, discutir sobre presidencialismo, parlamentarismo, Estado mínimo, Estado interventor, representação política, reforma do estado, reforma política, enfim: sobre o modelo de democracia. A questão é: quais são as instituições políticas erigidas depois da Constituição de 1988 que permitem o debate popular em torno dessas temáticas? Será que existem instituições participativas ou de democracia direta que nos permitem colocar essas temáticas em discussão? As instituições de participação na gestão, na esfera administrativa, não apresentam espaço para esse debate. As instituições participativas que nos permitem debater esse assunto estão blindadas, para ativá-las necessitamos das instâncias representativas: autorização do Congresso.

Conclusão: Participação e Gerencialismo do *Empowerment* ao Management

A partir do final da década de oitenta enfrentavam-se diferentes concepções e projetos sobre qual democracia se edificaria para o país, um destes projetos trazia a idéia da participação da sociedade nas decisões públicas, outro era marcado pelo viés elitista da democracia. (DAGNINO, 2002, p.141)

No Brasil desde a década de 1990, em contraposição às análises de cunho mais gerencialista, há uma série de tentativas de adotar políticas de cunho mais participativo, em obediência a reformas constitucionais. Elas instituiriam novas formas de incorporar os segmentos da sociedade na formulação das políticas públicas, via conselhos gestores de políticas públicas (de saúde, de assistência social, de trabalho, de segurança, e outros). A esses espaços soma-se a proposta de partidos políticos de submeter a decisão popular o destino de parcela dos recursos - o orçamento participativo. (GELINSKI, SEIBEL, 2008, p. 232)

A necessidade da construção de um espaço público, “[...] se tornou o eixo fundamental da discussão sobre participação.” (DAGNINO, 2002, p.141) Mas isto, tanto para os gerencialistas como para os que a ele se contrapunham. O gerencialismo em si, não exclui a participação. Portanto, estes espaços públicos eram tanto aqueles “[...] destinados a promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses excluídos da agenda pública, como aqueles que se constituem como espaços de democratização da gestão estatal [...]” (DAGNINO, 2002, p.141), característica do gerencialismo.

Assim, temos uma versão deste debate que apanha este espaço público e o direciona para a idéia de democratização da gestão e que acontece necessariamente nos limites da esfera administrativa. Para NOGUEIRA, “As últimas duas décadas do século XX, sobretudo no sul do mundo, e dentro dele particularmente o Brasil, assistiram à afirmação categórica da idéia de participação no campo da gestão pública.”

(NOGUEIRA, 2005, P. 117), convertendo os processos participativos em instrumento e recurso estratégico para a “[...] formulação de políticas públicas, particularmente na área social.” (NOGUEIRA, 2005, p. 118)

Desta maneira, a idéia de participação nos processos de governo e implementação de políticas sociais disseminou-se “[...] de modo generalizado por todo espectro político e ideológico, pelas agências internacionais de financiamento e pelas distintas correntes teóricas que se dedicam aos temas da democracia e gestão pública [...]” (NOGUEIRA, 2005, P. 118) A participação popular no orçamento público ou o orçamento participativo é a sua tradução mais corrente. Sendo que à esquerda é entendido como um “[...] procedimento destinado a elevar as comunidades organizadas à condição de sujeitos das operações governamentais, uma espécie de instrumento de emancipação [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 118) E à direita, é encarado como “[...] um dispositivo de transferência de responsabilidade e impulsionamento do ‘bom governo’ [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 118)

Voltando ao início, quando se diz que a Constituição de 1988, foi responsável por muitas transformações nas instituições políticas do país trazendo novas institucionalidades, com ênfase na esfera local, e que estas transformações seriam resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização, qual seja: a restauração da Federação e a consolidação da democracia, através do empoderamento (*empowerment*) de comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. (SOUZA, 2004, p. 27) Será que a idéia de participação no orçamento enquanto técnica administrativa e “dispositivo de transferência de responsabilidade” e incentivo às “boas práticas”, estaria na direção deste compromisso com o empoderamento?

Tanto o ponto de partida, a Constituição Federal, como o ponto de chegada, o plano diretor e as leis orçamentárias municipais, falam em participação na gestão, e deixam aberto este modelo de participação na gestão.

Embora as leis obriguem a participação em diversas situações, colocando-a como condição de validade, a exemplo do que acontece na construção do orçamento, não determinam que forma esta participação na gestão deve tomar, deixando principalmente ao executivo municipal, o poder de imprimir seus contornos: consultiva ou deliberativa. Até porque:

[...] é preciso considerar a ampla autonomia dos municípios tanto em questões financeiras e administrativas como políticas. O direito de poder outorgar a sua própria constituição local, concedido aos municípios com a Constituição de 1988, é sintomático dessa abrangente autonomia organizacional que acarreta uma variedade muito grande de arranjos

institucionais nas Constituições municipais e nas respectivas leis complementares. Apesar de as regras fundamentais que regem a relação entre executivo e legislativo não divergirem muito na prática, a realização de tais estudos de políticas públicas é dificultada pela multiplicidade institucional no que diz respeito à configuração concreta da relação entre executivo e legislativo, às variadas formas de negociação nos municípios e acima de tudo no que concerne aos múltiplos regulamentos referentes à inserção da comunidade local no processo político. O caráter fluido, das estruturas institucionais que, conforme Couto (1988, p. 55), caracteriza o sistema político brasileiro é, portanto, ainda mais evidente nos níveis estadual e, sobretudo, municipal, em que podemos observar uma verdadeira efervescência de experimentação democrática. (FREY, 2000, p.243)

Reforçando esta idéia da ampla autonomia dos municípios, e que pode explicar o fato de se deixar a cargo dos municípios os regulamentos referentes à inserção da comunidade local no processo político, trazemos a citação de Tomio (2005):

Finalmente, há a própria forma de institucionalização dos governos locais no Brasil. Esses reúnem um alto grau de autonomia formal com uma padronização constitucional nas atribuições e prerrogativas. Pressupor que unidades de governo local (com mil ou milhões de habitantes) tenham a mesma capacidade de exercer a autonomia política, gerar recursos fiscais, administrar as demandas locais e executar políticas públicas etc., beira o absurdo (TOMIO, 2005, p. 144).

Tomio parece reconhecer que administrar demandas sociais e executar políticas públicas, são atribuições e prerrogativas dos municípios, pela via constitucional. Essa mudança institucional deu autonomia tributária e fiscal aos municípios, mas também trouxe exigências e autonomia de implantação de políticas públicas. Da ótica do governo central os municípios têm que ser fiscalmente estabilizados, pois os municípios pós-1988 transformam-se em grandes máquinas de gestão de políticas públicas.¹⁵

Assim, se a participação da sociedade civil é legalmente obrigatória, e muito mais no âmbito do município e se este, por sua vez, é uma grande máquina orçamentária para gestão de políticas públicas, podemos dizer que a participação da sociedade civil caminha para uma natureza gerencial. Outro aspecto relevante trazido pelo autor é que:

A descentralização política e fiscal foi uma característica importante da redemocratização brasileira. Ela foi legitimada numa determinada cultura política, generalizada entre grupos políticos de diferentes matizes ideológicos, que associou democratização à descentralização, tratando estes dois termos quase como sinônimos. Os impactos, os limites e o encaminhamento desse processo num ambiente político democrático, apesar de não totalmente esclarecidos, têm sido objeto de estudo de diversos autores em diferentes especialidades das ciências sociais (TOMIO, 2002, p. 62).

¹⁵ “Outra mudança institucional que favoreceu a ampliação da autonomia política nas unidades subnacionais foi o novo arranjo tributário e fiscal. O processo de descentralização fiscal teve, todavia, início em meados dos anos de 1970, caminhando paralelamente à democratização. A promulgação da nova constituição somente consolidou a oferta de recursos fiscais e as competências tributárias de Estados e municípios” (TOMIO, 2002, p. 62)

Essa associação entre democratização e descentralização dá-se pela crença que a participação política é mais viável no nível local. Os municípios enquanto entes fundamentais na gestão (responsabilidade pelo financiamento e gestão de políticas públicas, explica-se esse fato, também, pelos repasses de verbas da união) de políticas públicas, estão também marcados pela lógica de participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas (que envolve a idéia de transparência e justiça social).

Entendemos que o pacto federativo a partir da Constituição de 1988 é uma variável explicativa da distinção entre participação política e gerencial, em especial do ponto de vista da recepção que as instituições políticas proporcionam a participação da sociedade civil. Eis aqui a relação entre descentralização e democratização. A participação, a partir desse pacto federativo, abre amplo espaço para participação na gestão e não na política, como entendemos neste trabalho.

Esta autonomia política estabelecida para os municípios na Constituição, este novo arranjo federativo, propicia que o modelo de participação no orçamento fique na esfera da liberdade de escolha do executivo municipal. Assim, concordamos com Tomio (2002) quando coloca que a CF/88 foi um momento de profundas rupturas, dentre elas estabelecer o que se pode chamar de gestão democrática, que estimula a participação gerencial no Brasil.

Ao analisarmos os diplomas legais em busca do estatuto da participação política no Brasil, pudemos compreender e revelar os mecanismos legais que estimulam a participação gerencial e obstaculizam a participação política. Em suma, o pacto federativo produziu um novo arranjo democrático com base na participação gerencial. Assim, os regulamentos referentes à inserção da comunidade local no processo político seja através de audiências e consultas públicas, optando por um modelo deliberativo ou não, bem como a forma que irá tomar a participação no processo orçamentário dos municípios serão então uma prática instituída num primeiro momento, a partir da determinação legal, mas

Embora esses dispositivos legais constituam diretrizes e normas gerais a serem seguidas por todos os municípios, sua implementação esbarra na vontade política do prefeito, que deve, além de determinar a instituição da participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público, realizar uma série de atos administrativos para viabilizar a experiência. A verificação da vontade política do Executivo está, pois, não apenas na iniciativa de introduzir o OP, mas, sobretudo, no empenho em implementar essa prática. (VITALE, 2004, p. 4)

E neste espaço se fala em participação como técnica de legitimação das decisões estatais. Nesta esfera, está a democracia voltada para a gestão, especialmente quando

permite a participação popular na formulação e fiscalização de políticas públicas, o que é próprio do gerencialismo, já que ao propor a desestatização/privatização dos serviços públicos precisa aumentar a fiscalização destes serviços. No Brasil talvez isto reforce a participação na gestão e justifique o incentivo a esta participação gerencial. A trajetória da participação desejada em 88 talvez não fosse esta. A reforma gerencial de 95 acabou direcionando a participação para a fiscalização dos serviços públicos, para uma participação democrática, mas não necessariamente política.

Se é fato que a Constituição de 1988 colocou a edificação de um Estado Democrático de Direito a partir da participação popular nas decisões tomadas pelo poder público e que da leitura dos vários dispositivos presentes na Constituição que prevêm a participação da população, podemos retirar a participação popular enquanto princípio constitucional. É também fato que esta participação estava relacionada a idéia de empoderamento, como vimos a partir dos autores chamados a falar nesta seção.

No entanto quando olhamos para as leis que posteriormente trataram da questão, vemos que abrem a possibilidade de que a participação seja tratada como condição de legalidade e existência das leis orçamentárias, o que não implica no fato de que esta participação seja deliberativa. O esvaziamento do conteúdo deliberativo da participação prevista como condição obrigatória nos processos legislativos orçamentários, talvez seja o que permita que a participação figure como uma condição para a existência e validade destas mesmas leis.

Então, a participação prevista como condição de existência das leis orçamentárias é a participação gerencial e não a participação política. Aqui vamos de uma idéia de participação que decide imbuída de valores a uma que figura como técnica que auxilia a decisão. Do *empowerment* (constitucional) ao *management*¹⁶ (municipal)

Bibliografia

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade Comentado**. O Estatuto da Cidade Comentado. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (organizadores), São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010, p. 91-118.

¹⁶ Management pode significar: “O ato, maneira ou prática de gestão, manejo, supervisão ou controle: gerenciamento de crise, a gestão dos trabalhadores da fábrica”, também a “ pessoa ou pessoas que controlam ou dirigem uma empresa ou outra pessoa” ainda significa “ Habilidade em gestão, capacidade de execução” disponível em <http://significado.ws/tag/definicao-management> acessado em 21/10/2011

BOBBIO, Norberto.. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. BOVERO, Michelangelo (org.) Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47 (1), janeiro-abril, 1996, p. 1-28

DAGNINO, Evelina. **Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil**. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário. (orgs.) **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 141-165

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas no 21 - Jun de 2000, p. 211 a 259.

GELINSKI, Carmem Rosário Ortiz; SEIBEL, Erni José. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**, Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, , Abril e Outubro de 2008, p. 227-240.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um Estudo Exploratório**. Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM. Volume I. N.º.1 Set-Nov/2004 Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf> Acessado em 10 de outubro de 2011.

NEVES, Angela Vieira. **Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro**. Rev. katálysis [online]. 2007, vol.10, n.2, pp. 215-221.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**, São Paulo, Ed. Cortez, 2005.

PAES DE PAULA, Ana Paula, **Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social**, Revista de Administração e Empresas, vol. 45, no. 1, p. 36 a 49, 2004.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. **Participação e Democracia: O caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba**. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário. (orgs.) **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 211-243

SALVI, Luciane Teresa; HARDT, Letícia Peret Antunes, REZENDE, Denis Alcides, HARDT, Carlos, **Novos desafios à administração estratégica de políticas públicas e projetos urbanos**, Rev. FAE, Curitiba, v.10, n.1, p.49-62, jan./jun. 2007

SOUZA, Celina, **Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais**, São Paulo em Perspectiva, 18(2): 27-41, 2004

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 17, n. 48, Feb. 2002

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

VITALE, Denise. **Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. 19 p