

ISMAIL BARRA NOVA DE MELO

**ESPAÇO MUNICIPAL: GOVERNO
E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista, Câmpus de Rio Claro-SP, sob a orientação da Professora Doutora Lívia de Oliveira.

**RIO CLARO-SP
2003**

911
M528e

Melo, Ismail Barra Nova de
Espaço municipal : governo e orçamento participativo /
Ismail Barra Nova de Melo. – Rio Claro : [s.n.], 2003
167 f. : il., grafs.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista,
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Orientador: Lívia de Oliveira

1. Geografia política. 2. Governabilidade. 3. Estratégia
política. 4. Orçamento público. 5. Sociedade e atores. I.
Título.

ISMAIL BARRA NOVA DE MELO

ESPAÇO MUNICIPAL: GOVERNO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE

COMISSÃO JULGADORA

RESULTADO _____

RIO CLARO,

de

de 2003

Dedico esta dissertação à minha esposa: Eliane, pela compreensão, companherismo, paciência e pela sua colaboração em todos os momentos do trabalho, aos meus filhos: Péricles e Yasmin, pelas horas de lazer e atenção suprimidas, aos meus pais: Paulo e Antonia, pelo carinho e presença marcante sempre.

AGRADECIMENTOS

Elaborar uma dissertação faz parte de uma etapa que exige muito esforço e dedicação por parte daquele que o faz. Neste mundo Moderno, com suas tecnologias, ainda são e continuarão sendo as pessoas a essência das diferenças. Nesta oportunidade, quero externar meus sinceros agradecimentos às pessoas que, de uma forma ou de outra, contribuíram para esta obra.

Em primeiro lugar, quero registrar uma pessoa essencial para a realização desta dissertação, sem a qual, esta certamente não existiria, que é minha ilustríssima orientadora, Prof^ª. Dra. Livia de Oliveira. Coloco de antemão que qualquer expressão de sentimentos por meio de palavras não resultará a verdadeira dimensão da minha infinita gratidão, mas, mesmo assim, arrisco em destacar o meu muitíssimo e eterno obrigado: pelo seu acolhimento, pela sua dedicação, pela sua compreensão, pela sua verdadeira postura de orientadora, que baliza o orientando, mostrando o rumo a ser seguido sem que este desanime e se perca no meio do percurso para atingir o seu objetivo.

Quero ainda agradecer à Dra. Mirna Lygia Vieira e ao Dr. Juergen Richard Langenbuch, componentes da banca de qualificação, que fizeram relevantes sugestões para o aprimoramento desta dissertação.

Outra pessoa que deu relevante contribuição para esta dissertação foi, sem dúvida, o amigo Prof. Vitório Barato Neto, que, por meio das revisões dos textos originais, esteve sempre atento com suas correções e sugestões; por isso, registro aqui meus sinceros agradecimentos.

Agradeço também, em nome de Eliana Correia Contiero, a todas as pessoas da secretaria da Pós-Graduação que sempre atenderam com atenção e destreza as nossas solicitações.

Nos nomes da auxiliar de biblioteconomia, Mônica Maria Cães, e da Bibliotecária, Sueli de Brito Clemente Soares, agradeço às pessoas das bibliotecas do Santana e do Bela Vista, respectivamente, que sempre nos atenderam com muita dedicação e cortesia nas buscas referentes às bibliografias e normas de publicação do trabalho acadêmico.

Agradeço ainda à Prof^ª. Ms Silvia Regina Gomes Miho, pela sua colaboração no abstract.

“Creio que é oportuno transmitir a impressão que tenho sobre a situação do mundo. A complexidade crescente da vida moderna e o ritmo alucinante do século XX encurralam o homem em gigantescas instituições que o ameaçam por todas as formas, política, científica e economicamente. Começamos a sofrer como que um condicionamento da alma, submetidos a sanções e permissões.

Essa matriz a que temos de nos amoldar deve-se à carência de uma concepção cultural. Entramos às cegas numa existência feia e congestionada. Perdemos a noção do belo. O sentido do nosso viver está sendo embotado pela preocupação do lucro, pelo poder e pelo monopólio. E temos consentido que tais forças nos envolvam, sem nos dar conta das suas conseqüências nefastas.

Sem filosofia orientadora e sem o senso de responsabilidade, a ciência entregou a políticos e militares armas tão destruidoras que eles têm nas mãos o destino de todos os viventes sobre a Terra.” (CHARLES S. CHAPLIN).

RESUMO

Vivemos num mundo cada vez mais complexo e dinâmico em que há uma relação entre o espaço global e o espaço municipal. Nesta relação, o global influencia o municipal que, ao mesmo tempo, alimenta o global. No espaço municipal, muitas vezes, é preciso encontrar respostas para as ações que vêm de fora. Neste contexto, o ator-prefeito, um dos atores do espaço municipal, tenta, na sua gestão, influenciado ou não pelas ações externas do espaço municipal, desenvolver estratégias políticas para implantar seu projeto de Governo. Estamos propondo que o Orçamento Participativo pode ser uma estratégia de cooperação estabelecida entre Governo municipal e população, desta forma, trazendo benefícios para a população, que acabaria sendo um dos elementos de adesão do Governo, logo, dando-lhe sustentação. O apoio da população para com o Governo é uma forma de garantir suas expectativas atendidas. Nesta parceria, Governo e população formam uma co-gestão. Tendo como base de apoio a população que participa do Orçamento Público, esta adesão pode ajudar para que o ator-prefeito possa ter em seu favor a governabilidade no cenário do espaço municipal.

Palavras chave: Espaço Municipal, Governo, Orçamento Participativo, Estratégia Política, Governabilidade.

ABSTRACT

We live in a world which is more and more dynamic and complex every day, where there is a relationship between the global space and the municipal space. In this relationship, the global aspects influence the municipal, which feeds the global back. In the Municipal space, many times, it is necessary to find answers to the foreign questions, that is, questions that come from outside the municipal space.. In such a context, the mayor-actor , one of the actors of the municipal space, tries , during his/her management, influenced or not by the external actions of the municipal space, to develop strategic policies to implement his/her project of Government. Our proposal is that the Participative Budget may be a strategy of collaboration established between the Municipal Government and the city population, bringing benefits to the population, which would become one of the Government adhesion elements, giving it support. The support the population gives to the government is a way to guarantee their accomplished expectations. In this partnership, government and population become a co-management. Having as a basis of support the population who participate in the Public Budget, this adhesion may help the mayor-actor to have the governance by his side in the scenery of the municipal space.

Key Words: Municipal Space; Government; Participative Budget; Strategic Policies, Governance

LISTA DE QUADRO

1. Quadro do funcionamento do Orçamento Participativo.....	90
---	-----------

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	iv
EPÍGRAFE.....	v
RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
LISTA DE QUADRO.....	viii

INTRODUÇÃO.....	11
------------------------	-----------

CAPÍTULO I

ESPAÇO MUNICIPAL.....	19
1. Espaço Geográfico.....	20
2. Município: do Espaço ao Lugar.....	28
3. Do Espaço ao Território: Atores.....	32
4. Sociedade Pluralista Moderna e Governo Municipal.....	39
a Sociedade Pluralista Moderna.....	43
b Governo Municipal.....	51
5. Estratégia: Cooperação ou Confronto.....	55
6. Sociedade Civil.....	58

CAPÍTULO II

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	64
1. Jogo social.....	65
2. Participação na Gestão Pública Municipal.....	73
3. Orçamento Público	77
4. Orçamento Participativo.....	81
5. Exemplos de Leis Orgânicas Municipais.....	92

CAPÍTULO III

GOVERNABILIDADE E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	99
1. Governabilidade: do Geral para o Municipal.....	100
2. Orçamento Participativo e Governabilidade.....	111
3. Ação e Avaliação.....	129
DECORRÊNCIAS.....	140
REFERÊNCIAS.....	156
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	163

INTRODUÇÃO

Atualmente, vivemos num mundo cada vez mais complexo, dinâmico e desigual, onde os efeitos de uma determinada ação ultrapassam as fronteiras como se elas não existissem mais. Por meio das tecnologias de ponta das telecomunicações, as informações se tornaram instantâneas, ou seja, ficamos sabendo dos acontecimentos de qualquer parte do Planeta quase em tempo real e, algumas vezes, é isso que acontece, dependendo da dimensão e importância

do fato. Foi o que aconteceu no ano de 2002, na copa do mundo de futebol, realizada na Coréia do Sul e Japão, na qual o Brasil se consagrou pentacampeão. No dia 11 de setembro de 2001, aconteceram os ataques terroristas aos Estados Unidos da América, abalando os norte-americanos e o mundo. Mas, entre o primeiro e o segundo fato de notoriedade internacional, apenas o segundo teve repercussões na economia internacional, principalmente nas mais fragilizadas. Dessa forma, alguns acontecimentos, por mais remotos que sejam, acabam surtindo alguns efeitos em outras partes do mundo, eliminando assim as distâncias entre os lugares que os separavam. As informações permeiam praticamente todas as sociedades atuais, mas os efeitos dos noticiários ruins não abalam as economias de todos os países, somente de alguns, pelo menos a ponto de afetar toda a vida em sociedade de forma direta ou indireta. Vejamos um exemplo que ocorreu na sociedade brasileira, no ano de 2002, em relação ao aumento do preço do açúcar. A explicação para o aumento foi logo contextualizada, o dólar aumentou e o açúcar, como é cotado em dólar, teve de ser aumentado. Essa foi a explicação, mesmo que não justifique e não convença. Portanto, não importa que o açúcar seja produzido aqui no Brasil e que, em certos lugares, o País esteja cercado por um “mar” de cana-de-açúcar, como é o caso da região de Jaboticabal-SP; o que importa, é o funcionamento da economia internacional, que controla os preços internos, mas, ao mesmo tempo, não controla, por exemplo, os salários na mesma medida adotada para o açúcar, ou seja, é uma via de mão única, favorecendo somente alguns.

Grande parte do noticiário internacional resume-se a: tal país está em crise financeira, tal país sofreu um ataque terrorista, tal país não pagou o que era para ser pago em relação a sua dívida externa, entre outras notícias. Logo, há um batalhão de pessoas explicando quais deveriam ser as medidas que o Brasil necessita tomar para amenizar os efeitos internos diante de cada uma destas situações. Muitas vezes, não conseguimos fazer a ligação entre o mundo e nós ou entre nós e o mundo. Mesmo sem saber qual é de fato a ligação, a única coisa que, na

maioria das vezes, sabemos é que grande parte das coisas ruins que são semeadas no mundo, parte desta infeliz colheita acaba em nossos celeiros. Mas, ao mesmo tempo, o contrário não é verdadeiro. E muitas vezes alguns acabam colhendo bons frutos sem nada ter semeado.

Diante deste cenário de uma economia internacional de base financeira imprevisível, muitas vezes, a única preocupação dos governantes é em relação à estabilidade econômica. As equipes são montadas, as políticas são traçadas e o enfoque do dia é o mercado, ou seja, as forças econômicas suplantaram as forças políticas do Estado Nacional, atuando simultaneamente em diversos locais do mundo. Isto não significa que o Estado esteja fraco, apenas está impotente para determinados assuntos de ordem social. Muita atenção para um único assunto, o econômico, acaba por faltar tempo para analisar-se os demais, os sociais, mesmo que estes também não esperem. É o que acaba acontecendo na maioria das vezes. No final da gestão, como o grande enfoque foi apenas para um dos problemas existentes, o saldo do Governo perante a população acaba sendo negativo, ou seja, o capital político foi quase totalmente consumido para um único fim.

Neste cenário da Sociedade Pluralista Moderna, as decisões saem de todas as partes, mas, ao mesmo tempo, não saem de lugar algum. As distâncias estão cada vez mais curtas, pelo menos em relação ao percurso no espaço preenchido pela tecnologia, que, simultaneamente, distancia aqueles que estão próximos.

Além do aspecto econômico verificado no âmbito internacional com sua complexidade e vivificado no espaço local, no atual cenário, a sociedade conta com vários centros de poder, ou seja, além do Estado, outros atores também elaboram planos, traçam suas estratégias de acordo com as opções e agem para alcançar seus objetivos, pelo menos nas sociedades democráticas. Isto demonstra que muitas variáveis estão além do poder político do governante para que possa controlá-las, para permitir em seu benefício a governabilidade. Diante deste mundo complexo e cercado de incertezas, a única certeza é a incerteza. A sociedade brasileira,

assim como as demais, não escapa desta realidade. É fazendo parte deste espaço mais amplo que entra em cena o espaço menor, o município. A ação de fora comanda o local, e cabe ao local responder à ação que vem de fora, ao mesmo tempo que a ação de fora sai do local, criando uma interdependência entre ambos. Nesta relação, o Governo municipal adota estratégias para fazer o que é possível de acordo com seus recursos, ou seja, mesmo que muitas ações estejam relacionadas além do espaço municipal, o Governo local age pelo menos para tentar amenizar as conseqüências de tais ações.

O espaço municipal é o local onde de fato podemos visualizar as esculturas das decisões tomadas dentro e fora dele. Nele é que convivemos com as outras pessoas e sentimos as nossas emoções. É de fato onde as coisas se materializam. É o que está próximo das pessoas, tornando-se o palco de todos os acontecimentos de qualquer natureza. Inclusive, a vida em sociedade. As relações entre os homens e dos homens com a natureza são pensadas, desenhadas e concretizadas nesse meio geográfico. As manifestações da cultura humana atual permeiam e integram este espaço e, com isso, ganham forma e vida.

Essa visão e os sentimentos frente o espaço municipal nos impulsionaram para escolhê-lo como palco deste trabalho. Palco porque a intenção é analisar como o local responde ao geral, especificamente com a adoção do Orçamento Participativo por parte do ator-prefeito nesta dimensão espacial. Dessa forma, entendemos que esta ação é uma resposta de alguns governantes locais brasileiros para enfrentar a complexidade do mundo Moderno no qual estão inseridos.

A nossa preocupação e motivação para nos empenharmos nessa labuta, é procurar entender os motivos que levam os prefeitos municipais a adotarem o Orçamento Participativo em seus mandatos. Em época de campanhas eleitorais, o Orçamento Participativo é colocado no palanque como slogan ou como uma espécie de diferenciação entre um determinado

candidato e outro, indicando, assim, que o conteúdo oferecido em forma de propaganda é bom ou, pelo menos, passa essa imagem para a população.

O discurso dos candidatos é que o Orçamento Participativo é importante para os municípios porque faz com que suas necessidades locais sejam conhecidas e atendidas, principalmente para aqueles que sempre foram esquecidos pelos governantes. No entanto, qual seria a intenção do candidato a prefeito em satisfazer as vontades da população local? Qual o objetivo de abrir canais de participação no Governo para a sociedade? As respostas para esses questionamentos retratam a essência deste trabalho. A suposição é que, uma vez eleito, o ator-prefeito, ao adotar esta prática em seu Governo, estaria usando a disposição da sociedade civil para uma *ação cooperativa*, tornando-se assim uma possível estratégia de Governo em que a mesma garantiria a sua governabilidade, podendo até aumentá-la.

A nossa dissertação tomou esta direção, no intuito de avançarmos na relação entre Orçamento Participativo e Governabilidade. Optamos por este caminho uma vez que existe uma farta literatura relatando as mais diversas experiências do País, apontando as falhas, os avanços que o processo trouxe para a população, principalmente a de baixa renda, além dos benefícios da eficácia da gestão pública por meio da transparência. Dessa forma, propomos uma discussão pouco comum a respeito do tema sem, no entanto, desqualificar o processo do Orçamento Participativo. De antemão, reconhecemos a importância das contribuições do processo e estamos enfocando seu possível lado estratégico.

A estratégia política é vista como um meio para solucionar um problema de interação cooperativa ou conflitiva entre dois ou mais atores, tendo como extremos a cooperação e o confronto. Com isto, a análise do Orçamento Participativo será colocada mediante um contexto maior, que é o jogo social, assim como o próprio será considerado um jogo social em escala menor, envolvendo os atores relacionados com o processo no âmbito do espaço municipal. A nossa preocupação é de analisar como o Orçamento Participativo pode

contribuir para a governabilidade do ator-prefeito, ou seja, se contribui para que o ator-prefeito possa controlar as variáveis do seu cenário político e implantar seu projeto de Governo.

A Prefeitura Municipal tem receitas e é preciso saber o que fazer com os poucos recursos de que dispõe, onde, quanto, quando, para quem, etc., determinada parte dos recursos serão canalizados para essa ou aquela obra. Existem leis que direcionam parte dos recursos municipais para determinados fins, como o da educação, por exemplo. Mas, parte do orçamento das prefeituras é direcionado para obras pelos poderes Executivo e Legislativo.

O comum no Brasil é que o orçamento anual das prefeituras seja realizado somente com a participação do poder Executivo (prefeito e secretarias) e com a apreciação da Câmara Municipal, que dá seu aval ou elabora emendas. Assim, o orçamento é fruto de uma equipe de pessoas que podem facilmente direcionar as verbas municipais sem atender às necessidades da maioria da população, possibilitando desvios do dinheiro público ou atendendo aos interesses clientelistas.

Na década de oitenta, alguns prefeitos começaram a implantar o Orçamento Participativo no Brasil, que tem como inovação a participação da população nas decisões, inaugurando um novo estilo de administração pública. O Orçamento Participativo é uma forma de democracia direta dentro de uma democracia representativa.

O fundamento para a participação da população municipal no Orçamento Participativo talvez esteja no processo atual em que as instituições, como os partidos políticos, não conseguem mais representar com êxito os anseios dos indivíduos, associado à grande carência material existente, principalmente nas periferias, e impulsionam parte da população a ter esperanças de ser atendida pelo Governo Municipal na condução do processo. Por outro lado, existe também, por parte da população, o sentimento de exercer a cidadania e de participar na construção de uma sociedade melhor.

Para canalizar os esforços diante da questão levantada, é preciso delimitar e explorar melhor o tema. Este será analisado restritamente aos aspectos que apontam de forma direta ou indiretamente de como o Orçamento Participativo contribui positivamente para o Governo local. Este trabalho é estritamente teórico, ou seja, todos os exemplos da prática dos Orçamentos Participativos extraídos da realidade brasileira serviram para construir este referencial, além, é claro, da contribuição dos outros autores analisados que também teorizaram o assunto. Preferimos construir um referencial teórico para não ficarmos presos a um ou outro exemplo da realidade brasileira, apesar de consideramos relevante o estudo de caso.

Diante dessa delimitação, a dissertação ficou estruturada da seguinte forma: No primeiro capítulo, O Espaço Municipal, faremos uma análise a respeito do Espaço Geográfico, mostrando sua evolução e suas concepções. Após estas considerações, relacionamos o espaço municipal como sendo parte integrante de um espaço maior. Como espaço e lugar estão ligados, fizemos uma transição do primeiro para o segundo. A base espacial, constituída de relações de poder, delimita os territórios nos setores geográficos; neste caso, analisamos o território com suas características. O ator-prefeito atua na escala municipal, e não está isolado do mundo. Portanto, está inserido no contexto da atual Sociedade Pluralista Moderna, que foi caracterizada em sua complexidade. Diante de toda esta complexidade, é que os atores, entre os quais o ator-prefeito, adotam estratégias para poder controlar as variáveis pertinentes à sua esfera de poder. Por fim, neste capítulo, ainda enfocamos a sociedade civil como um elemento intermediário entre o Estado e as forças econômicas, atuando decisivamente para controlá-los sem, no entanto, querer sua substituição.

No segundo capítulo, O Orçamento Participativo, trataremos de caracterizar o jogo social, ou seja, a vida em sociedade e sua complexidade. Relacionamos um dos aspectos do

jogo social na escala nacional brasileira, que é a participação da população na gestão pública municipal. Para possibilitar a introdução do Orçamento Participativo, foi trabalhado, primeiramente, o Orçamento Público. O Orçamento Participativo foi analisado de forma teórica, sendo apresentadas suas características básicas. Como estamos analisando o Orçamento Participativo como possível estratégia de cooperação por parte do ator-prefeito, salientamos que ele não é a única forma de participação existente no âmbito do espaço municipal. Para reforçar tal colocação, apresentamos uma análise de cinquenta Leis Orgânicas dos maiores municípios do Brasil, mostrando o que aparece de novidade, inclusive as formas de participação da população nestes locais.

No terceiro capítulo, Governabilidade e Orçamento Participativo, trataremos de aprofundar teoricamente o tema da governabilidade, ressaltando sua complexidade e dinamismo. Em seguida, abordamos a governabilidade em dimensões espaciais diferentes. A partir das experiências analisadas e de outras contribuições teóricas a respeito do Orçamento Participativo, relacionamos possíveis contribuições deste com a questão da governabilidade no âmbito do espaço municipal.

Na parte final, apresentaremos as decorrências, nas quais tratamos de apontar os resultados colhidos nesta dissertação, ou seja, quais são os aspectos mais importantes que caracterizam o Orçamento Participativo como possível estratégia de cooperação. Dessa forma, destacamos algumas características importantes do Orçamento Participativo e como elas podem favorecer o exercício da governabilidade por parte do Governo municipal. Para isto, agrupamos tais contribuições em três áreas: econômica, política e gerencial, relacionando-as com o exercício da governabilidade, além de outras considerações.

CAPÍTULO I

ESPAÇO MUNICIPAL

“O espaço convencionalmente representado no mapa é contínuo, isotrópico e bidimensional. Mas o homem realmente não se movimenta num espaço com essas propriedades. O espaço humano é descontínuo, anisotrópico e tridimensional, e sofre mudanças em termos, principalmente, de tempo e custo [...]” (LÍVIA de OLIVEIRA)

Neste capítulo, abordaremos o conceito de espaço, bem como sua evolução, para situar melhor o espaço municipal como palco da possível ação estratégica do Governo municipal ao adotar o Orçamento Participativo. Com isto, enfocamos o espaço municipal como sendo parte de um espaço maior e que guarda consigo características que lhe são específicas. Abordamos o Orçamento Participativo na sua dinâmica espacial, que é a base de toda a sua organização,

não somente no ato de sua implantação, como também durante todo o processo do seu desenvolvimento.

Como aponta Tuan (1983), espaço e lugar estão ligados; dessa forma, focalizamos o lugar no espaço municipal com duas ocorrências: primeira, o espaço municipal como um todo, sendo lugar; e segunda, o espaço municipal sendo formado por diversos lugares. Ainda com o enfoque no lugar, relacionamos a importância deste com a divisão do espaço municipal em recortes espaciais destinados à formação dos setores geográficos do Orçamento Participativo, que corresponde aos lugares de encontro da população nos quais são realizadas as escolhas das prioridades de cada setor geográfico, tornando-se o coração da participação da população, podendo ser ou não um aglutinador.

Na divisão do espaço municipal em setores geográficos, estes são marcados por relações de poder entre os atores, caracterizando estes recortes espaciais em territórios. Como nestes territórios atuam os atores, fizemos uma análise de quem são estes atores em escala genérica e na escala do Orçamento Participativo, bem como o poder de atuação destes atores. Como o Governo municipal é um dos atores presentes e atuantes no espaço municipal, abordamos quais seriam as dificuldades encontradas por ele no âmbito da Sociedade Pluralista Moderna e por que o Governo municipal necessita de elaborar estratégias diante de seus problemas cotidianos, principalmente para os quase-estruturados. Por fim, analisamos a sociedade civil como mediadora das forças do Estado e do econômico, com destaque para a figura do cidadão.

Espaço Geográfico

De acordo com Oliveira (1972, p. 5), o conhecimento geográfico, seja científico, seja vulgar, tem suas origens vinculadas ao espaço. A preocupação com o onde é marcante na história do homem. Mas a sistematização dos conhecimentos geográficos foi elaborada por Eratóstenes que, segundo Oliveira (1972, p. 5, grifo da autora) “[...]foi o primeiro sábio grego

a se chamar geógrafo, e o primeiro a metodizar sobre localização de lugares, com certa precisão.”

O espaço, no período greco-romano, era abordado de forma absoluta, que tinha como preocupação primeira a localização e, em segundo plano, a descrição de lugares. Na Idade Média, o espaço ganha outra explicação, a teológica. Assim, “[...] espaço e luz se confundem em um mesmo conceito, pois Deus, como espaço absoluto, se revela aos homens como luz” (OLIVEIRA, 1972, p. 6).

Foi com a Expansão Marítima, na Idade Moderna, que as questões de localização, descrição e do onde são retomadas. Neste contexto, surge a necessidade de novas invenções, do aperfeiçoamento dos instrumentos, das técnicas cartográficas, de localização e representação, possibilitando, desta forma, melhores descrições dos lugares por parte dos geógrafos. A Geografia, neste período, passa a ter um novo enfoque, ou seja, a sua preocupação não é mais a localização absoluta dos lugares, e, sim a descrição destes com explicações dos fatos.

Por influências da filosofia de Kant e da física de Newton, a Geografia ficou presa ao espaço absoluto e não acompanhou as formulações da matemática a fim de explicar espaços de dimensões múltiplas. Surgem, na primeira metade do Século XIX, concepções diferentes de geometria com o intuito de analisar e organizar as relações espaciais. São elas: a geometria euclidiana, a geometria lobachewskiana e a geometria riemanniana, que apresentam:

Se o absoluto é ideal, a geometria é riemanniana; se o absoluto é ideal, mas se transforma em paralelas ideais, a geometria é euclidiana; se o absoluto é real, a geometria é lobachewskiana [...] Na geometria de Riemann, o espaço é elíptico e a curvatura é constante e positiva; na geometria de Lobachewsky, o espaço é hiperbólico e a curvatura é constante e negativa; e na geometria de Euclides, o espaço é plano e a curvatura é uniformemente zero (OLIVEIRA, 1972, p. 9).

Com as formulações de Einstein, o espaço teve uma concepção relativa. De acordo com Oliveira (1972, p. 10), “A teoria da relatividade envolve a fusão da geometria e da mecânica, onde as invariantes geométricas se referem tanto aos aspectos espaciais como aos

temporais dos objetos.” Desta forma, a geometria de uma área é determinada pela distribuição dos objetos.

A idéia de espaço deve envolver os seguintes aspectos: **geométrico**, que corresponde à métrica do espaço; **cinemático**, que se refere ao movimento em circunstâncias indeterminadas; e **dinâmico**, em que o movimento ocorre em situações determinadas. Além destes aspectos, outro elemento importante no conceito de espaço, segundo Oliveira (1972, p. 13), é o “[...] de tempo, assim como o de movimento, e conseqüentemente ao conceito de processo.” Mas o conceito geográfico de espaço não fica restrito somente a estes aspectos; a ele, deve incorporar-se a perspectiva psicológica, que permite a percepção do espaço por meio de uma aprendizagem:

O que tudo indica, é que construímos um mapa mental ou cognitivo e que necessitamos desenvolver as estruturas espaciais de nosso pensamento para adquirir esquemas de ação para a atividade espacial. É este mapa mental que nos coloca em posição de estabelecer, selecionar, analisar, classificar, modelar, enfim, de operar sobre as situações geográficas, estudando as relações espaciais de maior significância aos nossos propósitos (OLIVEIRA, 1972, p. 17).

Nesta evolução do conceito de espaço, ele não é mais tido como absoluto, e, sim, como relativo, multidimensional e utiliza-se da geometria, que melhor atende aos objetivos do geógrafo, e não se elege uma com exclusividade.

Segundo Harvey (1980, p. 4-5), existem várias formas de abordar o espaço: absoluto, relativo e relacional. Na abordagem absoluta, o espaço é algo em si mesmo, tornando sua existência independente da matéria. Ao tratar o espaço como relativo, este deve ser analisado como o resultado da relação entre os objetos, sem os quais não existiria. No espaço relacional, o espaço “[...] como estando contido em objetos, no sentido de que um objeto existe somente na medida em que contém e representa dentro de si próprio as relações com outros objetos” (HARVEY, 1980, p. 5).

De acordo com Harvey (1980, p. 14-37), toda teoria geral referente à cidade deve conter, como algo relevante os processos sociais à forma espacial que a mesma possui. Para que isto seja possível, é preciso integrar duas concepções diferentes: a imaginação sociológica e a consciência espacial ou imaginação geográfica. A imaginação sociológica refere-se ao relacionamento do indivíduo em seu meio social, seu tempo histórico, suas experiências, suas possibilidades em relação ao seu contexto social. A consciência espacial capacita o indivíduo “[...] a reconhecer o papel do espaço e do lugar em sua própria biografia; a relacionar-se aos espaços que ele vê ao seu redor, e a reconhecer como as transações entre indivíduos e entre as organizações são afetadas pelo espaço que os separa” (HARVEY, 1980, p. 23). O autor sugere que, se quisermos entender a forma espacial, temos primeiramente de analisar suas qualidades simbólicas, ou seja, temos de avaliar o significado que as pessoas dão aos sinais e símbolos presentes no espaço. Isso significa decifrar a mensagem que as pessoas recebem do seu espaço socialmente estabelecido. Dessa forma, o autor complementa que:

O espaço social, por isso, é tomado com um complexo de sentimentos e imagens individuais sobre ele e de reações dirigidas ao simbolismo espacial que cerca esses indivíduos. Cada pessoa, parece, vive em sua própria teia, construída pessoalmente por relacionamentos espaciais, contida, por assim dizer, em seu próprio sistema geométrico. Tudo isso conduziria a uma pintura depressiva do ponto de vista analítico, se não fosse verdade o fato de que os grupos de pessoas parecem identificar, substancialmente, imagens similares a respeito do espaço que os circundam, e parecem também desenvolver modos similares de significado de juízo e comportamentos no espaço (HARVEY, 1980, p. 23).

Em virtude dos sentimentos adquiridos e das experiências ocorridas no ambiente construído, sabe-se que o espaço social é algo complexo.

Outra contribuição é de Santos (1997, p. 1-6) que considera o espaço como instância da sociedade. Assim, o espaço está presente na: economia, no político-institucional e no cultural-ideológico, e estas categorias estão no espaço. Assim, a essência do espaço é social. O espaço é formado pelos objetos geográficos, sejam eles naturais ou construídos, e mais a sociedade, ou seja, deve ser considerado no seu todo. O espaço possui elementos, que são:

1) os homens, na condição de produtores ou de consumidores; **2) as firmas**, responsáveis pela produção de bens, serviços e idéias; **3) as instituições**, que promovem as normas, ordens e legitimações; **4) o meio ecológico**, formando a base física de toda a produção por meio do trabalho humano, com seus complexos territoriais, e **5) as infra-estruturas**, que correspondem a todo tipo de materialização como resultado do trabalho humano, como: casas, plantações, etc. Tais funções especificadas de cada elemento não são fixas, significando que determinados elementos podem desempenhar funções que estariam mais ligadas a outros elementos, como, por exemplo, o caso das transnacionais que, além de atuarem nas suas funções, muitas vezes, produzem normas sociais, concorrendo com as instituições e com o próprio Estado. Este último, também, exerce outras funções quando produz bens e serviços. De forma geral, isto significa que os elementos do espaço realizam trocas de funções e que um elemento pode ser reduzido a outro a fim de exercer a sua função, ou seja, são redutíveis uns aos outros. Isto faz com que as relações entre os elementos fiquem mais íntimas e mais extensas, exigindo uma análise espacial na sua totalidade. Para isto, é preciso realizar o estudo das interações entre os elementos do espaço.

Com base nos fundamentos do espaço descritos por Santos (1997) anteriormente e com a colocação de Oliveira (1993, p. 371), de que o município é uma “circunscrição administrativa, em que se exerce a jurisdição de uma vereança; subdivisão administrativa de um Estado ou Território,” podemos colocar que o espaço municipal é um espaço menor de um espaço maior com os seus objetos geográficos, mais a sociedade que o constitui. O espaço municipal é formado pelos seus elementos específicos, ou seja, cada qual apresenta uma combinação que lhe é particular em relação aos homens, às firmas, às instituições, ao meio ecológico e às infra-estruturas que, por sua vez, proporcionarão resultados diferentes no arranjo espacial.

De acordo com Santos (1997, p. 7-14), por meio do estudo das interações, podemos ter o espaço e a sociedade como um todo. Isto é permitido pelo fato de que as ações são interdependentes e produtos do processo social e não de forma isoladas. Por outro lado, a análise dos elementos do espaço só é válida quando considerada a sua dimensão atual. Este cuidado é importante porque:

O que nos interessa é o fato de que a cada momento histórico cada elemento muda seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo (SANTOS, 1997, p. 9).

Isso significa que os elementos do espaço são variáveis qualitativa e quantitativamente de acordo com o decorrer da história, ou seja, mudam o seu valor. A valorização de cada variável é específica em relação ao lugar em que está situada. Assim, variáveis semelhantes, situadas em lugares diferentes, proporcionarão resultados diferentes. Esse dinamismo exercido nas variáveis faz com que cada elemento do espaço permaneça com o mesmo nome, mas seu conteúdo é modificado constantemente. De acordo com Santos (1997, p.11), “O valor da variável não é função dela própria, mas do seu papel no interior de um conjunto. Quando este muda de significação, de conteúdo, de regras ou leis, também muda o valor de cada variável.” Isto significa que somente por meio do contexto é possível valorizar de forma correta cada parte e identificar o todo. Por outro lado, os elementos do espaço não podem ser considerados em sua totalidade, como generalização, devido às diferenças existentes entre eles, e isso requisita um estudo que deve levar em conta estas diferenças para que se conheça as diferentes funções que exercem no espaço.

Considerando cada época, é correto colocar que os elementos do espaço são conduzidos por uma tecnologia do momento, combinando componentes de capital e trabalho. Por sua vez, as técnicas acompanham este dinamismo, ou seja, são variáveis mudando com o decorrer do tempo, mesmo que permaneçam com as mesmas funções, não continuarão com a

mesma eficiência. Assim, os elementos do espaço são dotados de idade, quer dizer, eles apresentam idades diferentes de acordo com as técnicas e do capital empregados no tempo e no espaço.

Os elementos do espaço estão ligados entre si por uma organização, que pode ser local ou ter outras dimensões em termos de escala espacial. As normas que regulamentam as relações de cada variável com as outras variáveis, dentro e fora dos limites de uma área, é que permitem definir uma organização. Dessa forma:

A organização existe, exatamente, para prolongar a vigência de uma dada função, de maneira a lhe atribuir uma continuidade e regularidade que sejam favoráveis aos detentores do controle da organização. Isso se dá através de diversos instrumentos de efeito compensatório que, em face da evolução própria dos conjuntos locais de variáveis, exercem um papel de regulador, de modo a privilegiar um certo número de agentes sociais (SANTOS, 1997, p. 13).

Quando a economia se torna complexa, é que as relações entre as variáveis acontecem em várias escalas espaciais. Com isto, praticamente, independentemente do tamanho, todos os lugares realizam atualmente relações com outros lugares, seja de forma direta, seja indiretamente. Isto permite que centros distantes controlem as funções locais, parcial ou totalmente.

Para que uma análise do espaço seja eficiente, é preciso relacionar os elementos ou variáveis do espaço, caso contrário, a análise permanecerá na abstração. Por meio das relações de qualidades e atributos que ocorrem entre os elementos, relações generalizadas, é que eles formam um Sistema. Este, por sua vez, está subordinado ao modo de produção dominante nas suas variações espaciais. O Sistema, por sua vez, pode ser identificado em níveis diferenciados, ou seja, em escala local, ele reproduz-se em um sistema menor, formando um subespaço, mas este, apesar do seu dinamismo, especificidades ou subdivisões, está ligado ao espaço maior que o envolve. Assim, cada nível menor é um elemento do sistema, como ele próprio é um sistema.

Considerando o município um espaço menor de um espaço maior, então podemos propor, a partir das colocações de Santos (1997) em relação aos níveis do sistema, que o espaço municipal é um subsistema de um sistema maior, que também forma um sistema, que, por sua vez, pode ser dividido em outros subsistemas.

Segundo Santos (1997, p. 15-17), as variáveis possuem um valor em relação às suas próprias características e outro valor em função das características do sistema ao qual pertence. Então, “[...] o espaço é um sistema complexo, um sistema de estruturas, submetido em sua evolução à evolução das suas próprias estruturas” (SANTOS, 1997, p. 16). Isto indica que o espaço não é estático, ou seja, está sempre evoluindo devido aos resultados das ações: externas e internas. As estruturas do espaço são simples quando são formadas por estruturas da mesma classe, neste caso, possuem entre si laços hierárquicos. E são estruturas complexas quando são formadas por estruturas de classes diferentes, assim, estabelecem laços relacionais. “A realidade social, tanto quanto o espaço, resulta da interação entre todas essas estruturas” (SANTOS, 1997, p. 17).

A evolução das estruturas e dos sistemas espaciais ocorrem de três formas, sendo uma ação externa, responsável pela alterações vindas de fora, e outras duas ações internas, uma refere-se ao intercâmbio entre os subsistemas, contribuindo para uma evolução interna do conjunto, e a outra trata-se da evolução específica de cada parte do sistema.

Diante desta evolução dos sistemas, podemos considerar que o espaço municipal, assim como as demais estruturas, está sujeito às modificações por uma ação externa e pelas outras duas ações internas. Estamos admitindo com isto que o espaço municipal, como foi definido, ou seja, fazendo parte de um sistema, sendo também um sistema e subdividido em subsistemas, não é imune às ações que vêm de fora, combinadas com o seu dinamismo particular. O espaço municipal, fazendo parte destas estruturas espaciais, com suas particularidades de subsistema e também como sistema, é vivificado e percebido por

diferentes pessoas no dia-a-dia, e com isso, é concebido como lugar, do qual trataremos a seguir.

Município: do Espaço ao Lugar

O espaço, na experiência, segundo Tuan (1983, p. 6), geralmente ganha significado de lugar. Mas cada um possui o seu significado em que o espaço é considerado mais abstrato do que o lugar. Então, o autor coloca: “O que começa como espaço indiferenciado transforma-se em lugar à medida que o conhecemos melhor e o dotamos de valor.” Por isso, a idéia de espaço não pode ser definida sem a idéia de lugar e vice-versa. E acrescenta: “[...] se pensamos no espaço como algo que permite movimento, então lugar é pausa; cada pausa no movimento torna possível que localização se transforme em lugar” (TUAN, 1983, p. 6).

De acordo com Tuan (1983, p. 13-15), a cinestesia, a visão e o tato permitem que as pessoas possam ter sentimentos intensos pelo espaço e suas características. O espaço vivido é adquirido pelas pessoas por meio da visão, mas a experiência é indispensável nesta relação dos objetos com o espaço. Assim, o lugar “[...] é uma classe especial de objeto. É uma concreção de valor, embora não seja uma coisa valiosa, que possa ser facilmente manipulada ou levada de um lado para outro; é um objeto no qual se pode morar” (TUAN, 1983, p. 14). Por outro lado, o espaço, permite-nos o movimento que pode ser atraído ou repelido pelos objetos e lugares. Desta forma, o espaço: “[...] pode ser experienciado de várias maneiras: como a localização relativa de objetos ou lugares, como as distâncias e extensões que separam ou ligam os lugares, e – mais abstratamente – como a área definida por uma rede de lugares” (TUAN, 1983, p. 14).

Como aponta Tuan (1983, p. 32-61), a formação do lugar para a criança é gradativo, sendo a mãe este primeiro lugar, posteriormente os objetos e localidades. A ampliação do horizonte geográfico de uma criança não se dá necessariamente de forma ordenada, ou seja, alguns lugares podem não entrar de início neste processo e serem depois retomados.

As pessoas em geral possuem pela terra natal uma posição especial, o lugar central ou o centro do mundo. O espaço aberto é sinal de liberdade, mas também de perigo. Por outro lado, o “[...] espaço fechado e humanizado é lugar. Comparado com o espaço, o lugar é um centro calmo de valores estabelecidos. Os seres humanos necessitam de espaço e de lugar” (TUAN, 1983, p. 61).

A partir desta relação entre espaço e lugar, colocada por Tuan (1983), podemos considerar o município ora como espaço, ora como lugar ou lugares. Como espaço porque ele permite o movimento no seu interior. Como lugar porque as pessoas nutrem sentimentos e valores especiais por determinados municípios, seja por ser o lugar do seu nascimento, seja por ser sua morada, seja qualquer outro motivo. Neste caso, quando estamos viajando para outras localidades e retornamos para o “nosso” município, este ganha o aspecto de lugar que certamente será diferente das considerações que vamos ter de outros municípios. Por sua vez, no dia-a-dia, para as pessoas, este espaço municipal é muito amplo e constituído de muitos lugares. Tais lugares são, de fato, diferentes para as outras pessoas que moram neste espaço municipal e aos quais são atribuídos valores diferentes. Desta forma é que abordamos o município como lugar, ou seja, ele, relacionado com os espaços maiores e que particularmente para alguém se tornará uma parada, e lugares porque, no interior de sua grandeza espacial, mesmo que seja pequeno para efeitos comparativos, são vivificados pontualmente; neste caso, constituem-se em diversos lugares diferentes para pessoas diferentes com todas as suas especificidades.

De acordo com Tuan (1983, p. 76-89), o conhecimento espacial só ocorre depois que a criança desenvolveu, de forma lenta, sua habilidade espacial. Somente com o desempenho corporal é que a mente pode realizar as relações espaciais. Mas, quando a mente inicia este processo, ela vai além da experiência direta, ou seja, consegue realizar grandes e complexos esquemas espaciais. Com isto:

A habilidade espacial se transforma em conhecimento espacial quando podem ser intuídos os movimentos e as mudanças de localização. Andar é uma habilidade mas, se eu puder me “ver” andando e se eu puder conservar esta imagem em minha mente que me permita analisar como me movo e que caminho estou seguindo, então eu também tenho conhecimento (TUAN, 1983, p. 77).

Em termos de subsistência, a habilidade espacial é mais importante do que o conhecimento espacial. Existe uma certa relação entre uma e outra, mesmo a habilidade espacial precedendo o conhecimento espacial; este último pode ser aprimorado pelas experiências sensoriais e cinestésicas e, por outro lado, a habilidade espacial é aumentada com o conhecimento espacial.

A orientação não é inata aos seres humanos, mas esta pode ser desenvolvida como habilidade. Por sua vez, a habilidade e o conhecimento espaciais são diferentes entre os grupos humanos, cada qual com suas particularidades.

De acordo com Tuan (1983, p. 151), a experiência ocorre com os objetos que definem o espaço. Por isso, a criança amplia seu espaço no momento em que reconhece mais objetos e lugares permanentes. Quando o espaço adquire definição e significado, este obtém a singularidade de lugar.

O lugar, por sua vez, existe em diferentes escalas. Segundo Tuan (1983, p. 165), em um “[...] extremo, uma poltrona preferida é um lugar; em outro extremo, toda a terra. A pátria é um tipo importante de lugar em escala média.”

Com base nos fundamentos de espaço e de lugar de acordo com Tuan (1983), podemos propor que o Orçamento Participativo opera no espaço municipal, sendo este, dividido em recortes, que são os setores em que a população se reúne e toma decisões. Por outro lado, a dimensão espacial do Orçamento Participativo no município, com todas as suas características e especificidades, não pode certamente ser identificada e dotada de valor e significado de forma igual para as pessoas. É somente por meio das experiências com a participação que cada pessoa ou grupo dotará estes recortes espaciais como lugar; caso

contrário, serão apenas espaços menores do município onde ocorrem as reuniões e que, no máximo, permitem movimentos. Isto significa que, quando a administração municipal for realizar a divisão do município, é importante, além dos aspectos de locomoção, considerar o bairro como identidade de lugar para as pessoas. Assim, o lugar de morada cede espaço para a realização dos encontros das pessoas e que pode tornar-se um novo lugar dentro do antigo. Quando não se leva em conta o lugar das pessoas para a realização da divisão em setores, além de outros aspectos inerentes, podem ocorrer fracassos nesta organização com baixo índice de participação das pessoas que não pertencem a este lugar, pelo fato de que podem ser repelidas pelo mesmo por diferentes motivos. Por outro lado, o Orçamento Participativo, além dos recortes espaciais identificados como setores geográficos, que, por sua vez, podem ser dotados de valor e significado e constituir uma parada no espaço, ou seja, lugares, pode também, na escala do espaço municipal, ser identificado como lugar, devido aos valores e significados que o mesmo adquiriu do lugar que passa a ser confundido com o mesmo, como, por exemplo: pensar em experiência com o Orçamento Participativo no Brasil, não tem como não se lembrar dos êxitos obtidos na cidade de Porto Alegre; logo, este lugar valorizou e muito tal experiência, quando pensamos em um e em seguida pensamos no outro, tornaram-se vinculados e complementares. Os modelos teóricos de Orçamento Participativo de uma localidade para outra quase não possuem diferenças no papel, mas ao considerar na prática experimentada pela população do lugar, aí as coisas podem ser completamente diferentes. Portanto, sem dúvida alguma é a forma de lidar com a novidade que fará a diferença nos resultados, ou seja, o lugar é que modela e refina o que veio de fora, de acordo com a valorização dada pelas pessoas; daí, podemos comparar modelos teóricos tão próximos com resultados tão distantes entre lugares diferentes.

Atualmente, o Orçamento Participativo predomina no espaço municipal, e começa a surgir no âmbito estadual. Um dos elementos-chave para a implantação e o bom

funcionamento no processo de participação da população no orçamento municipal é a dimensão espacial. É a partir dela que se pautam muitas etapas comandadas ou não pelo Governo municipal. Como aborda Souza (2000a, p. 44-47), a organização do Orçamento Participativo possui um forte componente espacial no que se refere ao condicionamento da população pelo seu local de moradia ou pelo agregado de bairros para, posteriormente, ocorrer a escolha dos delegados e a lista de prioridades. E o autor acrescenta que:

Os orçamentos participativos combinam, de modo diferenciado, uma dimensão espacial com uma dimensão “setorial.” A dinâmica básica e originária privilegia a dimensão espacial na organização do processo, em que o município é dividido em setores geográficos [...], os quais são os recortes espaciais que servem de referência para a mobilização da população e o processo de eleição de prioridades e escolha dos delegados que representarão diretamente a população junto à Prefeitura (SOUZA, 2000a, p. 47).

O espaço municipal, dividido em setores, é composto de relações de poder entre os atores, definindo territórios, aspectos que trataremos a seguir.

Do Espaço ao Território: Atores

O espaço municipal ou os seus recortes, os setores geográficos, podem, em dimensões e em relações diferentes, ser definidos como territórios. O espaço municipal pode ser definido como território a partir das relações de poder existentes com os atores que possuem sua esfera de ação além dos limites municipais. Como exemplos, podemos citar as empresas que territorializam estes espaços para seus fins econômicos e pelos Governos municipais numa relação com outros municípios ou com outros atores. O espaço municipal também pode ser definido como territórios, que estão delimitados pelas relações de poder que ocorrem nos recortes espaciais. Como exemplo, podemos citar o Orçamento Participativo.

O território aqui abordado está de acordo com Souza (2000b, p. 78, grifo do autor) que é um “[...] *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder.*” Segundo Souza (2000b, p. 81-87), quando se pensa em território, geralmente nos lembramos do “território nacional” e do seu gestor, que é o Estado. Mas os territórios existem em diversas escalas

espaciais e temporais e podem apresentar existências diferenciadas: permanente, periódica e cíclica. Na escala espacial, podem ser construídos e desconstruídos desde uma rua até ao nível internacional. Na escala temporal, podem ser construídos e desconstruídos desde dias até séculos. Portanto, admite-se a existência de territórios além do domínio do Estado.

De acordo com Souza (2000b, p. 87-94), podemos encontrar nas grandes metrópoles modernas, exemplos interessantes de territorialidades flexíveis, como os territórios da prostituição feminina ou masculina que ocupam determinadas áreas somente à noite, enquanto durante o dia, o mesmo local tem outra ocupação humana totalmente diferente. Neste caso, há uma alternância de territorialização na escala temporal entre dia e noite, e a escala espacial não é algo fixo, possuindo limites instáveis. Considerando a flexibilidade dos limites territoriais, as gangues de rua apresentam territorialidades semelhantes à da prostituição. Enfim, existem vários tipos de grupos que territorializam espaços diversos de forma contínua ou de forma descontínua.

Nas relações sociais, o poder está sempre presente; por sua vez, o território está presente em toda a espacialidade social da qual o homem se faz atuante. Mas é preciso salientar que o “[...] território não é o substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, *as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial*” (SOUZA, 2000b, p. 97, grifo do autor). Com isto, não se nega a influência que a organização espacial pode ter no exercício do poder.

Para a implantação do Orçamento Participativo num determinado município, é preciso realizar a divisão deste em setores geográficos, chamados de recortes espaciais. Segundo Souza (2000a, p. 47, grifo do autor) tais “[...] recortes expressam poder, definem fronteiras, condicionam e orientam a participação; eles definem *territórios*.”

Portanto, o Orçamento Participativo possui como processo de participação da população municipal, para efeitos de organização e melhor funcionamento, uma dimensão

espacial, que precisa levar em conta outro aspecto importante, que é o lugar, sendo algo marcante e indispensável como referência e identidade para as pessoas que participam com suas opções e decisões. Como não poderia deixar de ser, tais decisões requerem antes, medições de forças que ocorrem nestes recortes espaciais, determinando desta forma a territorialização destes espaços com a presença de diversos atores. Para avançarmos na análise das ações do Governo municipal e de outros atores no arranjo do espaço, precisamos trabalhar um pouco mais o conceito de ator e das relações de poder, sem os quais não haverá ações e domínios no espaço, definindo-o como território na organização do espaço municipal.

De acordo com Matus (1996b, p. 203-205), não existe sistema social sem atores. Os atores realizam avaliações situacionais, elaboram planos, são criativos e possuem objetivos para mudar o futuro. Nas palavras do autor, são:

[...] os motores da mudança, aqueles que declaram as insatisfações, que processam ou ignoram as teorias para entender a realidade em que vivem; acumulam vontade, valores, preconceitos, ideologias, poder de mudança e incapacidades, criam visões diferenciadas, como se usassem óculos que os fazem ver a realidade com lentes de diferentes cores e graus; rebelam-se contra o evitável e geram conflito; lutam pelo poder e governam no âmbito particular de seus domínios. São portadores e, às vezes, criadores de idéias (MATUS, 1996b, p. 203).

Em geral, o ator é formado por um grupo de pessoas que pertencem a uma organização e raramente será apenas uma pessoa. Grupo ou pessoa terá de preencher algumas exigências, tais como: sua ação é sempre criativa, ou seja, ele não está restrito a descobertas de leis; é produtor e produto do sistema social; é inconfundível com suas características específicas; sua ação é orientada por um projeto, independentemente de seu conteúdo; possui controle de parte do vetor de recursos do jogo, quer dizer que pode produzir eventos no jogo social, ganhando ou perdendo força; não é um simples observador, mas alguém que participa do grande jogo social ou parte dele; sendo um grupo de pessoas, atua com o peso de um coletivo mais ou menos coerente, e tratando-se de um indivíduo, atua com presença forte e

estável no jogo, atraindo outras pessoas; é um jogador real, que emite opiniões e traça jogadas; é participante ativo do jogo e possui identidade.

Para que um ator cumpra sua função social, depende das exigências de organização e estabilidade, que são variáveis de acordo com as circunstâncias. Ele produz risco e incerteza para os outros, ao mesmo tempo em que as vive também. Mais adiante, o autor nos mostra alguns exemplos de atores sociais:

[...]os dirigentes de partidos políticos, as forças sociais, os grupos de pressão organizados, os dirigentes de instituições ou organizações de qualquer natureza, sindicatos, associações de classe, órgãos de defesa regional, organizações religiosas e militares etc., por terem capacidade de ação e peso coletivo (MATUS, 1996b, p. 205).

Outra contribuição para entendermos o significado de ator é de Raffestin (1993, p. 39), quando coloca que, na “[...] geografia política clássica, o Estado é o ator privilegiado. É o nível superior. Na realidade, do indivíduo às formas mais elaboradas de organização há toda uma escala de atores.” De acordo com Raffestin (1993, p. 40-41), os atores coletivos podem ser classificados em: sintagmáticos e paradigmáticos. O primeiro grupo trata-se daqueles que realizam um programa e manifestam a idéia de processo e interação social; em suma, são atores que, de certa forma, controlam algum tipo de recurso e, por isso, têm peso e conseguem produzir ações. Exemplos: a família, o Estado, os partidos, as igrejas, as empresas, etc.; o segundo grupo é decorrente de uma divisão classificatória em que os indivíduos são apresentados pelo que têm em comum. Não estão integrados num processo programado, ou seja, não controlam de fato nenhum recurso e, por isso, não tomam decisões com peso coletivo. Exemplo: a população de um determinado país, sem no entanto constituir uma organização. Da população, pode nascer uma organização e, dessa forma, constituir-se em ator sintagmático. A população, sem programa para desenvolver, colocada como um conjunto de seres humanos, torna-se um trunfo para os atores sintagmáticos, e estes procurarão ter controle sobre ela.

Em nossa análise, apesar de os autores usarem termos diferentes para qualificar o ator, fica claro nas duas colocações que, para ser ator, individual ou grupal, tem de ter controle de recursos para que possa ter um certo peso e poder, e, assim, realizar operações no sistema social; caso contrário, será considerado como indivíduos de uma população.

De acordo com Matus (1996b, p. 205-213), é preciso ficar atento para não confundir o ator social com o centro de poder que ele controla, ou seja, perceber e separar quem são de fato as pessoas que comandam e identificar onde se dá este comando. Exemplo: a direção da Igreja Católica é o ator, e a instituição Igreja Católica é o centro de poder. Outro item importante diz respeito à necessidade e à demanda política, em que, na primeira, a pessoa ou as pessoas precisariam participar do jogo social com suas ações e, na segunda, trata-se de participar de fato do jogo social. Para ocorrer esta transformação de necessidade em demanda, é necessário o vínculo com uma organização que possua algum poder. Há exceções para esta colocação, em que o indivíduo participa de alguns jogos sem pertencer a uma organização. Como exemplo, podemos citar o Orçamento Participativo, no qual, muitos indivíduos participam, discutem, votam sem, no entanto, participar de uma organização.

Alguns elementos são importantes no estudo de um ator, que são: seus valores e afinidades; suas intenções e motivações; sua capacidade e habilidade; as invariantes do seu código de personalidade, as quais determinam o seu estilo de ação; o seu vetor de força acumulado; e a sua história de atuações no jogo social. Algumas dessas características são variáveis instáveis e outras são invariáveis. Estas últimas permitem conhecer o ator enquanto ser humano que participa do jogo social. A escolha por certas jogadas, realizadas por um ator, está relacionada com o seu campo ideológico, que estabelece o seu marco ético-ideológico, que é determinado pelo seu código de personalidade, que se trata das características pessoais de cada ator, como por exemplo: inteligência, carisma, audácia, imaginação, entre outras características. Matus (1996b, p. 210) esclarece ainda que a utilidade deste marco ético-

ideológico de um ator serve : “[...] para distinguir valores, planos, idéias e ações que ele admite ou aceita, daqueles que ele rejeita ou que se encontram numa zona difusa e sujeita a maiores considerações.”

Cada ator possui o seu marco ético-ideológico e com limites específicos. Tais limites informam quais propostas estão ou não em comum com outros atores, possibilitando ou não alianças entre eles. As alianças trazem custos e benefícios para os atores e podem alterar o seu marco ético-ideológico estável. Isto significa que ele não é algo imune, ao contrário, é sensível de acordo com as jogadas efetuadas pelos atores, ou seja, sua rigidez e flexibilidade dependem das motivações dos atores que são determinadas pelos diferentes graus de satisfação e pressão. Para identificar o peso de um ator e sua potencialidade para agir, é preciso saber qual é sua força.

De acordo com Matus (1996b, p. 108-116), os elementos da força de um ator formam o seu vetor de força. Os atores, durante a estratégia, podem conservar, perder ou ganhar força e motivações, e, sem dúvida alguma, isto trará conseqüências na jogada. A relação do vetor de força de um ator com a sua motivação resulta na pressão que este aplica em uma determinada operação. Assim, a pressão exercida por um ator refere-se à força que este está disposto a aplicar a favor de uma operação ou contra ela, de acordo com sua motivação. Portanto, a pressão está relacionada diretamente com a força do ator, ou seja, a pressão de um determinado ator ocorre até o permitido pela sua força acumulada. Considerando o poder no aspecto especificamente social, no conceito de Bobbio (2000c. p. 933), ele “[...] pode ir desde a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem.” Levando em conta este conceito, consideramos que o emprego dos termos de força e pressão utilizados por Matus (1996b), são sinônimos de poder potencial e poder atual, respectivamente, elaborados por Bobbio (2000c, p. 934), em que “[...] podemos distinguir entre o Poder como simples possibilidade (Poder potencial) e o

Poder efetivamente exercido (Poder em ato ou atual).” A força que um determinado ator possui, refere-se à sua capacidade de poder agir ou de modificar o comportamento de outros atores, e a pressão é a efetivação propriamente dita desta disposição de poder, ou seja, o exercício do poder.

Para Matus (1996b, p. 114-116), a força de um ator é constituída de cinco elementos que são: **1) o código de personalidade**, que envolve inteligência, criatividade, carisma, rebeldia, audácia, etc.; **2) o vetor de suporte cognitivo**, referente ao domínio da base científico-tecnológica; **3) o vetor de peso**, trata-se do controle de recursos; **4) o vetor de experiência**, referente ao grau de perícia para agir com eficácia, e **5) a motivação**, que inclui a paixão na ação. Dessa forma, um ator tem peso num jogo quando controla direta ou indiretamente parte significativa destes elementos, tornando-o capaz de produzir ou dificultar a realização de operações. Além do controle dos recursos, também é relevante, nesta análise, considerar as afinidades e rejeições entre os atores e o cenário em que as operações acontecem. A combinação destes elementos pode facilitar ou dificultar a produção de operações por parte dos atores.

Nesta mesma direção, Bobbio (2000c, p. 934-937) esclarece que o poder como fenômeno social é uma relação triádica, ou seja, que ocorre entre homens em que se distingue: **1) a pessoa ou grupo que o exerce; 2) a pessoa ou grupo que a ele está sujeito, e 3) a esfera do poder**. A esfera pode ser mais ou menos ampla, e a sua delimitação nem sempre é clara. A esfera do poder do médico está relacionada à saúde, enquanto a do professor está relacionada ao ensino-aprendizagem. É importante considerar que, para uma determinada pessoa exercer o poder, esta precisa controlar determinados recursos para a sua efetivação na sua esfera de atuação. Tais recursos seriam: riqueza, força, informação, conhecimento, prestígio, legitimidade, popularidade, etc. Ter a disposição de tais recursos não é suficiente, é preciso que o indivíduo possua habilidade para converter tais recursos em poder. Em se

tratando do exercício de poder no âmbito de determinar o comportamento do outro, ter recursos e habilidades para controlá-los não é suficiente se o outro não estiver disposto a comportar-se como tal por algum tipo de recompensa ou punição. Mesmo um ator possuindo recursos e tendo habilidades para atuar no jogo social, este tem de observar as regras vigentes na Sociedade Pluralista Moderna, sendo estas os limites de sua atuação, delimitando o espaço possível das jogadas.

O Orçamento Participativo, na sua análise espacial, envolve vários atores com diferente poder de decisão e ação: associações de bairros, vereadores, prefeito, sindicatos, organizações não governamentais, partidos políticos, cidadãos, etc. Além dos atores, neste processo de participação, também existem as regras que limitam a atuação dos atores no jogo. Tais regras, no Orçamento Participativo, referem-se ao regimento interno de cada município que determina quem está apto a participar do processo, as formas de participação, os critérios para as eleições dos delegados e conselheiros, bem como os critérios para a escolha das prioridades de cada setor geográfico. Isto permite colocar que o Orçamento Participativo, na situação de um Jogo Social em sua escala, está ligado a outros, em escalas mais amplas. Como estamos analisando o Orçamento Participativo como uma possível estratégia do Governo municipal para manter ou até ampliar sua governabilidade, vale a pena focar a Sociedade Pluralista Moderna na qual o Governo tem de governar nesta dimensão espacial, o município. O Governo municipal não é o único a constituir território, mas é o ator que adota estratégia diante dos outros atores para poder ter governabilidade na sua esfera de atuação.

Sociedade Pluralista Moderna e Governo Municipal

Para analisar a sociedade pluralista com as suas características principais, é necessário, antes de qualquer coisa, considerarmos o regime democrático, pois ele é o responsável pela manutenção desta sociedade com suas características. De acordo com Bobbio (1992, p. 18), o único meio de chegar-se a um acordo a respeito de democracia, colocada como oposição a

todas as formas de Governo autocrático, “[...] é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.”

Segundo Bobbio (1992, p. 18-55), tais regras podem ser escritas ou não, e têm o papel de estabelecer quem são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para os outros membros do grupo e quais devem ser os procedimentos para tal.

A democracia aqui está sendo tratada como uma definição que possui três condições básicas: a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar, seja direta seja indiretamente, da tomada de decisões coletivas; a existência de regras de procedimento como a da maioria, pelo menos pela maioria que está incumbida de tomar decisões e os que forem decidir, ou aqueles que vão eleger para tal fim, devem ter opção de escolha diante de alternativas reais. Para que isso seja possível, é necessário que os envolvidos neste processo tenham direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc.

O autor também coloca que devemos tratar de democracia como “matéria bruta” e não como algo que foi concebido como “nobre e elevado”. Por isso, destaca seis promessas não cumpridas por ela.

A **primeira** diz respeito à idealização de uma sociedade constituída por indivíduos soberanos, assim, existiria um Estado sem corpos intermediários entre o povo soberano e seus representantes. Isto constituiria o modelo de sociedade democrática centrípeta, ou seja, existiria apenas um centro de poder. Nos Estados democráticos, realizou-se justamente o oposto, em que os grupos e não os indivíduos são os atores, os que de fato têm peso para a tomada de decisão e realização de operações. A **segunda** trata da representação, em que o representante atende aos interesses da nação, e não estaria sujeito a um mandato vinculado, em que o representante atende aos interesses particulares do representado. O que de fato

também não ocorreu, já que, muitas vezes, o político representa interesse de grupos. A **terceira** refere-se à derrota do poder oligárquico, o que também não se concretizou, pois as elites estão presentes no poder de forma bem variada. A **quarta** trata do espaço limitado, que diz respeito à não-ocupação de todos os espaços em que se exerce um poder, responsável por decisões vinculatórias para o coletivo. O indicador para medir se houve desenvolvimento da democracia em um determinado local, basta constatar se aumentou não simplesmente o número de pessoas que participam nas decisões, mas, sim, os espaços em que se realizam tais decisões, o que também não se efetivou em larga escala. A **quinta** retrata a eliminação do poder invisível, ou seja, que as ações do Estado sejam transparentes, e que não atuem de forma a atender aos interesses de grupos de pressão que o cerca, o que também permanece atualmente. Grande parte das ações de um Governo não são transparentes, não ficando claras por interferências de grupos da sociedade. A **sexta** e última promessa não cumprida diz respeito ao cidadão não educado, quer dizer, educação para a cidadania. Esta surgiria no próprio exercício da prática democrática. Infelizmente, o que reina nas principais democracias é a apatia política. De acordo com o autor, tais promessas não poderiam ser cumpridas, devido ao que foi colocado como projeto ideal, que estava de acordo com uma sociedade muito menos complexa do que a atual. Três foram os obstáculos responsáveis pelo não-cumprimento: o primeiro retrata o Governo dos técnicos, que são solicitados toda vez em que as sociedades vão ficando cada vez mais complexas. Dessa forma, a tecnocracia que ganha corpo, é o oposto da democracia, onde poucos decidem; o segundo obstáculo é referente ao aumento do aparato burocrático, em que, numa sociedade burocrática, o poder vai do vértice à base e, numa sociedade democrática, o poder vai da base ao vértice. Aqui vale lembrar que todos os Estados que se tornaram mais democráticos, por sua vez, tornaram-se mais burocráticos; o terceiro obstáculo refere-se ao baixo rendimento do sistema democrático de forma geral, chamado de ingovernabilidade da democracia. Isto é o resultado da emancipação

da sociedade civil do sistema político, exigindo do Governo demandas cada vez maiores, tornando-o sobrecarregado e impotente. Mesmo com as promessas não cumpridas devido aos fatores destacados, a democracia não está à beira da morte. Ao contrário, nos últimos anos, tem aumentado o espaço dos regimes democráticos. Outro aspecto importante, mesmo depois das constatações anteriores, é que a principal diferença entre regimes democráticos e autocráticos permaneceu. O autor afirma que o conteúdo mínimo do Estado democrático não encolheu, tais como: “[...] garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas [...]” (BOBBIO, 1992, p. 37). Um pouco mais adiante, o autor esclarece:

Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário (BOBBIO, 1992, p. 37-38).

Grandes lutas de idéias produziram regras na democracia: primeiro, o ideal de tolerância, substituindo as guerras cruéis de religião; segundo, trata-se do ideal de não violência, em que, num Governo democrático, ao contrário de um Governo não democrático, existe a possibilidade de os cidadãos ficarem livres de seus governantes sem derramamento de sangue. Desta forma, as regras formais da democracia permitiram a convivência, solucionando conflitos sociais sem recorrer à violência. Isso significa que onde estas regras são respeitadas, o outro, o adversário, não é mais um inimigo, mas um opositor. Terceiro, o ideal da renovação permanente da sociedade, na qual a democracia possibilita a gestação e expansão das revoluções silenciosas; isto se dá por meio do debate livre das idéias e mudança das mentalidades e do modo de vida. As mudanças nas relações entre os sexos, nas últimas décadas, são um exemplo desta revolução; por último, o ideal de irmandade, que indica que, por meio dela, o regime democrático pode permanecer, tornando-se um costume, unindo os homens num destino comum.

Outro dado importante é referente ao processo de democratização e que não significa a passagem da democracia representativa para a democracia direta. Trata-se da passagem da democracia política para a democracia social. Isto significa que o poder ascendente está em expansão, ou seja, o indivíduo, que é tido como cidadão perante as relações políticas, se estende para o campo das relações sociais, em que o indivíduo é considerado na variedade de seu status e de seus papéis específicos. Portanto, não se trata de um novo tipo de democracia, mas da ocupação de novos espaços pela democracia representativa, conseqüentemente, fazendo mudanças significativas nas instituições democráticas. É correto dizer que está ocorrendo a democratização do Estado para a democratização da sociedade. Nas palavras do autor:

Uma vez conquistada a democracia política, percebe-se que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebe-se que uma coisa é a democratização do estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito bem existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das suas instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente (BOBBIO, 1992, p. 55).

Esta conquista, ou democratização da sociedade, significa que devemos considerar a existência de outros centros de poder além do Estado, ou seja, uma sociedade pluralista. Esta é, no entanto, uma decorrência deste processo. O pluralismo é outro elemento importante que está presente no jogo social, que será tratado a seguir.

Sociedade Pluralista Moderna

De acordo com Touraine (1999, p. 278), “Só existe verdadeiramente a democracia quando a unidade ideológica do povo se faz em pedaços, e é substituída pela pluralidade dos interesses, das opiniões e culturas.”

Na mesma direção, Bobbio (1992, p. 23-64) aponta que a sociedade de hoje é centrífuga, ou seja, não possui apenas um centro de poder, mas vários, fazendo por merecer

outros nomes, como sociedade policêntrica ou poliárquica. A sociedade de hoje não é monística, ao contrário, é pluralista.

Pluralismo e democracia nem sempre estiveram associados. Podemos encontrar uma sociedade pluralista não democrática e uma sociedade democrática não pluralista. A sociedade feudal exemplifica a primeira, que era formada por um conjunto de várias oligarquias, portanto vários centros de poder, concorrentes entre si, e por um poder central fraco. Dessa forma, ela é uma sociedade pluralista, mas não democrática. A democracia da Antigüidade exemplifica a segunda. As atividades públicas davam-se na pólis, por meio da democracia direta, sem a presença de corpos intermediários entre o indivíduo e a cidade. Portanto, pode ser caracterizada como uma sociedade democrática, mas não pluralista. Como já foi colocado, atualmente, vivemos numa sociedade pluralista. Por isso, a democracia Moderna deve levar em conta este fato, ao contrário do que ocorria na democracia da Antigüidade. Isto significa que, num Estado Moderno, vamos encontrar uma democracia pluralista. As teorias democrática e pluralista são propostas diferentes, mas convergentes e complementares contra o abuso do poder. O autor escreve como ambas as teorias atuam:

A teoria democrática toma em consideração o poder autocrático, isto é, o poder que parte do alto, e sustenta que o remédio contra este tipo de poder só pode ser o poder que vem de baixo. A teoria pluralista toma em consideração o poder monocrático, isto é, o poder concentrado numa única mão, e sustenta que o remédio contra este tipo de poder é o poder distribuído (BOBBIO, 1992, p. 60).

A combinação da atuação destas duas propostas está no fato de que são coisas diferentes. A democracia da Antigüidade é ao mesmo tempo democrática e monocrática. A sociedade feudal, por sua vez, é ao mesmo tempo autocrática e policrática. A monarquia absoluta é ao mesmo tempo monocrática e autocrática, e o Estado Moderno é simultaneamente democrático e policrático. Podemos perceber que, na democracia Moderna, existem duas frentes de atuação contra o abuso do poder: uma, que combate o poder que vem do alto com o poder que vem de baixo, autocrático e democrático, respectivamente; a outra

combate o poder concentrado em nome do poder distribuído, monocrático e policrático, respectivamente.

Com o pluralismo na democracia Moderna, é possível a liberdade e a permissão da manifestação do dissenso, para que o consenso seja real. Um pouco mais adiante, o autor conclui:

Tudo está portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política (BOBBIO, 1992, p. 63-64).

Até aqui, analisamos a Sociedade Pluralista com seus vários centros de poder por meio da contribuição fundamental da democracia atuando no espaço. Agora, analisaremos o aspecto Moderno da sociedade e suas características principais de ordem teórica.

O termo Moderno aqui considerado está de acordo com uma divisão global da história humana, proposta por Zajdsznajder (1999, p. 24-36), tendo como início o Renascimento e o período anterior sendo a Antigüidade. O período Moderno pode ser definido por meio da razão que se tornou cada vez mais autônoma em relação à religião e por meio do humanismo e os destaques para a ciência e a política. O autor caracteriza o período Moderno pelo:

[...] reconhecimento da importância decrescente ou nula do divino nos assuntos humanos; pela predominância da razão científica de natureza experimental, da indústria sobre a agricultura e da cidade sobre o campo; e pela afirmação de uma revolução política de natureza democrática (ZAJDSZNAJDER, 1999, p. 27).

Diante destas características, fica evidente que a Modernidade definiu-se em contraposição em relação ao modelo Antigo, tendo certamente de negar a maioria de seus modos. O projeto político da Modernidade confirma esta negação na medida em que foi instituído o Estado de direito, substituindo as formas autoritárias do poder teocrático. Com a afirmação da liberdade humana, com a formulação da Constituição, elegendo o povo como soberano, a colocação do Estado acima dos interesses particulares, sendo este dirigido por

partidos e outras entidades, e o programa educacional mais abrangente, caracteriza este projeto político como democrático. Mas, sem dúvida, a Modernidade teve seus avanços e seus males, como: Governos autoritários, experiências totalitárias do comunismo e do nazifascismo, as guerras mundiais, o aumento da desigualdade social, etc. Do lado científico, houve, na Modernidade, avanços significativos, em que a razão e a experiência humanas tornaram-se fundamentais para a distinção entre verdade e falsidade. A pesquisa foi integrada ao processo produtivo e, daí, novos produtos e tecnologias surgiram para a vida humana. No entanto, a ciência encontrou obstáculos nesse período, como: o fracasso de uma teoria geral da sociedade e da história, os resultados potencialmente negativos das tecnologias, a dificuldade em unificação de teorias em determinados campos do saber.

De acordo com Touraine (1999, p. 29-34), a Modernidade nasceu da quebra da visão religiosa do mundo, e a Renascença fez parte desta ruptura. Na Modernidade, indivíduos e instituições estavam em sintonia, sustentados pelo direito e pela educação. As instituições transmitiam o valor universal de uma visão racionalista do mundo, tendo a soberania popular como algo principal. A interação da racionalização, do individualismo moral, e o funcionalismo das instituições formavam a figura institucional da sociedade.

Touraine (1999, p. 153-161) faz a divisão da Modernidade em três fases, que são: a alta, a média e a baixa. “A alta modernidade repousava sobre o papel central do estado nacional de direito, associando racionalização capitalista e individualismo burguês. Subordinava a realidade social, múltipla e diversa, à unidade da política e da lei” (TOURAINÉ, 1999, p. 153). A alta Modernidade é considerada como sociedades de ordem. Apresenta como características principais a racionalização do mundo e o individualismo moral. Ainda, neste período, havia toda uma socialização por parte da educação e das leis, ou seja, a economia e a cultura estavam associadas e as instituições davam limites para a vida em sociedade. O período posterior, chamado de média Modernidade, define as sociedades como

de desenvolvimento. A revolução industrial e o capitalismo financeiro estão presentes nesta fase e marcam também o início da dissociação da economia internacional e do Estado nacional. E o autor acrescenta:

Enquanto a alta modernidade acreditava na ordem que a razão impõe ao aparente caos do universo, na diversidade dos interesses e na desordem das paixões, a sociedade industrial colocou no centro do seu pensamento e da sua organização a idéia de desenvolvimento, a que preferencialmente deu o nome de progresso (TOURAINÉ, 1999, p. 154).

Durante este período, a idéia de desenvolvimento é predominante, afirmando a cada instante ser possível a eficácia econômica e a integração social por meio da democracia industrial. Ocorreram, neste período, expectativas de um modelo de desenvolvimento e de ordem, e este poderia ser controlado e auto-sustentável. Esteve presente também a união entre a industrialização e a nação. Além disso, este período também foi marcado pelas guerras mundiais, pelos Governos autoritários, experiências totalitárias do comunismo e do nazifascismo, o aumento da desigualdade social.

A baixa Modernidade é definida como sociedades de intervenção. Neste período, há a ruptura da união entre a industrialização e nação. A ordem que prevalecia na alta Modernidade está cada vez mais ausente e, por outro lado, impregnada de conotações repressivas. A idéia de modernização aliada à justiça social vai aos poucos desfazendo-se em todos os lugares e, com isto, desintegrando as ideologias progressistas. Modelos econômicos ou sociais, que até então eram estáveis, estão em processo de esgotamento ou reduzidos a fragmentos, como, por exemplo: a socialdemocracia, o pensamento socialista, o nacionalismo, etc. O autor complementa:

A esta imagem concreta de mundo dividido entre a economia e a política, entre o mercado e o estado, o comércio e a identidade, superpõe-se a idéia, mais abstrata, da separação de uma razão que se tornou instrumental, portanto, de ação estratégica e, do outro lado, do universo simbólico das culturas. A razão não é mais ao mesmo tempo fim e meio. A ética da convicção se opõe mais do que nunca à ética da responsabilidade (TOURAINÉ, 1999, p. 156).

A baixa Modernidade coincide com o atual período de globalização da economia. Esta última, de acordo com Hobsbawm (1999, p. 92), trata-se “[...] de uma divisão mundial cada vez mais elaborada e complexa de trabalho; uma rede cada vez maior de fluxos e intercâmbios que ligam todas as partes da economia mundial ao sistema global.”

De acordo com Hobsbawm (1999, p. 537-562), o Século XX chegou ao seu final com problemas, sem, no entanto, encontrar respostas para eles. A única certeza era o fim de uma era da história, marcada muito mais pela ausência do que pela presença de estrutura internacional. Apesar da indefinição dos atores internacionais e dos reais perigos que o mundo poderia enfrentar, livre de uma Terceira Guerra Mundial, nos moldes antigos, as guerras localizadas continuaram existindo em vários cantos do Planeta. Mesmo os locais que estavam fora da linha de tiro, não podiam ficar tranquilos, pois a crise dos Estados-nações já era uma preocupação. A aquisição de poder de fogo, ou destruição, tornou-se mais fácil por parte dos grupos minoritários, desmonopolizando a força efetiva de alguns Estados e onerando-os com vigilância. As diferenças econômicas e sociais faziam-se presentes e mais nítidas neste cenário e eram alvo de preocupação internacional. A resistência do fundamentalismo islâmico ficou também registrada, não apenas contra aquilo que se pensava ser a modernização vinda do Ocidente, mas contra este próprio.

A superioridade dos Estados do Norte em relação aos do Sul continuou sendo marcante, tanto que, nas vezes em que os dois partiram para um confronto aberto, o acúmulo de riqueza e militar do Norte foi sempre vencedor. Mas, por outro lado, a forma antiga de imperialismo com armas, em que poucos faziam populações inteiras ficarem subordinadas, desapareceu. O século termina numa verdadeira desordem global, sem, no entanto, ficar realmente claro o que de fato estava acontecendo. A razão de tudo isso não estava apenas no fato da grave crise mundial e, sim, de acordo com Hobsbawm (1999, p. 541), “[...] também no

aparente fracasso de todos os programas, velhos e novos, para controlar e melhorar os problemas da raça humana.”

As guerras religiosas também marcaram presença neste cenário, apesar da sua decadência de longa data. Neste filme, também aparece a imagem da falência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e do seu modelo socioeconômico, planejado nas mãos do Estado. Por outro lado, a economia, controlada livremente pelo mercado, por sua vez, não tinha nada a comemorar, mostrando sua fragilidade. E o autor complementa:

O fracasso do modelo soviético confirmou aos defensores do capitalismo sua convicção de que nenhuma economia sem Bolsa de valores podia funcionar; o fracasso do modelo ultraliberal confirmou aos socialistas a crença mais justificada em que os assuntos humanos, incluindo a economia, eram demasiado importantes para ser deixados ao mercado (HOBSBAWM, 1999, p. 542-543).

Neste cenário, houve fracassos dos dois extremos, capitalismo e socialismo, e também dos programas que eram chamados de intermediários, ou seja, aqueles que dosavam políticas mesclando ações que uniam planejamento estatal e mercado que, de certa forma, foram responsáveis por grandes milagres econômicos. Se os grandes modelos descritos não sobreviveram em sua totalidade, os aspectos sociais, culturais e ecológicos ficaram ainda mais degradados, tanto que “[...] revelaram que as instituições humanas coletivas haviam perdido o controle das conseqüências coletivas da ação humana” (HOBSBAWM, 1999, p. 543).

Por sua vez, as religiões tradicionais também não ofereceram nenhum modelo alternativo convincente; algumas se apresentam em desordem, outras, em plena decadência, com suas capelas vazias. Dois problemas colocados como sendo de longo prazo: a demografia e a ecologia, não estão resolvidos. No que diz respeito aos aspectos demográficos, o mundo está longe de apresentar uma população com crescimento menor, principalmente nos países mais pobres. Por outro lado, os países ricos que conseguiram tal redução, necessitam da mão-de-obra dos países pobres, gerando diversos problemas nas relações entre a população local e os imigrantes. Pelo lado da ecologia, não houve nem há sinais de que haverá mudanças na

política de desenvolvimento, explorando cada vez mais os recursos naturais e causando degradações. O que pelo menos se pode colocar é que mudanças no meio ambiente podem acontecer, caso o modelo atual continue predominante. Por outro lado, a economia global não atingiu as perspectivas de expansão que se esperava nem muito menos reduziu as diferenças entre os países pobres e ricos com o comércio internacional, como se pensava. Neste contexto, pelo menos três motivos da economia mundial eram preocupantes:

Primeiro, a tecnologia continuou a forçar a mão-de-obra na produção de bens e serviços, sem proporcionar trabalho suficiente do mesmo tipo para os que expulsava nem assegurar uma taxa de crescimento econômico suficiente para absorvê-los [...] Segundo, enquanto a mão-de-obra continuava sendo um fator político importante, a globalização da economia transferiu a indústria de seus velhos centros nos países ricos, com mão-de-obra de alto custo, para países cuja principal vantagem, sendo tudo demais igual, eram mãos e cabeças baratas [...] Historicamente, tais pressões eram enfrentadas com a ação do Estado – por exemplo, protecionismo. Contudo, e era este o terceiro aspecto preocupante da economia mundial do fin-de-siècle, seu triunfo e o da ideologia de livre mercado puro enfraquecia ou mesmo eliminava a maioria dos instrumentos para controlar os efeitos sociais das convulsões econômicas. A economia mundial era uma máquina cada vez mais poderosa e incontrolável (HOBSBAWM, 1999, p. 549-550).

A terceira preocupação que aparece na citação, mostra claramente que o Estado-nação, pelo menos para as questões sociais, não era o mesmo. Este encontra-se enfraquecido, pois perdeu poder e função para entidades supranacionais e ficou fragilizado pela desintegração de Estados e impérios, em Estados menores debilitados, além de perder o monopólio de atividades como: a segurança privada e os serviços postais privados. A confiança na política e a participação nesta também se encontram abaladas, tanto que, “Para a maioria das pessoas, mesmo a identificação coletiva com seu país vinha agora mais facilmente por intermédio dos esportes nacionais, de equipes e de símbolos não políticos, do que das instituições do Estado” (HOBSBAWM, 1999, p. 558). Esta é uma síntese do panorama dos principais acontecimentos da modernidade e, para o futuro, o autor acrescenta:

Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente. Se tentarmos construir o terceiro milênio nessa base, vamos fracassar. E o preço do fracasso, ou seja, a alternativa para uma mudança da sociedade, é a escuridão (HOBSBAWM, 1999, p. 562).

Este foi, de forma geral, o panorama recente dos principais acontecimentos da Sociedade Pluralista Moderna, evidenciando as relações internas desta sociedade, as relações entre as Sociedades Pluralistas Modernas e desta com outros tipos de sociedades. O estudo da Sociedade Pluralista Moderna tem importância para o presente trabalho porque estamos analisando o espaço municipal, relacionando o Governo local com a ação do Orçamento Participativo na consideração de que o espaço municipal é parte integrante de um espaço maior e, ao mesmo tempo, dividido em espaços menores. O quadro econômico e social do espaço municipal não é uma reprodução fiel do espaço nacional ou internacional, mas recebe elementos que contribuirão para a sua caracterização. Enfim, o estudo da Sociedade Pluralista Moderna justifica-se na abordagem local porque os atores municipais e toda a sociedade que compõe este espaço não estão isolados. São nestas condições de Sociedade Pluralista Moderna que o Governo municipal planeja e governa dentro do seu período de gestão, o que analisaremos a seguir.

Governo Municipal

O Governo aqui abordado está de acordo com Bobbio (2000b, p. 553-555), que é o conjunto de pessoas que detêm o poder de Governo, além do complexo dos órgãos que possuem o exercício do poder institucionalizado. E acrescenta “[...] o Governo coincide com o poder executivo, ou melhor, com os órgãos de cúpula desse poder, com a execução do aparelho de funcionários, que tem a função de colaborar no funcionamento dos serviços públicos [...] e que é a administração pública”(BOBBIO, 2000b, p.554). Com isto, os órgãos Legislativo e Judiciário não são, diretamente, órgãos de Governo. Como tais órgãos, Legislativo e Judiciário, concorrem para o exercício do poder, eles podem também delimitar e controlar a ação do Governo. Tal Governo, como foi abordado, tem seu poder de atuação no âmbito do espaço municipal, daí ser caracterizado como Governo municipal.

É a partir desta visão de Governo que destacamos os problemas e pressões que os Governos municipais enfrentam no seu arranjo espacial, ou seja, as demandas por eles enfrentados na Sociedade Pluralista Moderna no âmbito do *espaço municipal*.

De acordo com Genro (1999, p. 9-10), a importância das cidades Modernas referente a novas experiências políticas e também à criação de novas instituições tem sido cada vez mais acentuada. As cidades nunca foram tão debatidas por inúmeros segmentos da sociedade, com o objetivo de propor soluções para os seus inúmeros problemas. O interesse despertado pelas cidades, pelos diversos segmentos da sociedade, estariam vinculados além do processo de globalização econômica, que reduz a força dos Estados nacionais, chamando a atenção para o espaço local, mas também pelo fato de que as cidades estão sobrecarregadas de problemas, gerados pelo intenso processo de urbanização do mundo nos últimos trinta anos. Mais adiante, acrescenta que os “[...] governos locais são obrigados, então, a responder a dezenas de questões e os seus gestores são pressionados de forma cada vez mais intensa”(GENRO, 1999, p. 10). Verifica-se que o Governo local é a esfera de Governo que, de uma forma ou de outra, está mais apto a responder às demandas de sua população, ou pelo menos o que sofre as pressões mais diretamente. Contudo, não podemos deixar de mencionar que o Governo local é limitado para solucionar sozinho determinados problemas, que extrapolam a sua esfera governamental, necessitando de ajuda das outras esferas governamentais: estadual e federal. E mesmo para os problemas que são da competência do Governo municipal, este não tem recursos suficientes para solucioná-los diante de sua complexidade. Dessa forma é que situamos o Orçamento Participativo como possível estratégia, não simplesmente para solucionar todos os problemas do município, o que seria impossível, mas como meio de intercambiar problemas, principalmente os chamados de quase-estruturados e solucionar alguns que são bem estruturados. Além do processo do Orçamento Participativo atuar diretamente no âmbito do Governo municipal, atua também na

minimização dos problemas das outras esferas de forma indireta, como será demonstrado no decorrer do trabalho.

Como colocamos que, no município, existem problemas bem-estruturados e quase-estruturados, faz-se necessário uma análise de cada um para que, mais adiante, possamos relacionar o Orçamento Participativo como possível estratégia de Governo. Por outro lado, isto não significa que este processo de participação da população fica restrito a intercambiar problemas, mas envolve também outras contribuições, que consideramos importantes, que serão destacadas no momento oportuno.

No espaço municipal, o Governo depara-se com diversos tipos de problemas no seu dia-a-dia. No entanto, os problemas não são iguais e desafiam o Governo para solucioná-los. Todos os problemas podem ser divididos em dois grupos distintos: os bem-estruturados e quase-estruturados.

Segundo Matus (1996a, p. 129-135), os sistemas que seguem leis, sistemas repetitivos, geram problemas bem-estruturados. Os problemas bem-estruturados apresentam as seguintes características principais: suas regras são claras, precisas, invariáveis, predeterminadas, assim como as relações da pessoa com o problema; a pessoa o resolve de fora; há uma clara definição entre as fronteiras do problema e do sistema que o gera; as possibilidades e restrições para a sua solução podem estar explícitas ou implícitas nas regras do sistema; o problema está isolado de outros problemas; o espaço e o tempo são constantes, contidos nas regras ou o são para quem se relacione com ele; suas variáveis são finitas, conhecidas e enumeráveis; as possibilidades de solução são finitas; ele apresenta um desafio técnico-científico, supondo uma abordagem objetiva. Exemplo de problema bem-estruturados: o jogo da velha. Este possui regras claras, precisas e predeterminadas para os participantes. As possibilidades de jogadas são finitas; logo, um dos participantes sairá como vencedor. Ao solucionar o problema, que é a marcação em seqüência de três símbolos iguais que podem ser

na horizontal, na vertical ou na diagonal, o jogador não cria outro problema, necessitando apenas de habilidades para vencer o jogo e não será questionado sobre a eficácia da solução encontrada.

Já nos sistemas criativos, nos quais as pessoas criam as leis, geram-se os problemas quase-estruturados. Os problemas quase-estruturados, por sua vez, apresentam as seguintes características principais: suas regras são imprecisas, variáveis e não são iguais para todos; a pessoa está inserida no problema, nesta situação o conhece e o explica, mesmo que não tenha por objetivo a sua solução; os limites do problema e do sistema que o gera, não são claros; as possibilidades de solução não estão dadas, ou seja, as pessoas têm de criá-las; o problema está relacionado com outros problemas, sua solução facilita ou dificulta a solução de outros problemas; para as pessoas que se relacionam com o problema, o espaço e o tempo são relativos; as variáveis não estão dadas, nem todas são enumeráveis, nem conhecidas, nem finitas, por tratar-se de um sistema criativo; traz um desafio na dimensão sociopolítica, mesmo que tenha aspectos técnicos. Exemplo de problema quase-estruturado: a inflação. Esta, ao contrário do jogo da velha, não possui regras claras, precisas e variáveis. As pessoas estão direta ou indiretamente relacionadas com ela. O combate à inflação tem de ser estudado e vai ser de acordo com as características do governante e com a situação que se encontra, ou seja, sua solução não está dada e, ao mesmo tempo, está relacionada a outros problemas. Qualquer medida que um governante tome para combater a inflação, independentemente da situação, sempre gerará questionamentos a respeito da eficácia da sua ação. Enfim, os problemas quase-estruturados são complexos e difíceis de ser resolvidos.

Para o governante, saber estas diferenças entre os problemas é fundamental, principalmente para elaborar um plano que deseja ser eficaz. A respeito da importância em distinguir os dois tipos de problema, Matus (1996a, p. 135) afirma que o “[...] grande salto à

frente que as ciências sociais devem dar é compreender essas diferenças. Só assim o planejamento poderá melhorar suas bases teóricas de apoio, com ciências renovadas.”

Numa entrevista que Matus concedeu à Huertas (1995), ele nos fala de intercâmbio de problemas ao invés de solucionar problemas. Dessa forma:

[...]Todas as ações geram impactos positivos e negativos: enfrentamos a inflação e pagamos o custo da recessão e do desemprego; cuidamos do meio ambiente e elevamos os custos de produção; fazemos estradas e barragens e destruimos o equilíbrio ecológico. Nenhum enfrentamento é limpo no sentido de que seja sem custos sobre outros problemas ou sobre outros atores[...] (HUERTAS, 1995, p. 44).

Visto por este ângulo, então, de fato não há solução de problemas e, sim, intercâmbio de problemas, ou seja, os atores trocam os problemas que têm alto valor pelos problemas de baixo valor. Por outro lado, este intercâmbio nem sempre ocorre de forma pacífica, ao contrário, isto pode gerar descontentamento por parte dos envolvidos. Isto ocorre, principalmente, se este intercâmbio for favorável para um e desfavorável para outro. Portanto, o ator precisa usar de estratégias para ter êxito em suas operações. É o que trataremos a seguir.

Estratégia: Cooperação ou Confronto

A estratégia aqui colocada é a estratégia política, para atuar no jogo social, no espaço municipal, e está limitada pelo tempo do plano de Governo.

De acordo com Matus (1996b, p. 11-17), a estratégia é a forma que um ator tem de preparar-se para o desconhecido, com a incerteza, com algo que não está claro, mesmo que se conheçam os participantes do jogo que os motiva para a cooperação e o conflito. Portanto, o uso dela é de acordo com a situação vivida individualmente pelos atores e que pretende alcançar um determinado objetivo, proporcionando uma visão ampla da situação. Dessa forma, este faz uso da estratégia toda vez que necessita da cooperação do outro ou quando esta não for possível, e estar preparado para o conflito, quando este for inevitável.

A análise estratégica não pode ser algo fixo, determinista, sem levar em conta os outros atores e as situações em que estes estão. Ao contrário, ela:

Raciocina por meio de sistemas criativos e abertos a muitas possibilidades nas quais os atores, ligados a visões subjetivas do mundo, lutam para mudar o resultado do jogo do qual participam. Neste jogo o mundo pode ser criado e conquistado, apesar das restrições do passado e do presente. É um modo de pensar a criação do futuro sem dar um peso excessivo ao passado (MATUS, 1996b, p. 11).

Cada ator vê a realidade subjetivamente, sendo, por isso, diferente daquela dos outros atores. Assim, lançam mão do uso da estratégia para a criação do futuro, cada qual com o seu poder de visão, ou seja, a estratégia está vinculada à forma que cada um tem de obter informações da realidade, baseada na interação entre os atores dentro do jogo social. Tratando da visão dos atores e da necessidade da estratégia, o autor explica que:

Se os atores não fossem diferentes em seu modo de ver e explicar, não poderiam ser diferentes em seu modo de agir sobre a realidade que compartilham. A necessidade da estratégia surge porque os atores são únicos, têm explicações diferentes sobre a realidade e concebem planos distintos (MATUS, 1996b, p. 12).

Relacionando a estratégia à leitura que cada ator faz da realidade na qual está inserido e que ajuda a construir com seu jogo, significa que toda estratégia é situacional. Como o jogo social é interativo, nele podemos ter entre os atores estratégias de cooperação ou de confronto.

O jogo social, com suas complexidades e contradições, mostra que, no cálculo interativo, os atores são interdependentes, tendo em vista que a jogada de um nunca está completa sem a jogada do outro e vice-versa. Com isto, surgem as relações de interesse e causais. A primeira diz respeito à divisão dos atores em grupos alinhados de acordo com os seus objetivos de cooperação ou conflito. A outra trata-se de ação vinculada, ou seja, o sucesso da jogada de um determinado ator depende das respostas do outro e vice-versa. A oposição, e mesmo a cooperação, pode dar-se de forma intencional ou não.

Um problema de interação cooperativa ou conflitiva é resolvido recorrendo-se ao uso da estratégia. Assim, cooperação e confronto são duas formas em que uma pode excluir a outra ou a domina, mas existem situações em que elas podem aparecer de forma combinadas. Esclarecendo um pouco mais em relação à estratégia de cooperação, o autor acrescenta que:

É um jogo de coordenação com informação aberta e objetivos transparentes. E esse caso é simples, mas adquire uma complexidade crescente à medida que se insere em um jogo de coordenação com informação limitada, no qual as partes têm de colaborar para alcançar objetivos compatíveis, ou propor-se um objetivo comum que sacrifica, no presente, uma parte dos objetivos particulares. O problema mais complexo de cooperação é aquele que parte de uma situação na qual os atores têm diferentes interesses reais ou aparentes, e nenhum dos atores, em separado, pode alcançar seus objetivos (MATUS, 1996b, p. 15).

A avaliação situacional dos atores é distorcida quando seus interesses são diferentes na aparência, prejudicando, assim, a cooperação entre si. Por outro lado, os atores partem para a negociação quando se trata de interesses reais distintos, mas conciliáveis, ou seja, a estratégia de cooperação realiza um intercâmbio de problemas, tendo em vista que o ator planeja conquistar pouco com alta chance de sucesso, e não querer conquistar muito com poucas chances de sucesso. Na outra ponta, está a estratégia de confronto, na qual os atores medem forças opostas, e um pensa em vencer o outro. A cooperação e o confronto são estratégias necessárias na política, mesmo existindo um certo predomínio do confronto. A democracia é um jogo de cooperação e de confronto de formas combinada, ou seja, com a ausência da cooperação, existe um aumento da tensão conflitiva, e, sem a presença do confronto, a participação é anulada e prevalece o acordo de cúpula. O confronto tem como limite a medição de forças políticas e, quando esta é ultrapassada, tal estratégia torna-se uma medição violenta de forças, podendo ser a guerra ou a guerrilha.

Cada tipo de estratégia tem suas características próprias. Na estratégia de cooperação, predomina a persuasão, o acordo, a negociação, que acabam esvaziando o conflito potencial. Nesta interação, o outro é visto como amigo, mesmo se este tenha interesses divergentes. É

uma relação entre um ator e outro, cujo meio é convencer e coordenar, num contexto de confiança entre as partes envolvidas, podendo resultar em benefício mútuo. No jogo de oposição, há disputa de medição de forças, em que um ator procura acumular mais força do que o outro e, naturalmente, descobrir suas fraquezas. Existe o confronto, a dissuasão e, conseqüentemente, o desgaste dos atores. Nesta interação, o outro é visto como adversário e dá-se num ambiente de desconfiança. No jogo de confrontação violenta, a interação dá-se entre inimigos, ou seja, o objetivo é derrotar o outro, e aí predomina a agressividade, com o uso de armas.

Estamos analisando o Orçamento Participativo no espaço municipal como possível estratégia de cooperação, elaborada pelo Governo municipal. Isto não significa que o confronto está ausente deste cenário, mas que tais confrontos internos pontuais ou zonais fazem parte ou são canalizados com ou sem intenção para a cooperação.

No cenário democrático da Sociedade Pluralista Moderna, existe um corpo intermediário, constituído por vários elementos, entre os quais o cidadão, e muitos outros atores sociais que, por sua vez, não estão associados ao Estado e ao mercado. É deste corpo intermediário que trataremos a seguir, ou seja, o da sociedade civil.

Sociedade Civil

Segundo Vieira (1996, p. 107), a sociedade civil “[...] é a esfera da interação social entre a economia e o Estado, composta principalmente de esfera íntima (família), esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública.” De acordo com Vieira (1996, p. 107-119), as sociedades políticas e econômicas são geradas a partir da sociedade civil, em que os atores envolvidos com as duas primeiras estão preocupados em controlar e administrar o poder do Estado e o lucro, respectivamente. Por outro lado, o papel político da sociedade civil não é de conquistar e

controlar o poder, mas, sim, de constituir influência na esfera pública. Pode-se dizer a mesma coisa da esfera econômica, apesar de esta ser mais fechada do que a sociedade política.

De acordo com Touraine (1999, p. 121-122), a proximidade existente entre movimento social e sujeito convida-nos a falar de sociedade civil. Através dela, foi possível que vários atores sociais e políticos combatessem por muito tempo e, de forma simultânea, a dominação capitalista e o Estado autoritário. Para o autor, a sociedade civil refere-se ao:

[...] lugar das ações coletivas realizadas para a libertação dos atores sociais e contra o funcionamento da economia dominada pelo lucro e pela vontade política de dominação. Contra esses dois sistemas de poder, todas as imagens do sujeito buscam criar um espaço autônomo e intermediário (TOURAINÉ, 1999, p. 121).

A sociedade civil “[...] pelo fato de fazer reivindicações mais morais e culturais do que econômicas, só pode agir em ligação com forças políticas [...]” (TOURAINÉ, 1999, p. 122). Por outro lado, tais forças políticas não se confundem com os partidos que comandam o cenário nacional. Trata-se de uma mediação entre os programas políticos e as situações sociais, como, por exemplo, as organizações não governamentais, que se situam como movimentos de opinião e até sociais, ligadas ao sistema político. Tal ligação traz um efeito para a sociedade civil, que é a sua decomposição, e o autor acrescenta:

[...] não é contraditório dizer que, na sociedade civil, demandas sociais e influências políticas se associam, e que os novos movimentos sociais estão mais diretamente orientados do que os do passado para a defesa do sujeito, mas as duas informações são complementares (TOURAINÉ, 1999, p. 122).

Para saber os limites de atuação dos organismos da sociedade civil, é necessário analisar os conceitos de propriedade como bens materiais. Para Pereira (1996, p. 24-35), as propriedades, bens materiais, não se dividem em duas, mas, sim, em três. A primeira trata da propriedade privada, nesse caso, voltada para a obtenção do lucro (empresas) ou para o consumo privado (famílias). A segunda diz respeito à propriedade pública estatal; o público significa que é de todos para todos, e estatal, que tem o poder de legislar e tributar, ou seja, está integrada ao aparelho do Estado. A terceira trata da propriedade pública não-estatal, que

são instituições de Direito Privado, mas voltadas para o interesse público e não para o lucro ou consumo privado. Dessa forma, o espaço público é mais amplo do que o estatal, podendo ser estatal e não-estatal. Com isso, o autor esclarece:

Sem dúvida podemos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais (PEREIRA, 1996, p. 28).

É neste espaço público, estatal ou não-estatal, que um dos integrantes da sociedade civil, além de outros, circula para conquistar e garantir seus direitos, o cidadão.

A Sociedade Pluralista Moderna é dominada pelo poder econômico. Mas tal poder, por si só, não eleva o indivíduo à condição de cidadão. Conforme aponta Santos (1998, p. 5-80), a idéia de modelo cívico deve estar livre dos domínios do modelo econômico e complementa: “Numa democracia verdadeira, é o modelo econômico que se subordina ao modelo cívico. Devemos partir do cidadão para a economia e não da economia para o cidadão” (SANTOS, 1998, p. 5). Por outro lado, a cidadania não se resume aos aspectos teóricos, ficando apenas no discurso; ela deve ir além, ou seja, deve ser algo concreto, e o autor acrescenta:

O respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania, pela qual uma lista de princípios gerais e abstratos se impõe como um corpo de direitos concretos individualizados. A cidadania é uma lei da sociedade que, sem distinção, atinge a todos e investe cada qual com a força de se ver respeitado contra a força, em qualquer circunstância (SANTOS, 1998, p. 7).

A cidadania não é algo que se ganha, ao contrário, é conquistada, ou melhor, exercida. Para que ela saia do campo das intenções, é necessário um aprendizado constante não só para efetivá-la, como também para a sua manutenção. Isto significa que a situação dos indivíduos é variável, e definir a cidadania abstratamente é válido desde que a participação da população esteja presente nas cobranças dos seus direitos.

Historicamente, a cidadania passou por mudanças de significado, no século XVII; bastava que o indivíduo fosse membro da sociedade nacional; já no século XIX, o indivíduo

ganhou o direito de associação, e no século XX, o seu conteúdo refere-se aos direitos sociais. Esta evolução da cidadania está relacionada aos movimentos reivindicatórios que ocorreram em diversos países e não simplesmente a mudanças que vieram naturalmente.

Com a atual crise econômica nos países capitalistas, houve um recuo em relação às conquistas sociais e políticas. Apesar das diferenças gritantes existentes entre estes países, sendo tais efeitos mais visíveis nos subdesenvolvidos, todos possuem um quadro comum em que: “[...] tais sociedades corporativas reina a propaganda como fazedora de símbolos, o consumismo como seu portador, a cultura de massas como caldo de cultura fabricado, a burocracia como instrumento e fonte de alienação” (SANTOS, 1998, p. 11).

Considerando alguns dados relacionados às condições de vida da população do ponto de vista internacional, constata-se que existe uma enorme diferença entre os países desenvolvidos em relação aos subdesenvolvidos e também há uma variação significativa entre estes últimos. Tais diferenças, do ponto de vista social, não seguem a lógica econômica, ou seja, nem toda produção econômica maior de um determinado país produz condições de vida satisfatória. Isto demonstra que as condições de vida da população estão associadas às atitudes políticas e à cidadania.

É importante ressaltar que ser consumidor não significa necessariamente ser cidadão, ou seja, ter acesso aos bens materiais e não materiais não eleva o indivíduo à condição de cidadão. Por outro lado, não significa dizer que o cidadão não consome, mas significa colocar que este não segue a lógica do mercado. De acordo com Santos (1998, p. 41), “Onde o indivíduo é também cidadão, pode desafiar os mandamentos do mercado, tornando-se um consumidor imperfeito, porque insubmisso a certas regras impostas de fora dele mesmo. Onde não há o cidadão, há o consumidor mais-que-perfeito.” Ser eleitor e não participar ativamente da vida social em que está inserido, também não significa ser cidadão, mesmo porque sua participação termina junto com a eleição. O cidadão possui várias dimensões, e estas estão

articuladas entre si, sempre com o intuito de procurar um sentido para a vida e com perspectivas para o futuro. A libertação ocorre sem dúvida alguma no indivíduo, deixando de ser objeto para ser sujeito, transformando a ação solitária em ação social solidária. Como o indivíduo faz parte de uma Sociedade Pluralista Moderna, esta individualidade somente acontece no grupo. Isto significa que a conquista da cidadania é mais que uma vitória individual. Ou seja, no grupo, é possível a soma de forças individuais por meio da organização, constituindo algo muito mais eficiente. É preciso salientar que as conquistas da cidadania formam uma categoria jurídica, mas o autor alerta:

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania (SANTOS, 1998, p. 80).

Isto significa que não existe um modelo de cidadania, ao contrário, está sempre em construção. Entendemos que, com as características apresentadas pelas Sociedades Pluralistas Modernas, o espaço do cidadão tem de ser e muito expandido, a fim de que, a cada dia, se trave uma nova luta para a conquista de novos direitos e também para manter os que já foram conquistados. Por outro lado, o cidadão, juntamente com outros cidadãos, dificilmente sozinho, pode ocupar uma posição ainda mais importante dentro da Sociedade Pluralista Moderna. Tal posição trata-se da figura do ator que possui peso, ou seja, recursos disponíveis e habilidades para a produção de operações dentro do jogo social. Como todo jogo, o jogo social também possui suas regras, que limitam as ações dos atores.

Diante de toda esta complexidade da Sociedade Pluralista Moderna, não basta para um determinado ator querer fazer algo. Suas ações, além de levar o outro em consideração, os limites impostos pela sua personalidade e pela genoestrutura, tem um plano de ação, em que este contemple uma estratégia. Assim, além de ter objetivos a serem alcançados, os atores

devem contar também com o como atingir estes. A estratégia é, diante de tantas incertezas do mundo real, o meio que vai possibilitar ao ator controlar as variáveis do seu meio.

O Governo municipal diante deste contexto, adota estratégias para poder ter governabilidade na sua esfera de poder, o espaço municipal. O Orçamento Participativo pode ser uma estratégia dentro do seu plano de Governo para tal finalidade, mas não a única. Antes de analisarmos o Orçamento Participativo como possível estratégia de Governo no âmbito do espaço municipal, vamos contextualizar esta ação com a metáfora do jogo social em escala maior com suas características ao mesmo tempo em que consideramos o Orçamento Participativo como o próprio jogo social em escala menor. É o que analisaremos a seguir, no segundo capítulo.

CAPÍTULO II

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

“ São, pois, três momentos diferentes que ciclicamente se repetem ao longo da história humana em formas cada vez mais complexas e densas: I) O homem se sente perdido, naufragado nas coisas; é a alteração. II) O homem, com enérgico esforço, se recolhe à sua intimidade para formar idéias sobre as coisas e seu possível domínio; é o esimesmamento...III) O homem torna a submergir no mundo para atuar nele conforme um plano preconcebido; é a ação [...]” (JOSÉ ORTEGA Y GASSET)

Neste capítulo, consideraremos a Sociedade Pluralista Moderna mediante a metáfora do jogo, comparando a situação a um jogo lúdico com a vida em sociedade. Com as características do jogo lúdico, foi traçado um paralelo com o sistema social, possibilitando a compreensão das complexidades deste, o qual passou a ser identificado como jogo social. Dentro do jogo social mais amplo, propomos o Orçamento Participativo como outro jogo na

escala do espaço municipal. Para contextualizar o tema, traçamos um panorama da participação da população na gestão pública a partir da década de setenta, mostrando que a mesma tem uma história. Abordamos o Orçamento Público em suas características principais, seus aspectos legais, seus momentos e a sua tramitação. Aproveitando esta abordagem, mostramos em que momento deste processo a população pode participar e de que forma, possibilitando, assim, o Orçamento Participativo. Para que este seja analisado, recorremos a algumas experiências existentes no Brasil e traçamos uma linha mestra a ser seguida. Dessa forma, ele foi subdividido em etapas que a população pode participar, sua dinâmica e funcionamento, e um calendário. Mostramos também que existem mecanismos legais que garantem a participação da população na gestão pública; para isso, recorremos à Constituição Federal do Brasil. Para ilustrar outros exemplos de participação no espaço municipal, mostramos um estudo a respeito de algumas leis orgânicas municipais.

Jogo Social

Podemos analisar a Sociedade Pluralista Moderna por meio da metáfora do jogo social, em que a democracia permite que os participantes, com seus respectivos objetivos, com seus planos, com suas estratégias de conflitos ou cooperação, realizem um processo de interação em que alguns saem beneficiados em detrimentos de outros. Podemos falar da vida em sociedade como um jogo social, tendo em vista que todos jogam e, neste jogo, alguns perdem e outros ganham, de acordo com as suas habilidades e os recursos de que dispõem.

De acordo com Matus (1996a, p. 142-149), usar a metáfora do jogo social como um jogo desportivo permite a compreensão dos aspectos conflitivos da vida em sociedade, apesar das enormes diferenças existentes entre a sociedade e um jogo desportivo. Para explicar a metáfora, primeiro vamos analisar um jogo lúdico, chamado de monopólio, com suas características principais, que são: as genoestruturas, as fenoestruturas, os jogadores e as

acumulações ou desacumulações. Em seguida, faremos comparações do jogo lúdico com a Sociedade Pluralista Moderna, ressaltando as diferenças existentes entre ambos.

Por meio do jogo do Monopólio, que é um jogo lúdico em que os participantes podem, durante a partida, ter acumulações e perdas de acordo com as jogadas realizadas, semelhante com o jogo imobiliário, é possível conhecermos a análise situacional e também o processo de produção social. O jogo possui genoestruturas, que são as regras que valem antes mesmo do seu início e que lhes dão sustentação. São elas que tornam o jogo único e regulamentam o seu funcionamento. Os jogadores são e possuem fenoestruturas, que se referem às capacidades acumuladas de direção e produção. A produção do sistema é o resultado constante das jogadas ou os movimentos realizados pelos jogadores. Estes acumulam ou desacumulam ativos econômicos por meio de suas jogadas, mudando suas fenoestruturas. No início do jogo, os jogadores possuem a mesma situação, mas esta muda a cada jogada e de forma diferente para cada participante de acordo com suas habilidades. Estas últimas podem ser mudadas durante o jogo, como acontece no sistema social; dessa forma, há uma fenoestruturação que modifica os próprios jogadores.

Comparando o jogo lúdico com o jogo social, notamos que suas regras são diferentes. No jogo social, ao contrário do jogo esportivo, não há condições iniciais iguais entre os participantes. Ou seja, a produção do jogo social está sujeita às regras que trazem efeitos cumulativos no decorrer da história, impedindo o caos do processo e regulando as vantagens de uns em oposição às de outros. É um processo entre desiguais num jogo competitivo. Jogadores, atuantes do jogo lúdico, e atores, atuantes do jogo social, desempenham papéis semelhantes a fim de atingir seus objetivos, cada qual com seus recursos para efetuar as melhores jogadas. Os atores sociais e os jogadores não permanecem sempre com as mesmas posições. Os primeiros mudam a situação de acordo com a ação humana, e os segundos utilizam os movimentos ou jogadas para mudar as acumulações.

No jogo lúdico, ao contrário do jogo social, as genoestruturas não permitem jogadas para alterar as regras do jogo. O objetivo no primeiro é conflitante, mas igual para todos os jogadores. No segundo, o objetivo também é conflitante, mas diferente para os atores sociais. As genoestruturas, que são as regras muito estáveis determinantes do espaço do jogo social, atendem aos interesses particulares dos atores mais fortes, satisfeitos com a situação, que desejam a manutenção das mesmas. Por outro lado, há atores que desejam alterar as regras do jogo por não estarem satisfeitos com a situação em que se encontram.

A realidade em que vivemos, é muito mais complexa do que muitas vezes podemos percebê-la em seus fatos, eventos, ações, etc., que são os fluxos de produção social, correspondendo às capacidades acumuladas no sistema, que são as fenoestruturas.

Os atores, ao traçar suas estratégias e táticas, devem levar em consideração o que é possível nos planos dos fluxos de produção social, nas fenoestruturas e nas genoestruturas. Um pouco mais adiante, o autor aponta as opções que cada ator tem ao participar de um jogo:

- a) competir sícronicamente, aceitando as regras e considerando constantes as acumulações; nesse caso, o jogador assume como um dado as genoestruturas e as fenoestruturas iniciais;
- b) competir diacronicamente, aceitando as regras mas buscando modos de aumentar suas próprias acumulações e de deteriorar as de seus adversários, a fim de tornar-se capaz de desequilibrar, a nosso favor, os jogos seguintes; nesse caso, o jogador assume como constantes apenas as genoestruturas;
- c) revolucionar ou reformar o jogo, competindo, apenas no início, de acordo com as regras vigentes, mas guiados pelo propósito de alterar, também a nosso favor, as acumulações, até que a mudança das regras do jogo torne-se viável; nesse caso, tanto as genoestruturas como as fenoestruturas são variáveis, ainda que, no início, eu me submeto às genoestruturas; e
- d) enfrentar o jogo, combatendo desde o início fora de suas regras, usando todos os meios acessíveis na situação real; nesse caso, não participo do jogo e rejeito frontalmente as genoestruturas (MATUS, 1996a, p. 148-149).

Somente a última opção não se encaixa no jogo social democrático, em que as regras formam um dos limites de ação dos atores. A própria democracia trata das regras para que

ocorra a tolerância e a convivência entre os diferentes. Tais diferenças são marcantes numa Sociedade Pluralista Moderna, em que seus membros, com condições também diferenciadas, não participam e não são contemplados de acordo com seus méritos de produção econômica. A participação dos indivíduos é extremamente importante no jogo social para que possam interferir neste processo em seu favor. O Orçamento Participativo, entendido como possível estratégia do Governo municipal, encaixa-se na opção b) em que o ator-prefeito aceita as regras vigentes da democracia e do próprio jogo no qual está inserido, ou seja, as genoestruturas. No entanto, procura, por meio de estratégias, ter acumulações cada vez maiores do que os outros atores para poder ter um peso a seu favor, ou seja, possa ter governabilidade ou até ampliá-la.

Os atores são, sem dúvida alguma, os responsáveis pela produção do jogo social, mas, mesmo assim, eles têm limites de atuação, um dos quais é por meio do marco ético-ideológico. O outro diz respeito às instituições, que são as regras do jogo. Elas podem ser formais (leis) ou informais (valores e normas).

De acordo com Matus (1996a, p. 143-223), os atores estão sujeitos às regras do jogo social, as quais limitam o seu poder de atuação. Assim, cada ator atua na prática social de acordo com a genoestrutura, ou seja, com as regras que determinam o espaço do jogo. Elas são estáveis e, quando são alteradas, provocam mudanças significativas na História. Quando as regras permanecem inalteradas por um longo tempo, significa que existem atores com muito poder para que elas continuem do jeito que são. Em outros termos, tais atores controlam recursos e, com isto, conseguem manter a situação em favor dos seus interesses. São as genoestruturas que determinam os limites da existência das fenoestruturas, ou seja, são as regras básicas do sistema. As genoestruturas são produtos da ação dos atores sociais, que se constituíram por meio dos fatos importantes que trouxeram algum tipo de mudança.

Para um ator ter êxito em sua ação, é preciso que saiba identificar com clareza as regras do jogo em que o mesmo está sendo produzido, para que possa elaborar estratégia eficiente para atingir seu objetivo. É importante, é claro, além de saber quais são os limites impostos pelas regras, saber relacionar o seu poder com o objetivo que quer alcançar, ou seja, fazer a compatibilidade entre eles.

De acordo com Bobbio (1992, p. 68), regras do jogo, atores e seus movimentos estão estreitamente ligados, e acrescenta “[...] um jogo consiste exatamente no conjunto de regras que estabelecem quem são os jogadores e como devem jogar, com a consequência de que, uma vez dado um sistema de regras do jogo, estão dados também os jogadores e os movimentos que podem ser feitos.” Portanto, regras, atores e movimentos formam um todo. A liberdade de associação e a liberdade de opinião são princípios democráticos importantes para o funcionamento das regras do jogo. Além de garantir a presença dos diversos atores, permite também que estes tenham ações de livre escolha dentro do permitido.

Para que possamos viver juntos, iguais e diferentes, segundo Touraine (1999, p.16), é necessário que “[...] respeitemos um código de boa conduta, as regras do jogo social.”

São as regras que permitem a convivência entre desiguais; portanto, são responsáveis pela interação que ocorre entre os membros da sociedade.

De acordo com Matus (1996a, p. 107-120), podemos identificar a existência de processos diferentes no jogo social: os processos repetitivos e os processos criativos. Nos processos repetitivos, estamos limitados a descobrir leis, permitindo a predição e certo controle na ação. Já nos processos criativos, nos quais o cálculo é interativo, a criatividade está aberta, ou seja, o homem cria suas próprias possibilidades de não descobrir, mas de criar leis. De acordo com o autor, o que domina nos sistemas criativos é “[...] a relação iniciativa-resposta que, exceto em ações reflexas e rotineiras, gera juízos estratégicos e a ação interativa.” E mais adiante aponta que, nos sistemas sociais, “[...] há também os

comportamentos estáveis e, em certa medida, predizíveis, mas eles desempenham um papel secundário” (MATUS, 1996a, p. 107).

Portanto, o cálculo interativo refere-se à interdependência dos atores, já que nenhum atua sozinho e, sim, no sistema social. Em outros termos, um ator, com suas jogadas, provoca alterações e traz determinadas conseqüências para si e para os outros atores, e vice-versa. Destacando um pouco mais a respeito do cálculo interativo no jogo social, o autor acrescenta que:

As forças sociais estão obrigadas a um “cálculo interativo”. Em uma situação de conflito, a decisão mais eficaz de uma delas em relação a sua situação-objetivo depende de decisões incertas ou desconhecidas por parte das outras forças sociais opostas ou aliadas. A luta social só pode ser entendida como um cálculo interativo em que se estabelece a interdependência das decisões mais eficazes e o mútuo condicionamento das incertezas (MATUS, 1996a, p. 109).

Isto representa que o cálculo interativo é incerto. A incerteza está no fato de que um ator não conhece o plano do outro e, mesmo que tivesse acesso às informações do adversário, ela permaneceria, pelo fato de que o outro não escolhe um único plano e, sim, vários. Por isso, essa interação gera insegurança mútua entre os atores.

Os processos interativos podem ser: enumeráveis e predeterminados e não-enumeráveis e indeterminados em suas estruturas.

Os enumeráveis e predeterminados em sua estrutura apresentam as seguintes características principais: possuem regras fixas e preestabelecidas; os recursos de possibilidade estão dados e são finitos; obedecem a uma lei; a incerteza sobre o outro reverte sobre o próprio jogador que calcula sua estratégia; todo o sistema está controlado pelos jogadores; as estratégias possuem regras práticas. Exemplo: jogos lúdicos entre adversários com regras fixas e preestabelecidas.

Os não-enumeráveis e indeterminados em sua estrutura apresentam as seguintes características principais: os movimentos são infinitos e desconhecidos; não possuem lei de

geração; os recursos de possibilidades são indeterminados; os processos rotineiros e criativos estão subordinados à criatividade dos atores sociais; a incerteza sobre o outro é revertida para o próprio jogador e é agravada pelo contexto social; as estratégias são complexas e sua eficácia não está garantida. Exemplos: sistema social, Orçamento Participativo, etc.

Os processos criativos são os predominantes na Sociedade Pluralista Moderna, por isso, o ator tem de lançar mão da análise situacional, que, em síntese, consiste em levar o outro em consideração, ou seja, ter a preocupação das leituras e ações dos outros atores que estão envolvidos no jogo social e podem interferir em seus planos.

De acordo com Matus (1996b, p. 11-16), a complexidade do sistema social não será vista de forma igual entre os atores sociais. Cada qual terá uma visão e explicação e, logo, uma estratégia diferente do seu adversário para atingir seus objetivos. A melhor maneira para um ator avaliar a realidade, é a avaliação situacional. Com ela, o ator fica flexível para agir, uma vez que admite que se trata de um modo de ver a realidade e, portanto, deve ser diferenciado do modo que outros têm de vê-la, ou seja, cada um tem uma explicação para a mesma realidade. Cada ator avalia e lê a realidade de acordo com o papel particular que desempenha e de sua visão limitada conferida por este papel. Isso significa que cada ator possui um ponto de vista no jogo e uma observação da realidade que lhe permitem ver algumas coisas e lhe ocultar outras.

Em relação à capacidade de visão que cada ator possui, o autor complementa:

Assim o ator vê, observa e explica a partir de valores, ideologias e modelos teóricos muito particulares que estão pré-construídos em sua mente. Em outras palavras, o mundo do ator não está limitado pelas fronteiras do espaço físico em que vive, mas pelo tamanho do seu vocabulário e pelo alcance de seu posto de observação na prática social. A explicação do ator não nos diz como é o mundo, mas como o ator o vê. O ator observa e vê, de dentro do campo do jogo, com a cegueira e a compreensão que essa posição impõe, e condicionado pelo objetivo que persegue. Assim, é natural que o sinal de interesse com que cada ator explica, e o valor que atribui ao que distingue com seu vocabulário, condicione seu compromisso de ação no jogo e converta cada ator em um ator diferenciado dos outros (MATUS, 1996b, p. 12).

É exatamente por essa especificidade de cada ator em ver e explicar a realidade que cada um age de forma única. É desse fato que resultam as diversas explicações sobre a realidade. A singularidade dos atores é que permite o uso da estratégia, subordinada a um plano de atuação. O campo de visão de cada ator está ligado diretamente ao seu conjunto de informações, logo, da sua capacidade de conceituar. Portanto, cada um só consegue ver aquilo que compreende, o que significa que está dentro da sua capacidade de conceituar. Por outro lado, a leitura situacional envolve os interesses, valores e preconceitos de cada ator na sua explicação da realidade. Por isso, é difícil para um ator compreender a leitura que o outro faz da realidade.

A análise situacional pode ser entendida por outros meios e:

O próprio conceito de conflito obriga-nos a entender a realidade a partir de vários pontos de vista. Entender alguma coisa que nos afeta não é somar dados mas, sim, entender o modo como os dados adquirem significados segundo a minha visão e os meus preconceitos. Por isso, para cada ator social a realidade na qual vive é uma situação diferente (MATUS, 1996a, p. 149-50).

De acordo com Matus (1996a, p. 149-157), fazer análise situacional significa explicitar o outro ator. Dessa forma, explicar a realidade em que está inserido, é considerar a importância do outro ator, ou seja, considerar seu papel e suas explicações. Caso contrário, a análise fica prejudicada, fora do seu contexto. São as diferentes visões da realidade que conduzem os atores ao conflito, principalmente para a solução de problemas sociais. Isto ocorre porque cada um vê apenas a parte que lhe interessa ou, às vezes, possui um ponto limitado e que não o deixa ampliar o horizonte de visão.

Diante do que foi exposto em relação ao campo de visão das pessoas, é que surgem dificuldades de cooperação nas ações e, disto, resultam os problemas. Ao tratarmos de questões simples, surgem opiniões diferentes; pensemos, então, ao abordar a Sociedade Pluralista Moderna com toda sua complexidade no espaço municipal. Não é por menos que

surtem as divergências e os conflitos. Neste contexto, é que vamos analisar o Orçamento Participativo como possível estratégia de Governo no âmbito do espaço municipal. Portanto, como neste processo de participação envolve vários segmentos da população municipal, atores e cidadãos com o regime democrático, permitindo a tolerância entre os desiguais em recortes espaciais especiais, constituindo território, consideramos o processo do Orçamento Participativo como sendo o próprio jogo social em escala menor, ou seja, limitado pelo espaço municipal com suas próprias regras. O jogo social não é linear, mas possui uma história marcada pelos seus integrantes, seja pelos atores da sociedade civil, seja pelos atores da esfera governamental no que se refere especificamente à participação da população na gestão pública municipal.

Participação na Gestão Pública Municipal

De acordo com Daniel (1994, p. 23), a participação na gestão pública surgiu na segunda metade da década de setenta, motivada por experiências inovadoras na área das gestões públicas municipais, como o exemplo de Lages-SC, e também pelas experiências dos movimentos sociais específicos de alguns municípios do Estado de São Paulo, como destaques os conselhos de saúde na Zona Leste de São Paulo, os conselhos populares do orçamento de Osasco e a Assembléia do Povo de Campinas. Tais experiências participativas multiplicaram-se. Iniciativas de Governos locais e ações desenvolvidas por movimentos sociais contribuíram para esse desenvolvimento.

Na mesma direção, Bava (1994, p. 3-7) destaca que o interesse pela discussão da democracia e do poder local está em identificar os processos de mudanças que têm ocorrido nos últimos anos no País. Entre eles, destaca-se: o intenso processo de urbanização pelo qual o Brasil vem passando e a estagnação do crescimento econômico a partir da década de oitenta, acarretando um empobrecimento da população devido à concentração de renda, favorecendo a

elite. E, por último, a centralização política em níveis federal e estadual, moldada no período da ditadura militar com o objetivo de sustentar um modelo de desenvolvimento fundado na idéia do “Brasil Potência”.

Com o processo de democratização brasileiro, novos atores sociais e políticos surgiram a partir da década de setenta. Os destaques são as comunidades eclesiais de base, das oposições sindicais, das associações de moradores que, aos poucos, alcançaram uma abrangência maior, ou seja, inseriram-se em nível nacional na luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores da população com baixa renda.

A questão social: transporte, habitação, saúde, lazer, cultura, salário, representam as demandas da população com renda familiar baixa, que se tornou o centro do debate no País com as transformações ocorridas no cenário político brasileiro, ou seja, a democratização.

Os movimentos sociais estão avançando no Brasil. Atualmente, os diversos segmentos da sociedade civil apresentam propostas, negociam e apontam alternativas para os diversos temas de seu interesse. Em tempos anteriores, os movimentos sociais deixavam por conta do Estado as soluções de suas reivindicações.

Mais adiante, o autor trata da transformação do Estado no plano do poder local e mostra que:

A transformação do Estado no plano do poder local, significa, retirá-lo do controle das elites, das oligarquias, de guetos familiares que detêm o poder econômico e que durante décadas, se apropriaram do espaço público das prefeituras em proveito próprio. Na medida em que emerge uma representação política popular e democrática ocupando a prefeitura, torna-se possível reverter este significado da apropriação privada da administração municipal no que diz respeito à garantia dos serviços públicos prestados à população e também no que se refere à democratização das relações entre as prefeituras e a sociedade local (BAVA, 1994, p. 7).

Verifica-se que houve mudanças nas relações da prefeitura com a sociedade: num primeiro momento, a relação estava centrada nas camadas mais ricas e, num segundo, a relação dá-se com as camadas de renda mais baixa. Isso demonstra que, tanto no primeiro

quanto no segundo caso das relações, não importa com qual camada da população ela esteja acontecendo, trata-se de estratégias para o ator-prefeito manter ou ampliar a sua governabilidade. Em outros termos, o Governo municipal não pode exercer seu mandato isolado da sociedade, este tem de ter apoio desta, se não total, pelo menos parcialmente, que são as camadas sociais ou outros atores sociais.

De acordo com Villas-Bôas (1994, p. 55-57), o poder local sempre se revestiu de práticas clientelistas, autoritárias ou populistas, fazendo das prefeituras um espaço público privatizado em benefício de uma minoria. Para romper com essa prática, a autora sugere a conquista de ampla adesão à participação direta na gestão, abrindo espaços, criando canais, gerando processos participativos dos distintos setores sociais.

Em nossa análise, fica claro que é mediante a participação da população o caminho fundamental para romper com algo que já estava sedimentado. Assim, é preciso que o ator-prefeito busque apoio em outras camadas da sociedade, pelas quais, sem dúvida, não foi apoiado durante sua campanha. Então, buscar a participação da população de baixa renda e seu apoio significa, em linha geral, que tal Governo não deseja permanecer isolado, já que não recebeu apoios dos grupos econômicos de maior expressão municipal. Em outros termos, abrir canais de participação no Estado local para a população, significa um meio para que esta dê sustentação necessária ao mandato do Governo municipal.

Retratando um pouco mais a respeito dos laços entre prefeitura e população, a autora nos aponta que:

[...] nos canais institucionais plurais, no embate entre os diferentes setores sociais em que se travam disputas de interesses, que se constrói uma leitura da realidade global do município. Aí pode-se estabelecer parâmetros para o que é de interesse público, superar o corporativismo, o regionalismo e romper com o caráter pessoal que sempre marcou as relações como o poder municipal (VILLAS-BÔAS, 1994, p. 57).

Fica claro com a citação que o ator-prefeito, que abre canais de participação para a população, obtém apoio desta. Portanto, superar o corporativismo, o regionalismo e os

interesses particulares, sem a presença marcante da participação da população, seria quase impossível. Por outro lado, o Governo que não se apóia na participação da população e que não se entrega às práticas privadas do poder público, seria capaz de manter-se em seu Governo? É nesse aspecto que colocamos o Orçamento Participativo como uma possível estratégia de cooperação de Governo para manter ou até ampliar sua governabilidade.

O Orçamento Participativo não é o único canal disponível entre população e Governo local, mas é uma das formas de participação reconhecida internacionalmente, inclusive Porto Alegre-RS, foi “[...] uma prática premiada pela ONU em 1996” (PIRES, 2001, p. 52).

Para Benevides (1994, p. 15), a possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia. Então, podemos concluir que, falar em participação da população nos Governos municipais, pressupõe-se o regime democrático, sem o qual não seria possível tais participações. Por isso, é compreensível que o processo de participação da população se tenha iniciado com a crise da ditadura militar e se firmado no cenário nacional com o processo de democratização do País. Foi neste contexto descrito que surgiu a participação da população no Governo local e, conseqüentemente, o Orçamento Participativo.

De acordo com Pires (2001, p. 38-88), o Orçamento Participativo, especificamente, tornou-se proposta nacional na década de oitenta por alguns segmentos políticos. Tiveram como inspiração as tentativas municipais de planejamento participativo as quais surgiram de meados da década de setenta para o final da década de oitenta. O Orçamento Participativo foi testado em poucas prefeituras na década de oitenta. Tais experiências não foram muito divulgadas. Nas eleições municipais de 1996, muitas lideranças políticas adotaram o Orçamento Participativo como proposta. Atualmente, aproximadamente 70 municípios brasileiros adotam o Orçamento participativo.

O Orçamento Participativo não possui um modelo único a ser seguido, podendo ser baseado em vários procedimentos metodológicos. Até mesmo uma prefeitura pode mudar o seu modelo durante um longo período de acordo com as circunstâncias. A forma como a cidade está organizada, pode interferir no modo como os cidadãos participarão do processo. Ou seja, num município com predominância da população rural, as reuniões irão ocorrer nas residências e no trabalho das pessoas. Num local com predominância da população urbana, a cidade pode ser dividida em zonas por densidade demográfica e escolher o melhor local para as reuniões. Fazer orçamentos regionais e depois somá-los, talvez fosse a melhor opção para uma metrópole. Já para um local que possui um núcleo urbano pequeno e baixa densidade demográfica rural, a prefeitura pode tornar-se o lugar para as discussões dos grupos. Trataremos a seguir de esclarecer alguns pontos do Orçamento público, para depois relacioná-lo com o Orçamento Participativo.

Orçamento Público

O termo orçamento está presente na vida de todas as pessoas e em diversas situações e dimensões diferenciadas, como nas famílias, no dia-a-dia das empresas, nos Governos, etc. O orçamento aqui tratado não se resume apenas no cálculo de estimativa de custo ou preço de um bem ou serviço. Trata-se de um todo que envolve receita e despesa. O Orçamento Público está ligado ao campo das finanças. O Orçamento Público será desenvolvido com base em Pires (2001, p. 4-104), que afirma: “em geral se pensa o orçamento em termos financeiros (receita e despesa em dinheiro, resultando em equilíbrio, déficit ou superávit), mesmo que nada impeça que seja feito para gerir recursos que não se expressem monetariamente”(PIRES, 2001, p. 4).

O Orçamento Público contém inúmeros aspectos que são: do ponto de vista da estrutura, em que o Governo pode estimar a receita e prever as despesas para o futuro; um instrumento de planejamento que serve para controlar os recursos financeiros do Governo; é

um ato legal, no nosso caso, uma lei municipal, na qual o Legislativo autoriza o Executivo, o próprio Legislativo e demais autarquias a fazerem despesas e obterem receitas; decisões políticas que incidem na arrecadação e na aplicação dos recursos, e, por último, uma intervenção do Governo na economia.

Devido as suas características próprias, o Orçamento Público é colocado como instrumento técnico-político e não puramente técnico. Ou seja, leva-se em consideração os conceitos técnicos e suas implicações, mas também o poder político, no campo das negociações, influências e decisões dos atores envolvidos no jogo.

O Orçamento Público surge como um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo. Objetiva-se com isso controlar os gastos e diminuir o risco de desperdício e de corrupção. O Orçamento-Programa, entendido como uma técnica de planejamento financeiro, surgiu na medida em que o Governo ampliou sua área de atuação, necessitando aprimorar suas técnicas de gestão. O Orçamento-Programa, que originalmente foi denominado de Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação, introduzido nos Estados Unidos da América, no final da década de cinquenta, sob a denominação de PPBS (Planning, Programming and Budgeting System), que visa à integração do planejamento-orçamento, quantificação de objetivos e fixação de metas, relações insumo-produto, apresenta alternativas programáticas, acompanhamento físico-financeiro, avaliação de resultados e gerência por objetivo. Ele busca, por meio das informações, tornar claro os objetivos e os meios destinados a atingi-los. É considerado como uma politização da técnica, ao ser inserido no plano do Governo em que os objetivos traçados são resultados das forças provenientes da sociedade e como uma tecnicização da política ao procurar ser um instrumento de gestão racional, possibilitando eficiência e eficácia para as decisões políticas. É um instrumento importante de transparência e participação democrática entre Governo e população, sendo necessário sua utilização na prática de elaboração do orçamento participativo. No Brasil,

infelizmente, tornou-se mais um instrumento burocrático sem muito significado pelo seu mau uso, ficando desprestigiado atualmente.

O Orçamento Público é um instrumento da democracia representativa, pelo fato de que, na sua elaboração, opiniões pessoais, partidárias e grupais se manifestam em propor gastos aos recursos disponíveis. O Executivo, após elaborar uma proposta de orçamento, encaminha ao Legislativo em que a mesma pode receber emendas aditivas, supressivas ou modificativas, de acordo com os interesses específicos dos diversos atores em disputa. Aprovado, o orçamento é lei, sendo regra para a arrecadação e destino do dinheiro público. Só pode ser alterado por outra lei. Mais adiante, o autor mostra-nos a evolução do orçamento em que:

[...] A passagem do Orçamento Tradicional para o Orçamento-Programa representou uma conquista dos poderes Públicos rumo à melhoria técnica do processo orçamentário. Por seu turno, o Orçamento democrático, representou uma melhoria política: o planejamento passa a levar em consideração as aspirações, avaliações e visões de um grupo de atores políticos mais amplos. Senadores, deputados e vereadores passam a ter vez e voz nas decisões sobre receita e despesa do governo (PIRES, 2001, p. 35).

O Orçamento Participativo é mais um passo no aperfeiçoamento político do Orçamento Público. Com ele, a sociedade civil assume papel importante referente às decisões sobre finanças e políticas públicas, juntamente com os elementos que já integravam o orçamento. O seu uso não requer o abandono das técnicas do Orçamento-Programa ou do Orçamento democrático. Em suas características e metodologias, só não é compatível com o Orçamento tradicional.

A seguir, apresentaremos as etapas do Orçamento público municipal e em qual deste pode ocorrer o Orçamento Participativo. As etapas são: **a) preparação e conexão com o planejamento; b) elaboração do orçamento; c) tramitação legislativa; d) execução orçamentária, e e) fiscalização das contas:**

a) Preparação e conexão com o planejamento: esta é a fase em que se definem as bases da peça orçamentária. Para isto, levam-se em conta as diretrizes do planejamento da prefeitura, os aspectos legais, os dados conjunturais e o relacionamento entre Legislativo-Executivo. Dessa etapa, saem: 1) O Plano Plurianual, lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por quatro anos. 2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), lei que precede a Lei Orçamentária Anual, definindo as diretrizes gerais para a sua elaboração. Ambas são exigidas pela constituição para determinados municípios com um certo número de habitantes, são de iniciativa do Executivo e obedecendo aos prazos e requisitos da Lei Orgânica do Município, devem ser aprovadas pela Câmara de Vereadores. Definição de quais obras em andamento terão prioridades em relação às novas; que os salários do funcionalismo vem antes de outras despesas, regras para adquirir empréstimos, etc, são alguns exemplos tratados nestas leis. Inclusive, a Lei de Diretrizes Orçamentária pode conter artigos para a participação da população na elaboração das prioridades.

b) Elaboração do Orçamento: trata-se de prever receita e despesa, traçar a política financeira e o plano de trabalho do Governo. Este pode ser elaborado de várias formas, ou seja, pelo prefeito isolado; o prefeito, com sua equipe, ou ainda abrir espaço para um número maior de pessoas para contribuir com suas reflexões. Nesta etapa, elabora-se a estimativa das receitas; projeta as despesas por área, por órgão, etc.; traça a política tributária e financeira; estrutura programas e projetos de investimento, etc. Tudo isso dentro dos princípios da lei.

c) Tramitação Legislativa: após a conclusão do Projeto de Lei, este segue ao Legislativo, onde será analisado pelas Comissões, discussão em plenário, sugestão e votação de emendas e deliberação. Assim, a peça orçamentária proposta pelo Executivo pode sofrer alterações pelo Legislativo.

d) Execução do Orçamento: após ter sido votado e tornado lei no final do ano, o Governo só executará o Orçamento no ano seguinte. Nesta fase, o autor esclarece que:

[...] o Poder Executivo, através de seus diversos órgãos, procederá, autonomamente, à arrecadação dos tributos e demais receitas, com base na lei, e fará as despesas previstas, sob fiscalização do Legislativo que em caso de alteração nas receitas ou despesas (um pedido de suplementação de verbas, por exemplo), atua no sentido de receber, apreciar e decidir sobre as propostas de alteração feitas pelo Executivo, salvo nos casos alcançados pelo limite de suplementação por decreto autorizada na lei Orçamentária (PIRES, 2001, p. 102).

e) Fiscalização das contas: na seqüência, o autor ainda enfoca, que ao final do exercício “[...] e confeccionados todos os demonstrativos contábeis previstos em lei, as contas do governo são apreciadas por um Tribunal de Contas [...]” (PIRES, 2001, p. 102). No nosso caso, um Tribunal de Contas do Município, que “[...] emite parecer pela sua aprovação (integral ou parcial) ou reprovação[...]” (PIRES, 2001, p. 102). O Legislativo vota este parecer, sendo ou não acatado. Em caso de não-aprovação, os membros responsáveis pela execução do Orçamento respondem pelas conseqüências. Em certos casos, pode até chegar à cassação ou inelegibilidade do prefeito.

Todas as etapas aqui tratadas fazem parte do processo orçamentário tradicional, ou seja, quando não houve participação da população em nenhuma destas etapas. Isso significa que para que haja participação da população, é preciso abrir canais para este fim em uma ou mais dessas etapas do processo anteriormente descrito. A seguir, mostraremos em que etapa o prefeito pode dar abertura para que a população participe do orçamento e que medidas devem ser tomadas e também as linhas gerais do Orçamento Participativo.

Orçamento Participativo

A principal diferença entre um município que adotou o Orçamento Participativo dos que não o adotaram, está na participação da população no processo do Orçamento Público.

Lembrando que não existe um modelo único de Orçamento Participativo e que cada local implanta o seu levando em conta as características gerais do município, ou seja, as características do lugar.

A abertura para a participação da população no Orçamento Público pode ocorrer em uma ou mais das etapas seguintes, que já foram anteriormente explicitadas: **1) Fase de confecção do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias; 2) Fase da elaboração do Orçamento; 3) Tramitação Legislativa, e 4) Execução Orçamentária.** Mas o sucesso da participação não será o mesmo em cada um destes momentos, como nos aponta Pires (2001, p. 90-105):

1. Fase de confecção do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias: é possível a participação da população nesta fase, mas requer profissionais bem preparados para o trato com a questão, o que exige do Governo local investimentos em: cursos, palestras e outros meios para o devido entendimento do assunto. Caso isto não ocorra, a intensidade e a qualidade da intervenção da população tende a diminuir.

2. Fase da elaboração do Orçamento: ao abrir espaço para a participação na fase de elaboração orçamentária na escolha de prioridades, o prefeito terá de estar atento aos outros submomentos nesta fase, além daqueles já mencionados anteriormente na elaboração do Orçamento Público. Os submomentos são: **preparar os agentes envolvidos:** aqui incluem-se os membros do Governo, funcionários públicos e as lideranças da comunidade. Estes, necessitarão de capacitação para que possam participar nas diversas fases de elaboração do Orçamento do município. Os meios para a capacitação são os cursos, seminários, debates, etc.; **criação de clima:** trata-se de procurar envolver o poder público e a população nas discussões e tarefas. Isto pode ser feito por meio de atividades culturais e de lazer nos bairros, comunicação pelo rádio, TV e jornais locais e outros meios de comunicação; **mobilização:** é o momento de estabelecer as regras e os canais de participação da população, além do esforço

conjunto, Governo e população, para garantir o acesso das pessoas aos eventos, com suas sugestões, críticas, reivindicações, avaliações, etc.; **síntese das decisões do processo participativo e compatibilização com as propostas do Governo:** refere-se em estabelecer quais decisões deverão fazer parte da peça orçamentária. Algumas serão exclusivas do Governo, outras da população e outras no rateio; **elaboração da peça orçamentária:** neste momento levam-se em conta as decisões e os encaminhamentos legais e técnicos previstos, e, por fim, o **encaminhamento ao Legislativo:** que consiste em entregar o projeto aos vereadores. Esta é a fase em que a participação acontece com mais intensidade e êxito por parte da população.

3. Tramitação Legislativa: nesta fase, pode ou não abrir-se para a participação da população, mas as dificuldades para tal são maiores e a possibilidade de sucesso é menor; principalmente se não foi feito todo um preparo anterior a esta fase. Normalmente, há participação da população nesta fase como uma seqüência das anteriores e não simplesmente de forma isolada. Há locais em que são criadas comissões para acompanhar e pressionar os vereadores para a aprovação da Proposta Orçamentária que ajudaram a elaborar nas fases anteriores.

4. Execução Orçamentária: a participação da população pode acontecer durante esta fase, desde que seja de interesse do prefeito. Para viabilizar tal mecanismo, o Executivo pode usar a prestação das contas públicas em períodos previamente determinados ou não, ou assegurar que uma comissão de pessoas, criada especificamente para isto, fiscalize a evolução das receitas e despesas, ou combinar as duas opções. Ao permitir a participação da população nesta fase, o prefeito estará colocando suas contas à fiscalização no dia-a-dia. Isto não impede, nem anula a ação de fiscalização do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo. Esta fase é importante, pois é nela que a população vai constatar se o que foi discutido e se aprovado tornará algo concreto de fato.

Antes de qualquer coisa, é preciso ressaltar que a participação da população na administração pública municipal, assim como o Orçamento Participativo, faz parte de um projeto maior que é sem dúvida o projeto de Governo, ou seja, o ator-prefeito, antes mesmo de ganhar as eleições, já possui as diretrizes que o seu Governo vai permear. Isso não impede que em determinado local o prefeito seja pressionado a implantá-lo pela população organizada. A seguir, apresentaremos o Orçamento Participativo e seus mecanismos.

As informações aqui tratadas foram baseadas no Orçamento Participativo do Governo do Distrito Federal (1998-1999) e nos Orçamentos Participativos das Prefeituras Municipais de: Belo Horizonte-MG (2000, 2002a, 2002b, 2002c, 2002d, 2002e, 2002f), Campinas-SP (2002a, 2002b, 2002c, 2002d, 2002e, 2002f, 2002g, 2002h, 2002i), Porto Alegre-RS (1996, 2002a, 2002b, 2002c, 2002d, 2002e) e Recife-PE (2002), além de outras experiências que foram consultadas. Além de tais experiências, pautamos-nos também nas contribuições de autores que relatam alguma experiência, como autores que tratam do assunto de forma teórica, entre os quais destacamos: Genro (1999), Pires (2001), Dutra (2001) e Sánches (2002).

As prefeituras que vão implantar o processo do Orçamento Participativo realizam antes um estudo a respeito do assunto mediante materiais publicados por diversos autores ou das experiências bem-sucedidas realizadas em algumas prefeituras no País. Há também Governos que contratam equipes com experiência no assunto ou institutos especializados. Nas prefeituras em que o Orçamento Participativo já está implantado, a preocupação é em avaliar o seu desempenho do ano anterior. Nesta revisão que ocorre entre população e Governo, podem surgir mudanças importantes na sua parte formal, que rege o seu funcionamento, nos seus mecanismos de participação e de distribuição de recursos, etc. Com base nessas avaliações realizadas do ano anterior, propicia-se o aprimoramento constante nos procedimentos metodológicos do Orçamento Participativo do lugar.

O Orçamento Participativo a ser implantado ou executado num município segue determinados procedimentos metodológicos, que são variáveis e específicos de um lugar para outro, mas, em linha geral, procura-se uma decisão em conjunto entre prefeitura e população na elaboração e execução da implantação do mesmo. Um grupo ou comissão é escolhido para coordenar e executar as tarefas práticas deste processo, algo importante para o bom êxito do mesmo. Os membros dessa equipe, e como ela deverá desempenhar suas funções para atingir seu objetivo, que é a elaboração da peça orçamentária, são decididos entre os envolvidos e interessados neste assunto. Outra preocupação antes da implantação do Orçamento Participativo é em relação à divisão do município. Esta tem como objetivo facilitar a participação das pessoas, permitindo que o local das reuniões fique próximo das residências. Outra contribuição desta divisão é que se façam reuniões com um número viável de pessoas, ou seja, não seria possível realizar reuniões com toda a população do município interessada, em um único local. Dessa forma, permite-se que a população daquela área dividida em setor geográfico realize um levantamento satisfatório das suas carências, uma vez que são moradores da mesma. A quantidade de partes desta divisão e os critérios adotados para tal são variáveis de um lugar para outro. Mesmo porque as especificidades da geografia do lugar, as características econômicas, sociais e culturais são únicas. Em geral, há uma discussão entre prefeitura e população para chegar-se a um acordo satisfatório a respeito do assunto. Em alguns municípios, além das reuniões realizadas por setor ou “região”, existe também a divisão por temas, chamadas de reuniões temáticas. Os temas, na maior parte das vezes, são de âmbitos sociais, como, por exemplo: educação, transporte, saneamento básico, cultura e habitação, entre outros. Os temas também são variáveis de um lugar para outro, e a quantidade maior ou menor de temas e seu grau de abrangência dependem das características das áreas em questão e das exigências da população. É preciso ressaltar que a forma de participação da população, as competências que irão assumir, os cargos que poderão ser

criados, quem poderá ocupar estes cargos, que tipos de intervenção poderão ser feitas, entre outras tantas atribuições que competem à população e mesmo para as equipes do Governo, são todas previstas e formalizadas com regimento interno. Portanto, o funcionamento do Orçamento Participativo obedece a regras, e as mesmas, para serem alteradas, seguem alguns critérios. A população é informada com antecedência a respeito das regras do funcionamento deste. Outro elemento importante nesta discussão orçamentária é o prazo, ou seja, a participação da população, com seus levantamentos de carências, definição de prioridades compatibilização com as propostas do Governo local, entre outras coisas, devem estar de acordo com a Lei Orgânica do Município no que diz respeito à data de entrega do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara Municipal. Para cumprir essa exigência legal, os municípios elaboram um calendário em que as atividades do ano são previstas. Dessa forma, as datas das reuniões, a pauta, o local em que serão realizadas podem ser conhecidos antecipadamente, facilitando o desenvolvimento do processo de participação, discussão e decisão. Em virtude destas características é que consideramos o Orçamento Participativo como sendo o próprio jogo social em escala do espaço municipal. A seguir, mostraremos a dinâmica e o funcionamento do Orçamento Participativo.

A apresentação aqui elaborada não é uma regra geral para o funcionamento do Orçamento Participativo, ou seja, cada município, com suas especificidades, com as discussões entre Governo e população, estabelecerá a melhor forma deste. Portanto, os elementos aqui presentes generalizam o processo e podem ser encontrados nos municípios modelos bem distintos do apresentado. O número de rodadas¹ de plenárias é planejado de acordo com os responsáveis locais, levando-se em conta as características dos mesmos. Em nossa apresentação, optamos por quatro rodadas, porque consideramos que é um número capaz de explicitar todo o processo do Orçamento Participativo.

¹ O termo rodada corresponde a cada etapa de reuniões que ocorrem nos setores geográficos do município.

Primeira rodada

Esta etapa do processo inicia-se no começo do ano, sendo que o mês é determinado de acordo com o calendário de cada município. Podem ser realizadas plenárias públicas por setores geográficos e por plenárias temáticas, caso o local tenha optado também pela segunda. Para que a população participe, há um trabalho de preparação que consiste em informá-la através dos diversos meios de comunicação, a respeito do local da reunião, a pauta da mesma e outras informações pertinentes. A participação é aberta ao público em geral, independentemente de pertencer ou não a alguma entidade. Nas prefeituras em que o Orçamento Participativo já está implantado, a preocupação nesta fase é prestar conta, por escrito, da situação dos investimentos, além de apresentar o regulamento do Orçamento Participativo em vigor que, em geral, determina as regras básicas de funcionamento, da composição e atribuições de cargos, dos critérios de distribuição dos recursos e dos critérios do levantamento das prioridades, entre outros aspectos. Já nas prefeituras em que o Orçamento Participativo está em fase de implantação, além de mostrar o regulamento, existe a preocupação de esclarecer o público presente sobre a importância da sua participação e outras informações para que o mesmo possa ter noções de Orçamento Público. Os meios para transmitir tais informações são variáveis: projeções, teatros, palestras e boletins são alguns exemplos. Aproveita-se esta primeira rodada para preparar a seqüência do processo, ou seja, fazem-se convites para a segunda rodada, apresentando-lhes a pauta, local e data da próxima reunião. Em geral, o segundo momento procura definir as prioridades dos setores. Existem municípios que elegem os delegados nesta primeira etapa, outros, na segunda.

Segunda rodada

O período de ocorrência desta fase ainda é no primeiro semestre, mas o mês vai depender se o município realizou ou não rodadas intermediárias entre a primeira e segunda

rodadas. Os critérios e os métodos de participação são os mesmos da primeira etapa. A pauta da segunda rodada de plenárias, assim como na primeira, é definida por cada município segundo seus critérios e necessidades. Em linha geral, procura-se nesta fase eleger os Delegados, caso isso já não tenha ocorrido na primeira etapa, na qual a população recebe material explicativo contendo os procedimentos para a escolha dos Delegados e suplentes, seu papel e responsabilidade. O critério de escolha é a proporção de Delegados por número de participantes, que é variável de um local para outro, e as competências dos mesmos dependem do seu regimento interno.

São eleitos também os conselheiros titulares e seus suplentes. A forma de escolha, o número e as atribuições dos conselheiros são de acordo com o regimento interno de cada município para este fim. A população e o Governo elegem e hierarquizam as prioridades das “regiões”. Existem critérios para determinar quais investimentos são mais importantes. Estes são específicos de cada localidade.

Terceira rodada

Nesta fase, que ocorre aproximadamente entre agosto a setembro, a população já escolheu suas prioridades em plenárias realizadas nas “regiões.” A partir desta fase, a população delega representação aos conselheiros eleitos anteriormente. Esta representação delegada aos conselheiros pode ser revogada pelos mecanismos previstos pelo regimento interno de cada localidade. O Governo, levando em conta as prioridades escolhidas pela população, suas receitas, as despesas e seus investimentos, apresenta uma proposta orçamentária ao conselho do Orçamento Participativo. Este faz um exame detalhado da proposta nos programas de serviços e investimentos, tendo como parâmetro as prioridades escolhidas nas regiões, plenárias temáticas e Governo. Após discussão, deliberação e

aprovação, o Conselho do Orçamento devolve a proposta Orçamentária ao executivo para redação final a ser enviada à Câmara de Vereadores.

Quarta rodada

A data para entregar a Proposta Orçamentária ao Legislativo é variável de acordo com a Lei Orgânica do Município, mas, em geral, ocorre no mês de setembro. Após a entrega da Proposta Orçamentária à Câmara Municipal, a tarefa dos membros do Orçamento Participativo é acompanhar a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária até a sua votação. O objetivo dessa tarefa é defender, através de pressão, a aprovação integral da Proposta Orçamentária, uma vez que os vereadores podem alterar esta proposta com emendas. Os vereadores discutem e votam a Proposta Orçamentária para o próximo exercício financeiro, que é o período que corresponde à execução orçamentária. No Brasil, o exercício financeiro abrange o período de janeiro a dezembro.

Com base na Proposta Orçamentária entregue à Câmara Municipal, membros do Governo e da população elaboram e deliberam o Plano de Investimento do exercício seguinte. O Plano de Investimento consiste na distribuição dos recursos para as “regiões” do município, de acordo com os critérios estabelecidos em cada localidade. Por fim, cabe aos membros do Orçamento Participativo fiscalizar todas as etapas de execução dos investimentos, desde a licitação até a sua conclusão. Caso seja identificado algum desvio, denunciam aos órgãos competentes e exigem as providências necessárias. Para facilitar o desenvolvimento e melhor acompanhamento do processo, é elaborado um calendário, no qual constam as principais atividades do Orçamento Participativo.

Na seqüência, o Quadro 1 ilustra, de maneira resumida, as principais atividades específicas e o seu período de ocorrência em relação ao Orçamento Participativo. Aqui também é preciso deixar claro que cada localidade elabora o seu calendário e que o mesmo a ser apresentado não é regra para os municípios.

Quadro 1**CALENDÁRIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

PERÍODO	ATIVIDADES
1ª RODADA	
Fevereiro/março	Debate político interno, ou seja, prefeito, equipe de Governo e funcionários públicos discutem e conhecem mais a respeito do tema, caso seja o primeiro ano de implantação do processo.
Março/abril	Divulgação do local, data e pauta da reunião; Prestação de contas do Plano de Investimento anterior; Informações sobre Orçamento Público; Apresentação de critérios e métodos em vigor; Eleição de delegados.
2ª RODADA	
Maiο/junho/julho	Eleição dos conselheiro; Discussão e escolha das prioridades temáticas; Escolha de obras nos setores geográficos
3ª RODADA	
Agosto/setembro	Elaboração da Proposta Orçamentária pelo Governo; Análise da Proposta Orçamentária pelos conselheiros; Redação final da Proposta Orçamentária; Envio da Proposta Orçamentária à Câmara Municipal.
4ª RODADA	
Outubro/novembro/ dezembro	Acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei no Legislativo; Elaboração do Plano de Investimentos; Fiscalização da execução dos investimentos.

O Orçamento Participativo anteriormente apresentado possui dispositivos legais no Brasil, os quais possibilitam a sua existência, permitindo que a população participe na gestão ou fiscalização pública do mesmo. Tais mecanismos estão previstos na atual Constituição Federal do Brasil, que permite esta inovação.

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, os municípios brasileiros passaram a assumir responsabilidades maiores na implementação de políticas públicas. A Constituição Federal (1988, p. 3, 30-33), dispõe de vários mecanismos que possibilitam a participação da população na gestão ou fiscalização pública.

O artigo 1º parágrafo único diz que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou de forma direta, nos termos da Constituição. Ela prevê a participação direta da população, como é o caso do Orçamento Participativo.

O capítulo IV artigo 29 inciso X diz da cooperação das associações representativas no planejamento municipal. O inciso XI do mesmo artigo reza sobre a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

O artigo 31 parágrafo 3º diz que as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

O Orçamento Participativo é um canal de participação da população na gestão pública do espaço municipal, inserido neste contexto da Constituição Federal anteriormente citado. Apesar de recente e de pouca abrangência nacional pelo número reduzido de municípios que o adotaram, tem apresentado contribuições significativas. Por outro lado, o Orçamento Participativo, apesar do seu reconhecimento como política pública inovadora na gestão do espaço municipal, não é um fato isolado, ou seja, no âmbito da cidade, especificamente, avanços e desafios permeiam a reforma urbana. A seguir, vamos apresentar os resultados da

pesquisa feita por Ribeiro (1995) na análise das Leis Orgânicas dos 50 maiores municípios do Brasil, que, de certa forma, registram um projeto de reforma urbana que está em gestação.

Exemplos de Leis Orgânicas Municipais

De acordo com Ribeiro (1995, p. 107-155), é diante do atual quadro de revolução tecnológica, da globalização de mercados, da volatilização da produção e da crise fiscal constante, que os governantes têm a difícil escolha entre eficácia e justiça social. É neste contexto que se apresenta a governabilidade. E o autor acrescenta que:

As dificuldades para implantar as reformas nessa direção impedem que o governo seja transformado no *bom governo*, capaz de implantar e gerir políticas focalizadas e compensatórias que aliviem a pobreza. É necessário reformar os aparatos de gestão pública, descentralizando o processo decisório, simplificando a normatividade, aumentando a capacidade gerencial dos técnicos. É igualmente necessário reformar o sistema político para dotá-lo de mecanismos que quebrem a dinâmica clientelística, reprodutora de práticas políticas descomprometidas com a eficiência. Em suma, é necessário reinventar o governo e implantar a política de resultados (RIBEIRO, 1995, p. 108, grifo do autor).

Segundo Ribeiro (1995, p. 108), parece que, no Brasil, estamos diante de outra realidade em relação às reformas que deveriam ocorrer no País, ou seja, o caminho que está sendo percorrido a partir da Constituição de 1988, é o inverso do proposto. Os dados que serão apresentados referem-se à pesquisa elaborada pelo autor na análise das leis orgânicas dos 50 maiores municípios do Brasil, como já mencionamos anteriormente.

Há uma concordância geral referente ao caráter conservador da política social brasileira, que apresenta os seguintes pontos: promover a proteção social com a inserção do mercado de trabalho e não ao direito de cidadania; o acesso à proteção social se dá por meio de privilégios e não de forma universal, e o grau de redistributividade que é baixo. Na década de oitenta, surgem propostas para transformar este modelo, as quais tiveram grande influência no processo constituinte de 1988. Na constituição de 1988, houve mudanças em relação à política social aproximando do caráter institucional-redistributivo.

Da mesma forma que houve manifestações em favor das mudanças na política social brasileira, houve também grandes discussões com vários segmentos da sociedade para a reforma urbana. Na agenda da reforma urbana defendida pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, constavam: a gestão democrática e participativa da cidade, descentralização inter e intragovernamentais do processo decisório, tendo como resultado uma democracia semidireta com a intenção de corrigir as falhas do sistema da democracia representativa; distribuir renda e terra na cidade por meio do poder público beneficiando a população de baixa renda; inverter as prioridades na alocação dos recursos públicos, enfocando as despesas sociais em contraposição à sustentação da reprodução do capital da cidade, permitindo a universalização do direito urbano, que significa acesso aos serviços e equipamentos coletivos.

De acordo com Ribeiro (1995, p. 115), a proteção social está representada em boa parte das 50 leis orgânicas analisadas, garantido direitos sociais e direitos urbanos. Entre eles, aparecem: conteúdo referente aos direitos e garantias fundamentais; proteção especial aos idosos e às crianças e adolescentes; proteção aos deficientes; proteção à família; proteção aos carentes; conteúdo referente aos direitos da mulher. É preciso destacar que tais direitos aparecem de forma diferenciada nas leis orgânicas, ou seja, alguns aparecem mais e outros menos no total dos municípios, realizada a pesquisa. Dois destaques aparecem neste levantamento: um é referente à presença marcante dos direitos das mulheres, sinalizando o avanço desse movimento em obter respostas por meio de políticas governamentais; o outro diz respeito à consolidação da noção de direito urbano, que é identificado como: “[...] acesso universal à habitação e aos serviços de transporte, ao saneamento básico, nele entendido drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação dos resíduos sólidos, à saúde, educação e cultura, ao esporte e lazer” (RIBEIRO, 1995, p. 117).

A presença dos direitos urbanos nas leis orgânicas indica o avanço da agenda de proteção social e, ao mesmo tempo, define as responsabilidades do poder público local.

Segundo Ribeiro (1995, p. 117), a democratização da gestão urbana no Brasil apresenta três preocupações: “(i) limitar e partilhar o poder do Estado e, com isso, combater o fisiologismo e o clientelismo; (ii) aumentar o comprometimento dos governos com a pauta social, quebrando assim um dos eixos da espoliação urbana; e (iii) aumentar a eficácia da ação administrativa.” Por sua vez, a democratização da gestão urbana se dar-se-ia por três objetivos: “[...] descentralização inter e intragovernamentais; participação direta da população nas decisões; aumento da transparência do processo administrativo, especialmente por intermédio de um sistema de informações” (RIBEIRO, 1995, p. 118).

A descentralização da decisão é um tópico importante na reforma urbana, respondendo ao mesmo tempo pelas necessidades política e técnica, contribuindo desta forma para a democratização das decisões e aumento da eficiência das políticas urbanas. O resultado da análise das leis orgânicas referente à descentralização intergovernamental mostra que houve no âmbito institucional um verdadeiro movimento de municipalização das políticas urbanas. Tal fato é diversificado de acordo com as localidades. É importante destacar que, por meio da reforma fiscal elaborada na Constituição Federal de 1988, houve um aumento da participação dos municípios na receita pública.

A descentralização Intragovernamental está representada pelo Processo Orçamentário Participativo, pela Descentralização Administrativa e pelo Sistema de Informações:

a) O Processo Orçamentário Participativo constatado na análise das leis orgânicas, também se apresenta de forma diferenciada nas leis, ou seja, cada município apresentou mecanismos formais específicos. Há municípios em que a participação é opinativa. Em outros, a participação independe da vontade do Executivo, ou seja, pode ser feito por meio de emenda popular com baixo número de adesões, prática constatada em Caxias do Sul e em Porto Alegre, ambos do Rio Grande do Sul. Outras inovações referem-se à obrigatoriedade de apresentar o orçamento de forma regionalizada; a obrigação do executivo é apresentar as

despesas de acordo com a alocação por áreas da cidade e com a prestação de contas, e a prefeitura é obrigada a divulgar os resultados em locais públicos com ajuda de técnicos para esclarecimento da população, situação constatada em Recife, PE.

b) A descentralização administrativa foi constatada em grande parte das leis orgânicas, mas somente em três lugares foi de fato concretizada: São Paulo-SP; São José dos Campos-SP e Caxias do Sul-RS, que implementaram unidades regionais com autonomia orçamentária.

c) O Sistema de Informações, apesar da sua importância para o modelo de gestão democrática da cidade, foi pouco adotado nas leis orgânicas pesquisadas. O principal destaque neste item foi para Belém-PA, em cuja lei orgânica consta um sistema municipal de planejamento, gestão e controle pelo cidadão da ação governamental (CONCIAGO). Por meio dele, é possível obter indicadores sociais e acompanhar os problemas urbanos mais relevantes. Os planos diretores também avançaram muito pouco na instalação de sistema de informações municipais para melhorar o planejamento e a gestão democrática da cidade.

A Constituição de 1988, ao ampliar o exercício da cidadania, criou limites para a participação da população. Na elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores, os adeptos da reforma urbana, ligados ao Movimento Nacional de Reforma Urbana, procuraram superar tais limites para a participação da população e também criaram outros mecanismos que aumentam a participação na gestão da cidade.

De acordo com Ribeiro (1995, p. 125), a análise da pesquisa indica que a iniciativa da população por meio de lei, foi amplamente adotado nas leis orgânicas, com exceção de Campo Grande-MS. E o autor acrescenta:

A grande maioria dos municípios manteve a exigência de quorum de 5% do eleitores, o que, em muitos casos, significa um obstáculo à sua utilização pela população. Entretanto, em 16 leis orgânicas foi introduzida a interessante inovação de exigir quóruns locais para projetos de lei de interesse especial para um determinado bairro. Apesar de se tratar de matéria polêmica, pois o quorum local pode levar a um tratamento fragmentado do interesse geral da cidade, essa inovação facilita que a população tome a iniciativa em matéria de proposição de lei (RIBEIRO, 1995, p. 125).

Outros mecanismos adotados nas leis orgânicas a respeito do assunto foram: a defesa em plenário por um representante da população, quando se tratar de Projeto de Lei de iniciativa popular e a fixação de um prazo máximo para a tramitação do Projeto de Lei, variando de 45 a 90 dias, exigindo no final do tempo a obrigatoriedade de entrar em pauta de votação. Aparecem ainda o plebiscito e o referendo como forma de participações no Legislativo. Inovação neste mecanismo diz respeito à autorização do plebiscito. Em São Paulo-SP, e Osasco- SP, além do Legislativo, o poder judiciário também foi incumbido de tal autorização. Em outros municípios, como em São Gonçalo-RJ, Londrina-PR e Curitiba-PR, o plebiscito é um requisito obrigatório, quando envolve projetos de grande vulto e também para as obras que produzam impactos ambientais. Outro mecanismo inovador é a tribuna popular, que possibilita o pronunciamento no plenário da Câmara de Vereadores por meio de representantes da população. Existe ainda o veto popular, implantado em Fortaleza-CE, que permite suspender lei promulgada ou obras públicas contrárias à população, sendo exigido 5% do eleitorado do município, distrito ou bairro.

Além de todos estes avanços abordados, existem ainda os conselhos, que, na visão dos integrantes do movimento da reforma urbana, são considerados como o principal meio para a realização da gestão democrática da cidade. Das 50 leis orgânicas analisadas, somente três não possuíam conselhos. Desta forma, houve um avanço extraordinário no uso deste mecanismo como meio de mediação entre sociedade e poder público local, apresentando conselhos em diversas áreas, como: na saúde, na educação, no meio ambiente, referente à criança e ao adolescente, na cultura, nos transportes, na política urbana, nas questões da mulher, no esporte, no desenvolvimento agrícola, na defesa do consumidor, nas escolas, nas questões referentes ao idoso, no desenvolvimento econômico, na habitação, nos direitos humanos, nas questões referente aos deficientes e no saneamento. Apesar de atuar em diversas

áreas, os conselhos não apresentavam, na maioria das leis orgânicas, função deliberativa e composição paritária entre população e Governo.

A gestão pública do solo urbano também está presente nas leis dos municípios analisados, cabendo a estes a tarefa de classificar as propriedades em: subutilizadas, não-utilizadas e não-edificadas. “A municipalização do poder de regulamentação da propriedade imobiliária privada se consolidou na Constituição Federal ao vincular a função social às exigências de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor (parágrafo 2, artigo 182)” (RIBEIRO, 1995, p. 131).

Nas leis orgânicas e planos diretores dos municípios, também consta em larga escala a política habitacional como compromisso público local. Assim, foram traçadas diretrizes com alocação de recursos para construção de casas, além de política habitacional preocupada com as moradias precárias e programas de regularização fundiária e urbanização de favelas. O saneamento básico não foi totalmente assumido pelo município. Ele foi associado às mesmas fontes de financiamento destinados à política habitacional. Por outro lado, os transportes urbanos, responsabilidade municipal de acordo com a Constituição Federal, não avançaram em programas nas leis orgânicas e planos diretores, ficando com um tratamento superficial. Ao contrário dos transportes, o Meio Ambiente recebeu tratamento considerável. Das 50 leis orgânicas, somente São João de Meriti-RJ, não estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento de uma política ambiental. A política ambiental local é, ao lado do uso do solo, a mais bem-definida nas leis orgânicas e planos diretores.

A universalização do direito urbano na gestão democrática e na redistributividade dos ônus e custos da urbanização indica um novo modelo de planejamento e gestão dos municípios. Diante disto, Ribeiro (1995, p. 139) questiona: “Em que medida esse modelo está orientando as decisões das prefeituras e, assim, de fato, tendo como resultado a implementação de políticas públicas que levem em consideração as demandas e necessidades

sociais?” O autor não responde diretamente à questão, mas deixa aberta para que se faça constatações deste modelo ao colocar:

Caso a resposta seja afirmativa, no plano local não podemos falar em crise de governabilidade. Ao contrário, a ação dos governos municipais seria marcada por uma crescente capacidade de produzir e implementar decisões que respondam às demandas de bens e serviços (RIBEIRO, 1995, p. 139).

Um pouco mais adiante, o autor faz a relação entre a gestão democrática e governabilidade ao enfatizar que:

Os dados indicam, portanto, aumento da governabilidade dos municípios. Entretanto, dificuldades políticas e econômicas vividas no Brasil, adicionadas às mudanças na estrutura social em curso têm alimentado um debate que coloca novos elementos na agenda da reforma urbana (RIBEIRO, 1995, p. 141).

Este questionamento do autor faz sentido, uma vez que são leis, o que não significa que estão sendo de fato colocadas em prática. Neste contexto, aparece o Orçamento Participativo, que é objeto da nossa análise e que, de certa forma, está presente no cenário nacional nos espaços municipais, ainda que sua presença seja somente em alguns municípios. Com base nisso, iremos traçar o terceiro capítulo no que diz respeito à ação do ator-prefeito no espaço municipal, especificamente relacionada ao Orçamento Participativo, considerado por nós como sendo o próprio jogo social em escala municipal, amarrando-o com a questão da governabilidade. Em outros termos, este processo de participação no espaço municipal pode ser uma estratégia do ator-prefeito diante dos outros atores na complexa Sociedade Pluralista Moderna para ter a seu favor a governabilidade e implantar seu projeto de Governo.

CAPÍTULO III

GOVERNABILIDADE E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

“Aquele que não é capaz de governar a si mesmo, não será capaz de governar os outros” (M. K. GANDHI)

Analisaremos, neste capítulo, algumas visões a respeito da governabilidade e suas dimensões, apresentando as hipóteses sobre a não-governabilidade, as idéias básicas de cada corrente, bem como suas propostas para evitá-la. Abordaremos o tema de forma geral, destacando sua presença no Brasil e no espaço municipal. Na seqüência, relacionaremos o Orçamento Participativo com a governabilidade, ou seja, a partir de algumas características do processo, iremos traçar um paralelo de como estas podem contribuir em favor do Governo

municipal. Em seguida, relacionaremos a governabilidade com a metáfora dos cintos do Governo, que são: o econômico, o político e o gerencial. Nesta metáfora, o nosso intuito é mostrar que as ações do Governo precisam ser planejadas, para que possam atuar e criar condições favoráveis a fim de implantar o seu projeto de Governo. Em outros termos, independentemente dos obstáculos que um Governo possa enfrentar, ele pode atuar em alguma área para buscar um balanço favorável para si. É neste aspecto que se inserem os cintos do Governo, ou seja, as três áreas em que o Governo municipal pode atuar com maior ou menor ênfase em cada uma delas, de acordo com as circunstâncias do cenário do espaço municipal. Os cintos do Governo estão relacionados com a avaliação das ações do Governo para que se possa ter resultados positivos na gestão. É neste contexto que entra o Orçamento Participativo, ou seja, uma das ações planejadas pelo Governo municipal. Por outro lado, tais ações não estão soltas, quer dizer, estão direcionadas por algo maior que é o triângulo do Governo. O triângulo do Governo consiste em agrupar três variáveis: o projeto de Governo, a capacidade do governante e a governabilidade do sistema. Portanto, são estas variáveis que darão o norte para as ações inseridas nos cintos do Governo.

Governabilidade: do Geral para o Municipal

Segundo Bobbio (2000a, p. 547-552), o termo mais usual atualmente é não-governabilidade em vez de governabilidade. Por isso, o autor apresenta algumas hipóteses sobre a não-governabilidade. A primeira diz respeito à sobrecarga de problemas aos quais o Estado enfrenta, expandindo seus serviços e, conseqüentemente, aumentando sua intervenção, surgindo, em razão disto, uma crise fiscal. Isso significa que não-governabilidade é igual à crise fiscal do Estado. A sobrecarga pode trazer algumas conseqüências, como: interferir na eficácia do Governo, que prejudicaria a conquista dos objetivos propostos, e influir na disposição de obedecer às leis e aos rumos do Governo por parte dos cidadãos. Assim, o autor acrescenta que:

Somente o Governo que se baseia na sua eficácia e no consenso público é, na verdade, um Governo plenamente legítimo; mas, de maneira crescente, nos sistemas políticos contemporâneos, a legitimidade é o resultado de serviços governamentais que satisfaçam todas as exigências dos vários grupos sociais (BOBBIO, 2000a, p. 549).

Para combater a sobrecarga, seus defensores apontam algumas medidas, como: reduzir significativamente a atividade do Governo, reduzir as expectativas dos grupos sociais, aumentar os recursos do Estado e reorganizar as instituições estatais.

A idéia da crise fiscal do Estado defende que o Estado capitalista, a fim de garantir sua reprodução, deve ter duas funções básicas: garantir a acumulação e manter a legitimação, ou seja, o Estado deve empenhar-se em dar condições de acumulação de capitais e harmonia social.

A segunda hipótese referente à não-governabilidade diz respeito ao problema de natureza política: autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições. Uma democracia, quanto melhor organizada for, mais forte será, e o aumento da participação política deve ser na mesma proporção institucionalizada, por meio da legitimação e aceitação. Por outro lado, quando a autoridade política diminui, surge a não-governabilidade do sistema. O desequilíbrio democrático é gerado pela expansão da intervenção do Governo com a retração da sua autoridade. E ainda:

Automaticamente, segue-se que a diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições do Governo e a queda de credibilidade dos governantes provocam uma diminuição de sua capacidade para enfrentar os problemas, dentro de um círculo vicioso que pode ser definido como a espiral da não-Governabilidade (BOBBIO, 2000a, p. 551).

A terceira hipótese da não-governabilidade é o resultado total de uma crise de gestão administrativa ao lado de uma crise de apoio dos cidadãos para com as autoridades e aos Governos. Assim como as outras hipóteses, esta aceita a expansão do papel do Estado e do aumento da sua intervenção na economia como fundamentos da não-governabilidade. Porém, esta hipótese, crise da racionalidade, tenta propor uma teoria na qual se envolveria toda a crise do capitalismo maduro. Parte da análise dos Estados capitalistas e das formações

socioeconômicas, como sistemas complexos, que possui um princípio organizador. Tal princípio organizador contém uma contradição fundamental em que:

O Estado encontra-se na contingência de ter que proteger a propriedade privada, ao mesmo tempo que afirma sua existência, enquanto cumpre funções sociais. Deste modo a incapacidade de desenvolver as funções sociais essenciais para a manutenção da integração social reflete-se imediatamente na crise de todo o sistema (BOBBIO, 2000a, p. 552).

Segundo Bobbio (2000a, p. 552), esta tese da racionalidade do Estado, mesmo apresentando conexões entre as várias esferas para explicar a não-governabilidade, apresenta falta de realismo. O melhor caminho para a análise da governabilidade e da não-governabilidade dos sistemas políticos contemporâneos é por meio da hierarquia da complexidade social. Qualquer ponto de vista que se tome do problema levantado, evidencia que os sistemas políticos atuais são bem mais difíceis de governar e de transformar do que os do passado. Portanto, governabilidade é um problema novo. Por outro lado, a discussão do tema já evidenciou que o problema não pode ser analisado de maneira restrita, com um ou outro argumento apenas, mas, sim, como uma crise global de transformação da ordem de um sistema social.

Na mesma direção, Melo (1995, p. 23-32) destaca que a discussão atual referente ao Estado tem apontado para a sua eficiência, privilegiando sua capacidade de governar em sentido amplo e também aos elementos do bom Governo. Diante deste quadro, existem dois conceitos diferentes, que são: governabilidade e *governance*. O autor faz a distinção entre ambos, no qual o conceito de *governance*:

[...] se distingue do *de governabilidade*, que descreve *as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político*. Enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance qualifica o modo de uso dessa autoridade* (MELO, 1995, p. 30, grifo do autor).

O enfoque em relação ao conceito de *governance* está além das ações políticas e envolve outros aspectos relacionados a padrões de coordenação e cooperação entre os atores

sociais. Diante deste quadro, “[...] a análise transcende o plano meramente institucional e inclui mercados, redes sociais, hierarquias e associações como modos alternativos de *governance*”(MELO, 1995, p. 31).

Outra contribuição é de Nogueira (1995, p. 105-128), enfatizando que muito se tem discutido sobre a questão da governabilidade, mas não com precisão em relação ao termo, muitas vezes, obtendo vários significados e diferentes dimensões. Desta forma:

Diferentemente do conceito de representação - que privilegia a capacidade que têm os governados de controlar a ação dos governantes e deste modo participar do governo -, o conceito de governabilidade costuma focalizar, naquela relação, o movimento inverso, insistindo na capacidade que têm os governantes de tomarem decisões que atendam demandas efetivas dos governados e de viabilizarem a reprodução das condições de preservação do poder (NOGUEIRA, 1995, p. 105).

Algumas vertentes dos estudos políticos trataram a governabilidade como algo fechada, ou seja, sem relações: com a sociedade, com a política e com a economia. Diante disto, passou a ser encarada como um problema técnico. Não distante, passou a ser reconhecida como capacidade de governar. “O *governo que governa*, seria o resultado de operações ‘racionais,’ de gerenciamento e organização, caracterizadas pela propriedade de injetar novo dinamismo e maior competência às condutas governamentais, dando a elas agilidade em termos de ‘respostas’ e resultados”(NOGUEIRA, 1995, p. 106, grifo do autor).

Atualmente, o tema da governabilidade está presente na agenda da ciência política. Dois fatores contribuíram para a recuperação do conceito: de um lado, a discussão da ingovernabilidade, do outro, o como governar diante das características da sociedade capitalista Moderna. Com isto:

O tema da governabilidade passou a convergir para o tema da *eficácia democrática*, isto é, da capacidade que tem a democracia de produzir, a partir da afirmação e recriação de seus procedimentos e valores, governos competentes para processarem demandas, conflitos e contradições com a perspectiva de implementarem políticas voltadas para a produção da justiça social, do bem-estar e do desenvolvimento (NOGUEIRA, 1995, p. 107).

Os tempos atuais estão marcados pela mudança acelerada, ininterrupta e cumulativa. Inovações tecnológicas e modificações socioculturais se cruzam, repercutindo em todos os segmentos da sociedade. Desta forma:

A revolução informacional é hoje dominante no mundo. Ela abala os próprios alicerces da sociedade industrial contemporânea. Altera as noções de tempo e espaço, bem como o fluxo das informações, o pensar, o sentir e o escrever. Produz inédita diversidade funcional, faz surgir novos grupos profissionais, acentua estratificações e rompe a tradicional estrutura das classes sociais, na medida mesma em que transforma o *status*, a natureza e o caráter do trabalho (NOGUEIRA, 1995, p. 107, grifo do autor).

A atualidade está marcada pelo crescimento econômico, sem, ao mesmo tempo, gerar empregos, pelo poderio militar, pela destruição da natureza e pela crescente intervenção da biotecnologia na vida humana. Estas características são os resultados das transformações ocorridas na Modernidade. Por isso, seu modelo foi posto em dúvida.

As incertezas cambiais e monetárias que ocorrem no sistema mundial, não permitem que os agentes econômico-financeiros nacionais façam qualquer tipo de previsibilidade. As finanças dos países “periféricos” são as mais frágeis em relação a esta situação internacional, impedindo a capacidade do gasto público de continuar dinamizando as economias. Os Estados nacionais são enfraquecidos com a “integração” econômica dos mercados regionais ao mercado mundial. Os Estados nacionais estão presos a uma mesma lógica macroeconômica, que determina políticas e ajustes rígidos, pouco maleáveis a adequações. Apesar da existência deste cenário internacional, não se pode “[...] superestimar o impacto da ‘globalização’ sobre os processos políticos nacionais, sob pena de cancelar toda e qualquer possibilidade de apreciação crítica do desempenho governamental”(NOGUEIRA, 1995, p. 111).

As condições favoráveis à governabilidade não estão dadas, ao contrário, precisam ser construídas por meio de ações complexas. E isto é necessário não em virtude das demandas em grande número por parte da sociedade e não por causa da ineficiência das

respostas governamentais para estas demandas nem tampouco pela simples somatória destes dois fatores. Então:

A governabilidade democrática é difícil em decorrência de um complicado circuito no qual demandas e respostas não são manejadas como integrantes de uma articulação virtuosa entre Estado e sociedade. O “déficit” de governo decorre das próprias condições de reprodução da sociabilidade moderna, que parecem problematizar pela raiz a agregação dos interesses e a mobilização eficaz dos recursos de poder. Não se trata portanto de um problema técnico, mas de um problema eminentemente político (NOGUEIRA, 1995, p. 118).

A base de uma governabilidade democrática é a construção da mesma sobre as regras e consensos institucionalizados e com a dinâmica de uma participação política ampliada, ou seja, “[...] pela busca da reforma social na legalidade democrática, pela ativação de uma dialética Estado/sociedade que faça de cada conquista a base e o impulso para novas e mais importantes conquistas sucessivas, à imagem e semelhança de um *processo reformador*” (NOGUEIRA, 1995, p. 126, grifo do autor).

O exercício da governabilidade exige um processo amplo e complexo; por isso, a reforma do Estado não pode ocorrer de forma isolada e priorizando os aspectos econômicos. Por outro lado, a reforma política que contribui para a governabilidade democrática progressiva, não passa apenas pelas instituições e pelo mercado, mas também pelos sujeitos sociais e opções políticas. Assim:

O tema da governabilidade [...] deixa de poder ser tratado como questão autônoma ou revestida de alguma precedência “técnica,” como se se tratasse de estabelecer, em abstrato, os mecanismos institucionais, as regras e as práticas do bom governo. Como tema eminentemente político, a governabilidade está subordinada (ou, no mínimo, fortemente articulada) tanto à problemática das políticas governamentais quanto à questão de saber, enfim, para quem e com quem se governa. Está, em suma, banhada de valor e só se resolve a partir dos embates mais gerais da própria sociedade (NOGUEIRA, 1995, p. 126).

Como nenhum país está isento da discussão a respeito da governabilidade, trataremos neste contexto até aqui abordado da situação do Brasil.

De acordo com Melo (1995, p. 23-48), a discussão a respeito da governabilidade no Brasil surgiu no final do Governo Sarney (1985-1990) e continua em pauta até os dias atuais. Uma questão levantada com a transição democrática do País é se seria possível a convivência de instituições democráticas estáveis numa situação de plena desigualdade social. Outra preocupação diz respeito aos resultados das ações redistributivas no cenário democrático, levando-se em conta a governabilidade e a pobreza. Assim:

Um dos princípios fundamentais da transição democrática é que a democracia rejuvenesceria as políticas públicas, tornando-as mais participativas, descentralizadas e transparentes. A participação permitiria melhor controle de qualidade nas políticas à medida que os beneficiários forneciam *inputs* ao processo de desenho e definição de prioridades, implementação e de avaliação da satisfação/efetividade dos programas públicos. A descentralização reduziria os problemas associados ao gigantismo burocrático, eliminaria desperdícios e permitiria maior diversidade nas ações dos programas governamentais (MELO, 1995, p. 42).

Por outro lado, tais resultados não foram alcançados com a ordem democrática, gerando uma incapacidade política, motivada pela: “[...]forte fragmentação institucional do setor público, paralisia decisória na formulação de políticas, colapso fiscal do Estado, perda da capacidade do governo de fazer valer suas decisões [...]”(MELO, 1995, p. 43). Tais conseqüências foram geradas pela não-racionalização da nova ordem democrática e também pela crise econômica enfrentada pelo País. Isto demonstra que o argumento da governabilidade não está restrito apenas ao campo institucional, mas passa também pelas virtudes da democracia e de sua capacidade resolutiva e também pelo ajuste econômico e, com maior relevância, produzir bens públicos e combater a pobreza e desigualdade social.

Na mesma direção, Dain (1995, p. 65-89) enfoca que não existe uma relação automática entre eficiência gerencial do Estado e governabilidade e tampouco a relação do sucesso das políticas de estabilização com a governabilidade. Na sua visão, governabilidade:

[...] implica a incorporação, aos preceitos das políticas de estabilização, de capacidade de atendimento às grandes majorias, por meio de políticas que sejam viáveis e exeqüíveis, formuladas de modo democrático, compatíveis com a capacidade extrativa fiscal e capazes de gerar um consenso que as legitime (DAIN, 1995, p. 66).

Os reduzidos recursos públicos disponíveis para financiar a infra-estrutura econômica e social do Brasil, estão, a curto prazo, contribuindo muito pouco com a governabilidade. Por outro lado, o quadro social, associado aos diversos interesses da economia e da sociedade brasileira, contribui para: a não-transparência, a ineficácia e ineficiência nas funções alocativas e redistributivas do Estado. Neste contexto, predomina o imediatismo dos objetivos do Governo e da sociedade. Tais conflitos referentes à competição por recursos públicos são divergentes das ações que permitem a governabilidade, consumindo o capital político do governante e frustrando o eleitorado.

O financiamento do setor público é o resultado das alterações no campo político e econômico ocorridas nas décadas de setenta e oitenta do século passado. No âmbito político, “[...] a redemocratização teve reflexos sobre a ampliação dos espaços de negociação, e também sobre a busca de condições materiais que garantissem um sistema de alianças voltado para a sustentação aos objetivos do governo” (DAIN, 1995, p. 70). Isto resultou, em boa parte, amarrar os gastos públicos aos setores que aderiram aos planos governamentais. Já no âmbito econômico, houve uma substituição dos investimentos privados por públicos, além da captação de recursos no exterior. Isto resultou uma imensa pressão no setor público, ocasionando fragilidade financeira. Esta situação resultou no quadro já conhecido em que:

A crise das finanças públicas desdobrou-se no progressivo endividamento das administrações estaduais e dos grandes municípios, inicialmente como mecanismo compensatório à retração da receita tributária disponível nestas esferas de governo, e posteriormente na contrapartida local ao financiamento de grandes obras públicas. A situação foi agravada pela indução do setor produtivo estatal ao investimento e ao endividamento interno e externo, em condições adversas, por vezes impostas às empresas pelo governo federal. Os desequilíbrios na conta do governo (governo central, estados e municípios), bem como na conta das empresas estatais, foram exacerbados pelas sucessivas elevações dos juros internos e externos (DAIN, 1995, p. 70-71).

Tal contexto resultou na redução de investimento por parte do setor público, e a governabilidade poderá surgir dos acertos das políticas econômicas e sociais das ações governamentais.

Ainda com relação ao Brasil, Rocha (1995, p. 259) destaca que “[...] a pobreza, junto com as questões de estabilização e retomada do crescimento econômico, formam o cerne do desafio da sociedade brasileira quanto à governabilidade e à sobrevivência democrática.” A questão da governabilidade permeia todas as esferas de Governo: o central, o estadual e o municipal. Este último será analisado a seguir.

Segundo Bava (1995, p. 161-189), a redemocratização no Brasil permitiu a criação de um novo modelo social e político. Neste contexto, ocorreram na gestão pública municipal algumas transformações, como a presença de novos atores em cena. E o autor aponta que:

[...] não é possível pensar um projeto de desenvolvimento como algo de competência exclusiva do Estado, dissociado dos atores sociais e políticos que se fazem presente na arena política, especialmente dos novos atores coletivos que se constituem enquanto representação popular (BAVA, 1995, p. 184).

Além desta associação entre Governo e sociedade civil, outro ponto-chave é a construção dos espaços públicos, como meio de negociação dos mais variados grupos sociais na gestão municipal. Para o autor, a cidadania não é algo fixo e, sim, um exercício constante da sociedade atingida por meio de negociações entre os diversos atores, ressaltando que o ponto de partida tomado pelos movimentos sociais é sempre novo, considerando as conquistas das suas ações. Assim, o autor coloca que:

Nesse marco teórico, o dilema que se apresenta para as gestões municipais democráticas é o de abrir um campo de negociações, reconhecer como legítimos os interlocutores populares, e não contar com atores coletivos populares suficientemente fortes para garantir o processo de radicalização da democracia. Essa contradição desafia a governabilidade das prefeituras democráticas (BAVA, 1995, p. 185).

Segundo Bava (1995, p. 185), a sociedade, nas últimas décadas, vem organizando-se pela base por meio da participação dos diversos atores. Dessa forma, os movimentos sociais estão fazendo a transição de práticas reivindicatórias por práticas propositivas no direcionamento de políticas públicas alternativas. Exemplo desta prática são os fóruns realizados por diversas entidades na formulação de projetos alternativos. Tais articulações da sociedade mostram a possibilidade da criação de esferas públicas com o objetivo de exercer a crítica e apontar soluções em relação à ação do Estado e não substituí-lo. Existem dificuldades para exercer-se este papel por parte da sociedade civil, mas, por outro lado, tal realização depende não só da organização dos atores sociais como também do nível de informação e transparência por parte dos Governos. É neste contexto que surge o dilema da governabilidade nos Governos municipais:

Se entendemos por governabilidade a capacidade de um governo implementar um determinado projeto de desenvolvimento, e se esse projeto de desenvolvimento depende da capacidade dos atores coletivos populares desenvolverem uma atuação propositiva nos espaços públicos municipais, cabe aos governos democráticos atuarem no sentido do fortalecimento dos atores coletivos populares e de sua capacidade propositiva (BAVA, 1995, p. 187).

Observa-se pela citação que a governabilidade é um exercício, e o Governo municipal pode construir a sua, criando condições para tal, mesmo no fortalecimento dos atores que participarão da negociação do jogo democrático. Em nossa visão, o Governo municipal possibilitará tal situação por meio de estratégias políticas.

Um pouco mais adiante, o autor reforça o argumento ao expor que:

O exercício da governabilidade por parte dos governos municipais democráticos reside, fundamentalmente, na sua capacidade de negociação política. De conquistar a adesão dos múltiplos atores sociais presentes no cenário municipal a um projeto de desenvolvimento que atenda às necessidades da maioria (BAVA, 1995, p. 188).

Dentro desta visão, o Orçamento Participativo é um canal de participação que possibilita a criação destas condições citadas, podendo criar viabilidade para o exercício da

governabilidade dos municípios que o adotam, sendo, portanto, uma estratégia do Governo municipal.

Ainda enfocando a governabilidade no espaço municipal, Singer (1995, p. 267-311), com base na experiência do Governo municipal de Luíza Erundina em São Paulo, 1989-1992, apontara que o combate à pobreza se daria de várias formas, assim como a pobreza também é multiforme. Isto significa que é impossível atender a todas as demandas da sociedade de modo uniforme, já que as necessidades são diferenciadas dentro de um contexto específico. Isto cria uma disputa imensa por recursos entre a população organizada. Além desta disputa, existe a pressão de inúmeros *lobbies* que brigam por verbas do poder público municipal. É diante deste cenário que o autor discute a governabilidade, que:

[...] vai muito além da mera capacidade do governo de impor sua autoridade e cumprir suas funções. Em democracia, o governo exerce sua autoridade num ambiente de intensa competição, em que as diferentes opções, entre as quais há que escolher, têm atrás de si forças políticas, em geral respaldadas no Legislativo ou em outros níveis de governo, além de forças da sociedade civil com diferenciadas capacidades de mobilização (SINGER, 1995, p. 268).

Mesmo tratando-se de uma experiência específica, no caso do município de São Paulo num certo período, o autor coloca que existem elementos que podem ser generalizados para outras democracias atuais. O principal elemento, segundo sua análise, é o da governabilidade, “[...] que vai sendo construído, num complexo processo de interação e de aprendizado, pelo governo ‘popular e democrático’ e pelas organizações populares, em conjunto e em contraposição aos lobbies das classes dominantes” (SINGER, 1995, p. 269). Dessa forma, o autor acrescenta que governabilidade:

[...] significa então a capacidade de orientar o setor público para atender demandas e se articular com setores organizados da sociedade civil, tendo por objetivos constituir consenso ou, quando este é impossível, maiorias estáveis em relação a cada uma das mudanças econômicas, sociais, culturais, políticas etc., almejadas (SINGER, 1995, p. 269).

Diante deste quadro, o autor coloca que a função do Governo em democracias participativas é mais importante o de liderar a construção da governabilidade do que o seu exercício.

Visto que a governabilidade não pode ser tratada por apenas um aspecto e que ela está de certa forma relacionada com a complexidade atual, iremos, a seguir, destacar como o processo do Orçamento Participativo pode ser uma estratégia de cooperação do Governo municipal para obter a governabilidade diante das variáveis existentes no espaço municipal. Dessa forma, iremos abordar as várias dimensões do Orçamento Participativo no espaço municipal que podem, de alguma forma, contribuir em favor do ator-prefeito.

Orçamento Participativo e Governabilidade

Segundo Pires (2001, p. 67-76), o Orçamento Participativo é um meio para que o indivíduo resgate a idéia de que é sujeito. Constitui-se numa oportunidade para o despertar para a cidadania. É um instrumento capaz de reverter a cultura de levar vantagem em tudo que predomina na sociedade brasileira e acrescenta que “[...] é um meio extremamente adequado para fazer valer suas vontades no planejamento municipal. Além disso, é ainda: 1. um instrumento de pressão para a implantação do planejamento de longo prazo [...]” (PIRES (2001, p. 74). Mais adiante, o autor enfoca este processo como algo promissor por tratar-se da gestão financeira, que é uma das mais importantes questões do Governo e teria um forte potencial para:

1. trazer para dentro do governo os benefícios da pressão e da vigilância populares para promover melhorias na racionalidade e na democratização da máquina governamental;
2. fortalecer, a partir do poder local, os eternos anseios de construção de um federalismo mais justo e eficiente, capaz de melhorar a performance do setor público em todo país;
3. ampliar a qualidade da gestão pública através da inovação nos métodos de trabalho adotadas pelas equipes de governo e pelo funcionalismo (PIRES, 2001, p. 75-76).

O autor evidencia que o Governo obtém benefícios tendo a população como aliada por meio de pressão interna, tornando-o mais eficiente e democrático, propiciando uma melhor qualidade do setor público a partir do local, tornando-o mais importante nos diálogos com as outras esferas de Governo, contribuindo dessa forma para o Governo local.

O Orçamento Participativo mudou a ação do Governo local na organização do espaço em que:

[...] as aprovações de grande número de obras na área de infra-estrutura e saneamento demonstra que o Orçamento Participativo consegue ser um mecanismo de compensação aos moradores de vilas e favelas do descaso do poder público nas administrações anteriores (PEREIRA, 2000, p. 7).

A citação revela-nos que o Governo local, por meio do Orçamento Participativo, conseguiu atingir áreas que antes estavam esquecidas, intensificando suas ações nessa direção. Isto indica uma mudança de postura como já evidenciamos, ou seja, o Governo municipal prioriza suas ações na direção dos seus aliados, a população que participa do processo orçamentário, e em troca dá-lhe sustentação, mesmo sem intenção, configurando uma estratégia de cooperação.

Outro aspecto interessante do Orçamento Participativo é a divulgação das informações para a população, em que:

Ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o Orçamento Participativo é capaz de gerar uma nova consciência cidadã. Por meio desta, as pessoas compreendem as funções do Estado e os seus limites, e também passam a decidir com efetivo conhecimento de causa [...] (GENRO, 1999, p. 16).

É importante destacar que a divulgação das informações, como aparece na citação, das funções do Estado local e os seus limites partem sempre da prefeitura para a população, ou seja, através de vários meios, os funcionários treinados realizam a tarefa de esclarecer a população além de questões relativas ao Orçamento Público, questões que tratam das

responsabilidades de cada esfera de Governo. Com isto, a população fica por dentro daquilo que é e o que não é da competência da prefeitura.

Ainda com relação à divulgação de informações por parte do Governo municipal, Souza (1999, p. 50-51) destaca a experiência em Porto Alegre-RS, em que:

Durante oito anos de discussão no processo do Orçamento Participativo, a população aprendeu que existem problemas que ultrapassam a esfera do município. Que as questões da saúde, educação, habitação, assistência social, geração de renda, entre outras, para a sua resolução estrutural, dependem de políticas macroeconômicas, fiscais, definições dos governos estaduais e da União, na Assembléia Legislativa e o Congresso Nacional (SOUZA, 1999, p. 50-51).

Mais uma vez a citação confirma a nossa proposição em colocar o Orçamento Participativo como possível estratégia de cooperação do Governo municipal ao reforçar que, durante o processo de participação, existiu uma preocupação em discutir com a população os limites ou as funções do Governo municipal. Com isto, o ator-prefeito recebe uma carga menor de pressão nas cobranças ou reivindicações de possíveis problemas que não estão ao seu alcance, permitindo, assim, maior compreensão por parte da população, o que resulta numa governabilidade para o Governo local.

A relação da população com o Governo local e o papel desempenhado pela transmissão de informações oferecidas pela prefeitura mostram que:

[...] a população relaciona-se com o governo local movida por necessidades imediatas e particulares. A atuação política educativa deve propiciar um salto qualitativo que estimule a compreensão das demandas apresentadas em relação à realidade do bairro, da região, da cidade, clareando o alcance e os limites da ação da administração municipal. Muitas vezes as demandas são sequer da alçada de uma prefeitura, tornando-se necessário explicitá-las, ajudando a encaminhá-las e não apenas ignorando-as (PONTUAL, 1994, p. 64).

Constatamos por meio do autor que o Governo local, ao divulgar as informações com o intuito de esclarecer a população a respeito do alcance e dos limites da ação municipal, mantém um certo controle da situação frente aos problemas sociais. Em outros termos, na

medida em que a população vai recebendo informações a respeito da competência de cada esfera governamental, ela começa a ter uma visão diferente do que tinha antes, direcionando melhor suas cobranças. Isto trará ao Governo local um certo alívio em relação às pressões para solucionar problemas estruturais.

Segundo Pontual (1994, p. 64-67), para que a população receba as informações anteriormente descritas, é preciso que funcionários da prefeitura estejam capacitados para isso, sem o que não atingiriam a população de forma eficaz. Algumas prefeituras possuem programas de capacitação para os seus funcionários que atuam diretamente com a população com o objetivo de sintonizar os funcionários com as propostas de Governo.

De acordo com Fedozzi (1994, p. 23-29), o Orçamento Participativo, nos últimos anos, vem firmando-se no principal meio da elaboração de uma nova esfera pública com base nos direitos da cidadania, da transparência administrativa e invertendo as prioridades governamentais, possibilitando, assim:

[...] a existência de um movimento real de controle da cidadania coletiva e individual sobre a fração municipal do Estado. O processo de participação direta das comunidades na definição dos recursos orçamentários vem representando a possibilidade e a capacidade dos atores populares participarem da disputa pela renda da cidade [...] (FEDOZZI, 1994, p. 25).

Na mesma direção, Dutra (2001, p. 12) aponta que o Orçamento Participativo, através do seu processo, contribui para uma gestão transparente, em que:

[...] revigora o conteúdo ético da atividade política, contrastando com o mar de corrupção que assusta e revolta os brasileiros neste início do século XXI. Nossa experiência de democracia participativa prova que a gestão transparente dos recursos é a melhor maneira de se evitar a corrupção e o mau uso do dinheiro público (DUTRA, 2001, p. 12).

Com base nas duas citações anteriores, é possível relacionar a transparência na gestão com governabilidade em favor do ator-prefeito a partir da imagem positiva que está sendo construída pelo Governo municipal, que será sem dúvida creditada em seu favor.

De acordo com Daniel (1994, p. 31-35), outra contribuição do Orçamento Participativo é a divisão do poder político, que exige reflexão com vistas às relações entre o público e o privado. E acrescenta que “[...] a multiplicação quantitativa e as mudanças qualitativas em experiências de orçamento participativo no Brasil permitem a consolidação de conquistas e avanços, ao mesmo tempo em que colocam novas questões a serem enfrentadas”(DANIEL, 1994, p. 31). Tais questões remetem aos papéis do Governo e da população. Na linha de pensamento do autor, a democracia representativa é tão necessária quanto a democracia direta, face às dimensões variadas das localidades e dos papéis desempenhados pelo Executivo e Legislativo. Um pouco mais adiante, o autor escreve que as competências do Legislativo e do Executivo em relação ao Orçamento municipal são concorrentes. E aponta:

[...] Isto significa que o papel do processo de elaboração da proposta orçamentária com participação da população, engendrado a partir do governo, não é o de sobrepor ao legislativo, mas sim o de disputar com esse, legitimamente, aquilo que representa as prioridades municipais. Daí que seja natural a integração de vereadores ao processo de discussão pública do orçamento, bem como o exercício de formas de pressão de segmentos da população sobre a Câmara no momento de aprovação do orçamento (DANIEL, 1994, p. 33).

Três pontos chamam nossa atenção nesta citação referente à contribuição do Orçamento Participativo. O primeiro é em relação às prioridades municipais que são escolhidas pela população e compatibilizadas pelo Governo. Neste ponto, o ator-prefeito ganha tempo, condições de investimentos e compreensão por parte da população. Tempo porque realiza as obras de maior urgência, deixando para o futuro as demais obras não escolhidas como tal. Condições de investimentos, devido ao fato de o Governo realizar obras por etapas e de acordo com a sua receita, que foi previamente discutida entre Governo e população. E compreensão, porque a população também participou do processo de decisão. Dessa forma, qualquer tipo de cobrança que o Governo venha sofrer por parte da população, é mais fácil contornar a situação, abordando que não é o único responsável pelas decisões e que isto deve ser contemplado nos locais de discussão. O segundo diz respeito à integração de

vereadores ao processo de discussão pública do orçamento, os quais, de certa forma, ficam mais expostos para a opinião pública neste embate e tomam com isso mais cuidado em defender pontos diferentes daqueles escolhidos pela população ou que atenderiam aos seus interesses particulares ou de grupos econômicos. O terceiro diz respeito a segmentos da população ao realizar pressões sobre o Legislativo no momento da votação do orçamento. Este ponto é indispensável para compreendermos que uma vez que população e Governo municipal trabalharam juntos na elaboração da Proposta Orçamentária, então, ao pressionar os vereadores, a população busca benefícios próprios, uma vez que estão ali suas prioridades para serem votadas de acordo com escolhas feitas nos setores geográficos e, sem perceber, estão contribuindo também com o Executivo. É possível estabelecer esta conexão de ganhos para a população e Governo por meio das colocações do autor ao enfatizar que as “[...] plenárias abertas e de conselho de orçamento, trata-se de estabelecer uma forma de interação por meio da qual governo e conselho de orçamento decidam em conjunto as prioridades orçamentárias, num processo que busque o consenso [...]” (DANIEL, 1994, p. 34). Estes pontos, além de outros, são elementos que mostram como o Orçamento Participativo pode ser considerado uma estratégia de cooperação implementada pelo Governo municipal para manter ou até ampliar a sua governabilidade.

Apesar das contribuições anteriormente destacadas, o Orçamento Participativo não é a solução de todos os problemas existentes, mas ele aponta para uma forma universal de governar, criando assim um novo tipo de Estado que seria:

Um Estado que combine a representação política tradicional (ou seja, eleições periódicas e previsíveis) com a participação direta e voluntária dos cidadãos (criando formas de “co-gestão”), para que os representantes eleitos pelo sufrágio universal e os participantes da democracia direta e voluntária gerem decisões cada vez mais afinadas com os interesses da maioria (GENRO, 1999, p. 21).

É importante destacar nesta citação que combinar democracia representativa com democracia direta, significa que a segunda contribui para aproximar a população dos seus

representantes, principalmente por meio do Orçamento Participativo, permitindo assim que o Governo municipal tenha como parceiro o cidadão, ou seja, formando uma co-gestão.

Segundo Baierle (1999, p. 1), o Orçamento Participativo é um instrumento de justiça social caracterizado em três pontos: tributária, distributiva e política. Em relação à evolução das receitas de Porto Alegre, o autor coloca que “[...] a parceria estabelecida na co-gestão do orçamento público municipal deu credibilidade política ao governo para melhorar a arrecadação própria do Município, que hoje já representa praticamente 50% das receitas correntes (contra menos de 30% em 1989).”

Este ponto destacado anteriormente é importante para o ator-prefeito, visto que, por meio do Orçamento Participativo, é possível aumentar a arrecadação da prefeitura. Tal fato é relevante uma vez que, com o aumento da arrecadação, é possível investir mais nas prioridades deliberadas pela população; logo, a população, verificando que suas obras estão sendo atendidas, apóia ainda mais o Governo local para melhorar a arrecadação.

Segundo Abers (2000, p. 1-16), no histórico que faz da evolução do Orçamento Participativo em Porto Alegre-RS, comparando-o com outras políticas participativas, destaca que ele era um grande trunfo político, por permitir a visualização dos resultados obtidos no processo por meio das obras de infra-estrutura, mesmo que fossem simples, mudando as vidas das pessoas locais. Outro destaque do processo é a capacidade de mobilização, principalmente quando a população acompanhava os resultados concretos das decisões e alimentavam ainda mais suas expectativas. Mesmo que a maioria das pessoas que participavam do processo não fossem filiadas ao Partido dos Trabalhadores, tais pessoas tornavam-se simpáticas com o partido na mesma proporção que este atendia suas reivindicações. Isso junto permitiu, por meio das lideranças, a manutenção da política de orçamento. Essa mobilização foi tão significativa que várias vezes “[...] os participantes encheram as galerias da Câmara Municipal para exigir que os vereadores aprovassem sua proposta orçamentária ou votassem

pelo aumento de impostos que financiaria os investimentos que demandavam”(ABERS, 2000, p. 5). Outra constatação foi que, por meio dessa mobilização, os participantes ajudaram a buscar apoio para os candidatos do Partido dos Trabalhadores nas campanhas eleitorais, mesmo que não fosse de forma clientelista, ou seja, ao invés de trocar voto pelos favores, o apoio era para a reeleição daqueles que já tinham, de certa forma, atendidos às reivindicações durante o processo do Orçamento Participativo. “O apoio gerado pela política de orçamento contribuiu decisivamente para que o PT se reelegesse duas vezes e mantivesse os altos índices de aprovação [...]”(ABERS, 2000, p. 5).

Podemos verificar, a partir do texto, que o processo do Orçamento Participativo motivou os participantes a organizarem-se e tornarem-se mais ativos, como também contribuiu para creditar a favor do Governo local o apoio da população, facilitando a disputa do Executivo no Legislativo por meio de pressão, como também favoreceu a arrecadação por meio do aumento dos impostos. Outro dado interessante a ressaltar é que o Orçamento Participativo, por meio da população, interfere na reeleição, ou seja, candidatos que de certa forma trabalharam a favor das reivindicações da população, foram beneficiados, inclusive o cargo de prefeito.

Outra contribuição do Orçamento Participativo é referente ao bom aproveitamento dos recursos, ou seja, que ele pode permitir:

[...] a reflexão sobre questões administrativas e de gestão, envolvidas na realização da alocação e do controle orçamentário, subordinadas ao seu caráter público e democrático, configurando uma via alternativa de construção de eficácia na gestão; e de busca do melhor aproveitamento dos recursos e de uma utilização com base em critérios mais democráticos e públicos (SANCHEZ, 2002, p. 66-67).

Analisando esta contribuição do Orçamento Participativo, podemos enfocar que, se o processo de participação permite esta eficácia, ganha a população com tais investimentos, mas ganha também o ator-prefeito que pode receber apoio da mesma.

De acordo com Daniel (1994, p. 27-36), o sucesso dos conselhos populares em Porto Alegre preexistiam ao Governo municipal que deu início ao Orçamento Participativo. Isso significa que o ator-prefeito é muito eficiente no processo da montagem de sua estratégia, ou seja, nos municípios em que há grupos organizados, ele lhes dá um canal de comunicação para resolver questões de interesse do grupo, atingindo, assim, maior eficácia em seu Governo.

Havendo grupos organizados ou não, o importante é que o ator-prefeito é quem decide, em última análise, a possibilidade da participação da população em que:

[...] os canais de participação na gestão local consistem em espaços - institucionalizados ou não - criados pelo Estado no nível local, com vistas a serviços de ponte entre Estado e Sociedade. Tais canais - cuja existência é generalizada em governos comprometidos com a participação no Brasil - podem ter sua origem a partir da luta autônoma de movimentos sociais ou por iniciativas do próprio governo local, ou ambos. Sempre apresentam, porém, a característica comum de serem criados pelo Estado, sendo, por conseguinte, de seu âmbito (DANIEL, 1994, p. 27).

Esta colocação é muito importante para esclarecer que o interesse de que a população participe ou não nas decisões do Governo municipal é exclusiva do ator-prefeito. Isso significa que este canal de participação será aberto para a população se isso for usado como estratégia de Governo. Um pouco mais adiante, o autor enfoca que:

[...] a partir das práticas do orçamento participativo remete de imediato à relação público-privado. No sistema democrático, a configuração, em cada momento, daquilo que é percebido pela sociedade como representando o interesse municipal (isto é, o interesse público em nível local) é função de um processo de disputa de hegemonia ente forças sociais que buscam expressar diferentes projetos de município. As idéias e ações que compõem tais projetos são forjadas a partir dos mais variados espaços sociais. É certo, porém, que os ocupantes do governo assumem um lugar especialmente relevante no processo, pois além de responsáveis pela gestão pública, são vistos pela população enquanto portadores da unidade do município (DANIEL, 1994, p. 36).

Observa-se pela citação que, na prática do Orçamento Participativo, existem atores diferentes que, naturalmente, possuem objetivos também diferentes. Por outro lado, as conquistas dos grupos sociais passam por disputas que são balizadas pelas regras

estabelecidas; por isso, tais grupos precisam elaborar estratégias nos setores geográficos, que são os recortes espaciais, que se configuram em territórios.

De acordo com Villas Boas (1994, p. 60-61), a formalização dos canais de participação obedece a uma série de requisitos: definição de suas atribuições, critérios de representação e regras de funcionamento. Esses elementos vão formar a base do regimento interno e o Projeto de Lei para que seja possível a institucionalização de seu funcionamento. Como o interesse de formalizar os canais de participação da população é do ator-prefeito, ele pode encontrar obstáculos no poder Legislativo, principalmente se lhe faltar maioria, como esclarece a autora em que: “Muitas vezes, a falta de maioria na Câmara Municipal emperra a aprovação desses projetos fazendo com que a pressão e a mobilização popular sejam o único caminho de reversão desta situação” (VILLAS BOAS, 1994, p. 61). Mais adiante, a autora esclarece ainda que, em muitos municípios, “[...] a experiência também mostrou que de nada adianta o governo legalizar os canais de participação por decreto, pois a medida pode ser revogada pelo próximo prefeito, além de ter um caráter autoritário” (VILLAS BOAS, 1994, p. 61). Em nossa opinião, o Orçamento Participativo é um canal de participação que passa por esse processo descrito. Assim, ele pode contribuir para o ator-prefeito obter aprovações de seu interesse durante o seu mandato, mesmo não possuindo maioria na Câmara Municipal. Ou seja, se a população de determinado lugar faz pressões e mobilização para que o canal de participação seja formalizado, significa que, após sua aprovação, esta continuará realizando tais atitudes que, mesmo em seu benefício, serão computadas como dividendos para o ator-prefeito. Esse é outro aspecto de como o Orçamento Participativo pode ser uma estratégia de Governo municipal.

A idéia de estratégia de cooperação por meio do Orçamento Participativo, fica evidenciado nas colocações de Pontual (1994, p. 64-68) em que:

Buscar eleger conjuntamente com a população as prioridades da ação de governo, além de estimular o sentido de co-responsabilidade, permite que se construa coletivamente um panorama comparativo das carências e necessidades, delineando a capacidade real de ação do governo municipal[...] A participação popular pressupõe uma relação de troca entre gestão municipal e a população a partir da qual torna-se possível construir um conhecimento na elaboração de projetos coletivos (PONTUAL, 1994, p. 64-65).

O mesmo autor escreve que este pressuposto na relação entre Governo local e população permite criar condições para que haja um intercâmbio de saberes, que distingue “[...] de um lado, os que detêm um conhecimento técnico sobre a realidade urbana e que estão no governo e, do outro lado, um saber popular, fruto da vivência que a população tem dos problemas da cidade e a sua capacidade de apontar soluções” (PONTUAL, 1994, p. 65). Mais adiante, o autor destaca que: “Poucos têm se utilizado da mídia para sensibilizar, motivar a população para os processos participativos, conquistando ‘corações e mentes’ para novos valores da cidadania” (PONTUAL, 1994, p. 68). Isso significa, pela colocação do autor, que a participação da população é algo importante para os Governos que permitiram tal prática, e que, aumentá-la por meio da mídia, é um recurso ainda pouco utilizado, ou seja, aumentar a participação significa ganhos para o Governo local por meio de apoios da população.

Segundo Souza (1999, p. 45-46), integrante dos principais Governos de Porto Alegre-RS, a partir de 1989, afirma que com o terceiro mandato consecutivo das legendas partidárias que têm dado sustentação ao Governo local, foi possível consolidar uma maneira de governar, tendo o Orçamento Participativo como principal instrumento. E mais adiante acrescenta que “[...] a sociedade institui tanto o processo de co-gestão (COP-Governo) da cidade, quanto mecanismos de controle social sobre o Estado” (SOUZA, 1999, p. 45). A sigla COP, refere-se ao Conselho do Orçamento Participativo. A co-gestão destacada por vários autores indica a parceria estabelecida entre Governo municipal e população. A colocação do autor com ênfase no Orçamento Participativo, como principal instrumento da gestão municipal, reforça a nossa

proposição de que ele pode ser considerado uma estratégia de cooperação entre população e Governo municipal.

A Carta de Rio Claro (2000, p. 9), redigida no I Congresso Paulista de Orçamento Participativo realizado na cidade de Rio Claro-SP, nos dias 27 e 28 de maio de 2000, com participação de prefeitos municipais do Estado de São Paulo, representantes de Governos municipais, de instituições universitárias e de pesquisa, conselheiros de Orçamentos Participativos, representantes de movimentos de participação popular, parlamentares e demais pessoas interessadas no assunto, apontou que o Estado de São Paulo sente de forma expressiva as conseqüências da crise econômica e social que preocupa todo o País e o intenso processo de urbanização ocorrido no mesmo. O controle social da gestão e da implementação de políticas públicas foi destacado como sendo uma parceria produtiva entre poder público e população com possibilidade de encontrar saídas para o desenvolvimento econômico e social do Estado. Dentre as experiências de controle social da gestão pública, o Orçamento Participativo recebeu destaque. Sendo que a participação da população na elaboração do orçamento municipal é uma das formas mais democráticas de decisão e que dá maior segurança ao poder público em relação ao planejamento e distribuição dos recursos em favor da maioria da população. Foi destacado também que as trocas de experiências, as pesquisas e a realização do congresso a respeito do tema tiveram como objetivo, além de fortalecer a realização da proposta de Orçamento Participativo nas várias prefeituras do Estado, possibilitar a participação e discussão do orçamento do Estado de São Paulo. Foi decidida a criação de um grupo de trabalho junto ao Fórum Paulista de Participação Popular com o intuito de aglutinar e divulgar as experiências relativas ao tema, incentivo à criação de meios para formar e capacitar pessoas com o interesse de participar na elaboração dos Orçamentos Públicos, elaboração de Projetos de Lei que permitam a inclusão, na Lei Orgânica do Município, e a participação da população na elaboração e execução da peça orçamentária, a

realização de um evento para discutir os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para os Estados e Municípios e dar apoio aos projetos do Legislativo que permitam a participação da população na elaboração e execução do Orçamento Estadual. Nota-se, com isso, que há cada vez mais atores interessados na prática do Orçamento Participativo nos municípios e de sua ampliação para outras esferas de Governo, como foi descrito.

A Carta de Araraquara (2002), redigida no II Congresso Paulista de Orçamento Participativo, realizada na cidade de Araraquara-SP, nos dias 3, 4 e 5 de maio de 2002, com a presença de 613 pessoas de cinquenta municípios do Estado de São Paulo, além de outras cidades de outros Estados da Federação. Além de ratificar as propostas do I Congresso, ficaram definidos alguns compromissos públicos aos candidatos ao Governo do Estado de São Paulo: ampliar e aprofundar os processos de Orçamentos Participativos municipais e demais formas de controle social sobre o Estado; aproximar os Orçamentos Participativos com Conselhos Gestores e o planejamento participativo municipal; cobrar o cumprimento da lei referente à realização das audiências públicas do orçamento Estadual; discutir e implantar o Orçamento Participativo no Estado de São Paulo com a colaboração das Prefeituras, bancadas Parlamentares e de entidades da sociedade; fortalecer os conselhos e outros meios de participação da população, e possibilitar a implantação do Orçamento Participativo no Estado de São Paulo o mais rápido possível.

Como se observa pelos Congressos Paulistas de Orçamento Participativo I e II, existe, além da preocupação por parte dos participantes, de expandir o seu funcionamento para outros municípios, a vontade de colocá-lo também ao nível do Governo do Estado de São Paulo. A nossa leitura a respeito destas expectativas com relação ao seu alcance é que o processo de participação da população por meio deste tema está cada vez mais consistente. Isto só vem reforçar o que estamos propondo, ou seja, existe uma aceitação da população em

participar deste processo e, por outro lado, existe também, por parte do Governo local, o interesse de tirar proveito desta participação.

A participação de forma direta da população está de certa forma justificada pela crise de representatividade, que também nos remete à crise do político, em que:

[...]Crise de representatividade, de confiança, que se acentuou à medida que os partidos tornaram-se, cada vez mais, empresas políticas que mobilizam recursos, legais e ilegais, para produzir eleitos que podem ser ‘comprados’ pelos eleitores, quando estes os consideram como os defensores de seus interesses particulares, e que não podemos mais considerar como os agentes da criação social. Esta crise está fortemente ligada com a do estado nacional, do qual se disse tão amiúde que era pequeno demais para os grandes problemas e grande demais para os pequenos (TOURAINÉ, 1999, p. 55).

Mesmo havendo esta justificativa de participação por parte da população, os resultados são específicos de cada lugar; por isso, Pereira (2000, p. 6) aponta que as experiências com os Orçamentos Participativos são diferentes entre si e são influenciadas por contextos socioeconômicos e demográficos, pela adaptação da máquina administrativa municipal ao projeto de participação da população e de como estão estruturados os movimentos sociais em cada localidade.

Na mesma direção, Villas Boas (1994, p. 58) destaca que as experiências de participação da população nos últimos anos são de intensidade diferente nos Governos que abriram tais espaços. Alguns elementos que nos ajudam a entender estas diferenças, são as características específicas de cada localidade, a correlação de forças junto à sociedade, a cultura e a tradição política. Daí, não existir uma receita de organização de participação da população nem de resultados desta.

Estas diferenças no Orçamento Participativo, de lugar para lugar, apontam que o sucesso de adotá-lo como possível estratégia de Governo não pode surtir os mesmos efeitos. Ou seja, lugares em que o ator-prefeito, juntamente com sua equipe de apoio, for eficiente

neste processo participativo, este poderá ter eficácia nos resultados junto à população e, conseqüentemente, pode manter ou até ampliar sua governabilidade ou não.

As contribuições do Orçamento Participativo para a governabilidade, com as ressalvas que já foram feitas, podem ser resumidas em alguns princípios próprios do processo que, segundo Pires (2001, p. 93-97), independentemente dos procedimentos metodológicos escolhidos, a prática do processo participativo deve seguir, tais como **o princípio do caráter pedagógico do processo:** que se caracteriza por mecanismos que procurem favorecer uma explicação política e não técnica a respeito da arrecadação e destino dos recursos públicos, facilitando, assim, a participação da população. Dessa forma, o autor coloca que “a metodologia a ser adotada deve contemplar a necessidade de um aprendizado paulatino, contínuo, abandonando toda e qualquer pretensão de pleno sucesso logo à primeira experiência”(PIRES, 2001, p. 93); **o princípio da autonomia dos movimentos:** que se caracteriza por parte do Governo local, respeitar a autonomia dos movimentos existentes, dessa forma, evitando, a cooptação dos mesmos. O autor esclarece que após as regras terem sido estabelecidas de comum acordo entre as partes envolvidas no processo, os movimentos devem desenvolver atividades com autonomia: “[...] as reuniões, assembléias e plenárias devem ser coordenadas e secretariadas pelas próprias lideranças populares; os locais e horários para os debates devem ser definidos de comum acordo entre os grupos e seus coordenadores, que devem cuidar também da mobilização da comunidade[...]”(PIRES, 2001, p. 94); **o princípio da co-gestão:** que se caracteriza entre o equilíbrio de um Governo autoritário e centralizador e a autogestão da população. Com isso, evita-se alimentar falsas esperanças a respeito dos limites da participação da população nas questões decisórias. O autor esclarece que “[...] na medida que a sociedade civil vai se organizando e se mobilizando, e o governo vai aprendendo a lidar com essa organização e mobilização, o avanço da co-gestão irá ampliando o grau e a qualidade da democracia efetivamente praticada[...]”(PIRES,

2001, p. 95); **o princípio da substituição das reivindicações por prioridades:** que se caracteriza em politizar os movimentos, dando-lhes clareza de que os recursos públicos são escassos e, por isso, devem ser gastos para atender às prioridades e não puramente às reivindicações. O autor esclarece a diferença entre ambas, em que a reivindicação é “[...] um simples pedido (formulado com ou sem o uso de pressão)[...]” (PIRES, 2001, p. 95) e prioridade é “[...] uma reivindicação destacada de um conjunto de outras, por ser considerada mais importante e/ou urgente[...]” (PIRES, 2001, p. 96). A reivindicação pode ser uma prioridade e vice e versa; **o princípio da organização e mobilização como forma de disputa de recursos:** que se caracteriza em destacar que a organização e a mobilização por parte da população tornam os seus objetivos mais fáceis de serem atingidos. O autor esclarece que “[...] com organização esses objetivos ficam mais claros para o coletivo e com mobilização as pressões sobre o poder público tendem a surtir maior efeito” (PIRES, 2001, p. 96); **o princípio da transparência e dos limites das decisões:** que se caracteriza com transparência, ampliar as decisões da população de forma gradativa, sem atropelo e sem retrocesso. Tais intervenções não podem de início discutir todo o orçamento. Inicia-se assim a participação com a intervenção “[...] nas despesas com investimento. Num segundo momento, avançar rumo às despesas de ampliação do custeio. Em seguida, avaliar a qualidade das despesas de custeio não discutidas, a fim de averiguar se não podem ser reduzidas sem prejuízos dos bens e serviços oferecidos[...]” (PIRES, 2001, p. 96). A transparência aqui é a fim de mostrar quais são os passos que estão sendo dados. O recuo nas tomadas de decisões deve ser evitado. Quando não for possível, o Governo deve ter justificativas claras, e as mesmas devem ser aceitas amplamente pela população que participa.

Em maior ou em menor grau, esses princípios básicos destacados são, guardadas as proporções, utilizados no processo do Orçamento Participativo. Todos os princípios mencionados contribuem para a nossa proposição. O primeiro, que trata do caráter

pedagógico, é importante a fim de que não basta o Governo local abrir e institucionalizar canais de participação para a população. O ator-prefeito tem de atuar junto à população e oferecer-lhe informações, esclarecimentos e condições para que cada vez mais pessoas possam participar do processo orçamentário. Assim, a atuação do Governo local só terá razão de ser, se for por ele concebido de que lhe é conveniente que a população participe. Em outras palavras, se a participação da população por meio do Orçamento Participativo for uma estratégia de seu projeto de Governo. No segundo princípio, da autonomia dos movimentos, é um elemento mais fortalecedor do que enfraquecedor, a fim de ganhar confiança e respeito por parte dos movimentos. Desse modo, o Governo que já é legitimado pelo voto, ganha também simpatia e apoio por meio da parceria. No terceiro princípio, da co-gestão, o Governo local não só dá ouvido aos anseios da população, como também divide responsabilidade, o que é positivo a fim de garantir a governabilidade, uma vez que há uma distribuição do poder, permitindo que a população também decida. No quarto princípio, da substituição das reivindicações por prioridades, torna-se um negócio muito rentável para o Governo local, no enfoque da governabilidade, a fim de possuir poucos recursos e, mesmo assim, atender às prioridades da população. Aqui é importante notar o quanto um Governo se desgastaria, seja no não-cumprimento de uma reivindicação (por falta de recursos, por não ser competência da prefeitura ou por ter outros compromissos políticos), seja em medidas paliativas, já que não daria conta de solucionar todos os problemas da cidade. Todos esses obstáculos, de certa forma, estariam resolvidos no processo do Orçamento Participativo ou pelo menos seriam amenizados. No quinto princípio, da organização e mobilização como forma de disputa de recursos, para um Governo que se dispôs a abrir canais de participação, apesar das dificuldades encontradas, também será útil em seu projeto de Governo. Mesmo que a população não seja cooptada a realizar as vontades do Governo e que participa de forma autônoma, a organização e a mobilização podem ajudar o Governo em diversas situações.

Por exemplo, na escolha das prioridades, as reivindicações que não foram as escolhidas, vão, de certa forma, esvaziar as pressões perante o Governo e talvez transferindo-as para outros grupos organizados que se saíram melhor no processo de discussão. Outro exemplo é frente ao Legislativo, em que o Governo, não tendo maioria, a população, por meio de mobilizações, o pressionará para que tais prioridades suas sejam aprovadas. Como durante o processo do Orçamento Participativo houve toda uma discussão até chegar às prioridades, logo as da população passam a ser também as do Governo local e vice-versa. No sexto princípio, da transparência e dos limites das decisões, estabelece-se um aprendizado em que a população vai aos poucos entendendo de orçamento e sabendo em que medida tal intervenção pode ou não ser feita. Dessa forma, o Governo local não recebe pressões, mas sugestões, não ganha um inimigo e, sim, um parceiro.

Enfim, o exercício da governabilidade no espaço municipal passa, a nosso ver, pela participação da população junto ao Governo nesta escala; não queremos, com isto, afirmar que esta é a única via para tal. Mas, seguramente, devido à complexidade dos dias atuais, ter a população como aliada é algo que político nenhum pode dispensar. Por isso, o Orçamento Participativo pode ser visto como uma possível estratégia de cooperação elaborada pelo Governo local a fim de manter a sua governabilidade devido as suas características positivas na condução do processo.

Por outro lado, estamos de acordo com Figueiredo Filho (2001, p. 29), quando coloca que o ator mesmo de posse de uma estratégia não pode tudo, ou seja, não existe uma linearidade a ser seguida diante das complexidades da sociedade atual, é preciso levar os outros atores em consideração. Isso significa que mesmo se testando os pontos aqui analisados de que o Orçamento Participativo contribui realmente em favor da governabilidade do ator-prefeito, não se pode pressupor que os efeitos dessa estratégia serão iguais para todos os lugares; pensar assim, invalidaria toda a complexidade do jogo social que analisamos.

Discutimos até aqui a relação do Orçamento Participativo com sua possível contribuição para a governabilidade. Porém o Orçamento Participativo faz parte de algo maior, que é o projeto de Governo. O projeto de Governo não está isolado, ele se relaciona com a capacidade do Governo. A capacidade do Governo, por sua vez, está relacionada com a governabilidade do sistema. A governabilidade do sistema está relacionada com a capacidade do Governo e com o projeto de Governo. Enfim, governar depende da interdependência destas variáveis. Portanto um Governo que pratica ação tem de preocupar-se com a avaliação desta, para poder saber se o rumo escolhido está sendo de fato atingido e, se não estiver, poder, em tempo, fazer as devidas correções dentro das regras do jogo. É o que analisaremos a seguir.

Ação e Avaliação

Segundo Matus (1996a, p. 30-60), dirigir compreende escolher uma direção e seguir este caminho independentemente dos obstáculos que possam aparecer. Portanto, nesta escolha, é importante a eficácia do rumo. O ato de governar articula três variáveis que são: **o projeto de Governo**, que envolve as propostas de objetivos e de meios; **a capacidade de Governo**, que destaca a perícia para dirigir, e **a governabilidade do Sistema**, que envolve o grau de dificuldade da proposta. Estas três variáveis formam o chamado **triângulo de Governo**. Cada uma das variáveis depende das demais, e formam, juntas, um sistema triangular.

O Projeto de Governo consiste no conteúdo da proposta dos projetos de ação que um ator deseja para obter êxito em seus objetivos. O projeto de Governo leva em consideração o tipo de sociedade e os desafios que terá de enfrentar para conseguir a governabilidade do sistema. O conteúdo do projeto de Governo é o resultado das circunstâncias, dos interesses do governante e de sua capacidade de Governo. “A eficácia do projeto depende de uma acertada composição combinada de valores, ciência e criatividade” (MATUS, 1996a, p. 51).

A Governabilidade do Sistema relaciona, durante o Governo a importância das variáveis que o governante controla e também as que não controla. Desta forma:

O peso das variáveis relevantes depende do projeto de governo e da capacidade do governante. Quanto maior o número de variáveis decisivas que um ator controla, maior é sua liberdade de ação e maior é, para ele, a governabilidade do sistema. Quanto menor for o número de variáveis que o ator controla, menor sua liberdade de ação e menor a governabilidade do sistema (MATUS, 1996a, p. 51).

A governabilidade de um sistema está relacionada com o poder que um ator possui para implementar seu projeto. Portanto a governabilidade num sistema não é igual para todos os atores sociais, devido ao controle proporcional que cada um tem das variáveis do sistema. Existe uma relação entre o conteúdo do projeto de Governo e governabilidade, ou seja, é mais governável um sistema para objetivos modestos do que para objetivos ambiciosos. A governabilidade e alta capacidade de Governo andam juntas, e o contrário também.

A Capacidade de Governo está relacionada com o êxito do governante e de sua equipe na condução do processo social aos objetivos do projeto de Governo, assegurando a governabilidade do sistema. A capacidade de Governo de uma equipe é determinada pelo domínio de potentes técnicas de planejamento. “A capacidade de governo expressa-se na capacidade de *direção*, de gestão e de administração e controle” (MATUS, 1996a, p. 52, grifo do autor).

Saber a direção a ser seguida não basta, é preciso ir além, ou seja, é necessário avaliar cada ação para saber o que está sendo positivo ou negativo no Governo. Por isso, Matus (1996a, p. 29-37) aponta que não é tarefa fácil um Governo alcançar a qualidade adequada em sua gestão e mesmo a avaliação do seu desempenho é complexa. Sem dúvida que contar com planejamento é algo indispensável, mas, por outro lado, a avaliação constante do Governo como meio para corrigir ou manter as políticas, também não pode ser deixada de lado. Os resultados de um Governo podem ser analisados em relação a três balanços, que representam os três cintos do Governo. A expressão os três cintos do Governo é uma metáfora

que representa as ações que um Governo pode fazer melhor de acordo com seus recursos e com as circunstâncias, sempre procurando realizar compensações quando, por algum motivo, não for possível atuar em determinada área. Para saber se o Governo vai bem ou mal, não basta avaliar apenas uma ação, mas seu conjunto, obtendo informações que demonstrem um resultado global. Para isto, o autor sugere que se realize um balanço em cada área de atuação para saber-se quais os resultados obtidos. Os balanços são: 1) O balanço de Gestão Política; 2) O balanço Macroeconômico e 3) O balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos.

1) O Balanço de Gestão Política sintetiza:

[...] os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito específico que responde ou não às políticas dos atores sociais e da população em geral. Refere-se à ação do governante que incide sobre a qualidade da democracia, o respeito aos direitos humanos, a distribuição descentralizada de poder (cujo equilíbrio de governabilidade é alcançado nas diversas instâncias de governos), o apego às regras éticas, a eficácia, respeitabilidade e agilidade da Justiça, a manutenção da legitimidade e da legalidade do governo, a distribuição da renda, o nível geral de qualidade da democracia e os efeitos de todos esses aspectos sobre a imagem do governante e sobre a adesão conseguida junto aos atores sociais e à população (MATUS, 1996a, p. 30).

Neste balanço, o objetivo principal é o de maximizar os benefícios políticos ou minimizar os custos políticos, diante do quadro social no período de Governo. O recurso necessário nesse balanço é o poder político.

2) O Balanço Macroeconômico registra:

[...] em seus benefícios e custos, as conseqüências políticas do manejo macroeconômico e os resultados econômicos alcançados nas condições políticas vigentes, dentre os quais se destacam o crescimento econômico, o emprego, o equilíbrio do comércio exterior e a taxa de inflação (MATUS, 1996a, p. 31).

O objetivo principal neste balanço é obter a eficácia macroeconômica no período de Governo. Neste balanço, os recursos necessários referem-se aos meios econômicos.

3) O Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos refere-se ao:

[...] saldo de efeitos políticos positivo ou negativo, gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, por exemplo água potável, habitação, transporte urbano, eletricidade, telefones, segurança pessoal, educação, saúde básica, saneamento urbano, recreação etc (MATUS, 1996a, p. 31).

O objetivo principal neste balanço é o de conseguir manter a situação dos problemas dentro de metas aceitáveis em comparação com a situação anterior. Neste balanço, os recursos necessários são: o poder político, os recursos econômicos e as capacidades gerenciais. Este último recurso é o principal.

Segundo Matus (1996a, p. 31), dois critérios devem ser levados em conta na análise de cada um dos três balanços: a eficácia formal ou técnica e a eficácia material ou política. A eficácia formal ou técnica consiste em enfrentar os problemas próprios de cada balanço de acordo com as disponibilidades científicas atuais. A eficácia material ou política trata do poder político como um recurso escasso e que não pode ser desperdiçado porque sua perda pode representar o sacrifício da derrota do critério técnico. Os dois tipos de eficácia estão interligadas, ou seja, a ineficácia técnica, a longo prazo, leva à ineficácia política, e a ineficácia política, por sua vez, a longo prazo, leva à ineficácia técnica.

Para que um Governo possa ter êxito na sua administração, é preciso realizar compensações em suas ações, ou seja, quando não for possível atuar numa determinada área, atua-se na que ele está mais bem preparado, procurando gerar um balanço global positivo. Porém o governante deve estar sempre atento porque:

O bom processamento técnico de um dado problema não assegura a eficácia política e pode ser, por certo tempo e a curto prazo, um ônus político, caso implique severos sacrifícios para a população. Por seu lado, um processamento técnico deficiente ou irresponsável pode gerar benefícios políticos a curto prazo mas, a longo prazo, pode converter-se um ônus político (MATUS, 1996a, p. 33).

Sem dúvida alguma que a pior opção para um governante é aquela que é tecnicamente ineficaz e também politicamente onerosa. Um governante que obtenha déficit nesses três balanços de gestão vai diminuir o poder e perder prestígio. Por isso, não é

suficiente manejar bem apenas um dos balanços, mas, sim obter um balanço global positivo. “Não se pode ficar em déficit nos três balanços, pois isso indica desgoverno. O custo político global da gestão de governo não deve superar os benefícios políticos agregados dos três balanços. Esse é um princípio básico da arte-ciência da política” (MATUS, 1996a, p. 33).

O governante que se esquece do balanço de Gestão Política, comete a barbárie tecnocrática, que:

[...] consiste em compartimentalizar, *hoje*, a eficácia econômica ou a eficácia técnico-gerencial, em ignorar, *hoje*, o problema político e em incorrer, *hoje*, em custos políticos que, amanhã, gerarão uma crise econômica, pelo esgotamento da base política da gestão econômica (MATUS, 1996a, p. 34-35, grifo do autor).

Portanto a barbárie tecnocrática refere-se às ações governamentais que procuram a curto prazo, por meio de ações econômicas ou gerenciais, obter vantagens políticas, mesmo que a longo prazo, isto resultará em custos políticos.

Ao esquecer o Balanço Macroeconômico, a consequência é a barbárie política, que:

[...] consiste em compartimentalizar a eficácia política e ignorar os problemas econômicos e gerenciais, para proporcionar, *hoje*, benefícios econômicos e favores que, amanhã, criarão uma crise política, pelo esgotamento da base econômica e organizacional da gestão política (MATUS, 1996a, p. 34, grifo do autor).

A barbárie política é, então, o resultado de ações políticas a curto prazo para obter algum tipo de vantagem nas áreas econômica e gerencial, mesmo que, a longo prazo, isso se reverta em custos econômicos e organizacionais.

O fracasso no Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos conduz à barbárie gerencial que, “[...] associada aos dois vícios anteriores, consiste em ignorar a eficiência organizacional como elementos complementares básicos do manejo político e econômico” (MATUS, 1996a, p. 35). Por isso:

[...] a arte da política, com o auxílio do processamento tecnopolítico, busca o modo de compensar os efeitos desses três balanços a fim de conseguir, em cada período crítico do processo de governo, um balanço político global positivo, dentro das restrições exigidas por um bom, ou razoável, manejo da racionalidade formal ou técnica (MATUS, 1996a, p. 33).

Neste contexto, a metáfora de apertar o cinto em situações difíceis não é rigorosa, porque, durante um Governo, não se administra um, mas três cintos: o político, o econômico e o de intercâmbio de problemas. Quando um governante aperta simultaneamente os três cintos, isto não represente seriedade, mas, sim, ineficiência. “Se precisar apertar dois furos do cinto econômico, um bom estrategista afrouxará o cinto político ou o de intercâmbio de problemas até compensar a redução do cinto econômico e produzir um balanço global positivo” (MATUS, 1996a, p. 33).

Por outro lado, o balanço de gestão política não pode ser negativo. Para compensar o impacto negativo de uma ação em um domínio, é necessário o impacto positivo da ação em outros domínios. O saldo do balanço de gestão não pode ficar negativo. Assim:

O impacto político negativo da ação sobre um dado problema não altera a situação do governo, mas o saldo negativo do conjunto da gestão representa um saque contra o capital político do governante. E esse consumo do capital político significa diminuição da *governabilidade*, ou seja, da capacidade de superar a força das circunstâncias e dos adversários para dar continuidade ao projeto de governo. Mas tampouco compensa eludir os problemas para evitar o custo político. Postergar os problemas-ônus e deixar que cresçam pode aliviar o balanço político de hoje, mas gera hoje uma hipoteca que terá que ser paga no futuro, com custos excessivos. Não é eficiente “rolar” os problemas (MATUS, 1996a, p. 34, grifo do autor).

O mau manejo do balanço político global de gestão leva o governante à perda de capital político. As causas desse balanço negativo podem ser: “a) o mau processamento tecnopolítico de cada problema; b) a defasagem, em cada problema e no tempo, entre custos e benefícios políticos, e c) a falta de avaliação global e permanente do balanço de gestão do governo” (MATUS, 1996a, p. 34).

Numa gestão pública séria, o governante não pode fugir dos problemas, mas deve ter cautela no enfrentamento dos mesmos, ou seja, deve avaliar a perda admissível de capital político em relação ao limite mínimo de governabilidade suficiente para que se possa recuperar esse capital político. Esta preocupação consiste em não cometer o erro de gerar uma situação em que o governante consome seu capital político sem atingir os resultados planejados, configurando a pior gestão política. Já a pior gestão técnica refere-se ao governante que não mede os custos políticos e tem de voltar atrás sem concluir sua proposta, consumindo desta forma todo o capital político que o sustentava.

A falta de uma avaliação das decisões, impedindo que o governante analise, uma por uma, a eficácia de suas decisões, nem tampouco uma avaliação do balanço global de gestão, gera ações cada vez mais equivocadas. Outro problema do governante é o não-entendimento de que seus recursos são escassos, mas que os recursos econômicos e os recursos de poder geralmente não são escassos no início do Governo. Portanto:

[...] se o dirigente dispõe de muito poder político mas está sujeito a severas restrições de recursos econômicos, o custo de ter de respeitar as restrições econômicas pode ser compensado por operações que exijam recursos de poder político. Tanto a falta de métodos de governo quanto o uso deficiente de vetor de recursos do governante são sintomas de um planejamento deficiente e de baixa capacidade pessoal ou institucional de governo (MATUS, 1996a, p. 35).

O governante deve conciliar suas tomadas de decisões com os seus recursos mais abundantes. Para realizar uma reforma da Constituição do país, é necessário muita pressão política, enquanto para construir-se cem mil casas populares, necessita-se muitos recursos econômicos. Supondo que o governante possui pouca força política, este não pode optar pela reforma da Constituição, mas caso tenha disponível muitos recursos econômicos, poderá construir as cem mil casas. Caso tenha poucos recursos econômicos e muita força política, poderá compensar esta falta com o afrouxamento do cinto político, ou seja, realizar a reforma da Constituição com características democrática e descentralizada.

Quando há má seleção de problemas, ou seja, escolhem-se aqueles que se tem carência de recursos para enfrentá-lo, o governante perde a oportunidade de realizar uma compensação entre os custos e sacrifícios com as medidas políticas e econômicas. Em geral, o governante acredita que a única forma de compensação é por meio de um programa social, que necessita de recursos econômicos. “A longo prazo, se não respeitar esses princípios, o seu vetor de peso será tão pobre de recursos econômicos quanto de recursos de poder político, e terá perdido a oportunidade de governar com eficácia” (MATUS, 1996a, p. 36).

A deficiência de um Governo pode ter três causas:

- a) porque caminha na *direção errada*, por ter feito uma má escolha do projeto de governo, ou por não ter sabido corrigi-la a tempo; isso pode ser proveniente de uma má *seleção de problemas*, por seu lado causada pela falta de uma *grande estratégia* ou pela falta de um bom sistema de avaliação do andamento do governo; nesse caso, suas decisões não acertam o alvo das aspirações e necessidades dos cidadãos, não tiram proveito das potencialidades do sistema, nem enfrentam as ameaças às conquistas já alcançadas;
- b) devido a um *processamento inábil* do projeto escolhido, sem dar a devida consideração situacional aos aspectos políticos e técnicos, o que leva a pagar um custo político ou econômico excessivo em cada decisão; e
- c) porque o *gerenciamento por problemas e operações* é deficiente e, em consequência, é baixa a capacidade para executar aquilo que foi decidido (MATUS, 1996a, p. 37, grifo do autor).

Analisando a primeira causa, fica evidente que um Governo não pode ser melhor do que sua seleção de problemas, mas pode ser pior caso não aproveite a situação por meio de um processamento tecnopolítico deficiente. O Orçamento Participativo está sendo aqui colocado como uma possível estratégia de Governo a fim de possibilitar a governabilidade dentro deste aspecto, ou seja, relacionado com o projeto de Governo. A segunda causa, por outro lado, que se refere ao processamento inábil dos problemas, piora a situação do Governo, não havendo limites para a má gestão, mesmo que se tenha feito uma boa seleção de problemas. Mas, caso o processamento tecnopolítico seja eficiente, teremos a melhora no Governo. Já a terceira causa “[...] tem como teto a segunda e indica a capacidade gerencial

para realizar com eficiência e eficácia as decisões tomadas, que é o que conta em última instância” (MATUS, 1996a, p. 37).

Diante do exposto, o governante tem de ficar sempre alerta para que o seu Governo seja constantemente avaliado em relação as suas ações no cenário no qual está inserido. Para ser um governante eficaz, é preciso “[...] criar, a cada dia, [...], as condições para que esses três balanços possam ser compensados, uns pelos outros, para que o saldo final seja positivo, isto é, a população deve estar em dívida para com o governante, nunca o contrário” (MATUS, 1996a, p. 39).

Podemos relacionar a metáfora dos cintos do Governo, anteriormente analisada, com o Orçamento Participativo em suas características básicas no âmbito do espaço municipal, apontando como os seus elementos podem contribuir para a governabilidade do ator-prefeito. No primeiro cinto do Governo, que é o balanço de gestão política, o processo do Orçamento Participativo pode contribuir com seu conteúdo para que o governante municipal tenha um saldo positivo no balanço político. Com a participação da população no Orçamento Público municipal, realizado pelo Governo municipal, ocorre uma descentralização do poder, que não significa perda de poder político, ao contrário, permite obter resultados partilhados com a população que resultam em eficácia política, contribuindo significativamente para uma melhora da qualidade da democracia. Nesta abertura que predomina a co-gestão, a população passa a ter responsabilidades nas tomadas de decisões, conseqüentemente, o Governo municipal recebe apoio perante os outros atores sociais municipais. No ato da participação, as pessoas sentem-se valorizadas e úteis, melhorando sua auto-estima para o exercício da cidadania. Além destes aspectos, o processo do Orçamento Participativo não consome o capital político do governante, uma vez que suas dificuldades de ação são discutidas em assembléia e assimiladas pela população, permitindo o uso deste capital em doses pequenas. Quando se tem o apoio da população que participa das decisões, o capital político do

governante mantém-se com reservas, principalmente quando se tem uma boa imagem do seu Governo.

Em relação ao balanço macroeconômico, o Governo municipal, com ou sem Orçamento Participativo, não pode atuar em suas diretrizes, por isso é importante que o governante municipal implemente medidas que estejam de acordo com os outros dois balanços, para que se possa ter no balanço global um resultado positivo.

O balanço de intercâmbio de problemas específicos está muito bem representado no Orçamento Participativo. O processo do Orçamento Participativo encaixa-se como uma luva neste balanço, porque trabalha diretamente com os anseios da população por meio de escolhas de prioridades em cada recorte espacial na qual o município está dividido. Desta forma, o Governo municipal atua diretamente nos problemas valorizados pela população. Outro dado importante refere-se aos recursos utilizados neste balanço, o poder político, os recursos econômicos e as capacidades gerenciais que, no processo do Orçamento Participativo, não são consumidos em grande quantidade. O poder político neste processo de participação acaba sendo revitalizado em função do apoio da população atuando em conjunto com o governante municipal. Os recursos econômicos, por mais que sejam escassos, são bem trabalhados por meio de escolhas de prioridades. Assim, realizam-se obras dentro das previsões orçamentárias, ou seja, sem muitos recursos econômicos, o Governo municipal atende às demandas da população, pelo menos as prioridades, economizando com isto muito capital político. O recurso gerencial no processo do Orçamento Participativo é compartilhado entre prefeitura e população, uma vez que não dá para o Governo assumir todas as tarefas sozinho. Mas vale lembrar que é por meio das equipes do Governo municipal que se inicia todo este processo de organização com pessoas qualificadas para atuarem junto à população. Estas características reforçam a idéia de que o Orçamento Participativo possa ser utilizado como estratégia política de cooperação para manter ou ampliar a governabilidade do Governo

municipal. É importante ressaltar que o Orçamento Participativo não é uma ação isolada do Governo, mas algo que faz parte do rumo escolhido anteriormente pelo ator-prefeito, ou seja, está relacionado com o seu projeto de Governo, com a capacidade de Governo e a Governabilidade do sistema. É com esta visão de interação que iremos, nas decorrências, apontar os resultados que pudemos relacionar durante toda a dissertação, buscando sempre amarração das características do Orçamento Participativo com a Governabilidade, ou seja, como elas podem favorecer o ator-prefeito para que este possa controlar as variáveis do cenário do espaço municipal e implantar seu projeto de Governo. Para isto, vamos analisar as características do Orçamento Participativo em três áreas: econômico, político e gerencial.

DECORRÊNCIAS

“Não há solução perfeita num universo imperfeito – ou os homens continuam a sacrificar a organização da sociedade à busca de um ideal impossível, ou aceitam, no interesse de todos, o jogo de uma autoridade sem a qual não há construção política viável” (PAUL CLAVAL)

Propomos em nossa dissertação analisar o processo do Orçamento Participativo como possível estratégia de cooperação da população com o Governo no âmbito do espaço municipal, implementada pelo Governo para que possa ter condições necessárias para a sua governabilidade, ou seja, controlar as variáveis do cenário no qual está inserido e implantar seu projeto de Governo. Exercer a governabilidade não é simples, mesmo porque a realidade

atual, com todas as suas características, também não é. Esta é complexa, com vários atores e muitos interesses divergentes, pois a sociedade possui vários centros de poder. Dessa forma, atingir bons níveis de governabilidade nos dias atuais não se dá de forma isolada e com ações numa única direção, mas, sim, atuando com parcerias, entre as quais a população e em várias direções simultaneamente. Portanto, a governabilidade a ser construída depende do projeto de Governo, do cenário no qual estará atuando e da capacidade do governante. É neste contexto que o Orçamento Participativo está sendo colocado como uma possível estratégia de Governo neste espaço, que pode não ser a única.

Analisamos nos capítulos anteriores: o palco das ações do ator-prefeito, o espaço municipal; uma das ações do Governo municipal, o Orçamento Participativo e a possibilidade de controlar as variáveis do cenário municipal, a governabilidade. Como resultado destas análises anteriores, é que iremos apresentar nossas decorrências. No entanto, não pretendemos aqui esgotar o tema, ao contrário, queremos ao invés de chegar a conclusões fechadas de todo o processo, considerar o dinamismo da realidade que nos foge do controle e apontar como o Orçamento Participativo pode contribuir como uma das possíveis estratégias de cooperação do Governo municipal. Para tanto, optamos por agrupar algumas características do Orçamento Participativo como possíveis contribuições para o exercício da governabilidade em três áreas: econômica, política e gerencial, assim como foi abordado com a metáfora dos três cintos do Governo em que se classificam as ações do Governo em três dimensões, resultando em seguida numa avaliação global do Governo. O intuito de agrupar tais contribuições em áreas permite ter uma visão da dimensão do alcance do Orçamento Participativo, bem como identificar em qual delas ele tem uma participação mais efetiva.

Área econômica: é preciso salientar que o econômico aqui não está relacionado com o macroeconômico e, sim, com as receitas e despesas do Governo municipal. Assim, foi constatado que o Orçamento Participativo pode contribuir com o **aumento da arrecadação**

municipal. Esta prática se dá com o apoio da população mobilizada que, vivenciando os acontecimentos das obras na cidade, participa ainda mais do processo, contribuindo por meio de políticas de pressão no Legislativo a fim de aumentar os impostos e, conseqüentemente, melhorar a arrecadação. Por outro lado, aumento da arrecadação significa mais investimentos para a população, principalmente para os locais com menos infra-estrutura, ou seja, torna-se um processo de retroalimentação de parceria entre o ator-prefeito e a população que participa. Neste processo, há uma relação entre as perspectivas geradas pela execução das obras e a participação da população e, conseqüentemente do número cada vez maior de pessoas dando respaldo às políticas do Governo, entre as quais, a proposta de aumentar os impostos e obter uma arrecadação maior que logo, trará mais investimentos e, por sua vez, aumentará o número de participantes e de mobilização apoiando o Governo municipal. Esta característica do Orçamento Participativo pode ser considerada uma contribuição para a governabilidade porque atua diretamente nas respostas referente às demandas feitas pela população.

Outra contribuição que pode acontecer no aspecto econômico, é a **eficácia dos investimentos**. O município tem receitas, algumas próprias e outras provenientes do Estado e da União. Por outro lado, possui também despesas correntes e de capital. Dependendo da situação financeira do município, há disponibilidade de recursos financeiros para a realização de determinados investimentos, ou seja, despesas de capital. Às vezes tais recursos financeiros não são “bem” aproveitados em benefício da população, mesmo quando há vontade política. Isto ocorre principalmente por motivos que estão relacionados à aplicação dos recursos em obras não prioritárias do ponto de vista da população, mesmo que esta tenha sido a intenção do Governo municipal.

No processo do Orçamento Participativo, regra geral, pode ficar mais fácil para o ator-prefeito direcionar recursos financeiros para despesas de capital que vão, de fato, atender aos interesses da população, se não totalmente, pelo menos parcialmente. Em outros termos,

quando há uma participação da população no direcionamento dos recursos públicos para que sejam efetivamente aplicados, há maiores chances de “acertos” em relação ao aproveitamento destes recursos. Isto é possível visto que é a população que convive com tais problemas; logo, é a mais apropriada para informar quais deveriam ser as obras mais necessárias em seu favor, reduzindo os desperdícios de dinheiro e de tempo. De dinheiro, porque o Governo não precisa elaborar estudos para detectar quais seriam os principais problemas que deveria enfrentar, com isto, não gasta nem com sua equipe técnica nem com grupos especializados. De tempo, porque atua diretamente conforme as prioridades estabelecidas nas rodadas do Orçamento Participativo, não necessitando também muitos levantamentos para chegar-se a esta definição escolhida pela população. O Orçamento Participativo pode contribuir para a governabilidade nesta perspectiva devido à maneira como está organizado para coletar informações da população. São nos setores geográficos, divisões da cidade e até mesmo do município, onde acontece a participação da população através de opiniões, que são colocadas e votadas as prioridades de cada setor geográfico por meio de critérios preestabelecidos. Dessa forma, há um certo consenso entre as pessoas que participam do processo, que permite que, independentemente dos que foram ou não beneficiados, convertam em apoio a favor do ator-prefeito.

Outra contribuição econômica que não está isolada de outras ações, refere-se ao **enfrentamento da crise econômica**. Entende-se aqui por enfrentamento da crise econômica as ações do Governo municipal, nesta escala, para minimizar os efeitos da crise econômica que está relacionada com a macroeconomia. A crise econômica refere-se ao período atual, marcada pela situação de crescimento desfavorável, mercados internacional e nacional instáveis e quadro social ruim. Tais características reduzem ainda mais as possibilidades de recursos financeiros para investimentos por parte do Governo municipal. O Orçamento Participativo pode ser um contraponto a fim de minimizar os efeitos desta crise,

principalmente pela política de atendimento ou, pelo menos, com maior adesão da população de baixa renda ao processo. O poder local, situado no espaço municipal, é de fato onde as demandas ocorrem com maiores ênfases. Assim, tal contribuição para a governabilidade está relacionada com o atendimento das expectativas, mesmo que parciais da população. O próprio Orçamento Participativo, a forma como está organizado, já é uma resposta ou, pelo menos, uma tentativa de não ficar de braços cruzados no espaço municipal para as questões da macroeconomia, ou seja, ele não é somente fim, mas também meio, na medida em que conta com a adesão da população e seu possível aval.

Área política: apesar de que todas as ações do Governo estão relacionadas com a política, procuramos numerar aqui as contribuições do Orçamento Participativo que estivessem, de alguma forma, relacionadas com o capital político do ator-prefeito. Analisando a sua dinâmica e o seu funcionamento nos setores geográficos, seus procedimentos metodológicos de democracia direta, constatamos que ele pode minimizar a **crise de representatividade**. Tal crise refere-se ao distanciamento entre o político e a população pelo sistema de representatividade, em que o eleitor não se sente representado pelas decisões da maioria dos políticos. É também marcada pela imagem desgastada do político, entre os quais, pelos motivos da corrupção e da incapacidade do Estado em atender às demandas da população. O Orçamento Participativo pode minimizar tais efeitos, por possibilitar tomadas de decisões políticas que beneficiam a população diretamente, por aproximar os representantes dos representados, além de permitir um conhecimento do trâmite das matérias públicas. Portanto, com a possibilidade de minimizar a crise de representatividade, o Orçamento Participativo pode ser um recurso para o exercício da governabilidade por meio da democracia direta.

Analisando a distribuição espacial do Orçamento Participativo através dos setores geográficos e o seu funcionamento, tal organização pode contribuir para a **efetivação do**

poder político do ator-prefeito no âmbito do espaço municipal. Quando o prefeito é eleito, reconhece-se que seu cargo é legítimo e que tem uma esfera de atuação que é o espaço municipal, ou seja, está investido de autoridade. No entanto, sua autoridade não significa que irá ter êxito no exercício do seu poder, isto é, depende de vários fatores para torná-lo efetivo, ou seja, de fato exercido. É possível por meio da divisão do município em setores geográficos, pelo menos teoricamente, que o ator-prefeito possa ter uma ocupação espacial maior com estes recortes, configurando-os em territórios em seu favor, já que há forças em disputas de diferentes atores nestes recortes. A possível descentralização do poder ocorre nestes recortes espaciais, porque a população, organizada ou não que participa do processo, dá apoio ao ator-prefeito e, com isto, passa a ser um dos elementos ou um dos trunfos do Governo municipal. Assim, ter um controle maior do espaço e transformá-lo em território, contribui para o exercício da governabilidade.

De certa forma ligada com as demais contribuições, outra pode dar-se em relação à **manutenção dos índices de aceitação ou popularidade**. Quando o prefeito é eleito, sua aceitação ou popularidade está em alta, em função do respaldo que obteve nas urnas durante o processo democrático das eleições. Regra geral, o governante, durante sua gestão, tende a ter sua aceitação ou popularidade diminuída, em virtude do desgaste que ocorre no enfrentamento das dificuldades da administração pública, as quais, dependendo da situação, podem até atingir níveis muito baixos. Nesta situação, se traduz em perda do capital político para efetuar suas operações e, conseqüentemente, terá mais dificuldades de dar continuidade ao seu projeto de Governo. Com o Orçamento Participativo, no qual há divisão de responsabilidades entre Governo e população nas tomadas de decisões para escolher as obras que serão realizadas pelo Governo, o que pode resultar em favor do governante, manter, perder pouco ou até ampliar seu poder político. Isto pode acontecer porque a população está, em parte, autoaprovando-se pelo que lhe foi atribuído como responsabilidades e também pela imagem

do governante municipal que será construída neste processo. A contribuição deste aspecto com a governabilidade se dá pelo fato de que as disputas entre os diversos interesses divergentes, pelo menos parte deles, ocorrem nos setores geográficos, onde, as tensões são manifestadas e, de certa forma, assentadas por escolhas baseadas em critérios preestabelecidos, ou seja, as prioridades. Verifica-se que não há um embate direto entre a população e o ator-prefeito. Portanto o Orçamento Participativo pode ser comparado como sendo um amortecedor ou um filtro das demandas da população, que possibilita um menor desgaste do capital político do governante municipal. Por outro lado, temos de considerar que as experiências com o Orçamento Participativo são em graus de eficiência diferenciados, e significa, também, resultados diferenciados quanto a esta possibilidade em favor do Governo municipal.

Relacionado com o anterior, este próximo aspecto pode ser considerado como seu complemento. Trata-se da **força de pressão**. Muitas vezes, o ator-prefeito não possui maioria na Câmara Municipal para a aprovação dos seus projetos, entre os quais, o Orçamento do município. O Poder Legislativo municipal pode ser pressionado pelos *lobbies* a votar determinados projetos que podem não ser do interesse do Poder Executivo municipal ou da maioria da população. A contribuição do Orçamento Participativo neste processo é que após as discussões ocorridas nos setores geográficos, resultam daí, as prioridades escolhidas pela população que são compatibilizadas com a proposta do Governo municipal e elaborada a proposta orçamentária que deve ser enviada para aprovação pela Câmara Municipal. Alguns municípios chegam até a criar comissões especiais para o acompanhamento da tramitação Legislativa, e outros convidam a população para que acompanhe o processo de votação. Como a pressão é exercida pela população que realizou as escolhas e que decidiu juntamente com o Governo municipal onde os investimentos serão realizados, muitos vereadores não arriscam sua popularidade e acabam votando o projeto orçamentário sem muitas restrições.

Por outro lado, isto não significa que o projeto vai ser totalmente aprovado como gostariam o Governo e a população, mas, por meio da pressão exercida, o resultado pode ser satisfatório. Observa-se, neste processo, que a população não só participa juntamente com o Governo no direcionamento dos investimentos, como também o ajuda na aprovação, sendo assim, um elemento de apoio indispensável na gestão do ator-prefeito. Com isto, o Governo municipal não se desgasta tanto com embates diretos com outros atores presentes no cenário local, perdendo pouco capital político e, dependendo da situação, pode até acumular mais durante seu mandato, criando condições para disputar com outros atores no cenário do espaço municipal, quer dizer, tem a possibilidade de controlar as variáveis e implantar seu projeto de Governo, ou, ainda, ter governabilidade.

O Orçamento Participativo pode também contribuir com a **mudança no poder local**. Entende-se por mudança no poder local a possível troca de apoio que o ator-prefeito recebe com a implantação do Orçamento Participativo. Numa situação em que não há a experiência do Orçamento Participativo num município, pode ser mais fácil ocorrer um controle por parte das oligarquias, elites e grupos econômicos na prefeitura. Podemos dizer uma espécie de privatização do poder público municipal. Com a prática do Orçamento Participativo, pode ocorrer a substituição deste controle pelo maior acompanhamento por parte da população, caracterizando, desta forma, maior transparência nas contas públicas, sem contar com um amplo apoio desta camada, constituindo o afastamento dos antigos “donos” do poder local. Observa-se que, numa situação ou outra, o tipo de adesão em forma de apoio ao Governo municipal depende do seu projeto de Governo, e que as duas situações podem ocorrer simultaneamente. O que estamos enfocando, é que, pelo menos teoricamente, qualquer grupo que queira algum benefício, teria de passar pelo debate nos setores geográficos do Orçamento Participativo e não diretamente com o Governo. Este aspecto do Orçamento Participativo

pode contribuir com a governabilidade porque estaria com sua base de apoio vinculada à população.

Ao permitir que a população participasse na discussão do Orçamento Público municipal através do Orçamento Participativo, o ator-prefeito acaba criando um dispositivo de **válvula de escape**. Entende-se aqui por válvula de escape a transferência das pressões que antes aconteciam diretamente com o ator-prefeito e com o Orçamento Participativo passam a acontecer nos setores geográficos. A população do município, organizada ou não, que constitui a sociedade civil e mesmo associações econômicas permeiam o espaço municipal. Tais segmentos exigem sempre alguma ação por parte do ator-prefeito para satisfazer seus interesses particulares. Numa situação em que não há o processo de participação da população nas tomadas de decisões do Orçamento Público, como é o caso do Orçamento Participativo, tais demandas podem ser cobradas diretamente ao ator-prefeito que, por sua vez, vai ter muito desgaste do seu capital político para enfrentar tais demandas. A abertura de canal participativo, criado e institucionalizado pelo Governo local, possibilita que tais grupos com peso e representatividade participem no processo do Orçamento Participativo, não que os grupos vão ser manipulados, o que também não se pode descartar totalmente, mas que deverão discutir com outros membros da sociedade para encaminhar suas propostas e compatibilizá-las com a do Governo municipal. Isto cria uma válvula de escape, porque haverá gasto de energia dos participantes no processo de discussão os quais, seguindo os critérios preestabelecidos pelas regras, do jogo, podem chegar aos resultados da escolha das prioridades e da montagem da proposta. Portanto, o Governo municipal não vai ter o confronto direto com tais grupos, permitindo assim, um certo alívio das demandas da sociedade.

Também ligada com os outros aspectos da contribuição do Orçamento Participativo na área política, apontamos a **contribuição para a eleição**. Estamos considerando aqui como

contribuição para a eleição, a imagem construída por algumas pessoas ligadas com o Orçamento Participativo, que, de uma forma ou de outra, irão beneficiar-se no período das eleições, ou seja, podem ser eleitas. Algumas pessoas, políticos partidários ou não, que já participam de alguma organização no seu setor geográfico, que, por sua vez, participam também do Orçamento Participativo, tornam-se pessoas conhecidas e com uma imagem de quem defende os interesse coletivos e não os seus interesses pessoais. Durante as eleições, pode existir este reconhecimento por parte da população e apoiar os candidatos que, durante o processo do Orçamento Participativo, responderam satisfatoriamente a suas reivindicações, ou seja, tanto os candidatos ao Legislativo Municipal quanto ao cargo do Executivo podem ser beneficiados. Talvez este não seja o único fator, mas pode ser um dos que contribuem para que, em muitos municípios, um determinado partido e sua coligação permaneçam vários mandatos consecutivos à frente da administração da Prefeitura Municipal; nesta situação, estariam contribuindo com a reeleição. Por outro lado, não relacionamos esta evidência de forma fechada, ou seja, que em todos os lugares que praticam o Orçamento Participativo, os políticos serão todos beneficiados. Tal relação também deve ser considerada a eficácia do Orçamento Participativo, ou seja, não é pelo simples fato de um município ter a participação no Orçamento Público que esta resultará imediatamente em apoio aos políticos, mas, sim, os resultados positivos a favor da população que serão os responsáveis por esta adesão, além, é claro, das condições individuais de cada candidato.

Área gerencial: consideramos aqui como gerencial todas as ações que, de uma forma ou de outra, estão relacionadas com a organização, mesmo que estejam também integradas com a economia ou a política. Em outros termos, o gerencial está marcado pelo modo de fazer; assim, consideramos em quais aspectos o Orçamento Participativo pode contribuir para a governabilidade com os seus procedimentos metodológicos.

Neste contexto entra a parceria, ou seja, a **co-gestão** estabelecida entre Governo municipal e população. Nesta parceria, ambos, prefeito e população, podem ganhar com os resultados alcançados neste processo. É preciso ressaltar que são ganhos diferenciados. Pelo lado da população, são os investimentos nas deficiências por ela apontadas durante o processo de discussão do Orçamento Participativo. Pelo lado do Governo municipal, os benefícios podem ser convertidos em governabilidade. A co-gestão é um meio de receber apoio da população, e ao mesmo tempo, um elemento de força de pressão perante o Legislativo e até mesmo pode ser uma forma de evitar um desgaste direto com *lobbies*, uma vez que, se necessitarem de algo, serão convidados a discutir com o resto da população nos setores geográficos. É importante ressaltar que o caráter da co-gestão transfere responsabilidades para a população, ao mesmo tempo em que incentiva a participação e a cidadania, podendo conciliar interesses dos atores sociais ou não e também do Governo municipal.

Outra possível contribuição do Orçamento Participativo em favor da governabilidade é referente ao **caráter pedagógico**. Entendemos como caráter pedagógico as ações provenientes do Governo municipal que tem como objetivo esclarecer a população em relação aos assuntos ligados com o Orçamento Público, o Orçamento Participativo, os limites da atuação da Prefeitura Municipal e o trâmite necessário no Legislativo. Isto demanda, por parte do Governo, um esforço para atingir eficazmente a população. Para isto, os Governos, em geral, promovem cursos, palestras, seminários, cartilhas, etc. com os próprios funcionários, capacitando-os para aceitar e também ser multiplicadores de informações junto à população. Com equipes montadas e estruturadas, ocorre de fato o trabalho. O caráter pedagógico do Orçamento Participativo pode ser convertido em governabilidade quando a população é esclarecida sobre Orçamento Público. Nesta circunstância, é apresentado para a população o seu funcionamento, suas diferenças com o Orçamento Participativo e as áreas de atuação de cada esfera governamental, ou seja, onde é e onde não é a competência desta esfera de

Governo em relação ao atendimento da demanda da população. Existe uma preocupação política de tornar claro os limites de atuação do ator-prefeito, e que determinados problemas são estruturais, e dessa forma, precisam de ações dos Governos nas esferas estadual e federal, diminuindo assim as possíveis pressões em relação ao Governo municipal.

Ligado com outras possíveis contribuições do Orçamento Participativo em favor da governabilidade, o **intercâmbio de problemas** é outro aspecto positivo. O Governo municipal não tem condições econômicas, organizacionais e políticas para enfrentar todos os problemas, mesmo que tais sejam de sua competência. Neste contexto, é que entra o intercâmbio de problemas, que consiste em fazer-se trocas, ou seja, é preciso escolher quais serão enfrentados com mais urgência e quais serão postergados. Portanto, elege-se os prioritários. Dessa forma, verifica-se que não é a solução pura e simplesmente que está ocorrendo nesta situação e, sim, um intercâmbio de problemas. Trocam-se os de maior valor pelos de menor valor, com o aval da população. Este processo de troca se dá nos setores geográficos quando a população elabora listas contendo as prioridades de sua localidade. Pressupõe-se que, sendo a própria população quem escolheu tais prioridades, o Governo municipal não será cobrado pelos outros problemas que ficaram pendentes. É importante ressaltar que, nesta escolha de prioridades, pessoas, grupos ou bairros não são contemplados igualmente, ou seja, no intercâmbio de problemas, ocorrem, na maioria das vezes, divergências, conflitos, favorecendo um em detrimento de outros. Observa-se que as tensões não são direcionadas para o Governo municipal diretamente, já que foram de certa forma diluídas nos embates dos grupos que estavam participando das escolhas em cada setor geográfico, seguindo as regras do jogo que definiram quais eram as prioridades e quais não eram.

A **melhoria na qualidade da gestão pública** é outra contribuição do Orçamento Participativo que pode ser convertida em favor da governabilidade. Estamos considerando

melhoria na qualidade da gestão pública os resultados que, de uma forma ou de outra, estejam relacionados com a participação da população, que pode resultar num melhor investimento dos recursos públicos, ou seja, são mais bem direcionados com o aval da população. Além de possibilitar melhor direcionamento dos recursos financeiros que o Governo municipal dispõe, permite também um maior controle social da gestão pública, dificultando possíveis desvios nas contas do Governo municipal. Tal situação pode contribuir para uma melhor transparência da gestão pública. A transparência na gestão pública municipal é um elemento que pode aumentar a confiança da população e ser convertido em governabilidade em favor do ator-prefeito.

Outra possível contribuição do Orçamento Participativo a favor da governabilidade é o **incentivo para a organização**. Entendemos aqui por incentivo para a organização a mudança de postura da população do município em fazer suas cobranças antes e depois da sua participação no Orçamento Público. Numa situação tradicional, quer dizer, sem a participação da população no Orçamento Público, pode predominar a política clientelista no município e apenas algumas pessoas podem estar envolvidas com a política para atender a seus interesses particulares, no chamado “toma-lá-da-cá”. Já com a participação da população no Orçamento Público, tal situação pode não acontecer, pelo fato de necessitar de discutir em público a destinação dos recursos, que, por sua vez, têm de obedecer a critérios de prioridades para sua aplicação e muitas disputas nas assembleias. Com isto, pessoas que até então não eram organizadas, ou seja, não participavam de nenhuma associação, passaram a participar para poder ter acesso aos recursos, uma vez que o individual no Orçamento Participativo não tem peso, o que vale é o coletivo. Assim, o Orçamento Participativo possibilita a organização da população por meio de associações para que possam ter êxito em seus objetivos, e, por fim, tais grupos darão sustentação política ao Governo local, permitindo o exercício da governabilidade.

Analisando as contribuições do Orçamento Participativo em favor do ator-prefeito para que possa ter o exercício da governabilidade no espaço municipal, notamos que sua participação concentra-se mais nas áreas política e gerencial, que indicam ações mais ligadas com o espaço municipal do que com ações externas. Em outros termos, são contribuições que refletem diretamente na construção de uma imagem positiva do ator-prefeito; logo, são resultados que podem ser convertidos em governabilidade.

As contribuições do Orçamento Participativo são todas positivas em favor do ator-prefeito, mesmo que sejam também positivas para a população. Tal constatação é que nos permite colocar o Orçamento Participativo como sendo uma possível ação estratégica de cooperação entre Governo municipal e população, quando ambos saem beneficiados. Por outro lado, a nossa proposição não desconsidera as práticas bem-sucedidas com o Orçamento Participativo, ao contrário, reforça ainda mais a nossa colocação. Em outras palavras, o fato de propormos o Orçamento Participativo como sendo uma possível estratégia do Governo municipal para contribuir com a sua governabilidade, não significa, simplesmente, mesmo que isto seja possível, que há, nesta ação, uma má intenção do Governo municipal em manipular a população; significa, sim, que este está agindo de acordo com as mudanças ocorridas no País e adaptando-se às novas exigências da sociedade civil. Tal colocação pode ser confirmada se observamos que a iniciativa de participação nos Governos municipais era restrita a apenas alguns partidos políticos e, hoje, por exemplo, verifica-se que há uma abertura para esta participação em diversos partidos políticos, independentemente da sigla e das suas atitudes. É o que se verifica, por exemplo, com o Orçamento Participativo que, atualmente, está sendo praticado por vários partidos políticos, reforçando a nossa proposição que ele é um elemento que, bem administrado no espaço municipal, pode ser convertido em favor do governante.

Enfim, na soma geral das contribuições do Orçamento Participativo em favor do ator-prefeito no espaço municipal, tais contribuições podem ajudar para que o Governo, neste espaço, consiga ter um balanço global positivo, permitindo, assim, implantar seu projeto de Governo.

Mesmo com as fortes evidências coletadas e aqui apontadas, não fomos em nenhum momento categóricos em afirmar que o Orçamento Participativo é, sem dúvida, uma estratégia de cooperação do Governo municipal para manter ou até ampliar a sua governabilidade. Por outro lado, tentamos buscar elementos que nos fundamentassem nesta proposição diante das experiências existentes que, a nosso ver, nos permitem colocá-lo como possibilidade. Com isto, esperamos ter contribuído com os estudos geográficos no que diz respeito ao entendimento, mesmo que parcial, da organização do espaço. Tal colocação se dá pelo fato de que concordamos que a construção do **Espaço Geográfico** não ocorre sem a presença dos atores, dos cidadãos e de toda a sociedade civil, com seus planos, suas estratégias e seus objetivos dentro de um cenário em que todos vão disputar para ocupar parcelas cada vez maiores do espaço e tirar benefícios desta situação. Ao contrário, concordamos que tal construção é realizada em meio aos conflitos, com as disputas políticas, com as contradições que fazem parte do dia-a-dia das pessoas e dos grupos e que, a partir destes aspectos, tomam decisões e, destas, resulta a construção do espaço geográfico, que pode beneficiar uns em detrimento de outros. Ainda com relação a esta colocação, ficou evidente que a dimensão espacial, a questão do território relacionada ao poder, o Governo municipal, a população e suas organizações são todas categorias da Geografia que estão presentes no Orçamento Participativo e no espaço municipal. Esperamos ainda ter contribuído para uma outra face do Orçamento Participativo, aqui abordada, que, na maioria dos trabalhos a respeito do assunto, versam sobre outros aspectos relacionados com o funcionamento do processo e sua contribuição para a população de baixa renda e com a

formação da cidadania, relatando experiências isoladas sem, no entanto, elaborar uma teoria para o assunto. Além disso, esperamos contribuir com os Geógrafos que analisam o Orçamento Participativo em estudos de caso ou não com a nossa análise. Portanto, com as lentes geográficas, procuramos, em nossa visão, entender um pouco mais a respeito do funcionamento do Orçamento Participativo no âmbito do espaço municipal e como ele pode ser importante para o Governo que atua nesta escala sem, no entanto, idealizá-lo ou crucificá-lo, mas procurando destacar suas características e relacioná-las com aquilo que nos propusemos. Enfim, o Orçamento Participativo, para nós é uma ação local que procura dar respostas às ações que vêm de fora do espaço municipal, sejam elas internacionais ou nacionais, a fim de permitir que o Governo, nesta escala possa governar e implantar seu projeto de Governo numa Sociedade Pluralista Moderna globalizada.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cidade**, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto11.htm>>. Acesso em 20 dez. 2002.

BAIERLE, S. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. **Cidade**, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <<http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto9.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2002.

BAVA, S. C. Democracia e poder local. **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 3-9, fev. 1994.

BAVA, S. C. Dilemas da Gestão Municipal Democrática. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 161-189.

BENEVIDES, M. V. Democracia e cidadania. **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 11-19, fev. 1994.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política. Governabilidade*. 5. ed. Tradução com a coordenação de João Ferreira. Brasília: UNB, 2000a. p. 547-552, v.1.

_____. *Dicionário de política. Governo*. 5. ed. Tradução com a coordenação de João Ferreira. Brasília: UNB, 2000b. p. 553-555, v.1.

_____. *Dicionário de política. Poder*. 5. ed. Tradução com a coordenação de João Ferreira. Brasília: UNB, 2000c. p. 933-942, v.2.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. p. 3, 30-33.

CARTA DE RIO CLARO. 1º Congresso paulista de orçamento participativo. **Muito Mais**, São Paulo, ano VII, n. 29, p. 9, jun. de 2.000.

CARTA DE ARAQUARA. 2º Congresso paulista de orçamento participativo. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.carlinhos.org/artman/publish/printer_396.shtml>. Acesso em: 23 dez. 2002.

DAIN, S. Dilemas do Estado Diante da Nova Ordem Econômica e Social. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 65-89.

DANIEL, C. Gestão local e participação da sociedade. **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 21-42, fev. 1994.

DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V. *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

FEDOZZI, L. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 62, p.23-29, set. 1994.

FIGUEIREDO FILHO, W. *Planejamento estratégico e atores*. 2001, 70 f. Dissertação (Mestrado em Organização do Espaço) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, p. 29.

GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Manual do Orçamento Participativo do Distrito Federal*. Brasília: Editora Bittar II, 1998/1999.

HARVEY, D. *A Justiça Social e a Cidade*. Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: HUCITEC, 1980.

HOBSBAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914 - 1991*. 2. ed. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Cia das Letras, 1999. p. 92, 537-562.

HUERTAS, C. *Entrevista com Carlos Matus. O método PES*. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Edições Fundap, 1995.

MATUS, C. *Adeus, senhor Presidente. Governantes governados*. Tradução de Luís Felipe Rodrigues del Riego. São Paulo: Edições Fundap, 1996a.

_____. *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. Tradução de Giselda Barroso Sauver. São Paulo: Edições Fundap, 1996b.

MELO, M.A.B.C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p.23-49.

NOGUEIRA, M. A. Para uma Governabilidade Democrática Progressiva. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 105-128, out. 1995.

OLIVEIRA, C. *Dicionário cartográfico. Município*. 4. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993, p. 371.

OLIVEIRA, L. *O conceito geográfico de espaço*. Separata de: Boletim de Geografia Teórica, Rio Claro, n. 4, 1972, p. 5-22.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, p. 7-39, jan-abr, 1996.

PEREIRA, M.L.D. A voz popular no orçamento participativo. **Muito Mais**, São Paulo, ano VII, n. 29, p. 6-7, Jun., 2000.

PIRES, V. *Orçamento Participativo: O que é para que serve, como se faz*. Barueri: Manole, 2001.

PONTUAL, P. Por uma pedagogia da participação popular. **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 63-68, fev. 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Orçamento participativo cidade*. Belo Horizonte: Centro Gráfico da PBH, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento participativo. Belo Horizonte, 2002a. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/siga/op/index.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento participativo: história. Belo Horizonte, 2002b. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/siga/op/historia.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento participativo: OP políticas setoriais. Belo Horizonte, 2002c. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/op_setorial.htm>. Acesso em: 11 jun. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento participativo OP habitação. Belo Horizonte, 2002d. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/siga/op/op_habitacao.htm>. Acesso em: 11 jun. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento participativo: agenda. Belo Horizonte, 2002e. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/siga/op/agenda.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento participativo: metodologia. Belo Horizonte, 2002f. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/siga/op/participe.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. O que é orçamento público. Campinas, 2002a. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/op/orcamento_publico.htm>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. O que é orçamento participativo. Campinas, 2002b. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/op/orcamento_participativo.htm>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Primeira rodada de assembléias populares do OP. Campinas, 2002c. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/op/primeira_rodada.htm>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Segunda rodada de assembléias populares do OP. Campinas, 2002d. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/op/segunda_rodada.htm>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. As rodadas intermediárias e os fóruns de representantes regionais e temáticos. Campinas, 2002e. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/op/intermediarias_foruns.htm>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Assembléias temáticas. Campinas, 2002f. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/op/assembleias_tematicas.htm>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. O COP – conselho municipal de orçamento participativo. Campinas, 2002g. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/op/cop.htm>>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Participação popular: conselhos municipais. Campinas, 2002h. Disponível em :<http://www.campinas.sp.gov.br/op/conselhos_municipai.htm>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. O orçamento Participativo em Campinas. Campinas, 2002i. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/op/publicacao_270502.htm>. Acesso em: 23 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento participativo: regimento interno critérios gerais, técnicos e regionais. Porto Alegre: Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996, p. 1-36.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Histórico: op. Porto Alegre, 2002a. Disponível em:<<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/historico.asp>>. Acesso em: 10 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Funcionamento geral: op. Porto Alegre, 2002b. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/func_geral.asp>. Acesso em: 10 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Ciclo do orçamento participativo. Porto Alegre, 2002c. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/ciclo/ciclo.asp>>. Acesso em: 10 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Critérios gerais para a distribuição de recursos entre as regiões e temáticas: op. Porto Alegre, 2002d. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/crgerais.asp>>. Acesso em: 10 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Linguagem do Orçamento Participativo. Porto Alegre, 2002e. Disponível em:<<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/linguagemop.asp>>. Acesso em: 10 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. Orçamento Participativo. Recife, 2002. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/menu.html>>. Acesso em: 27 dez. 2002.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RIBEIRO, L.C.Q. A (In) Governabilidade da Cidade? Avanços e Desafios da Reforma Urbana. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 107-155.

ROCHA, S. Governabilidade e pobreza: o desafio dos números. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 259.

SANCHEZ, F. R. *Orçamento participativo- teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, M. *Espaço & método*. São Paulo: Nobel, 1997.

_____. *O espaço do cidadão*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SINGER, P. Poder Público e Organizações Populares no Combate à Pobreza. A experiência do Governo Luiza Erundina em São Paulo-1989/92. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 267-311.

SOUZA, M. J. L. Os Orçamentos Participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n.15, p. 39-58, 2000a.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et al (orgs.) **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000b, p. 77-116.

SOUZA, U. O processo do orçamento participativo. In: GENRO, T; SOUZA, U. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 45-95.

TOURAINÉ. A. *Poderemos viver juntos? iguais e diferentes*. Tradução de Jaime A. Clasen e Phraim F. Alves. Petrópolis: Vozes, 1999.

TUAN, Yi-fu. *Espaço e Lugar: A Perspectiva da Experiência*. Tradução de Livia de Oliveira. São Paulo: DIFEL, 1983.

VIEIRA, L. Sociedade civil e espaço global. **São Paulo Em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 107-119, dez. 1996.

VILLAS-BÔAS, R. Os canais institucionais de participação popular. **Pólis**, São Paulo: n. 14, p. 55-62, fev. 1994.

ZAJDSZNAJDER, L. *Ética, estratégia e comunicação: na passagem da modernidade à pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABERS, R. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS, 1998. **Cidade**, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2002.

AMORIM, V.M. O papel do orçamento participativo na redução dos níveis de segregação sócio-espacial: uma avaliação da experiência de Belo Horizonte. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 13, 2002, João Pessoa, **Anais do XIII Encontro Nacional de Geógrafos**. João Pessoa, 2002, p. 1-4. 1 CD.

ARAÚJO, K. P. *Planejamento Participativo na Administração Municipal: O Orçamento Participativo em Goiânia*. 1996. 93 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Civil) – Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

CARVALHO, P. F.; BRAGA, R (orgs) *Estatuto da Cidade: Política urbana e cidadania*. Rio Claro: LPM-DEPLAN-IGCE/UNESP, 2000.

CLAVAL, P. *Espaço e Poder*. Tradução de Waltensir Dutra, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

DEL RIO, V.; OLIVEIRA, L. (orgs.). *Percepção ambiental: A Experiência Brasileira*. São Paulo: Nobel/UFSCar, 1996.

FEATHERSTONE, M. *O desmanche da cultura*. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura, São Paulo: SESC/STUDIO NOBEL, 1995.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves, São Paulo: Edições Loyola, 1989.

PINHO, C.M. *O orçamento participativo em Barra Mansa/RJ: Espaço e participação popular*. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 13, 2002, João Pessoa, **Anais do XIII Encontro Nacional de Geógrafos**. João Pessoa, 2002, p. 1-9. 1 CD.

PIRES, V. Orçamento participativo: limites e potencialidades no âmbito da economia do setor público. Piracicaba, 2002. Disponível em: <<http://www.unimep.br/~vapires/comanpec.html>>. Acesso em: 21 dez. 2002.

POZZOBON, R. M. Uma experiência de gestão pública: o orçamento participativo de Porto Alegre – RS, 2000. **Cidade.** Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto8.htm>>. Acesso em: 28 dez. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJÚ. Metodologia do orçamento participativo. Aracajú, 2002. Disponível em: <<http://www.aracaju.se.gov.br/orcamento/metodologia.htm>>. Acesso em: 03 jan. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJÚ. Regimento interno do orçamento participativo de Aracajú-RIOPA. Aracajú, 2002. Disponível em: <<http://www.aracaju.se.gov.br/orcamento/riopa.htm>>. Acesso em: 03 jan. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Um passo além do orçamento participativo. Belém, 2002. Disponível em: <<http://www.prefeituradebelem.com.br/portal/2001/cartamai.html>>. Acesso em: 03 jan. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. Orçamento participativo. Blumenau, 2002. Disponível em: <<http://www.blumenau.sc.gov.br/page/op.htm>>. Acesso em: 31 dez. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Estrutura: op. Campina Grande, 2002. Disponível em: <<http://www.pmcg.pb.gov.br/orcamentop/estrutura.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Regulamento do processo do orçamento participativo. Campina Grande, 2002. Disponível em: <<http://www.pmcg.pb.gov.br/orcamentop/regulamentacao.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Orçamento municipal e cidadania. CENTRAC, Campina Grande, PB, ano 1, vol. 1 p. 1-32, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPINZAL. Orçamento participativo: o controle do dinheiro público nas mãos dos contribuintes. Capinzal, 2002. Disponível em: <<http://www.capinzal.sc.gov.br/arquivos/admOrcamentoParticipativo.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUANAMBI. Orçamento participativo. Guanambi, 2002. Disponível em: <<http://www.guanambi.ba.gov.br/orcamento.htm>>. Acesso em: 03 jan. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. Como está o orçamento participativo 2001? Guarulhos, 2002. Disponível em: <<http://www.guaru.com/op/op2001.asp>>. Acesso em 03 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. Agenda de reuniões do OP 2001. Guarulhos, 2002. Disponível em: <<http://www.guaru.com/op/agenda.asp>>. Acesso em: 03 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. 10 motivos para participar do OP. Guarulhos, 2002. Disponível em: <<http://www.guaru.com/op/10motivos.asp>>. Acesso em: 03 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. O que é orçamento participativo. Guarulhos, 2002. Disponível em: <<http://www.guaru.com/op/oquee.asp>>. Acesso em: 03 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. Sugestões para o OP 2002. Guarulhos, 2002. Disponível em: <<http://www.guaru.com/op/sugest.asp>>. Acesso em: 03 set. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. Esperança na gente: secretaria de administração. Icapuí, 2002. Disponível em: <<http://www.icapui.ce.gov.br/prefeitura/secretarias/admin/ica.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ. Conhecendo o orçamento participativo. Imperatriz, 2002. Disponível em: <<http://www.imperatriz.ma.gov.br/op05.html>>. Acesso em: 10 jan. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAU. Orçamento participativo do cidadão. Marau, 2002. Disponível em: <http://www.guiamarau.com.br/pref_orcamento_cidadao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Orçamento participativo. Maringá, 2002. Disponível em: <<http://www.maringa.pr.gov.br/op/op2003/op2003.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNDO NOVO. Orçamento participativo. Mundo Novo, 2002. Disponível em: <<http://www.mundonovo.ms.gov.br/orcamento/orcamento.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. O cidadão - informações e serviços: orçamento participativo. Petrópolis, 2002. Disponível em: <[http://www.petropolis.rj.gov.br/o_cidadao /informacoes_e_servicos/orcamento_participativo/index.1...](http://www.petropolis.rj.gov.br/o_cidadao/informacoes_e_servicos/orcamento_participativo/index.1...)>. Acesso em: 15 dez. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRACICABA. Orçamento de 2003 é aprovado com 54 emendas. Piracicaba, 2002. Disponível em: <<http://piracicaba2.imagenet.com.br/imprensa/imprensa.exe/texto?Codigo=7147>>. Acesso em: 25 set. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRACICABA. Câmara reserva oito sessões extraordinárias para votação do orçamento 2003. Piracicaba, 2002. Disponível em: <<http://piracicaba2.imagenet.com.br/imprensa/imprensa.exe/texto?codigo=7147>>. Acesso em: 25 set. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Como vai ser o orçamento participativo. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo/abre.asp>. Acesso em: 22 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. O que estabelece o projeto da LDO. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo/projeto_de_lei.asp>. Acesso em: 22 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Como vai funcionar o processo do OP. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo/fase_do_op.asp>. Acesso em: 22 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Processo do OP vai ser regional. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo/processoregional.asp>. Acesso em: 22 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Calendário do orçamento participativo. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo/calendario_abre.asp>. Acesso em: 22 out. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TOCANTINS. Orçamento participativo. Tocantins, 2002. Disponível em: <<http://www.cidadetocantins.com/orcamentoparticipativo.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGINHA. Metodologia do orçamento participativo 2002. Varginha, 2002. Disponível em: <http://www.varginha.mg.gov.br/Op/metodologia_2002.htm>. Acesso em: 10 nov. 2003.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. *Primeira jornada de engenharia civil: Experiências inovadoras em engenharia urbana e o habitat ii, documento final*. São Carlos, Departamento de Engenharia Civil/Centro Acadêmico da Engenharia Civil, 1996, p. 1-47.