

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DO PATRIMONIALISMO À CIDADANIA

Participação popular na Gestão Municipal: o caso do
Orçamento Participativo de Porto Alegre

Luciano Joel Fedozzi

Dissertação apresentada junto ao
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Eva Machado Barbosa Samios.

Porto Alegre, março de 1996

T

323.04

F294D

À Eloisa, por podermos compartilhar a vida.

U P R E S

Biblioteca Setorial de Ciências Sociais e Humanidades

Numa pólis bem constituída, todos correm para as assembléias; sob um mau Governo, ninguém quer dar um passo para ir até elas, pois ninguém se interessa pelo que nelas acontece, prevendo-se que a vontade geral não dominará, e porque, enfim, os cuidados domésticos tudo absorvem. As boas leis contribuem para que se façam outras melhores, as más levam a leis piores. Quando alguém disser dos negócios do Estado: Que me importa? - pode-se estar certo de que o Estado está perdido.

J-J Rousseau.

Do Contrato Social, Capítulo XV.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Professora e orientadora Eva Samios, por sua dedicação profissional, paciência e amizade, que fez com que esta dura jornada fosse realizada sem "perder la ternura jamás".

À CAPES, por ter apoiado o presente trabalho acolhendo-me como bolsista de sua instituição.

À FASE/RS, pela solidariedade, incentivo e apoio prestados através de dados e informações valiosas nas pessoas de Cleusa Prates, Betânia Alfonsin e Carmelita Lutkmeier.

À Prefeitura Municipal de Porto Alegre, especialmente aos amigos da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), que sempre compartilharam das preocupações e interrogações aventadas no presente trabalho.

Aos inúmeros integrantes do Orçamento Participativo, lideranças comunitárias, conselheiros, delegados e às inúmeras pessoas da comunidade, com quem tive a honra de conviver e aprender muito durante os sete anos desta experiência de participação popular.

Aos muitos amigos de todas as horas que contribuíram com o seu incentivo moral e apoio material. Especialmente ao João e à Nazareth, ao Venor e à Margareth, ao Marcos e à Cris, ao Tódero e à Marilene, e à Ana Maria ("Baía").

À minha família, que sempre me incentivou ao estudo e ao conhecimento, especialmente ao meu irmão e amigo Luis e à minha mãe, pelo amor, energia, compreensão e admiração.

À Eloisa, pelo decisivo aconchego do ninho em todas às horas de tempestade ou de calma.

S U M Á R I O

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

RESUMO

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Importância e origem do tema de estudo	1
1.2	Do patrimonialismo à cidadania: o Orçamento Participativo como problema de estudo	5
1.3	Revisão da literatura	8
1.4	Organização do trabalho	12
2	CIDADANIA, ESTADO E FORMAS DE DOMINAÇÃO: O MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL	16
2.1	Cidadania e modernidade: breves considerações históricas e conceituais	16
2.2	O momento dos direitos civis	18
2.3	O momento dos direitos políticos	27
2.4	A Sociologia do Estado em Weber: a cidadania diante das formas de dominação legítima	32
2.4.1	Dominação racional-legal e a cidadania	37
2.4.2	Dominação tradicional patrimonialista e a impossibilidade da cidadania	42
2.4.3	Poder pessoal e impessoal nos modelos de dominação	45
2.4.4	Sobrevivências do poder tradicional e restrições à cidadania	50
2.5	O momento dos direitos sociais	58
2.6	O advento do Estado social e as novas complexidades para a legitimação do poder	70
2.7	Conclusões	83

3	ESTADO E CIDADANIA NO BRASIL	86
3.1	Holanda e a cordialidade como obstáculo à impessoalidade da ordem moderna.....	92
3.2	Faoro e o Estado patrimonial-estamental- burocrático.....	98
3.3	Schwartzman e o Estado neopatrimonial.....	102
3.4	A nossa histórica "não-cidadania".....	113
3.4.1	Patrimonialismo e a concepção tutelar do poder..	113
3.4.2	Patrimonialismo e a ausência da noção de contrato social.....	128
3.4.3	Patrimonialismo e a não diferenciação entre o que é público e o que é privado e/ou pessoal....	134
3.4.4	Patrimonialismo e a dualidade entre o país real e o país formal.....	140
3.5	Conclusão.....	145
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA ANÁLISE EMPÍRICA	148
4.1	A hipótese de trabalho, procedimentos de verificação e seus indicadores.....	148
4.2	Fontes de dados.....	153
5	A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE	157
5.1	A importância do orçamento público.....	158
5.1.2	Marcos legais e institucionais do orçamento público e prática da orçamentação no Brasil.....	161
5.2	A dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo: estrutura; processo e método de distribuição dos recursos de investimentos ..	168
5.2.1	Atores e estrutura da participação.....	168
5.2.2	O processo da participação.....	174
5.3	A distribuição dos recursos de investimentos: processo decisório, método e critérios.....	185
5.3.1	Critérios para a distribuição dos investimentos.	187

5.4	Breve história sobre a evolução do Orçamento Participativo.....	195
5.5	Perfil sócio-econômico dos integrantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	218
6	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: CONTINUIDADE OU RUPTURA COM O MODELO PATRIMONIALISTA ?	227
6.1	Critérios impessoais, objetivos e universais na alocação dos recursos <i>versus</i> Particularismo.....	228
6.1.1	Racionalização política e obstáculos ao modelo patrimonialista.....	229
6.1.2	A relação das partes com o todo.....	230
6.1.3	Tensões com o modelo tecnoburocrático.....	231
6.2	Diferenciação entre o "público" e o "privado" <i>versus</i> Utilização pessoal/privada dos recursos e clientelismo.....	238
6.2.1	Controle público sobre os governantes.....	238
6.2.2	Critérios objetivos e dinâmica interna às regiões.....	239
6.2.3	Conflitos com a Câmara de Vereadores.....	242
6.3	Relações contratuais <i>versus</i> Relações não-contratuais.....	247
6.3.1	Esfera pública.....	248
6.3.2	Poder visível.....	250
6.3.3	Accountability.....	252
6.3.4	Partilha do poder.....	260
6.3.5	Sujeitos da participação.....	269
6.3.6	As regras do jogo.....	275
6.4	Coerência <i>versus</i> dualidade entre os níveis institucional e social e entre as decisões públicas e a prática social.....	277
6.4.1	Efetividade das decisões.....	278
6.4.2	Institucionalização legal da participação.....	280

6.4.3 Dualidade e posição dos atores sociais.....	280
7 CONCLUSÃO.....	291
BIBLIOGRAFIA	300

ANEXOS

Anexo I: Tabelas

Anexo II: Memória fotográfica

APÊNDICE

Lista de ilustrações

- Figura 1: Quadro de indicadores de cidadania e de patrimonialismo.
- Figura 2: Organograma do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 1995.
- Figura 3: Unidades e instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo. 1995.
- Figura 4: Instâncias institucionais de participação comunitária no Orçamento Participativo. 1995.
- Figura 5: Fac-símile da divisão regional do Orçamento Participativo. Pref. Municipal de Porto Alegre 1992.
- Figura 6: Fac-símile do quadro de prioridades indicadas pelas regiões do Orçamento Participativo para o ano de 1992. Pref. Municipal de P.Alegre.
- Figura 7: Atribuições e normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo. Pref. Municipal de Porto Alegre. 1995
- Figura 8: Fac-símile do Plano de Investimentos para a Região do Partenon no ano de 1992. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Figura 9: Fac-símile dos cálculos da carência em pavimentação para o ano de 1992. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Figura 10: Quadro demonstrativo de critérios e notas para a distribuição dos investimentos no orçamento de 1992. Pref. Municipal de Porto Alegre.
- Figura 11: Fac-símile da aplicação do método de distribuição dos investimentos em pavimentação para o ano de 1992. Pref. Munic. Porto Alegre.
- Figura 12: Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 1995.
- Figura 13: Gráfico da renda familiar dos integrantes do Orçamento Participativo em 1995.
- Figura 14: Gráfico da escolaridade da população integrante do Orçamento Participativo em 1995.

- Figura 15: Gráfico da situação de emprego dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995
- Figura 16: Gráfico da distribuição por sexo dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995
- Figura 17: Gráfico da distribuição por idade dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995
- Figura 18: Gráfico da participação em entidades ou associações civis. 1995
- Figura 19: Gráfico das entidades preferenciais dos integrantes do Orçamento Participativo que participam de algum tipo de entidade. 1995
- Figura 20: Fac-símile da prestação de contas do Executivo referente ao Plano de Investimentos de 1991 para a região Centro-Sul. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Figura 21: Gráfico do nível de satisfação quanto à prestação de contas do Executivo sobre obras e serviços priorizados pela comunidade no ano anterior. 1995
- Figura 22: Gráfico do nível de satisfação quanto às informações e esclarecimentos prestados pelo Executivo sobre o Orç. Participativo. 1995
- Figura 23: Gráfico da avaliação das comunidades quanto ao item "encaminhamento de suas decisões" por seus representantes (conselheiros e delegados) no Orçamento Participativo. 1995.
- Figura 24: Gráfico de avaliação das comunidades quanto ao seu poder de decisão sobre obras e serviços no Orçamento Participativo. 1995
- Figura 25: Gráfico do número de integrantes do Orçamento Participativo que já foram beneficiados por obras e serviços. 1995.

Lista de Tabelas

- Tabela A: Evolução por ano da presença comunitária no Orçamento Participativo entre 1989-95. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

- Tabela B: Proporção de investimentos na despesa total da Administração Centralizada (1989-92) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
- Tabela C: Renda familiar dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela D: Níveis de escolaridade da população integrante do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela E: Profissões dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela F: Situação de emprego dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela G: Distribuição segundo a cor dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela H: Distribuição segundo o sexo dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela I: Participação por sexo nas instâncias comunitárias e do Orçamento Participativo. 1995
- Tabela J: Distribuição por faixa etária dos integrantes do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela K: Participação em entidades ou outras associações pelos integrantes do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela L: Entidades preferenciais indicadas pelos integrantes do Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela M: Meios de informação das reuniões do Orçamento Participativo segundo indicação da população. 1995.
- Tabela N: Nível de satisfação em relação à prestação de contas do Executivo Municipal sobre obras e serviços priorizados pela comunidade no ano anterior. 1995.
- Tabela O: Nível de satisfação em relação às informações e esclarecimentos prestados pelo Executivo Municipal sobre o Orç.Participativo. 1995.
- Tabela P: Avaliação das comunidades quanto ao item "encaminhamento de suas decisões" por seus representantes (conselheiros e delegados) no Orçamento Participativo. 1995.

- Tabela Q: Avaliação das comunidades quanto ao seu poder de decisão sobre obras e serviços no Orçamento Participativo. 1995.
- Tabela R: Percentual de pessoas integrantes do Orçamento Participativo em 1995 que foram beneficiadas por obras e serviços.
- Tabela S: Percentual de pessoas beneficiadas por obras e serviços conforme o número de anos de comparecimento no Orçamento Participativo.1995.

RESUMO

Esta dissertação estuda a experiência do Orçamento Participativo, promovida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS durante os anos de 1989-95: uma forma de gestão municipal caracterizada pela participação direta da população na alocação dos investimentos públicos municipais. O objetivo do estudo é verificar as possíveis repercussões dessa experiência sobre as condições institucionais para a emergência da cidadania no Brasil.

Partindo da premissa de que o caráter patrimonialista da sociedade e da gestão estatal no Brasil colocam impeditivos estruturais à emergência da cidadania no país, o estudo procura examinar em que medida o modelo institucional do Orçamento Participativo, ao aproximar-se da ordem racional-legal, representa um esforço de superação daquelas restrições estruturais do patrimonialismo e cria condições para a cidadania a que se propõe. A análise conclui positivamente que o Orçamento Participativo de Porto Alegre - através de características tais como o uso de critérios objetivos, impessoais e universais nas regras de participação e na forma de distribuição dos recursos públicos municipais -, institui uma dinâmica operacional da gestão sócio-estatal tendencialmente favorável à criação de condições institucionais para a cidadania.

ABSTRACT

This dissertation examines the experience of the "Participatory Budget" program promoted by the Municipal Government of Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brazil, during the years 1989-95. It focuses on the possible repercussions on Brazilian citizenship of a form of state management characterized by the direct participation of the population in the allocation of municipal investments.

Arguing that the patrimonial character of society and of state management in Brazil represents structural limitations on emergent citizenship in this country, the study examines the extent to which the institutional model of the "Participatory Budget", by approximating a legal-rational model, represents an effort to overcome the structural restrictions of patrimonialism and develops the conditions for citizenship. The analysis concludes positively that the "Participatory Budget" in Porto Alegre - through the use of objective impersonal, and universal criteria in the rules guiding participation and resource distribution - institutes an operational dynamic of administration that promotes the institutional conditions for citizenship.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1 Importância e origem do tema de estudo

O processo de democratização, vivenciado pela sociedade brasileira desde o final da década de 1970, transformou a cidadania num dos temas centrais da agenda política nacional. Em nenhum período da história brasileira, a cidadania foi tão valorizada no discurso político e nos objetivos anunciados, seja por atores sociais diversos, seja por organizações partidárias representativas de um amplo (e até antagônico) espectro político-ideológico existente no país. Um dos aspectos que melhor expressa a valorização do tema da cidadania é o contexto de revigoração do papel do poder local, promovido pelas tendências descentralizadoras da nova Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o novo contexto nacional possibilitou que forças políticas de esquerda, vinculadas aos movimentos populares, passassem a ocupar espaços institucionais do poder local de forma inédita na história do país. Processo esse que, abarcando um leque relativamente amplo de organizações partidárias, veio crescendo desde o final da década de 1970, a partir da vitória eleitoral dessas forças políticas em várias Prefeituras do país, as quais passaram a realizar experiências de participação social na gestão municipal¹. Essa experiência foi ampliada no fim da década de 1980 e no início dos anos 90, com a ascensão eleitoral, especialmente do Partido dos Trabalhadores, o qual alcançou vitórias em importantes municípios do país².

Em 1989, o Partido dos Trabalhadores (PT), à frente de uma coligação de partidos de esquerda,

1 Entre outras experiências de participação popular na gestão local na década de 1970 e meados da década de 1980, podem ser citados os casos de Lages (SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE). Para conhecimento desses casos ver respectivamente Alves (1988); Simões (1992); Souza (1992) e Soares (1992).

2 A exemplo das cidades de São Paulo (SP), Santos (SP), Piracicaba (SP), Campinas (SP), Vitória (ES), Santo André (SP), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Londrina (PR), entre outras. A vitória eleitoral de outros segmentos partidários de caráter progressista e de esquerda (coligados ou não com o PT), também vem proporcionando a realização de gestões participativas no orçamento público, a exemplo de Florianópolis (SC), Lages (SC) e Recife (PE), entre outros.

assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, instaurando o que ficou conhecida como a "Administração Popular". No bojo desse processo, desenvolveu-se, desde então, uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais.

O chamado "Orçamento Participativo" de Porto Alegre, como ficou conhecida essa inovação, vem sendo reconhecido desde então como uma experiência bem-sucedida de participação popular na gestão pública e, como tal, vem alcançando uma ampla repercussão no cenário político nacional e até internacional, sendo interpretado no discurso de diversos atores políticos e sociais como *uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil*.

Ocorre, entretanto, que a sociedade brasileira possui uma longa tradição autoritária, reconhecida por diversos pensadores de nossa formação social e política e é exatamente dessa dualidade entre tradição e inovação político-institucional que decorre, de antemão, a importância de um estudo mais aprofundado desse processo.

Além desse aspecto de ordem geral existe, no entanto, um interesse pessoal em desenvolver um estudo mais aprofundado sobre o significado do Orçamento Participativo. Esse interesse nasceu, em primeiro lugar, no momento mesmo em que me encontrei pessoalmente envolvido com a execução dessa forma de gestão, através da atuação nas instâncias de planejamento governamental da Prefeitura Municipal de Porto Alegre³. E foi com a intenção de encontrar respostas para uma série de indagações, que iam além da vontade transformadora típica da atuação política, que busquei nas ciências sociais, a partir da contribuição da sociologia, a possibilidade de refletir e estudar essa experiência. Pela motivação pessoal, pela importância do tema enquanto inovação no modelo institucional de gestão pública e também devido ao fato de que ainda é pequeno o número de estudos acadêmicos sobre o Orçamento Participativo⁴,

3 Entre os anos de 1990-92 desempenhei a função de Coordenador de Planejamento Estratégico do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS.

4 Até o presente momento inexistem estudos sociológicos sobre a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Em outras áreas acadêmicas são dois os trabalhos realizados sobre o tema. Ver Giacomoni (1993) e Schimidt (1994). Em estudo mais amplo sobre os movimentos populares urbanos em Porto Alegre, o Orçamento Participativo foi ainda abordado por Baierle (1993).

decidi tomá-lo como objeto de estudo da presente dissertação.

1.2 Do patrimonialismo à cidadania: o Orçamento Participativo como problema de estudo.

O problema desse estudo nasce da contraposição que foi identificada entre o processo do Orçamento Participativo como promotor da cidadania e a forte tradição autoritária e patrimonialista da sociedade brasileira, analisada por importantes estudiosos da formação social e política do Brasil (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Schwartzman, 1988; O'Donnell, 1988). Essa tradição expressa-se fundamentalmente através de duas características:

(a) uma recorrente dualidade entre, por um lado práticas sócio-políticas de caráter patrimonialistas e, por outro, uma formalidade jurídico-institucional, aparentemente compatível com a de uma moderna sociedade democrática e

(b) um forte cunho patrimonialista nas formas de gerir o Estado.

Ocorre que o cunho patrimonialista que caracteriza o Estado brasileiro, cujo famoso "jeitinho" é um traço nacional que permeia as interações políticas entre governantes e governados, encontrando-se em praticamente todas as instituições da sociedade e níveis sociais, impõe sérios obstáculos estruturais à cidadania, pois essa exige condições institucionais e políticas frontalmente contrárias às daquele, sendo as mais importantes: a separação entre as esferas "pública" e "privada", o exercício impessoal do poder e o respeito ao *contrato social*, tomado aqui em sentido sociológico.

Assim, os requisitos para a existência e consolidação da cidadania não são só múltiplos, como exigem - de acordo com uma ampla literatura (Bobbio, 1986 e 1992; Lefort, 1987; Castoriadis, 1987; Arendt, 1990; Benevides, 1991; Chauí, 1988; Comparato, 1993) - a combinação de mudanças institucionais com a criação e expansão de práticas culturais democráticas por parte dos agentes sociais. Do ponto de vista *institucional* e *político* tais requisitos dizem respeito, principalmente à amplitude e à qualidade dos processos de racionalização democrática do Estado, favorecendo o exercício impessoal do poder e a prevalência de regras universais de conduta na gestão

sócio-estatal. Sendo assim, estes últimos elementos representam, portanto, importantes obstáculos estruturais aos sistemas políticos de incentivos clientelistas e/ou personalistas, típicos das práticas políticas patrimonialistas. Têm-se, pois, aqui dois requisitos institucionais que se contrapõem, levando a concluir que a convivência entre essas duas formas de gestão estatal - a patrimonial e a de caráter racional-democrático - não são compatíveis entre si.

A intenção do presente estudo é situar o tema da participação popular nas decisões orçamentárias da Administração Municipal - tal qual ocorre com o Orçamento Participativo - dentro de sua problemática teórica maior, pretendendo, assim, examinar essa experiência singular de Porto Alegre à luz da relação existente entre a *ação institucional* e os caminhos para as *mudanças estruturais* da sociedade brasileira.

Com isso objetiva-se contribuir para elucidar, do ponto de vista da análise sociológica, a seguinte questão: *o modelo do Orçamento Participativo efetivado em Porto Alegre está realmente promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania?*

Nosso problema de estudo é, em outros termos, o seguinte: até que ponto essa nova modalidade de gestão sócio-estatal contém elementos de ruptura ou de continuidade em relação aos padrões tradicionais de dominação patrimonial-burocrática que caracterizaram historicamente a gestão estatal no Brasil?

1.3 Revisão da literatura

Os estudos mais recentes a respeito da cidadania realizados no Brasil geralmente estão associados (a) aos processos de formação dos agentes sociais e dos atores coletivos subalternos e (b) aos temas vinculados à cultura política. Nesse sentido, uma ampla literatura tem abordado o tema da cidadania a partir de sua vinculação com a emergência na cena pública dos movimentos populares urbanos ocorrida nas últimas décadas (Kowarick, 1979; Durahm, 1984; Sader, 1988; Jacobi, 1980 e 1989; Cardoso, 1983; Silva, 1990; Ribeiro, 1991; Scherer-Warren, 1993). A questão da cidadania, dessa maneira, aparece associada com bastante freqüência à descentralização do Estado enquanto marco institucional do novo contexto democrático.

A revalorização do poder local ocorre, entretanto, num contexto nacional de disputa em torno da reforma do Estado e das políticas públicas a partir da Nova República, configurando uma curiosa situação de conjunção das agendas "reformistas" e "neoliberal" em torno da descentralização da política social. A visão comum às duas posições é a visão de que a descentralização se constitui num instrumento eficiente de engenharia político-institucional da democracia emergente (Mello, 1993a e 1993b; Ribeiro & Santos, 1994).

Apesar dos argumentos clássicos em favor da descentralização do Estado como algo consubstancial à democracia e à cidadania - pois ela permitiria a maior criação de práticas pluralistas e a inclusão dos setores subalternos no sistema de tomada de decisões (Castells, 1980; Borja, 1987) -, a discussão atual na literatura brasileira, bem como a análise de experiências concretas da descentralização na última década na América Latina e no Brasil, revela as ambigüidades do vínculo entre os temas da gestão

local, da democracia e da cidadania (Nunes, 1990; Cohn, 1994; Melo, 1993b)⁵.

Assim, a descentralização do Estado deixa de ser portadora de um fim democrático em si mesmo, uma vez que a ela corresponde uma igual descentralização das relações de poder e dos conflitos que transformam os Municípios em territórios de disputa e incerteza quanto às condições criadas para a emergência da cidadania. Nessa lógica, em termos de possibilidades, a autonomia municipal, oriunda do novo contexto político brasileiro, tanto pode criar condições para agregar à "primeira transição democrática" (O'Donnel, 1988; 1991) novos padrões institucionais de gestão pública efetivamente modernizadores, como pode representar a persistência de práticas patrimonialistas que, ao mitigar os efeitos da descentralização, reproduzem as formas tradicionais de

⁵ A persistência das práticas patrimonialistas e clientelistas na gestão de Municípios de vários países da América Latina (Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia) - apesar dos processos de descentralização e "modernização" do Estado - foi apontada como conclusão da recente pesquisa realizada por um conjunto de instituições desses países. Segundo Nunes (1990), a continuidade de tais práticas deve-se, sobretudo, a peculiaridade do desenvolvimento desses países e, antes de constituírem relações atávicas, são coerentes com a dialética da inclusão/exclusão dos setores populares nos sistemas de poder vigentes. Para uma análise sobre o caráter conservador da "ideologia municipalista" na história do Brasil ver Melo (1993a).

dominação que impedem historicamente o surgimento e a consolidação da cidadania.

Observa-se, assim, que são raras as abordagens na literatura brasileira que adotam o estudo sobre a cidadania a partir da análise sobre o modelo de gestão socio-estatal, enquanto condição estrutural para a instituição da cidadania. Excetuando-se talvez o clássico estudo de Wanderley Guilherme dos Santos (1987) - o qual cunhou o conceito de *cidadania regulada* para designar o caráter tutelado da cidadania implantada pelo modelo corporativo do Estado Novo - e alguns esforços mais recentes de reflexão acadêmica sobre as possibilidades de mudanças institucionais abertas com a ocupação de espaços no poder local por forças progressistas a partir da década de 1980 (Daniel, 1990 e 1994; Bittar e Coelho, 1994; Simões, 1992; Moura & Pinho, 1993), são poucos os estudos existentes no Brasil sob essa vertente teórica-metodológica de análise da cidadania. Isso pode ser compreendido, como já foi mencionado anteriormente, se se atentar para o caráter historicamente autoritário do Estado brasileiro. Daí as dificuldades da literatura acadêmica em conceituar uma situação inexistente - a cidadania -, enquanto elemento constitutivo do Estado nacional e o

conseqüente privilegiamento do tema da cidadania associado ao pólo da "sociedade civil".

O presente estudo, portanto, será dirigido no sentido de verificar as possíveis *mudanças estruturais* contidas no modelo de gestão sócio-estatal praticado pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre.

1.4 Organização do trabalho

A presente dissertação é composta basicamente das seguintes partes: (a) constituição de uma referência teórico-conceitual sobre a *cidadania moderna*⁶; (b) construção dos procedimentos metodológicos de análise e descrição empírica da experiência do Orçamento Participativo; (c) verificação ou análise da hipótese constituída e

⁶ O termo é utilizado para designar a forma peculiar com que a cidadania apareceu na época moderna. É sabido que o surgimento da cidadania na história da civilização ocidental está ligado ao fenômeno da democracia antiga. Histórica e etimologicamente derivada do termo "cidade", o conceito de cidadania surgiu com o advento das cidades-Estado na civilização greco-romana, sendo essas compreendidas no sentido clássico de sociedade política: *pólis* para os gregos ou *civitas* para os antigos romanos. Na origem do termo, a cidadania possui um significado essencialmente político, uma vez que ele denota a participação ativa na vida da cidade, entendida como espaço público para a tomada de decisões coletivas. Para uma ampla reflexão sobre o significado da cidadania antiga ver, entre outros, Rousseau (1973); Castoriadis (1987); Arendt (1974) e Bobbio et. alli. (1993).

conclusões gerais sobre o estudo realizado a respeito do Orçamento Participativo.

Definido o problema, o estudo foi levado a constituir, em primeiro lugar, um referencial teórico-conceitual objetivando:

(a) situar as condições histórico-estruturais que ensejaram, no processo de racionalização do Estado moderno, a instituição da cidadania e os principais conceitos a ela associados (Capítulo 2);

(b) examinar o caráter patrimonialista da formação social e política da sociedade brasileira e da gestão sócio-estatal enquanto obstáculo *estrutural* para a emergência da cidadania em sua conhecida *forma moderna* (Capítulo 3);

No Capítulo 2, o marco teórico-conceitual está assentado principalmente no clássico estudo sobre a cidadania desenvolvido por Marshall (1967) e na sociologia do Estado e das formas de dominação legítima em Weber (1992). A discussão sociológica sobre a cidadania é complementada por reflexões da filosofia política a respeito da evolução dos direitos

da cidadania na modernidade, utilizando-se, para isso, principalmente as contribuições de Bobbio (1986; 1987; 1992; 1994).

A discussão sobre a formação social e política do Brasil, realizada no Capítulo 3, compreende principalmente as interpretações weberianas representadas pelos clássicos estudos de Holanda (1993) e Faoro (1958), bem como os estudos mais recentes de Schwartzman (1988) e O'Donnell (1988), além de outras contribuições que auxiliem na compreensão de nossa histórica *não-cidadania*.

No segundo momento, são definidos os procedimentos metodológicos e a hipótese de trabalho para a análise empírica (Capítulo 4) e procede-se à descrição do caso Orçamento Participativo de Porto Alegre, a qual contém basicamente: (a) a forma de funcionamento e (b) o modo de distribuição dos recursos de investimentos; (c) uma breve história da evolução desse processo entre os anos de 1989-95 e (d) o perfil sócio-econômico dos integrantes do Orçamento Participativo (Capítulo 5).

Por fim, é realizado o exame do Orçamento Participativo, mediante indicadores definidos pela

hipótese de trabalho, procurando verificar até que ponto essa forma institucional de gestão pública contém elementos de continuidade ou de ruptura com o modelo patrimonialista de gestão estatal tradicionalmente presente na sociedade brasileira (Capítulo 6), sendo apontadas conclusões gerais sobre o estudo do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Capítulo 7).

CAPÍTULO 2

CIDADANIA, ESTADO E FORMAS DE DOMINAÇÃO: O MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 Cidadania e modernidade: breves considerações históricas e conceituais

Na literatura sociológica, o estudo clássico sobre a cidadania na moderna sociedade ocidental foi desenvolvido por T.H. Marshall (*Cidadania, Classe Social e Status*, 1967). Segundo Marshall, o desenvolvimento dos direitos do homem ocorreu em três fases distintas da história: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos civis ou direitos de liberdade; num segundo momento, foram propugnados os direitos de participar do exercício do poder político para, finalmente, serem proclamados os direitos sociais. Para Marshall, os direitos não surgiram juntos na história, mas, ao contrário, divorciaram-se a tal ponto, que é possível atribuir o período de formação da vida de cada um deles a séculos diferentes: os direitos civis, ao século XVIII, os políticos, ao século XIX, e os sociais, ao século XX. Com a ressalva de que esses períodos devem ser tratados com uma certa elasticidade uma vez que houve inclusive um

entrelaçamento entre os dois últimos. As três dimensões da cidadania somente se completaram no século XX.¹

Com efeito, o estudo clássico de Marshall que descreve os três componentes do conceito de cidadania não chega a constituir-se numa teoria da cidadania, uma vez que, segundo o próprio autor, esses componentes foram ditados mais pela história (especialmente a da Inglaterra) do que pela lógica. Nesse sentido, é ponto pacífico na literatura sociológica a consideração de que o conceito de cidadania envolve a interdependência dos três tipos de direitos: civis, políticos e sociais, os quais podem, ou não, ocorrer de forma conjunta na realidade específica de cada sociedade.

Com o objetivo de reconstituir as condições histórico-estruturais que ensejaram o surgimento da cidadania em sua forma moderna e de discutir alguns de seus importantes elementos conceituais, será adotado, na presente parte deste trabalho, o roteiro originalmente

1 Embora Marshall tenha se referido à evolução dos direitos na Inglaterra, algumas interpretações atribuem ao autor o equívoco de sugerir uma cronologia universal dos direitos da cidadania (Coimbra In: Abranches et. alii., 1987, p.81-86). Em todos os casos, a preocupação é pertinente, pois há inúmeros casos em que o surgimento dos direitos civis foi retardado ao extremo (caso da África do Sul, p.ex.) ou ocorreu de forma simultânea aos direitos políticos (a exemplo dos Estados Unidos). Essa seqüência também não poderia ser aplicada aos países do "socialismo real" onde os direitos sociais vieram antes dos demais direitos, com exceção da ex-Tchecoslováquia, que antes da primavera de Praga de 68 já gozava dos direitos civis e políticos. A inversão da seqüência (iniciando com os direitos sociais) pareceria mais indicada àqueles países que transitaram diretamente (ou quase) de formas monárquicas ao socialismo, como é o caso da ex-URSS.

proposto por Marshall, relacionando a cada momento dos direitos da cidadania (civil, político e social) as questões históricas e teóricas que permitam compreender a evolução das condições estruturais e dos elementos conceituais acerca da cidadania moderna. Para tal, além do estudo de Marshall, esta parte do trabalho se utilizará principalmente da sociologia do Estado de Weber e também de elementos da filosofia política encontrados em Bobbio e outros autores contemporâneos.

2.2 O momento dos direitos civis

A cidadania moderna surgiu no bojo do contexto histórico de transformação do poder tradicional, na transição da sociedade medieval para a Idade Moderna, como elemento ideológico constitutivo da nova ordem sócio-econômica que instaura o trabalho livre em substituição ao trabalho servil. Assim, o tema da cidadania moderna diz respeito à passagem de um sistema social fundamentado na desigualdade legítima para outro baseado na igualdade jurídico-formal dos indivíduos.

Os primeiros direitos que expressaram essas mudanças sociais foram os direitos civis, os quais, segundo Marshall (1967, p.63), são compostos pelos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir; liberdade de imprensa, pensamento e fé; o direito à propriedade e de concluir contratos válidos; e

o direito à justiça. Este último torna possível defender igualmente todos os demais, fazendo com que as instituições mais associadas com a defesa dos direitos civis sejam os tribunais de justiça.

Assim, os direitos civis, exercidos individualmente, correspondem ao momento em que as mudanças na base econômica da sociedade exigiam a liberdade individual como pré-requisito para a existência não só do trabalho livre, como os direitos e deveres referentes aos contratos privados e à concorrência no mercado. A existência efetiva desses direitos implicou na destruição das relações de produção feudais e na passagem de uma sociedade estamental à uma sociedade de classes. O momento dos direitos civis da cidadania é, portanto, o momento da instituição das classes sociais.

Mas esse momento é constituído também pelos direitos de liberdade religiosa e de opinião, firmados pelo indivíduo frente ao Estado absoluto. Por pretenderem limitar os poderes tradicionais do Estado frente à liberdade dos indivíduos, esses direitos configuram as chamadas *liberdades negativas*, as quais demarcaram a separação entre Estado e não-Estado, promovendo a independência do poder econômico (originariamente dos comerciantes que habitavam os burgos livres do poder feudal) diante do arbítrio do poder político, e a

emancipação do poder religioso frente a este último². Os direitos civis são, pois, direitos contra o Estado, direitos que *buscam uma esfera de liberdade em relação ao Estado* (Macpherson, 1991, p.40; Bobbio, 1992, p.32).

Marshall, como poderá ser percebido ao longo da discussão, entende a cidadania como um *status universal - substancialmente enriquecido de direitos -*, que substitui o *status* estamental sacramentador da diferença legitimada na sociedade feudal. Contrapondo-se à afirmação de Maine em relação ao movimento das sociedades do *status* em direção ao contrato (apud Marshall, 1967, p.79-80), ele sustenta a hipótese da presença simultânea do *status* e do contrato em todas as sociedades (com exceção das mais primitivas). Diz Marshall, 1967, p.79-80:

² A análise do impacto da reforma protestante no mundo ocidental deve ser buscada no clássico estudo de Weber *A ética protestante e o espírito do capitalismo* (1967). Segundo a análise de Lafer (1988, p.37-38 e p.121), a Reforma deu uma importante contribuição para a laicização do multissecular paradigma do Direito Natural. A ruptura da unidade religiosa que ela provocou (preocupada com o sucesso no mundo como sinal de salvação individual) levou a duas conseqüências importantes: a) a derivação da liberdade de opção religiosa como primeiro direito individual reivindicado, fazendo parte do legado puritano que está na raiz da prática governamental das colônias inglesas na América do Norte e tornando-se uma das bases das Declarações de Direitos dos Estados Americanos (a começar pela Virginia), - que inspiraram a Revolução Francesa; b) a laicização do Direito Natural a partir de Grócio e o conseqüente apelo à razão como fundamento do Direito, aceitável por todos, porque comum aos homens, independentemente de suas crenças religiosas. A secularização culmina com Kant, ou seja, com a liberdade do uso autônomo da própria razão, que pode produzir a ilustração e a maioria dos homens, nascendo daí a reivindicação da liberdade de pensamento e de opinião.

"o contrato moderno é essencialmente um acordo entre homens que são livres e iguais em *status*, embora não necessariamente em poder. O *status* não foi eliminado do sistema social. O *status* diferencial, associado com classe, função e família, foi substituído pelo único *status uniforme de cidadania* que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada. Na época em que Maine escreveu ("o movimento das sociedades progressistas tem, até o momento, sido um movimento do *Status* para o Contrato"), esse *status* era, sem dúvida, um auxílio, e não uma ameaça, ao capitalismo e à economia de livre mercado, porque este *status* era dominado pelos direitos civis que conferem a capacidade legal de lutar pelos objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles". (grifos meus)³

O fenômeno político representado pela troca da legitimidade dinástica do poder (baseada no *status* dos estamentos e no poder divino) pela legitimidade do povo (o estabelecimento de limites, na base da sociedade, ao abuso do poder do *todo* em relação ao *indivíduo*), que acompanhou, na época moderna, a passagem ao modo de produção capitalista, expressou-se na filosofia política

³ A referência à H.S. Maine se deve a sua obra *Ancient Law*, 1878 (apud Marshall, 1967). Segundo Marshall a coincidência dos direitos civis com o desenvolvimento do capitalismo não livra a problematização do exercício prático desses direitos nos séculos XVIII e XIX. Os preconceitos de classe faziam com que não houvesse igualdade perante a lei assim como limitavam o exercício dos direitos políticos. Diz Marshall (Ibid. p. 80-85): "mesmo quando (os trabalhadores) se sentiram livres de intimidações algum tempo se passou até que desaparecesse a idéia, predominante entre as classes trabalhadoras como em outras, de que os representantes do povo e (...) os membros do Governo deveriam ser recrutados das elites que nasceram e foram educadas para a liderança".

como fundamento da explicação contratualista para a origem do Estado, da Sociedade e do Direito.

O contratualismo - que tem na filosofia política de Locke a principal inspiração do Estado moderno⁴ -, apoiou-se na tese jusnaturalista⁵ e na filosofia do *individualismo*, difundindo-se largamente com o direito natural laicizado a partir dos séculos XVII e XVIII. O significado histórico-filosófico do jusnaturalismo e da teoria individualista está na "revolução copernicana" que estas duas concepções provocaram ao inverter a perspectiva organicista tradicional de compreender as relações entre Estado/cidadão ou soberano/súditos. Segundo a teoria

4 Diz Locke no início do capítulo sobre o estado de natureza em seu *Segundo Tratado Sobre o Governo*: Para bem compreender o poder político e derivá-lo de sua origem, devemos considerar em que estado todos os homens se acham naturalmente, sendo este um estado de perfeita liberdade para ordenar-lhe as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem medir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem." (LOCKE, J. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. Cap. II p. 35)

5 Trata-se do jusnaturalismo na forma como apareceu durante os séculos XVII e XVIII, respondendo ao deslocamento do objeto de pensamento da natureza para o homem na modernidade. Embora com enfoques ontológicos diferenciados, o ponto de partida comum dos primeiros filósofos jusnaturalistas é a afirmação de que os homens têm direitos naturais que, enquanto naturais (oriundos de um estado de natureza pré-estatal ou mesmo pré-social para alguns) são anteriores à instituição do poder civil e, por conseguinte, devem ser reconhecidos, respeitados e protegidos por esse poder. Para os jusnaturalistas modernos os direitos do homem resumiam-se no direito à vida e à sobrevivência, que incluía também o direito à propriedade; o direito à liberdade, que compreende algumas liberdades essencialmente negativas; e o direito à resistência e à revolução contra a opressão. Para uma análise do jusnaturalismo, entre outros autores ver Bobbio (1994, 1992); Lafer (1988); Macpherson (1979).

individualista, para compreender a sociedade, é preciso partir de baixo, ou seja, dos indivíduos que a compõem, em oposição à concepção orgânica tradicional, segundo a qual, de acordo com o modelo aristotélico, a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos (Bobbio, 1992; Lafer, 1988)⁶

A inversão do ponto de vista de observação filosófica, que justificou historicamente os primeiros direitos do indivíduo, indica a mudança então ocorrida na valorização histórico-social dos deveres para os direitos, no campo da moral; e dos governantes para os governados, no campo da política; ou mais precisamente, do Estado para o indivíduo. Nessa inversão da relação entre indivíduo e Estado é, pois, invertida a relação tradicional entre direito e dever: os indivíduos passam a ser portadores, primeiro, dos direitos e, depois, dos

6 O tema do individualismo como se sabe é divisor de águas desde os primórdios das ciências sociais modernas. Para uma ampla discussão a respeito do *individualismo possessivo* como teoria política que, de Hobbes a Locke, sustentou a concepção liberal, ver Macpherson (1979). Por outro lado, Bobbio (1992, p.60-3 e passim; 1994, p.45-8) sustenta a importância do individualismo como categoria política democrática, em oposição às posições "extremadas" do individualismo liberal e do "coletivismo" (marxista ou reacionário). Uma discussão da posição marxiana a respeito dos direitos humanos pode ser encontrada em Lefort (1987); Bobbio (1983) e Hobsbawm (1987). A discussão sobre a complexa relação entre os direitos individuais e os direitos coletivos encontra-se em Lafer (1988). Para os objetivos do presente estudo, é assumida a posição de que a cidadania contemporânea comporta inevitavelmente uma dupla dimensão de autonomia individual e interação coletiva.

deveres, e, o Estado, primeiro, dos deveres, depois, dos direitos (Bobbio, 1992; Lafer, 1988)⁷.

A importância política dessa inflexão, na concepção da história e da sociedade, pode ser analisada a partir dos efeitos produzidos por ela sobre as relações políticas por excelência: as relações históricas entre governantes e governados. Segundo Bobbio (1992, p.116; 1990, p.63), no curso do pensamento político tradicional, predominou durante séculos, tanto no pensamento clássico, quanto naquele da Idade Média, o ângulo *ex parte principis*, isto é, dos governantes em relação aos governados, do príncipe em relação ao povo, do soberano em relação aos súditos, do Estado em relação aos cidadãos⁸, e não o ângulo *ex parte populi*. Ou seja, na linguagem política tradicional, o poder vindo antes da

7 Para que ocorresse essa inflexão radical e suas conseqüências nos campos da moral, da política e do direito, contribuíram a idéia de um estado de natureza, tal como este fora reconstruído por Hobbes, Locke e Rousseau, ou seja como estado pré-social; assim como a construção artificial do *homo oeconomicus*, realizada pelos primeiros economistas e a idéia cristã do indivíduo como pessoal moral, que tem valor em si mesmo enquanto criatura de Deus (Bobbio, 1992, p.90). Com efeito, a concepção cristã da vida a partir do Apóstolo Paulo, segundo a qual todos os homens são irmãos enquanto filhos de Deus, foi uma importante vertente que fundamentou a mentalidade igualitária dos direitos humanos (Comparato, 1993, p.88; Lafer, 1988, p.118-120).

8 Segundo Bobbio (1992, p.116; 1990, p.63) as próprias metáforas utilizadas pelo pensamento político ao longo dos séculos para expressar a natureza da arte política (o pastor, o timoneiro, o tecelão, o pai, o médico, o condutor) comprovam que o objeto da política sempre foi o governo. A metáfora mais difícil de morrer é aquela em que o governante é o pai (a figuração do Estado como uma família ampliada, e, portanto, do soberano como pai do seu povo).

liberdade, no sentido de que a esfera da liberdade reservada aos indivíduos é concedida magnanimamente pelos detentores do poder. Segundo Marshall (1967, p.77) referindo-se à ordem feudal:

"A civilização, em cada nível, é uma expressão desse significado e dessa ordem natural, e as diferenças entre os níveis sociais não equivalem a diferenças de padrão de vida, porque não há nenhum padrão comum pelo qual aquelas podem ser medidas (...) nem há direitos - ao menos de alguma significância - compartilhados por todos". (...) A igualdade implícita no conceito de cidadania, embora limitada em conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe, que era, em princípio, uma desigualdade total".

Essas mudanças sociais são consoantes com o fenômeno político que engendrou a transição do Estado absoluto para o Estado de direito na modernidade, sendo o marco indiscutível da nova época a positivação dos direitos levada a termo pelas Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789). A concepção contratualista e a idéia de limitar os abusos do poder soberano em relação ao indivíduo - propugnada pela burguesia emergente numa época em que começava a surgir o mercado - deram origem ao constitucionalismo moderno. Daí a divisão de poderes (conforme a lição clássica de Montesquieu) e as declarações de direitos expressas num texto escrito com força de lei maior: a Constituição. A tese do contrato social, com o pacto constituinte, transforma-se em parcela da própria história do Estado moderno, sendo a

Nação o titular desse poder constituinte originário na determinação do poder jurídico e dos demais poderes. A cidadania moderna, em contraste com a cidadania instituída pela democracia dos antigos, insere-se nos marcos do Estado representativo, compreendendo a soberania como expressão da Nação⁹. (Lafer, 1988; Bobbio, 1986, 1987, 1992, 1994; Comparato, 1993).

Em que pese a hipótese jusnaturalista ter sido uma das principais vertentes da filosofia política justificadora do processo de positivação dos primeiros direitos do homem, o estado de natureza, entretanto, significava uma clara imposição (anti-histórica) do racionalismo ético idealizado pelos jusnaturalistas

⁹ Com efeito, segundo Lafer (1988, p.134-139), é necessário ter em conta que a associação, na modernidade, entre os termos *direitos do homem* e *cidadania* coincide com o surgimento do Estado-Nação que emergiu posteriormente ao processo revolucionário francês e norte-americano do século XVIII. É nesse sentido que os termos nacionalidade e cidadania passaram a ser utilizados como sinônimos pelo sistema jurídico internacional, embora nem sempre essa identificação seja correta em distintos sistemas jurídicos nacionais. A relação entre a nacionalidade e a cidadania é decisiva na análise que Hannah Arendt realiza sobre as origens do totalitarismo. Para uma ampla reflexão a esse respeito ver Lafer (Ibid. p.125-145) e Telles, 1990. Parece relevante ainda lembrar, como faz Comparato (1993, p.85-105), que a correspondência entre os termos *direitos do homem* e do *cidadão* constantes na Declaração Francesa de 1789, expressa uma fórmula de compromisso entre duas correntes de pensamento em debate naquela ocasião, quais sejam: àquela que dava preferência ao termo *homem* em lugar do *cidadão*, a fim de ressaltar a idéia lockeana dos direitos naturais que todos os homens possuem mesmo sem ser reconhecidos pelo Estado; e a outra corrente, mais ou menos influenciada por Rousseau, que entendia que no estado civil, contrariamente ao estado de natureza, "todos os direitos são fixados pela lei", como expressão da vontade geral (Cf. Capítulo 6° do Livro II do *Contrato Social*)

modernos. Sabe-se que os direitos do homem são uma invenção artificial advinda das relações sociais e políticas que os homens estabelecem na sociedade, uma vez que eles não nascem livres, nem iguais. Como destaca uma ampla literatura, os direitos do homem e do cidadão são, portanto, uma criação histórica, uma construção humana, uma instituição sócio-política, determinada por *mudanças estruturais* na sociedade e caracterizada por *lutas sociais* em defesa de novas liberdades contra velhos poderes. Nascem, por isso, de forma gradual e sem nenhuma pré-determinação histórica que os assegure (Marshall, 1967; Lefort, 1987; Hobsbawm, 1987; Lafer, 1988; Arendt, 1990, Castoriadis, 1990; Bobbio, 1992)¹⁰.

2.3 O momento dos direitos políticos

Marshall (1967, p.63) descreveu o elemento político da cidadania como o direito do indivíduo de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. É a participação nos organismos públicos, através do direito de votar e ser votado, sendo o parlamento e os conselhos do Governo

¹⁰ O que significa dizer que a existência dos direitos exige a prova objetiva do consenso, ou seja, da aceitação máxima pela sociedade de um determinado valor - um valor histórico e não absoluto (Bobbio, 1992, p.25-46; De Vita, 1993; Lefort, 1987), pois como afirma Hobsbawm, "os direitos que não forem baseados num consenso não poderão ser distinguidos dos desejos subjetivos. Um 'direito' é algo que deve ser reconhecido como tal por outras pessoas" (1987, p.409).

local as instituições correspondentes ao exercício desses direitos. Os direitos políticos são direitos individuais exercidos coletivamente e estão relacionados com o aparecimento dos partidos políticos e sindicatos, através do associativismo de várias pessoas que resolvem utilizar os seus direitos para causas comuns.

Trata-se, portanto, dos direitos políticos que concebem a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia. Como afirma Bobbio (1992, p.33), o surgimento desses direitos levou à participação cada vez mais ampla e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político através da *liberdade no Estado*, o que, segundo Macpherson (1991, p.40) representou o aumento do *controle do Estado*. Esses direitos, que estão na base das democracias pluralistas modernas, não foram previstos na Declaração Francesa e foram excluídos dos códigos legais da França entre 1791 e 1884, sendo, dessa forma, direitos conquistados através de intensas lutas das classes subalternas (Hobsbawm, 1987, p.419-20; Bobbio, 1992, p.5-6 e p.123).

O momento dos direitos políticos é o momento delimitado estruturalmente pelo progressivo *processo de racionalização do Estado e do poder*, do qual a cidadania é, ao mesmo tempo, promotora e resultante. O marco institucional desse processo de racionalização da

sociedade ocidental, que acompanhou o surgimento e o desenvolvimento do modo de produção capitalista, é o "Estado de direito". Aquele Estado no qual, segundo Bobbio (1986, p.156; 1987, p.96), todo poder é exercido no âmbito de regras jurídicas que delimitam sua competência e orientam - ainda que freqüentemente com certa margem de discricionariedade - suas decisões :

"É com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. *O Estado de direito é o Estado dos cidadãos*" (Idem, 1992, p.61 e p.148).

O Estado moderno surgiu através do movimento efetuado pela burguesia emergente desde o século XVII, no sentido de conter o poder tradicional. Institucionalmente, esse processo ficou conhecido como "constitucionalização" dos direitos de resistência e de revolução, por serem direitos sustentados diante dos Estados absolutos que não reconheciam a necessidade de proteção aos direitos do homem. Para Bobbio (1987, p.99-100; 1992, p.148), o processo de "constitucionalização" se deu através dos institutos baseados nos dois modos tradicionais, mediante os quais se supunha ocorresse a degeneração do poder: o abuso no exercício do poder e o

déficit de legitimação, diferenciação que remete igualmente aos conceitos de *legalidade* e *legitimidade*. O "constitucionalismo", como teoria e prática dos limites do poder, estabelece limites, não só formais, mas materiais, ao poder político através da barreira representada pelos direitos fundamentais do homem e do cidadão.

Ao mesmo tempo, de acordo com a concepção democrática (trata-se da democracia política ou poliarquia, conforme a definição de Dahl, 1971), buscou-se criar institutos que visavam dar garantias contra a deslegitimação do poder, através do chamado "Estado representativo"¹¹. Aqui, em seus primórdios, a forma do Estado pôs-se diante dos dilemas da cidadania, sobre a melhor forma de exercer o governo democrático, se de forma direta ou indireta, tendo nas matrizes políticas, representadas principalmente por Rousseau e Montesquieu, campos teóricos e filosóficos divergentes que, por certo,

¹¹ As condições "mínimas" da poliarquia (ou democracia política) segundo Dahl (1971) consistem dos princípios de que: todos os cidadãos devem ter livre oportunidade de: 1) formular suas preferências; 2) expressar suas preferências a outros cidadãos e ao governo por meio de ações individuais e coletivas; 3) conseguir que as suas preferências tenham o mesmo peso do que outras ante o governo; isto é, que não sejam discriminadas devido ao conteúdo ou fonte dessas preferências. Para Bobbio (1987; 1992) trata-se dos institutos da constitucionalização da oposição, a investidura popular dos governantes e a verificação periódica dessa investidura por parte do povo, através da gradual ampliação do sufrágio masculino e feminino que visavam a impedir a deslegitimação do poder através do *Estado representativo*.

dermarcaram definitivamente a relação da cidadania com a época moderna¹².

Apesar de não se pretender, aqui, discutir esse aspecto, por certo central para a análise da cidadania política na forma moderna, faz-se necessário, contudo, captar o sentido das mudanças estruturais que, na transição para a modernidade, engendraram as condições histórico-estruturais para a instituição da cidadania. Essas condições indicam que a emergência da cidadania na história ocorreu com a substituição da *ordem tradicional* pela *ordem racional-legal*, processo esse que tem no "Estado de Direito" - marco do Estado moderno -, a expressão jurídico-política da racionalização engendrada e requerida pelo modo de produção capitalista. Essa transição foi plenamente captada pela interpretação weberiana do processo de transformação do poder tradicional, baseado em relações pessoais e patrimoniais, num poder legal e racional, essencialmente impessoal. Ou seja, no entendimento do *Estado moderno como estado racional e legal*, cuja legitimidade repousa exclusivamente no exercício do poder em conformidade com

12 A referência aos dois autores clássicos não desconhece a importância dessa discussão em inúmeros autores também clássicos que polemizaram a respeito das formas de participação, desde Hobbes até Marx, além de Locke, Stuart Mill, Benjamin Constant, Tocqueville, Madison, Hamilton e Jay. Para uma discussão sobre a polêmica entre Rousseau e Montesquieu a respeito da democracia direta, ver Benevides, 1991, p.49-55.

as leis. O sentido dessas mudanças é sintetizado por Bobbio (1986, p.115):

"Através do primeiro processo de emancipação (o poder político do poder religioso), o estado deixa de ser o braço secular da igreja; através do segundo (o poder econômico do poder político), torna-se o braço secular da burguesia mercantil e empresarial. O estado liberal é o estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do estado de direito. *Através do monopólio da força legítima - legítima porque regulada pelas leis (trata-se do estado racional-legal descrito por Max Weber)* - , o estado deve assegurar a livre circulação dos bens, e portanto o fim da ingerência na economia." (grifos meus).

2.4 A sociologia do Estado em Weber: a cidadania diante das formas de dominação legítima.

O processo histórico de racionalização do Estado - que tem na instituição da cidadania moderna uma contrapartida fundamental - é plenamente captado pela sociologia do Estado de Max Weber¹³. Como é de amplo

13 A racionalidade do Estado é um dos principais temas da teoria política que emergiu juntamente com a formação do Estado moderno ocidental. Como se sabe, Hegel através do seu *Princípios de Filosofia do Direito*, (1821) conclui a teoria do Estado moderno inaugurada por Hobbes (*De Cive*, 1642; *O Leviatã*, 1651) afirmando o Estado como momento último do espírito objetivo - o racional em si e

conhecimento na literatura sociológica, Weber trata do clássico tema da legitimidade do poder, procurando individualizar e descrever as formas históricas do poder legítimo, sendo esse compreendido como *distinto da mera força*¹⁴. Contrariamente à análise clássica, que privilegia os princípios axiológicos ou éticos da legitimidade, Weber trata o tema da dominação a partir da eficácia da qual deriva a legitimidade. Assim, na teoria weberiana a resposta à indagação sobre o porquê da sujeição de uns indivíduos a outros é encaminhada para a busca do conhecimento tanto dos meios externos de que se utiliza o poder para fazer executar suas ordens, como dos motivos internos pelos quais os sujeitados aceitam as instruções e se conformam com elas.

A categoria da *legitimidade* é colocada, dessa forma, no centro da teoria do Estado e da fundamentação do poder. Weber trata essa questão a partir dos diversos tipos históricos de legitimação do poder que, em última

para si. Em Weber, entretanto, o Estado torna-se alvo de uma análise histórica e sociológica do ápice de um processo de racionalização.

14 A definição do Estado em Weber destaca o *monopólio da força física* como meio peculiar que torna possível o exercício do poder superior a todos os demais. Weber, nesse sentido, aproxima-se do precedente histórico aberto por Hobbes. Mas enquanto para esse o Estado guarda um *fim* (a paz social), para Weber o Estado é distinguido apenas pelo meio que lhe é peculiar, ou seja, o *monopólio da força física*. Entretanto, a força como meio peculiar do Estado não esgota o conceito weberiano do mesmo, uma vez que esta força deve ser *legítima*. Diz Weber (1992, p. 1056) : "el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio - el concepto de 'territorio' es esencial a la definición - reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima" (grifos meus).

instância, representam os diversos modos pelos quais se manifesta o fundamento do poder político. Na teoria do poder de Weber a legitimação não é consequência de um evento, como nas teorias tradicionais, mas sim uma *justificação interna de obediência*, no sentido de que o seu ponto de vista é *subjetivo*: ou seja, parte da atitude dos sujeitos que através da sua "crença", legitimam o poder segundo a validade do que é *racional* (com relação a valores ou a fins), segundo a força da *tradição* ou segundo a virtude do *carisma*.

É nesse sentido que Weber (1992, p.170) define dominação como a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos específicos (ou para toda classe de mandatos), ao que, segundo ele, é essencial, em toda relação autêntica de autoridade, um determinado mínimo de *vontade de obediência*: ou seja, de interesse (externo ou interno) em obedecer. A natureza dos motivos da obediência determinam, em grande medida, o tipo de dominação. Mas os motivos de obediência não encerram os fundamentos da dominação, uma vez que a eles deve-se acrescentar a crença na legitimidade pretendida, ou o que ele chama, em outro momento, de "autojustificação" dos princípios de legitimidade (Ibid. p.705-706):

"De acuerdo con la experiencia ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiais, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su "legitimidad". Según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediência, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos. Por eso, parece adecuado distinguir las clases de dominación según sus pretensiones típicas de legitimidad." (Ibid. p.170) (grifos do autor).

Como se sabe, é com base nas pretensões típicas de legitimidade que Weber constrói os três tipos ideais (puros)¹⁵ de poder legítimo: o **racional-legal**, o **tradicional** e o **carismático**, distinção essa que corresponde a tríplice classificação das formas do agir social: racional (segundo o objetivo ou segundo o valor), tradicional e afetivo. Assim, há três tipos de poder legítimo porque há três princípios de legitimidade. E há três princípios de legitimidade porque o agir social tem três categorias principais (1992, p.172-73).

Para o presente estudo é importante salientar:

(a) a quem se obedece em cada um dos modelos de

15 Os tipos puros (ideais) são propostos por Weber como construções sociológicas da ação social retiradas da teoria econômica que não se encontram na realidade (de forma pura ou absoluta), mas que, no método sociológico, mostram "en sí la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible (...) mediante su combinación, mezcla, asimilación y transformación tienen lugar las formas que se encuentran en la realidad histórica" (1992, p.17 e p.706).

dominação; e (b) as duas dicotomias que se combinam para distinguir as formas de poder legítimo: a dicotomia entre poder pessoal e impessoal e entre poder ordinário e poder extraordinário:

En el caso de la **autoridad legal** se obedecen las *ordenaciones impersonales* y objetivas legalmente estatuidas y las *personas por ella designadas*, en mérito éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En el caso de **autoridad tradicional** se obedece a la *persona del señor* llamado por la tradición y vinculado por ella (en su ámbito) por motivos de *piEDAD (pietas)*, en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la **autoridad carismática** se obedece el *caudillo* carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez" (Ibidem, p.172-173) (grifos do autor)

Segundo Weber, a distinção entre *poder pessoal* e *impessoal* diferencia o poder legal do tradicional e do carismático; e a que diz respeito ao *poder ordinário* e *extraordinário* diferencia o poder carismático do tradicional e do legal. Para efeitos do presente trabalho, interessa estabelecer um contraste sumário, particularmente entre o poder ordinário e impessoal que caracteriza o *poder racional-legal*, como a expressão das relações modernas e conhecidas de onde partiu Weber, e o *poder tradicional patrimonial*, a fim de apreender as

implicações dessas distintas formas de dominação legítima sobre a noção de cidadania na modernidade¹⁶.

2.4.1 Dominação racional-legal e a cidadania.

Segundo Weber (1992, p.173), a dominação legal repousa sobre a validade das seguintes idéias, entrelaçadas entre si:

(1) Que todo direito, "contratado" ou "outorgado", pode ser *instituído* de modo racional - racional conforme fins ou conforme valores determinados (ou ambas as coisas) - com a pretensão de ser respeitado, no mínimo, pelos membros da associação; e, também, regularmente, por aquelas pessoas que, dentro do âmbito do poder da associação, realizem ações sociais, ou entrem em relações sociais declaradas importantes pela associação;

(2) Que todo direito, segundo sua essência, é um universo de regras abstratas, em geral instituídas

16 O poder *carismático* também é um *poder pessoal* por excelência que surge geralmente como produto das grandes crises da história. Ele é uma espécie de síntese histórica de todas as formas de poder do homem: o grande demagogo - o tirano dos antigos que nos leva à forma moderna de cesarismo; o herói no sentido maquiaveliano e hegeliano; o militar; o profeta e o caudilho - ao qual se lhe deve exclusiva obediência por suas qualidades excepcionais e não em virtude de sua posição estatuída ou dignidade tradicional. Embora fundamental na história das formas de dominação, devido ao seu caráter *extraordinário*, um amplo contraste com as demais formas *estáveis* de dominação extrapolaria o propósito e o espaço do presente trabalho. Ver a respeito Weber, 1992, p.193-204.

intencionalmente; que a judicatura implica na aplicação dessas regras ao caso concreto; e que a administração supõe o cuidado racional dos interesses previstos pelas ordenações da associação, dentro dos limites das normas jurídicas e segundo princípios assinaláveis que contam com a aprovação, ou, pelo menos, carecem da desaprovação das ordenações da associação;

(3) Que o soberano legal típico, a "pessoa posta à cabeça", enquanto ordena e manda, obedece, por sua vez, à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições. Isso vale para o soberano legal, que não é "funcionário", como por exemplo, o Presidente eletivo de um Estado. Aqui domina a idéia de que os membros da associação, ao obedecer o soberano, não o fazem por atenção a sua pessoa, mas obedecem àquela ordem impessoal; e que só estão obrigados à obediência dentro da competência limitada, racional e objetiva, a ele outorgada por dita ordem.

(4) Que - tal como se expressa habitualmente - aquele que obedece só o faz enquanto *membro da associação* e só obedece "ao direito". Como membro da União, do Município, da Igreja; no Estado: como *cidadão*.

Das idéias acima decorrem as categorias fundamentais da dominação racional-legal:

(1) Um exercício continuado, sujeito à lei, de funções dentro de;

(2) uma *competência*, que significa:

a) um âmbito de deveres e serviços objetivamente limitado, em virtude de uma distribuição de funções;

b) com a atribuição de poderes necessários para a sua realização; e

c) com estrita fixação dos meios coatores eventualmente admissíveis e o pressuposto prévio de sua aplicação. Uma atividade estabelecida desse modo chama-se "magistratura" ou "autoridade";

(3) O princípio de *hierarquia administrativa*, ou seja, a ordenação de "autoridades" fixas, com faculdades de regulamentação e inspeção, e com o direito de queixa ou apelação perante as "autoridades" superiores por parte das inferiores.

Segundo Weber, normalmente, só participa do quadro administrativo da dominação racional-legal quem é qualificado profissionalmente para isto, mediante provas realizadas com êxito; de modo que apenas aquele que possua essas condições pode ser empregado como funcionário. Os "funcionários" formam o quadro administrativo típico das associações racionais, sejam

elas políticas, hierocráticas, econômicas (especialmente capitalistas) ou de outra classe.

Para o interesse do presente estudo, é importante salientar os três princípios da dominação racional-legal:

(1) O princípio da separação plena entre o quadro administrativo e os meios administrativos e de produção. Isso significa que os funcionários, empregados e trabalhadores a serviço de uma administração não são proprietários dos meios materiais de administração e produção, mas são remunerados em espécie ou dinheiro, e estão sujeitos a prestação de contas;

(2) O princípio da separação completa entre o patrimônio público, do cargo (ou da exploração: capital), e o patrimônio privado; e entre o "escritório" e o "lar".

(3) E o princípio administrativo de ater-se ao *expediente*, mesmo onde as declarações orais sejam de fato a regra, ou estejam até prescritas; pelo menos, fixam-se por *escrito* os considerandos, as propostas e decisões, assim como as disposições e ordens de toda a classe (...).

De acordo com Weber (1992, p. 175), o tipo mais puro de dominação legal, ou seja, o modo mais racional de exercer o poder é aquele que se exerce por meio de um *quadro administrativo-burocrático*, cuja administração legal e racional é não só suscetível de aplicação universal, como importante na vida cotidiana, já que nesta, "dominación es primariamente 'administración'". Ela é racional nos seguintes sentidos:

"en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. (Ibid. p. 178).

Para o autor, a estrutura burocrática é em todas as partes um produto tardio da evolução: "cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios". Entre as formas pré-burocráticas, ou que antecederam o modo de dominação racional-legal, está o *poder tradicional* exercido pelo "patriarca y el príncipe patrimonial de todos los tipos". O **patrimonialismo** e o **feudalismo** constituem as duas formas de poder tradicional (diferenciação significativa a qual voltaremos mais adiante), sendo o **patriarcalismo**, o

tipo mais puro entre os princípios estruturais da dominação pré-burocrática (Weber, 1992, p.753 e p.1057).

2.4.2 Dominação tradicional patrimonialista e a impossibilidade da cidadania

Em contraste com a dominação racional-legal, a *dominação patrimonial* surge, segundo Weber, do terreno (patriarcal) da *oikos* e, com ele, do terreno do poder doméstico organizado (1992, p. 756). Com a aparição de um quadro administrativo (e militar) pessoal do senhor, toda a dominação tradicional tende ao patrimonialismo, e, em caso extremo de mando, ao sultanato. Nesse sentido a *dominação patrimonial* é toda a dominação primariamente orientada pela tradição, porém exercida em virtude de um *direito próprio*¹⁷.

Caracteriza a típica forma de dominação patrimonial o fato de que a administração política é considerada uma questão puramente *pessoal* do soberano, inexistindo, por isso, uma clara diferenciação entre as esferas "pública" e "privada":

17 Segundo Weber (1992, p. 185), a *dominação patrimonial* e o sultanato se distinguem do patriarcalismo original pela existência de um quadro administrativo. A forma sultânica de dominação patrimonial se caracteriza, em sua administração, pela esfera de *livre arbítrio*, desvinculando-se da tradição.

"O cargo patrimonial carece ante todo de la *distinción burocrática entre la esfera 'privada' y la 'oficial'*. Pues la misma administración política es considerada como una *cuestión puramente personal del soberano*, y la posesión y ejercicio de su poder político son estimados como una parte integrante de su fortuna personal, que resulta beneficiosa en virtude de los emolumentos y las contribuciones". (Ibid. p.774) (grifos meus).

No Estado patrimonial a administração política é uma *administração ocasional* que o soberano confia, em cada caso, ao indivíduo mais próximo, ou que lhe pareça mais qualificado *peçoalmente*. Mas, como princípio, a *última orientação de tudo é o capricho inteiramente pessoal, o favor e a malevolência pessoais do soberano*. Essa relação também é estabelecida entre os dominados e os funcionários. Como afirma Weber (1992, p. 775), estes últimos "están *'autorizados'* para hacer lo que *'puedem'* frente al poder de la tradición y al interés que tiene el soberano en el mantenimiento de la docilidad y eficacia de los súbditos". Faltam as normas fixas e os regulamentos obrigatórios próprios da administração burocrática. Nesse Estado, a separação entre assuntos públicos e privados, entre patrimônio público e privado, e as atribuições senhoriais públicas e privadas dos funcionários desapareceram com a difusão do sistema de prebendas¹⁸ e apropriações.

18 Segundo Weber (1992, p.188), chamam-se *prebendalismo* a existência de uma administração patrimonialista mantida através de formas de sustento do servidor patrimonial por: a) asinações (predominantemente em espécie) sobre as existências do senhor em dinheiro ou bens; b) mediante terras de serviço e c) mediante

A estereotipação e a apropriação monopolizadora dos cargos por seus titulares criou o tipo *estamental* do patrimonialismo. Com a progressiva racionalização e distribuição de funções, especialmente com o desenvolvimento da escrita e com o estabelecimento de uma tramitação metódica, os funcionários patrimoniais podem assumir traços *burocráticos*. Mas em sua natureza sociológica, o cargo patrimonial é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais puro for o tipo de cada um deles. Diz Weber (*Ibid.*, p.784-85):

"De un modo general falta en el cargo basado en relaciones de subordinación puramente personal la idea de un deber objetivo. Lo que existe en este sentido desaparece completamente al ser considerado el cargo como una prebenda o como una posesión apropiada. El ejercicio del poder es en primer lugar un derecho señorial personal del funcionario (...). Por este motivo, el Estado patrimonial es, por una parte, en la esfera de jurisprudência, el representante típico de un conjunto de tradiciones inquebrantables y, por otra, un sustituto del dominio ejercido por las normas racionales a través de la 'justicia de gabinete' del príncipe y de sus funcionarios (segundos grifos meus)

apropriação de probabilidades de rendas, direitos e tributos. As prebendas existem quando se conferem de um modo renovado, com apropriação individual porém nunca hereditária. Chama-se *feudos* os poderes políticos de mando apropriados quando se conferem principalmente por contrato a indivíduos qualificados e quando os recíprocos direitos e obrigações estão orientados em princípio por conceitos de honra estamental e militar. A existência de um quadro administrativo mantido principalmente com *feudos* se chama "feudalismo de feudo". *Feudos* e prebendas militares se mesclam até ser, por vezes, não distintas.

As relações de dominação patrimonialista são, portanto, completamente contrárias às regras universais de conduta necessárias à cidadania:

"En ves de la 'objetividad' burocrática y del ideal basado en la validez abstracta del mismo derecho objetivo que tiene a gobernar 'sin acepción de personas', se impone el principio justamente opuesto. Todo se basa entonces completamente en 'consideraciones personales', es decir, en la actitude asumida frente a los solicitantes concretos y frente a las circunstancias, censuras, promesas y privilegios puramente personales". (Ibid., p.785) (grifos meus).

2.4.3 Poder pessoal e impessoal nos modelos de dominação

O contraste sumariado acima é suficiente para compreender até que ponto - segundo o esquema weberiano-, a dicotomia **"poder pessoal" x "poder impessoal"** é elucidativa para a compreensão das condições estruturais que possibilitaram o surgimento da cidadania como instituição moderna, calcada na progressiva adoção de direitos positivos do indivíduo frente ao poder do Estado. Um verdadeiro sistema de direitos em sentido estrito (direitos positivos ou efetivos) - que não mais apenas uma "nobre" exigência do racionalismo ético dos jusnaturalistas, ou uma pretensão futura de direitos fundamentada em argumentos de outra natureza (histórica, teológica) -, somente encontrou viabilidade *histórico-*

estrutural a partir da implantação da ordem racional-legal. O trecho abaixo, de Weber, apesar de longo, elucida resumidamente o que nos interessa chamar atenção: a relação estabelecida entre o processo de racionalização do Estado e a instituição moderna da forma-cidadania:

"Sólo la burocratización del Estado y del derecho reconoce en general la definitiva posibilidad de una rigurosa distinción conceptual entre un orden jurídico 'objetivo' y los derechos 'subjetivos' de los individuos por él garantizados, así como la separación entre el derecho 'público', que concierne a las relaciones entre las autoridades y los 'súbditos', y el 'derecho privado', que regula las relaciones de los individuos dominados entre sí. La burocratización presupone la separación abstracta entre el 'Estado', en cuanto sostén abstracto de los derechos de mando y creador de las 'normas jurídicas', y todas las 'atribuciones' personales de los individuos. Se trata de ideas que están todavía muy lejos de las estructuras de dominio preburocráticas, especialmente de las estructuras de dominio patrimoniales e feudales. Estas ideas han podido realizarse y se han realizado ante todo a base de las comunidades urbanas siempre que éstas hayan nombrado a sus funcionarios mediante elección periódica y siempre que el individuo que ha 'ejercido' el dominio, incluyendo el superior, no ha sido ya notoriamente idéntico al que ha poseído el dominio como un 'derecho propio'. Pero sólo la completa despersonalización de las funciones en la burocracia y la sistematización racional del derecho han conducido en principio a la mencionada separación". (1992, p.749)¹⁹.

19 Como pode-se perceber esta é uma posição radicalmente distinta daquela assumida por Marx, expressa, sobretudo, em sua crítica aos direitos contidos na Declaração Francesa, (*A Questão Judaica*, 1991). Para Marx, a proclamação dos *Direitos do Homem* apenas materializava

A caracterização do poder legal de caráter impessoal exercido mediante leis preestabelecidas leva à clássica disjunção entre o governo das leis e o governo dos homens. Dicotomia essa que, segundo Bobbio, se refere não à disputa quanto à melhor forma de governo segundo a filosofia política clássica (o governo de um, poucos ou muitos e a discussão em torno das virtudes e defeitos da monarquia, aristocracia e democracia desde a época clássica), mas ao melhor modo de governar²⁰. A

a cisão, típica das sociedades burguesas, entre o *Homem* e o *Cidadão*, pois os direitos surgidos no século XVIII promoveram a dissociação dos indivíduos no seio da sociedade e a separação entre essa sociedade atomizada e a comunidade política. Segundo diversos autores, a posição marxiana contida na *Questão Judaica* foi transformada num cânone de ampla influência no movimento comunista desse século (Bobbio, 1983; Lefort, 1987; Hobsbawm, 1987). Com efeito a crítica da crítica marxiana sobre os direitos humanos, está menos associada à leitura de Marx sobre os direitos na forma estabelecida pelas Declarações Francesa e Americana (embora esse aspecto não seja secundário), e mais à sua impotência para descobrir o que estava latente com o surgimento dos chamados direitos do homem e do cidadão a partir das revoluções burguesas. Para Bobbio (1983), Marx confundiu uma questão de fato (a ocasião histórica que deu origem a esses direitos representada pela revolução burguesa contra o Estado absoluto) por uma questão de princípio. Para Lefort (1987), Marx não percebe o que aparece à margem da ideologia no próprio texto da Declaração, e não examina o seu significado prático - a reviravolta que tinham promovido na vida social -, pois a sua teoria não permite conceber o sentido da mudança histórica na qual o poder se encontra confinado a limites e o direito plenamente reconhecido em exterioridade ao poder: essa dupla aventura torna-se ilegível, simples sinal de ilusão. Segundo ainda Lefort, Marx não capta a dimensão universal dos direitos, qual seja, a independência do pensamento e da opinião face ao poder, da clivagem entre poder e saber e não somente da cisão entre o burguês e cidadão, entre a propriedade privada e a política.

20 De fato, a relação entre legitimidade e legalidade é um tema clássico desde Platão (*Leis*, 715d) e Aristóteles (*Política*, 1286a, 9). Segundo Bobbio (1986, p.154), "Os critérios com os quais (na história do pensamento político ocidental) o bom governo foi distinguido do mau governo são sobretudo dois: o governo para o bem comum distinguido do governo para o próprio bem; o governo segundo leis estabelecidas (...) distinguido do governo arbitrário cujas

preferência pelas leis mostra que a legalidade pode ser vista como qualidade de governo, na medida em que a delimitação do exercício do poder pela norma impede a injustiça da arbitrariedade. Assim, enquanto as virtudes do governo *sub lege* consistem em impedir ou ao menos obstaculizar o abuso de poder - conforme a doutrina do constitucionalismo na formação do Estado moderno -, as virtudes do governo *per lege* (mediante leis) repousam nas características intrínsecas da lei entendida como norma geral e abstrata, mais que pelo exercício legal do poder (Bobbio, 1986, p.151-171, 1987, p.95-97; Lafer, 1988, p.67).

Como conclusão ao que foi vislumbrado até o momento, pode-se dizer que a forma-cidadania, na modernidade, corresponde ao processo de racionalização do Estado, racionalização que, para Weber, significa, sobretudo, a **impessoalização do poder**, mediante o seu processo de legalização, assim como separação entre o poder econômico e o poder político e separação entre o poder privado e o público. É a característica da generalidade e da abstratividade formal da lei que se coaduna com os valores da *igualdade*, da *segurança* e da

decisões são tomadas fora de qualquer regra preconstituída. Disto derivam duas figuras distintas mas não dessemelhantes de governante odioso: o tirano que usa o poder para satisfazer os próprios desejos ilícitos de que fala Platão no livro IX da República; e o senhor que estabelece leis para si mesmo, ou seja, o autocrata no sentido etimológico da palavra"

liberdade, valores esse compartilhados na história pelos defensores do governo da lei.

A função igualizadora da lei está associada à sua generalidade, uma vez que o problema da existência de leis igualitárias e desigualitárias diz respeito ao conteúdo da lei. Por outro lado, a relação entre a lei e o valor da liberdade é dependente da escolha entre as alternativas da liberdade negativa ou a liberdade positiva²¹. Quanto ao valor da *segurança*, ela depende da abstratividade como característica da lei, haja vista a norma abstrata contida na lei se contrapor à ordem dirigida a uma pessoa ou mesmo a uma classe de pessoas. Assim, ao emanar normas gerais e abstratas, o Governo (no Estado racional-legal weberiano) cumpre a função de assegurar a previsibilidade e, portanto, a calculabilidade das conseqüências das próprias ações.

21 Exemplo maior de liberdade positiva é Rousseau (*Do Contrato Social*) que entende como lei apenas o que foi emanado da vontade geral. Quanto à liberdade negativa ela insere-se na doutrina dos limites do poder do Estado. Para os defensores do Estado liberal (Cf. Hayek *apud* Bobbio, 1986, p. 159), as normas jurídicas são apenas aquelas que oferecem os meios com os quais os indivíduos podem perseguir livremente os próprios fins sem ser impedido a não ser pelo igual direito dos outros. É nesse sentido que, para justificar o nexó entre lei e liberdade Bobbio (*Ibid.*, p.160) afirma a necessidade de assumir um conceito seletivo, eulógico e em parte ideologicamente orientado, uma vez que o nexó entre lei e liberdade positiva exige o apelo à doutrina democrática do estado, enquanto o nexó entre lei e liberdade negativa pode ser fundado apenas sobre os pressupostos da doutrina liberal.

A racionalidade do poder legal como racionalidade puramente formal - o que equivale a dizer que o poder legal é considerado racional não porque tende à realização de certos valores éticos ou utilitários, mas porque é exercido de conformidade com regras genéricas e abstratas - exclui a ação arbitrária e, como tal, irracional por parte do funcionário e permite a previsibilidade da ação por parte do cidadão; portanto, a sua calculabilidade com base no nexó entre meios e fins, que caracteriza toda ação racional segundo seu objetivo. As regras, assim, têm em vista implementar o contrato que limita o poder arbitrário de governantes e administradores, pois "a igualdade perante a lei e a demanda de garantias legais contra a arbitrariedade exige uma 'objetividade' formal e racional da administração, por oposição à discricionariedade pessoal que derivava de maneira livre e não regulada da 'graça' na dominação patrimonial antiga". (Gert & Mills apud Schwartzman, 1988, p.62)

2.4.4 Sobrevivências do poder tradicional, clientelismo e restrições à cidadania.

Posta a questão dessa forma, e apenas para falar em termos puros, torna-se compreensível porque a noção de cidadania - entendida restritamente como um conjunto de direitos que os indivíduos possuem enquanto tal frente ao poder e ao Estado - é incompatível com a vigência de relações de dominação do tipo patrimonial,

uma vez que neste a existência de "direitos" é sempre dependente da "doação" *ex parte principis*, não existindo - enquanto condição *ex parte populi* -, como princípio da organização estrutural da sociedade.

Compreende-se, assim, como uma das principais formas de expressão da dominação tradicional - o *sistema de clientela* -, baseado essencialmente numa relação de dependência econômica e política, sobrevive de forma ampla, principalmente em sociedades patrimoniais que não realizaram a clássica transição burguesa para o moderno²². Embora as estruturas do mundo moderno tenham provocado rupturas na rede de vínculos de clientela, fazendo com que as relações de dependência pessoal tenham sido extremamente reduzidas, a história mostra a sobrevivência e a adaptação do vínculo clientelista (seja em face da administração pública ou em face das estruturas da sociedade política, como as eleições, o

22 Como é sabido, a relação de *clientela* tem origem nas sociedades tradicionais antigas das quais podem se destacar o exemplo maior da *pólis romana* (Weber, 1992, p.1036). Segundo Mastropaolo (1993, p.177), em Roma, entendia-se como *clientela* uma relação entre sujeitos de *status* diverso que se urdia à margem, mas na órbita da comunidade familiar: relação de dependência, sancionada pelo próprio foro religioso, entre um indivíduo de posição mais elevada (*patronus*) e um ou mais *clientes*, indivíduos que gozam do *status libertatis*, geralmente escravos libertos ou estrangeiros imigrados, os quais retribuem ao seu protetor (o *patronus*), mostrando submissão e deferência, obedecendo e auxiliando de variadas maneiras (defendendo-o com as armas, testemunhando a seu favor ante os tribunais e prestando-lhe, além disso, ajuda financeira, quando as circunstâncias o exigem). Talvez seja significativo o fato de que a democracia grega - matriz da cidadania - tenha acabado por completo com a instituição da *clientela*. Para uma discussão sociológica e histórica a cerca dos *clientes* antigos ver Weber, 1992, p. 1024-1046.

parlamento, os partidos), especialmente nos processos sociais de transformação entre o tradicional e o moderno, onde a interpenetração entre o modo capitalista de produção e as formas de organização política "moderna", apoiada num aparelho político-administrativo centralizado, não conseguiram abalar completamente as relações sociais tradicionais e o sistema político pré-existente. O que não quer dizer que o vínculo de clientela tenha sido eliminado naquelas sociedades que chegaram à ordem racional-legal através da clássica transição burguesa ao moderno²³.

Segundo Mastropaolo (1993, p.178), enquanto na sociedade pré-moderna os sistemas de clientela formavam autênticos microssistemas autônomos, apresentando-se como alternativa do sistema político estatal, no Estado "moderno" eles tendem a coligar-se e a integrar-se numa posição subordinada ao sistema político. O *partido dos notáveis* (senhores fundiários), assim como os *senhores de casa pré-modernos*, formam o exemplo clássico da rede de

23 Para uma ampla revisão bibliográfica e discussão sobre a noção de clientelismo, inclusive no caso europeu (Francês e Italiano), ver Castro (1988). O tema do clientelismo contemporâneo também é sugerido nas análises de alguns autores sobre os componentes políticos da crise do Estado de Bem-Estar Social. Habermas (1987) alude ao fato de que o desenvolvimento dos direitos de cidadania social substituíram o ideal do cidadão responsável pela realidade do *cliente*, convertendo-se de fato em uma forma de boicote ao próprio desenvolvimento de um sentido pleno de cidadania como sujeito de direitos. Fenômeno esse que, segundo Berlinguer (1993), corresponde à delegação ou perda da autonomia pelos cidadãos, diante de uma assistência social, que mais reduz o cidadão a súdito do que emancipa.

relações de clientela, especialmente na situação de sufrágio restrito, onde ela se transforma em estrutura de acesso ao sistema político, embora continue existindo mesmo quando o sufrágio se universaliza. Os *notáveis* seriam o elo de ligação do clientelismo com a organização política moderna, vinculada à difusão, especialmente dos *partidos de massa*.

Ainda, segundo o autor, o surgimento do *clientelismo partidário* - embora o relacionamento dos partidos de massa com a sociedade civil seja, em princípio, claramente oposto ao do clientelismo, pois baseia-se em vínculos horizontais de classe ou de interesses -, coloca acima dos cidadãos, não mais os *notáveis*, mas os *políticos de profissão*, os quais trocam o consenso eleitoral por toda a ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.). O resultado - dessa nova forma de clientelismo - é semelhante ao do clientelismo tipicamente tradicional: ao invés do consenso institucionalizado, forma-se uma rede de *fidelidades pessoais* que passa, quer pelo uso pessoal, por parte da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela *apropriação de recursos civis autônomos*. (Ibid. p.178).

Castro (1988), apoiando-se em estudos anteriores, também distingue tipos de clientelismo diferentes. Assim, conforme Weingrod, a *patronagem pura* caracteriza uma certa estrutura de Estado, na qual "a autoridade é dispersa; a intervenção estatal tem um escopo limitado; havendo ainda uma separação considerável entre os níveis local, regional, e nacional de governo" (apud Castro, 1988, p.63). Já o *clientelismo partidário* tende "a associar-se à proliferação e ampliação do escopo das atividades estatais e também à crescente integração entre os níveis de poder". A defasagem entre os distintos níveis de poder colocaria a necessidade de mediadores no primeiro caso. No segundo, a expansão do clientelismo partidário se dá na medida em que as estruturas partidárias vão se instalando nos aparelhos do Estado, caracterizando processos particulares de transição, como a passagem de uma sociedade tradicional à de massas com os partidos servindo como mediadores do processo.

Os vínculos entre os partidos políticos modernos e o caráter do novo clientelismo de massa também é analisado por Graziano (1976). O autor aponta o fato de que a *patronagem* passou a ser dirigida pelos partidos políticos, os quais articulam as novas clientelas constituídas por categorias profissionais, coalizões de interesse, grupos de empregados, etc.", através de *favores de massa* dirigidos a grupos ou até a comunidades

inteiras. Novos mecanismos de intermediação de interesses, como alocação de verbas ou projetos específicos - através do Executivo ou Legislativo - são transformados em votos dados aos que tornaram pública a *mediação política* (apud Castro, 1988, p.63).

Fundamental na análise de Graziano (1976 e 1983) é o seu esforço conceitual em relação ao clientelismo em sua interação com as determinações da estrutura social, em função da excessiva ênfase dada, comumente, por outros estudos, ao *caráter diádico*²⁴ do vínculo clientelista. Como chama atenção Castro (1988, p.62), nesse último caso, as explicações do clientelismo são circulares, na medida em que se privilegia o nível das relações interpessoais em nível local, deslocando-se o foco da análise interativa entre as situações clientelistas e a *estrutura geral* da sociedade.

Para Graziano (1988), nesse sentido, o importante é entender a base de classe da política clientelista, já que o clientelismo permite contextualizar as regras de interação social em sua relação com os aspectos cruciais da ordem institucional

24 A base *diádica* do clientelismo é definida por Landré (apud Castro 1988, p.75) como uma relação direta, envolvendo alguma forma de interação entre dois indivíduos, como conotação de envolvimento pessoal, constituindo relações *voluntárias e difusas* que refletem escolhas livres e dependem de uma relação de reciprocidade entre dois membros.

de uma sociedade. A estruturação de relações entre trocas específicas e generalizadas desenha o perfil de ligações entre as desigualdades existentes em diferentes sociedades. A síntese interpretativa de Castro, nesse sentido, mostra bem o paradoxo existente entre clientelismo e cidadania, conforme apontado por Graziano:

"as peculiaridades do clientelismo enquanto modo de estruturação das desigualdades sociais, indicam que a solidariedade existente nas relações patrões-clientela é contingente e se funda num pacto que limita e condiciona o acesso da clientela aos recursos, através da violação direta das premissas universais, que dão conteúdo à plena cidadania. Logo as duas funções centrais ao conceito de clientelismo - proteção e mediação - representam menos um serviço prestado à clientela, significando, principalmente, uma imposição forçada obtida através de meios coercitivos, os quais limitam o direito de acesso de todos os cidadãos aos recursos privados e públicos" (apud Castro, 1988, p.62) (grifos originais).

Concorda-se, portanto, com as conclusões de Castro, quando essa aponta a troca de favores como elemento particular que unifica o fenômeno clientelista, seja ele tradicional ou "moderno", pois segundo a autora, "a natureza do grupo enquanto 'categoria' não exclui um tipo coletivo de particularismo, semelhante, do ponto de vista qualitativo, ao 'particularismo individualista das relações 'diádicas'" (1988, p.63).

A oposição entre as relações clientelistas e as relações institucionais de cidadania é a mesma contraposição que se estabelece entre o particularismo da *justiça de gabinete* (Weber, 1992), associado à *barganha* como estratégia de acesso ao poder político e aos fundos públicos, e a existência de regras *universais, objetivas e impessoais* - na extensão dos benefícios públicos e no exercício dos direitos individuais ou coletivos. Historicamente, a cidadania significou a troca da ordem legítima desigual, para uma legitimidade baseada em direitos formalmente igualitários, sendo, por isso, uma forma histórica que corresponde à interação Estado-sociedade da ordem racional-legal.

O exercício da patronagem clientelista, como um modo de regulação da transferência de recursos numa dada sociedade, depende de vários fatores, entre os quais principalmente o *acesso privilegiado* aos centros de poder político e aos centros decisórios sobre os bens e serviços públicos. Não é necessário muito esforço para concluir que, para além da base de classe, como ressalta Graziano (1983), é necessário ter em conta que sociedades com forte herança patrimonialista, onde não se logrou constituir claramente um Estado racional-legal, são sociedades que possuem condições estruturais por *excelência* para reproduzir - entre outras peculiaridades resultantes daquele tipo de Estado -, a sua estrutura de

dominação através de práticas de cooptação clientelista, por oposição às práticas institucionais e sociais que favoreçam a instituição da cidadania.

2.5 O momento dos direitos sociais

O estudo clássico de Marshall sobre a cidadania foi realizado num momento em que se prenunciava um amplo desenvolvimento do Estado de bem-estar social na Inglaterra e na Europa Ocidental. Para o autor, o elemento social da cidadania se "refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade" (1967, p.64). Em outras palavras, seriam os direitos a uma qualidade de vida socialmente aceita como a mínima admissível. As instituições mais responsáveis pelos direitos sociais, segundo Marshall, seriam o sistema educacional e os serviços sociais.

Os direitos sociais, são, por isso, segundo Lafer (1988, p.127), direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade, que tem como sujeito passivo o Estado, porque, na interação entre governados e governantes, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. Não obstante, assim como

nos direitos civis e políticos, o homem, na sua individualidade, continua sendo o titular desses direitos. E, ao contrário dos direitos de liberdade negativa que nascem contra o super-poder do Estado, os direitos sociais organizados pelos serviços públicos e viabilizados historicamente pelo *Welfare State* exigem, na prática, a intervenção ativa do poder de Estado (Macpherson, 1991; Bobbio, 1992; Lafer, 1988). O momento dos direitos sociais da cidadania corresponde, por isso, ao surgimento do chamado Estado social, no âmbito da evolução do Estado liberal-democrático, do qual o *Welfare State*, especialmente nas sociedades ocidentais capitalistas desenvolvidas, tornou-se a forma histórica.

Segundo Draibe:

"Por *Welfare State* entendemos, no âmbito do Estado Capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora. Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a

estrutura de oportunidades de acesso, a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados" (1990, p. 2).

Tematizando principalmente sobre os direitos sociais, Marshall evidencia o entendimento da cidadania como um progressivo alargamento dos direitos em direção à igualdade social. Nesse sentido, ao analisar o impacto da cidadania sobre o sistema de classes sociais, ele afirma que o componente conflituoso da cidadania em relação às desigualdades sociais, se deve à diferença com que as diversas fases do capitalismo interagiram com a evolução dos direitos. Assim, diferentemente da fase dos direitos civis, onde a coincidência da cidadania com o desenvolvimento do capitalismo deveu-se à harmonia desses direitos "acentuadamente individualistas com o período individualista do capitalismo", tornando-se indispensáveis a uma economia de mercado competitivo (1967, p.75-80 e p.85), na fase dos direitos sociais, ocorre, segundo Marshall, uma invasão do contrato [privado] pelo **status da cidadania**. Ou seja: ao contrário da fase liberal do Estado moderno, onde o contrato - que nesse caso equivale à esfera do direito privado e não ao contrato social conforme a hipótese originária do Estado - substitui o *status* dos estamentos feudais (um padrão de desigualdade total), no Estado social, o *status* de cidadania - uma medida universal de igualdade social - contrapõe-se ao jogo do livre mercado, que conforma as

desigualdades das classes sociais. É nesse sentido que, para ele, no século XX, época dos direitos sociais, a cidadania e o sistema de classe capitalista estarão em guerra. Diz Marshall (Ibid., p 103):

"os direitos sociais em sua forma moderna, implicam uma invasão do contrato pelo *status*, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na subordinação da barganha livre por uma declaração de direitos"²⁵.

O **status de cidadania** - cada vez mais enriquecido por direitos e culminando com os direitos sociais - torna-se um movimento contraditório com a sociedade de livre mercado. No entanto, ao contrário de algumas interpretações correntes²⁶, Marshall não sugere que a cidadania tenderia a acabar com as desigualdades do sistema de classes sociais. Para o autor, na sociedade capitalista contemporânea, a igualdade básica

25 Marshall, ao falar de um *status* de cidadania, tem em mente um conceito ampliado de *status* que abarca os aspectos legais e a dimensão cultural (representações e símbolos sociais). Diz Marshall (1967, p. 151): "O *status* legal é uma posição caracterizada por direitos e obrigações, capacidades ou incapacidades, publicamente reconhecidos que são relevantes para a posição e suas funções na sociedade. *Status*, como os sociólogos o entendem, é algo semelhante, mas é ampliado para incluir as características da posição que não são determinadas por meios legais. Abrange todo comportamento que a sociedade espera de uma pessoa na sua capacidade de ocupante da posição, e também todo o comportamento recíproco adequado dos outros para com ele". Esse aspecto parece fundamental no estudo de Marshall, pois, determina um conceito de cidadania que, para além, dos aspectos legais dos direitos, a entende (a cidadania) enquanto representação da alteridade e do contrato social, fundamentados por uma medida de igualdade humana básica aceita pelo conjunto da sociedade.

26 Ver Kaplan (1975) e Ferreira (1993).

representada pela cidadania, apesar de ser compatível com as desigualdades das classes sociais (tanto assim - diz ele - que a cidadania em si mesma tem-se tornado no arcabouço da desigualdade social legitimada), impõe limites (não inevitáveis e nem irreversíveis) ao funcionamento do mercado, porque está basicamente ligada às aspirações por igualdade (Ibid., p. 62-63). A cidadania não teria acabado com as desigualdades das classes sociais, mas conformado uma *medida de igualdade humana básica aceita por toda a sociedade*. Nesse sentido, o aspecto *integrador* da cidadania teria cumprido um importante papel para a formação da consciência nacional Conforme Marshall (op. cit., p.84):

"Maine se referiu às sociedades pré-feudais como unidas por um sentimento e recrutadas por uma ficção. Ele se referia ao parentesco ou ao mito de uma descendência comum. A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. Percebe-se isto claramente no século XVIII, o qual assistiu ao nascimento não apenas dos direitos civis modernos, mas também da consciência nacional de nossos dias". (grifos meus)

Ressalta-se, assim, uma dimensão da cidadania que, para além do gozo de direitos, estabelece um sentimento de *pertencimento* naqueles que são portadores

dos direitos. Mesmo com a permanência dos antagonismos e conflitos de classes, naturalmente estabelecidos na sociedade capitalista, a existência de um *status* de cidadania tornou-se a condição para a existência de um sentimento de participação na herança social como patrimônio comum. Muito além de um vínculo jurídico-político a um Estado a cidadania significou um sentimento de pertencimento advindo de um certo nível de participação de todos no patrimônio que a Nação foi capaz de acumular ao longo de sua história²⁷.

O sentimento de pertencimento advém não somente dos maiores níveis de equidade social, relacionando-se também com os aspectos simbólicos e éticos, ou seja, com a subjetividade que confere um sentido de identidade e de pertencer a uma coletividade, um sentido de integração social (para usar uma expressão durkheimiana) que contrasta com os processos de exclusão sócio-política²⁸.

27 A relação entre cidadania e o sentimento de comunidade é um tema polêmico em toda a história política. A responsabilidade cívica que na *pólis* clássica originou o *cidadão total* foi freqüentemente associada ao poder totalitário, identificação essa também associada à democracia rousseauiana. Como apontam Kelly e Reis (apud Jelin, 1994, p.46), os movimentos nacionalistas modernos que tentaram construir o compromisso cívico mediante a identificação com o Estado-nação moderno levaram, em alguns casos, ao nacionalismo intolerante, à rigidez e ao racismo. Daí porque pode-se concordar com Jelin (Ibid., p.39-57), quando a autora afirma que o "desafio atual consiste em como ancorar o sentido da comunidade e pertença em princípios éticos de equidade, associados à preocupação humana pelos outros e à preocupação pelos direitos e pelo reconhecimento recíproco.

O *status* de cidadania, como reconhecimento social da alteridade, simbolizou a instituição de um "mundo ético regido pelo reconhecimento do outro como sujeito de direitos" (Adorno, 1994, p.134).

Por outro lado, se a incorporação dos direitos sociais ao *status* de cidadania representou, como afirma Marshall (1967), uma ruptura com o *laissez-fairianismo*, o seu conceito de direitos sociais tornou-se algo problemático. Lembremo-nos do conceito utilizado por ele: "tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade" (Ibid., p.64). Apesar de alguns autores colocarem corretamente objeções ao que seria um "relativismo absoluto" desse conceito de direitos sociais de Marshall (o que torna bastante complexa a tarefa de fixar critérios para estabelecer esse mínimo de cidadania social)²⁹, a sua contribuição fundamental, entretanto, não reside na precisão conceitual da política social da cidadania, como algo a ser medido e aplicado em

28 Para uma discussão do fenômeno da exclusão social como nova categoria sociológica ver Ribeiro (1994) in Ribeiro & Santos, 1994 p. 261-289.

29 Seria importante lembrar também da distinção entre necessidades e direitos, pois conforme argumenta Bobbio (apud Berlinguer, 1993, p.133), uma necessidade não pode ser considerada um direito, senão quando existe historicamente a possibilidade de satisfazê-la. Sobre as dificuldade nas ciências sociais para a definição do conceito de política social ver Abranches, 1987.

todas as situações e contextos. Como admite Coimbra (1987, p.83-84), por mais abstrato que seja (ao que adendo eu - exatamente por isso), a utilidade do conceito de direitos sociais de Marshall está em constituir-se como *critério de diferenciação e avaliação ética da política social de qualquer país ou época.*

Um dos limites, contudo, comumente apontado ao estudo de Marshall refere-se à linearidade histórica com que ele apresenta o surgimento dos direitos políticos e sociais, um processo evolutivo, fundamentalmente linear e incremental dos direitos, deixando de problematizar o aparecimento de instâncias igualitárias da cidadania numa sociedade de classes. Para ele, o Estado de bem-estar, a partir do final do século XIX, resulta de uma progressão inerente à evolução social: proteção ao trabalhador (no local de trabalho), seguridade e redistribuição.

De fato, as diversas explicações nas ciências sociais sobre as causas do *surgimento do Welfare State*, dependem não só das diferentes correntes teóricas que informam as abordagens dos autores, mas também do tipo de argumentos utilizados para tal. Tomando-se esse último aspecto que, de certa forma, é uma consequência do primeiro, os principais argumentos na literatura que justificam os condicionamentos da emergência e do desenvolvimento do *Welfare State* podem ser

classificados, segundo estudo de Arretche (1995, p. 3-40), em: (a) predominantemente de ordem econômica; (b) uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista; (c) preponderantemente de ordem política; (d) como resultante de um acordo entre capital e trabalho organizado; (e) existem diferentes *Welfare States* que são resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder; (f) resultante de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas³⁰.

Extrapolaria o escopo do presente trabalho, entretanto, uma ampla discussão sobre essas diversas abordagens teóricas que tentam explicar o surgimento das políticas sociais no Estado capitalista. Interessa apenas ressaltar que, de acordo com a interpretação acima, Marshall se encontra entre aqueles que explicam o surgimento e o desenvolvimento do *Welfare State*, principalmente através de argumentos de ordem econômica, embora secundariamente de ordem política. Em *Política Social* (1965), ao tratar da origem do Estado de bem-estar

30 Arretche (1995) realiza um excelente apanhado acerca dos diferentes "argumentos" explicativos para o surgimento e desenvolvimento do *Welfare State*. A respeito das dificuldades e limitações das abordagens marxistas sobre a causação das políticas sociais ver Coimbra (1987). A respeito das teses "reacionárias" opostas historicamente a cada uma das três etapas da cidadania descritas por Marshall, ver Hirschman (1989).

social na Inglaterra, bem como de sua evolução no pós-guerra, notadamente na década de 50 e início dos anos 60, Marshall deixa claro que a origem das medidas de política social naquele país deve-se ao impulso dado às sociedades pela industrialização. A origem e o desenvolvimento do Estado de bem-estar social fazem parte de um processo que é definido, fundamentalmente, pela evolução lógica e natural da ordem social em si mesma (1965, p.27). Tal processo é, em parte, realizado pela ação política, onde o autor identifica correntes de pensamento e suas propostas a cada período de evolução da política social. A ação política, entretanto, está condicionada a um processo de autodesenvolvimento da política social, processo esse ao qual os atores sociais são submissos. Como ressalta Arretche (1995, p. 11) "ainda que a ação política tenha alguma importância para a explicação do surgimento da política social, ela apenas implementa aquela que é a lógica inexorável das forças evolutivas em operação no sistema social. Tais forças, que atuam de forma independente, lógica e naturalmente, dão curso a um processo evolutivo sobre o qual os atores sociais não tem controle. Uma vez liberadas, tais forças ganham impulso, num movimento de autopropulsão que lhes é inerente".

Segundo Marshall (1965, p.78), embora existissem divergências entre os países quanto aos métodos para operar o gradual processo de dissolução da

Lei dos Pobres, a partir dos anos 20 e 30, observa-se um movimento de acentuada convergência entre os países em que a política social era uma realidade. Essa convergência seria reveladora das forças postas em prática pelo "capitalismo democrático". É o período posterior à Segunda Guerra Mundial que representará, contudo, a fase final do processo pelo qual o desenvolvimento lógico e a evolução natural das idéias e instituições conduziram, em última análise, a transformação do sistema:

"Adotamos a expressão 'Estado de Bem-Estar Social' para denotar esta nova entidade composta de elementos já conhecidos. A responsabilidade derradeira total do Estado pelo bem-estar de seu povo foi reconhecida mais explicitamente do que jamais o fora" (Ibid., p. 97)

O produto do Estado de bem-estar, para Marshall, embora em contínuo movimento, é independente de correntes de pensamento ou partidárias. Assim, as forças sociais decorrentes das duas guerras e da depressão teriam mais poder explicativo para o advento do Estado de Bem-Estar Social em 1946 do que o governo trabalhista no poder na Inglaterra. Os eventos trágicos mundiais teriam acelerado a evolução lógica do sistema, uma vez que criaram um sentimento nacional de solidariedade propício ao desenvolvimento de programas de proteção social.

Embora deva-se considerar o contexto em que Marshall escreveu as suas obras (1965, 1967), marcado pelo ataque liberal aos programas sociais na Inglaterra - o que, de certa forma, explica o fato do autor atribuir aos direitos sociais da cidadania algo instrínseco a uma nova era das sociedades -, na verdade Marshall partilha das teorias que vêem os programas sociais mais como um subproduto de forças inerentes ao processo de industrialização e modernização das sociedades e menos resultante de conflitos e decisões políticas. Isso parece claro também pela ausência de maiores explicações causais quando esse aborda a passagem dos direitos civis e políticos da cidadania para os direitos sociais (1967).

Contudo, apesar dos limites teórico-epistemológicos para a explicação do fenômeno representado pela evolução dos direitos da cidadania, Marshall deu uma contribuição fundamental para o entendimento desta, ao associá-la a uma medida universal de igualdade aplicada à dinâmica *indeterminada* do desenvolvimento das sociedades. Senão vejamos:

"A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma

cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status" (Marshall, 1967, p.76) (grifos meus).

2.6 O advento do Estado social e as novas complexidades para a legitimação do poder.

Como foi visto até o presente momento, o surgimento da cidadania moderna, especialmente em seus componentes civil e político, foi condicionado, em primeira instância, pelas mudanças histórico-estruturais que ensejaram a passagem do poder tradicional para a ordem racional-legal. Entretanto, a evolução do Estado moderno trouxe maior complexidade ao problema da legitimidade do poder. Alude-se aqui razões de ordem teórica e histórica. Para Weber, no tipo ideal da dominação racional-legal, a racionalidade do poder legal é uma racionalidade puramente formal. O poder legal é considerado racional não porque tende à racionalização de valores éticos ou utilitários, mas porque é exercido de conformidade com regras genéricas e abstratas que excluem a arbitrariedade (e a irracionalidade) do funcionário e permite a previsibilidade da ação por parte do cidadão. Esse entendimento tem evidentes repercussões para o surgimento da cidadania moderna, pois, como lembra

Schwartzman, da mesma maneira que a racionalidade formal se opõe à discricionariedade pessoal, característica do patrimonialismo antigo, ela também se opõe à racionalidade substantiva, que tende a maximizar um conjunto determinado de objetivos independentemente de regras e regulamentos formais (1988, p.62).

No esquema weberiano da dominação racional-legal, a redução do poder legal à racionalidade formal (ou seja, à legitimidade advinda da ação dentro de leis estabelecidas) suscita sérias dúvidas, entretanto, sobre a existência ou não de outros princípios (materiais) ulteriores à pura racionalidade formal, assim como acontece com a *tradição* e o *carisma* nos demais tipos de poder legítimo. Com efeito, a distinção de Weber entre a legitimidade da legalidade em função de um *acordo* (*pacto*) dos indivíduos interessados e a legitimidade da legalidade em função de uma *concessão de uma autoridade considerada legítima*³¹, parece indicar claramente a necessidade ulterior de outro critério, que não apenas o da legalidade, para a legitimidade do poder legal. O critério do acordo ou consenso remete à tradição contratualista. Ao mesmo tempo, não se encontram em Weber suficientes argumentos para esclarecer em que base a imposição da autoridade é considerada legítima, o que deixa dúvidas sobre a real *autosuficiência* do poder

31 Cf. *Conceptos Sociológicos Fundamentales In: Economía Y Sociedad*. 1992, p.29-30.

racional-legal, ou seja, se a legitimidade do poder legal deve ser buscada fora do princípio puramente formal da legalidade.

Nesse sentido, pode-se concordar com Bobbio (s.d., p.181), quando entende que Weber, ao afirmar que a formalização do direito interessa em particular aos detentores de interesses políticos e econômicos, para os quais a estabilidade e calculabilidade do procedimento jurídico é importante; sobretudo os que estão empenhados em empreendimentos duradouros, políticos ou econômicos, de caráter racional (1992), estava identificando o tipo ideal *racional-legal* com o tipo ideal do *Estado liberal burguês*: *liberal* porque a garantia de liberdade estaria na justiça formal e racional; *burguês* porque a liberdade garantida pelo direito formal e racional é a liberdade econômica. Leitura essa que também pode ser confirmada pela interpretação de Weber sobre o papel dos *direitos do homem* para o desenvolvimento do capitalismo³².

32 Após criticar Rousseau e sua coação religiosa oficial que (assim como na Antiguidade e na Idade Média) teria desconhecido o conceito de *liberdade de consciência*, Weber (1992, p.937) fala sobre os demais *direitos do homem, do cidadão, da propriedade*, destacando "ante todo el derecho a la salvaguarda de los propios intereses económicos dentro de los límites de un sistema de normas jurídicas garantizadas e igualmente válidas para todos y cuyas bases fundamentales son la inviolabilidad de la propiedad privada, la libertad contractual y la libre elección de profesión". Para o que conclui: "Así como el ascetismo intramundano, admitido por las sectas por motivos no enteramente idénticos desde el punto de vista dogmático (...) que ejerce una actividad racionalmente orientada y que tan necesario es para el capitalismo, así también los derechos del hombre y de la propiedad constituyeron previas para que el capital pudiera valorizar libremente los bienes y los hombres"

Bobbio (Ibid., p. 157-184), a respeito da interpretação weberiana do tipo ideal racional-legal, sugere a existência de um *continuum* entre a racionalidade formal e a racionalidade material da ordem liberal e burguesa (contraposta à ordem teocrática e democrática), para o qual o direito abstrato cumpriu a função social de formalização do poder. O critério último da legitimidade do poder legal repousaria na *justificação íntima* dessas mesmas leis que, não sendo encontrada em outra lei superior, estariam nos valores que essas leis satisfazem.

Do ponto de vista histórico-político, a evolução do Estado moderno presenciou um crescente processo de *desqualificação da legitimidade pela legalidade*, ou seja, do processo de positivação do direito - e da noção de justiça a ele inerente - *posto exclusivamente pelo Estado*. Como destaca uma ampla literatura (Lafer, 1988; Bobbio, s.d.; Campilongo, 1994; Chauí, 1993), com a erosão do paradigma do direito natural, o processo de legitimação dos grandes Estados modernos, a partir da Revolução Francesa, esteve

(Ibid, p. 937-38). A crítica à Rousseau é coerente com a identificação que Weber faz da "justiça de Cadi" (o juízo irracional segundo arbítrio ou graça existente no poder tradicional que antepõe a justiça material à formal), enquanto regra existente em dois tipos de Estado, embora antitéticos: o estado teocrático e o estado democrático. Para Weber a "justiça de Cadi" seria própria dos regimes populares (como na antiga democracia direta de Atenas) e dos sistemas teocráticos, sendo incompatível com a racionalidade do Estado moderno e da empresa capitalista.

efetivamente associado à identificação da justiça com a legalidade, enquanto expressão do positivismo jurídico. No Estado moderno, a relação entre o tema da justiça e da autoridade foi realçada pelo processo de *monopolização da positivação do direito pelo Estado*. Como destaca Lafer (1988, p.66), no Estado liberal - fundamentado pela teoria que operou a separação entre sociedade e poder, através da distinção entre sociedade civil e Estado -, o Estado passa a ser o legislador e o árbitro encarregado de estabelecer juridicamente (por meio do direito positivo) a igualdade e a liberdade dos cidadãos. O Estado é a passagem do interesse e da vontade particular para o interesse e a vontade geral, ou seja, para a o bem comum. Como detentor do poder público e do espaço público, o Estado, enquanto ordenação legal e política da sociedade civil, prescreve leis, normas, valores, idéias e práticas fundadas na legalidade e na racionalidade institucional. Dar a lei a todos e a cada um foi um atributo vinculado à idéia de soberania, sendo que, desde Hobbes, "*Rex facit legem*" é a máxima associada à teoria da soberania no Estado moderno.

De acordo com a teoria weberiana, o processo de racionalização do Direito abstrato cumpriu uma importante função social para a racionalização e modernização do Estado, pois garantiu segurança às expectativas do cálculo econômico-racional da economia capitalista em

expansão e forneceu, através da lei, a possibilidade de intervenção eficaz do Estado na vida social (Weber, 1992, p.498-660). É por isso, segundo Lafer (op. cit., p.42), que a preponderância da lei positiva e sua vinculação com o tema da justiça se apóia, no Estado moderno, na segurança do princípio da legalidade como herdeira da tradição liberal em sua luta contra o absolutismo. Com efeito, como lembra Merquior (1983), a *identificação da justiça como legalidade* ocorreu num clima social e político de crença na ciência e na técnica, típico do século XIX, cuja representação pode ser encontrada na idéia de progresso como crescimento da ordem, segundo a sociologia positivista de Augusto Comte. O progresso como ordem exigia a obediência e a garantia do princípio da legalidade expresso nas declarações de direitos, no controle do Executivo pelo Legislativo e nos processos de legitimação do poder através da Constituição, representando, pela positivação, a superação das aspirações do paradigma jusnaturalista de limitar o poder da soberania, anteriormente identificada no soberano absoluto. Por isso a justiça, entendida como legalidade, deriva da aceitação da legitimidade do Estado de Direito, que postula a fidelidade ao ordenamento jurídico estatal (criado segundo as técnicas do constitucionalismo moderno) e a obrigação política encarada como um dever-ser prescritivo de obediência à lei por parte dos cidadãos. Em síntese, o *Estado liberal é marcado pela*

ideologia da fidelidade à lei (Bobbio, 1984, p.192; Lafer, 1988, p.70 e 191-92; Campilongo, 1994, p.124)³³.

A Revolução Industrial e a entrada em cena do movimento operário e dos seus atores coletivos organizados (sindicatos e partidos de massa), bem como a extensão dos direitos da cidadania até o Estado social, tornou complexas as formas de legitimação do poder, configurando uma crise de legitimidade da legalidade representada pela crise das interações entre Estado/sociedade. A mudança social, nas sociedades contemporâneas capitalistas desenvolvidas, obriga a instituição de novas formas de legitimação da dominação, pois como aponta Campilongo (1994, p.117-125), a passagem do Estado liberal para o Estado social revelará os limites da "ideologia da fidelidade à lei", uma vez que tornou-se complexa a convivência entre o Estado de direito e o Estado de bem-estar social³⁴. É sabido que a

33 É nesta lógica que pode-se compreender o desaparecimento - no âmbito da positivação dos direitos e deveres no Estado moderno -, do direito à resistência e à revolução, princípio esse enfaticamente defendido por Locke (*Segundo Tratado Sobre o Governo*) e plenamente consagrado nos processos legislativos imediatamente decorrentes das Revoluções Americana e Francesa. O tema da resistência à opressão é um tema clássico que encontra a sua primeira expressão no Direito Natural através de santo Tomás de Aquino, uma vez que ele contempla o direito da resistência à opressão com base na reciprocidade de direitos e deveres que deve existir entre governantes e governados (Aquino, 1980). Uma ampla discussão sobre o direito de resistência pode ser encontrada em Bobbio, 1992, p. 143-178.

34 Segundo Campilongo (1994, p. 117-125), a convivência entre o estado de direito e o estado de bem-estar social força o recursos à novas categorias cognitivas. Dessa maneira a *hermenêutica do bloqueio* típica do Estado liberal (conforme princípios de legalidade

legitimidade da legalidade sofreu críticas ideológicas, principalmente do paradigma marxista³⁵, mas também de correntes reacionárias³⁶ do pensamento político.

O problema da legitimidade nas sociedades capitalistas desenvolvidas é analisado contemporaneamente por teóricos como Luhmann (1980) e Offe (1984). Luhmann,

e estrita legalidade como peças fundamentais da constitucionalidade) cede caminho à *hermenêutica de legitimação de aspirações sociais*.

35 Na interpretação marxiana, a passagem da relação pessoal de domínio entre os homens para a relação impessoal de dominação, mediada pela lei e o direito, oculta a exploração econômica e de classe no poder anônimo do Estado. O poder do Estado, entretanto, embora destacado da sociedade para oferecer-lhes a universalidade e a generalidade da lei e do direito, realmente efetua-se pela particularidade de classe da burguesia como classe dominante (Cf. Marx. Obras Escolhidas. p. 1-3; p. 529-543; Marx e Engels p. 4-75; p. 106-137, 1982). Nesse sentido não há porque pensar, em termos marxianos, na existência de uma legitimidade da legalidade nas sociedades capitalistas, vale dizer, na obrigação moral de obediência à lei. Para o marxismo não-revisionista a ruptura da ordem pela revolução através da ditadura do proletariado é a única forma de instituir novas relações sociais igualitárias sobre a base socializada dos meios de produção, restituindo a reciprocidade dos direitos e deveres e a justiça entre governantes e governados, uma vez que a legitimidade do regime estaria assentada no caráter não-particularista, mas universal inerente à dominação do proletariado (Cf. Lenin. Obras Escogidas. p. 289-387, 1978). Entretanto, a experiência histórica do movimento marxista que chegou ao poder, mostrou que se a legitimidade da legalidade é questionada no Estado de direito burguês, o totalitarismo não criou uma legalidade substituta àquela, antes aniquilou-se qualquer legalidade, pois como afirma o estudo de Lafer (1988) sobre "As Origens do Totalitarismo" em Hannah Arendt, a legitimidade totalitária desafia a legalidade procundando aniquilá-la ao executar a lei da História (stalinismo) ou da Natureza (nazismo), sem convertê-las em critérios de certo e errado que possam nortear a conduta individual. Para uma análise sobre o totalitarismo ver Arendt (1974a); Telles (1990:23-48); Lafer (1988:193-196) e Lefort (1987).

36 Neste caso, o sempre citado crítico do formalismo legal no Estado liberal é C. Schmitt, cujo pensamento inspirado em Hobbes, ajudou a justificar a ditadura moderna e acabou por servir aos desígnios de Hitler e do regime nazista. Sobre a importância da obra de Schmitt ver Bobbio (1987, p. 161-162). Sobre o uso das categorias de Schmitt realizado por Hitler e o nazismo ver Lafer (1988, p.195).

desenvolve a sua teoria baseada nos conceitos weberianos da legitimidade racional-legal, onde a legitimidade é o efeito não da referência a valores, mas da aplicação de *procedimentos* - nas eleições políticas, nos processos do Legislativo e do Judiciário, ou nos procedimentos decisórios da Administração Pública - que uma vez instituídos produzem decisões vinculatórias. A legitimidade dos resultados pode ser alcançada pelo *procedimento*, uma vez que esse pode neutralizar ou tornar difusas as possíveis decepções em relação ao conteúdo específico das decisões. Pode-se, no entanto, concordar com Lafer (1988) e Bobbio (1984), quando esses interpretam esse tipo de teoria como uma expressão da concepção legalista da justiça, segundo a tradição do formalismo ético hobbesiano³⁷.

Perspectiva diferenciada pode ser encontrada na análise de Offe (1984) quando aponta as contradições existentes entre a *racionalidade legal-burocrática* (conforme descrição normativa de Weber) e a *racionalidade política do sistema*, nas condições do Estado de bem-estar

37 Para Hobbes (Cf. Bobbio, 1984, p.265-77 e Lafer, 1988, p.61-79), o Estado é a condição da paz social e da ordem (o Estado é um bem em si), daí porque a noção de justiça envolve a coerência em relação às leis e aos pactos, inclusive de procedimentos. A concepção da justiça como convenção - inspirada modernamente pelo relativismo ético de Hobbes - e a idéia da ordem efetivada através da lei, enquanto valor do direito independentemente do seu conteúdo, sustentam o princípio da justiça como legalidade e fundam a prescrição da obediência à lei como um dever de consciência no processo de legitimação do moderno Estado de Direito. Assim, a noção de injustiça está associada à violação dos pactos e das leis.

capitalista, vale dizer, a situação de não-coincidência entre a racionalidade administrativa da ação estatal e a sistêmica, para indicar daí a alternativa ao *consenso político* como estratégia de legitimação do estado social.

Offe mostra como a política administrativa sócio-estatal substitui - pelo menos parcialmente - o tipo de dominação legal-burocrática, através de uma *conversão de direção oposta* do processo. Assim, enquanto na administração legal-burocrática a eficiência significa a subordinação confiável de ações a premissas (o regramento jurídico ou os *inputs* pré-definem e orientam os *outputs* mediante a separação entre as premissas e o aparelho que a executa - conforme a definição weberiana da burocracia), no modelo estrutural da política social-estatal as premissas de ação que racionalizam a ação administrativa consistem em *resultados concretos* e definidos. A eficiência não é aqui definida pelo respeito às regras e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar efeitos (Ibid., p.220).

A teoria de Offe coloca a política administrativa nas condições do Estado social mediante as contradições vivenciadas por um conceito de racionalidade *tridimensional*. Numa primeira dimensão, a ação administrativa está sujeita a um *teste de conformidade legal*, cujas exigências podem ser melhor satisfeitas

sob as condições idealizadas no modelo burocrático de Weber. Na segunda dimensão, o teste de efetividade funcional encaminha a uma conversão do processo, mas, como todas as premissas se tornam disponíveis, acaba desmoronando a parede que separa a administração da política. A política administrativa é forçada, então, a voltar-se para a base social, mediante um teste de consenso político como terceiro nível de ação e como fonte de legitimação. Tenta-se, assim, "recorrer a uma esfera de valores substancializados, e não a normas legais, como instância de apelação para a ação executiva, postulando-se em seguida um consenso universal em torno desses valores". (Ibid., p.224) (grifos meus). Nesse nível, a execução de planos e funções estatais não é mais assumida unicamente pela administração. O próprio cidadão individual e suas organizações sociais assumem uma função executiva, tornando-se co-agentes e instância executora do planejamento consensuado. (op. cit. p.231).

Note-se que a recorrência à esfera de valores substancializados como fonte de legitimação, demarca basicamente a diferença de análise com o tipo de legitimação (formalística) procedimental proposta por Luhmann (1980). A teoria de Offe demonstra, dessa maneira, as insuficiências puramente formais ou procedimentais da legitimidade da legalidade no Estado contemporâneo, para dar conta das complexidades inerentes às sociedades

poliárquicas e pluralistas, simultaneamente capitalistas e democráticas. Isso porque a questão da governabilidade nas formações sociais complexas expressa relações reais de poder, onde o Estado não aparece mais como unidade orgânica - a comunidade política que, da *pólis* grega ao Estado moderno, forma a idéia de totalidade para vincular as partes em permanente conflito. O Estado, como unidade de domínio que, através do Poder (soberano) Legislativo, mantém a unidade do todo - núcleo da ideologia do Estado moderno - vê-se, então, contrastado por uma legitimidade tópica e centrífuga, baseada em situações particulares e locais e por uma realidade de conflitos oriundos de múltiplas fontes de pressão e interesses que jamais são resolvidos em definitivo.

Nesse contexto, o respeito às regras do jogo, característico da legitimidade racional-legal, necessita *ultrapassar a legitimação pelo procedimento e o entendimento da justiça como legalidade* para buscar novas formas de legitimação. O Estado vê-se, então, não mais como poder soberano (*super partes*) de declarar a lei em última instância, e sim como *um dos atores* que, entre os demais, desempenha o papel de mediador e fiador dos acordos e negociações entre os diversos atores sociais, econômicos e políticos. Daí porque nas sociedades pluralistas e complexas o problema da legitimidade é dependente da contínua renovação do pacto social através

da reabertura permanente do conteúdo da justiça e da legitimidade dos procedimentos (Bobbio, 1986; Rawls, 1993; Lafer, 1988). Nessa concepção *neocontratualista*, a unidade do Estado e do Direito, segundo Lafer (1988, p.72), "não é um ponto de chegada, à maneira do contratualismo clássico em sua explicação da origem da sociedade, do estado e do direito; nem um pressuposto não-problemático da Dogmática Jurídica, na linha do positivismo jurídico, mas sim um processo contínuo e aberto". Nesse novo contexto de maior complexidade, onde ficam patente as insuficiências da legitimidade puramente racional-legal, têm ressurgido propostas vinculadas à tradição contratualista como refundação do pacto político geral das sociedades³⁸.

38 O novo contratualismo, cuja maior expressão é a teoria da justiça de Rawls (1993), refunda as idéias originais do contrato social conforme Locke, Rousseau e Kant, para alcançar não a justificativa racional do poder político soberano, mas uma concepção praticável da justiça mediante um acordo público. A sua teoria da justiça procura elidir o profundo desacordo que perdurou no pensamento democrático dos últimos dois séculos (em última instância trata-se do confronto entre as tradições associadas a Locke ou a Rousseau), sobre como realizar, da melhor forma possível, os valores da liberdade e da igualdade na estrutura básica da sociedade. Para isso propõe dois princípios condutores que visam sustentar um consenso público sobre a concepção de sociedade entendida como um sistema eqüitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais. São eles: 1) Cada pessoa tem direito igual a um esquema plenamente adequado de direitos e liberdades básicas iguais, sendo esse esquema compatível com um esquema similar para todos; 2) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, elas devem estar ligadas a cargos e posições abertos a todos em condições de justa igualdade de oportunidade; segundo, elas devem beneficiar maiormente os membros menos favorecidos da sociedade. A importância da obra de Rawls está em elaborar uma proposta prática que visa a incluir a justiça distributiva como cláusula principal do novo contrato social. Assim a legitimidade está submetida à contínua disposição do sistema político e social de buscar a justiça como *fairness*. Ver Rawls (1992 e 1993). Uma crítica à teoria de Rawls pode ser

2.7 Conclusões

Do que foi visto na literatura supracitada, podemos chegar as seguintes conclusões: (a) existem três aspectos - civil, político e social - que definem a cidadania como um *status* substancialmente enriquecido de direitos, enquanto medida universal de igualdade humana básica; (b) não há cidadania sem certas formas institucionais demarcadas historicamente pela racionalização do Estado e do poder; (c) o Estado racional-legal, com o seu poder baseado em regras objetivas e impessoais, é fundamental para a emergência da cidadania; (d) a sobrevivência de formas tradicionais patrimonialistas de exercício do poder legítimo conformam impeditivos estruturais ao surgimento da cidadania; (e) ao mesmo tempo, o advento do Estado social e a complexidade das sociedades desenvolvidas mostram os limites da legitimidade da legalidade posta exclusivamente pelo Estado e da identificação da justiça com a legalidade; (f) contemporaneamente, a legitimidade do poder é forçada a buscar esferas substancializadas de consenso político que ultrapassem a legitimidade formal-legal ou a meramente procedimental, vinculando-se a

legitimidade no Estado contemporâneo, simultaneamente, aos procedimentos e à substantividade.

Uma vez posta a questão da cidadania diante das formas de legitimidade do poder, há duas premissas que sustentam a hipótese do presente trabalho:

(1) Sendo o Brasil uma sociedade marcada pela dualidade, ou seja, por uma formalidade racional-legal e uma realidade de forte cunho patrimonialista no exercício efetivo do poder, existem dificuldades estruturais para a emergência da cidadania na sociedade brasileira;

(2) Para o surgimento da cidadania no Brasil são necessárias formas institucionais com as características do poder impessoal, objetivo e racional, que obstaculizem ou substituam as formas de dominação patrimonial;

O Orçamento Participativo, aponta para as características da premissa (2) acima esboçada e, por isso, é um movimento promotor das condições institucionais favoráveis a emergência da cidadania.

A demonstração das premissas firmadas acima será desenvolvida nos próximos capítulos. O capítulo seguinte mostrará a problemática do patrimonialismo no

Brasil. A seguir, a análise do processo do Orçamento Participativo buscará mostrar em que medida ele se distancia do modelo patrimonialista brasileiro e/ou se aproxima das características do modelo racional-legal.

CAPÍTULO 3

ESTADO E CIDADANIA NO BRASIL

"A amizade do Rei é desejável justamente porque, num país como o Brasil, não basta ser cidadão para ter direitos de cidadão. Nossa grande ânsia por Pasárgada vem desta consciência do Estado não como algo que nos serve mas como um clube de poucos no qual é preciso ser membro porque a alternativa é ser sua vítima. [...] Agora, Pasárgada mesmo, Pasárgada além da sonhada, é não só ser amigo do Rei, é ser da sua corte. Ser da minoria dentro da minoria que desmanda o país...". (Veríssimo, 1994, p. 16)

O presente Capítulo pretende discutir os condicionamentos histórico-estruturais que obstaculizaram o surgimento e o desenvolvimento da cidadania no Brasil, conforme a sua conhecida forma moderna.

A revisão da literatura sobre o tema da cidadania no Brasil indica que o padrão de dominação instaurado pela ordem oligárquico-patrimonial-burocrática determinou características específicas na forma do Estado, no sistema político e na própria cultura política do país, que condicionaram estruturalmente a nossa histórica *não-cidadania* (refiro-me à inexistência de condições sequer semelhantes àquelas da cidadania descritas por Marshall).

Com efeito, apesar dos diferentes enfoques teóricos existentes nas ciências sociais no país, parece haver uma unanimidade quanto às dificuldades em conceituar o caráter da não-cidadania no Brasil. Prova disso é que todos os esforços analíticos nesse sentido acabam expressando conceitos paradoxais em relação à noção de cidadania, desde o conceito de *cidadania concedida*, cunhada por Sales (1994), passando pela idéia de *párias* (Paoli, 1992) até chegar à *cidadania regulada* (Santos, 1987). Sales usou o conceito de *cidadania concedida* para designar a gênese da construção de nossa cultura da *dádiva*, que, segundo a autora, sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais e à abolição da escravatura, expressando-se de forma peculiar no compromisso coronelista que chegou até nossos dias¹.

1 Segundo Sales (1994) a *dádiva* chega a nossa *res publica* substituindo os direitos básicos de cidadania, que não nos foram outorgados pelo liberalismo caboclo que aqui aportou na passagem do século. A *cidadania concedida* está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares de cidadania civil. O rompimento com essa cidadania concedida dar-se-ia apenas com o amplo processo de expulsão do trabalhador rural para fora do grande domínio territorial nos idos dos anos de 1960. À abolição da escravatura, que poderia ser um marco para esse rompimento, seguiu-se o compromisso coronelista, com os mecanismos de patronagem e clientelismo que marcaram toda a Primeira República, contribuindo para perpetuar as bases sociais da *cidadania concedida*. A autora se vale dos conceitos de *democracia racial* de G.Freyre e *homem cordial* de S.B. de Holanda para analisar a reificação do "fetiche da igualdade" como fatores mediadores das relações de classe, que ajudam a dar uma aparência de encurtamento das distâncias sociais, contrárias ao conflito. No entanto, ao tratar do "pedir para além do obedecer", como parte da cultura da *dádiva*, a autora parece não levar suficientemente em consideração o fato de que o conceito de dominação em Weber, implica sempre o princípio da autojustificação.

Paoli usou a idéia de *párias*, parafraseando Hannah Arendt, para simbolizar a hierarquia de desigualdades sociais entre as últimas décadas do século XIX até o início dos anos 1930, época na qual os trabalhadores comuns não apareciam como sujeitos válidos da equivalência jurídica republicana, mas como pessoas situadas num lugar aquém ou fora dela. Santos, por sua vez, cunhou o conceito de *cidadania regulada* para designar o tipo de cidadania tutelada imposta pelo modelo corporativista do Estado Novo na década de 1930 e que durou até quase os dias atuais.

A inexistência de cidadania, como se sabe, é uma decorrência da forte tradição patrimonialista ainda vigente na cultura política brasileira, a qual, como foi visto, constitui um obstáculo *estrutural* a seu desenvolvimento. Por esta razão, a seguir, será realizado um apanhado, ainda que parcial, dos principais aspectos da continuidade histórica das práticas patrimonialistas no exercício do poder, tal qual este tema foi tratado por três autores importantes que compartilham do paradigma weberiano para a sua interpretação do Brasil. Trata-se dos estudos clássicos de Sérgio Buarque de Holanda e de Raymundo Faoro, respectivamente *Raízes do Brasil*, de 1936, e *Os Donos do Poder*, de 1958, e da reflexão mais

Ver Sales (1994) e a discussão que segue com Francisco de Oliveira, Juarez Brandão e Vera Telles In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n° 25. ano 9. junho de 1994.

recente de Simon Schwartzman em *Bases do Autoritarismo Brasileiro*², de 1982. Utilizando-se da sociologia weberiana, estas obras, embora com enfoques e metodologias diferenciadas, entendem o Brasil como uma nação peculiar: *formada à margem das revoluções burguesas clássicas e desenvolvida mediante os condicionamentos impostos pelo modelo de dominação patrimonialista-burocrático herdado da colonização portuguesa*³.

A formação de um campo teórico de análise sobre a formação da sociedade e do Estado brasileiros, a partir da sociologia de Max Weber, teve seu marco seminal nas obras de Sérgio Buarque de Holanda e de Raymundo Faoro⁴. Holanda, primeiro a utilizar o instrumental teórico weberiano, ainda na década de 1930, desenvolve a sua análise sobre a formação da sociedade brasileira utilizando-se de uma referencial teórico-metodológico mais próximo da antropologia social. As análises de Faoro (1958) e Schwartzman (1988), privilegiam os métodos próprios da sociologia e da ciência política, para

2 Originalmente trata-se da obra *São Paulo e o Estado nacional*, do mesmo autor publicada em 1975.

3 Entendemos que esses três autores, além de Guillermo O'Donnell (1988a, 1988b, 1991), constituem a principal referência intelectual no Brasil quanto à utilização da sociologia weberiana de dominação - particularmente ao conceito de patrimonialismo - para interpretar a formação da sociedade brasileira.

4 Autores que mais tarde vieram a ser conhecidos como os críticos "radical-democráticos" de nossas origens. Ver Moisés (1990).

reconstituir e analisar especificamente a formação do Estado e do sistema político brasileiros⁵.

Para Faoro (1958), primeiro a utilizar sistematicamente o conceito de patrimonialismo na análise sociológica do sistema político brasileiro, a história do país está marcada pelo peso e o domínio do Estado *patrimonial-estamental-burocrático* sobre a Nação, conforme a herança recebida da colonização portuguesa e nunca superada. Schwartzman (1988), por sua vez, interpreta o Brasil a partir da releitura do conceito de patrimonialismo em Weber, propondo uma nova tipologia weberiana de dominação política, onde o *patrimonialismo burocrático* ou *neopatrimonialismo* seria uma forma bastante atual de dominação política nos Estados que se modernizaram à margem da transição burguesa clássica,

5 Faoro (1958) e Schwartzman (1988) polemizam com as interpretações teóricas marxistas do Estado (que, segundo eles, tende a interpretar tudo o que ocorre em uma sociedade em termos de sua divisão de classes ou como expressão da infra-estrutura econômica), propondo como alternativa de análise, para o caso brasileiro, a diferenciação que faz a sociologia weberiana entre os sistemas de classe, os sistemas de dominação política e os sistemas de privilégio social e status. Faoro utiliza-se da teoria das elites (Michels e Mosca) enquanto Schwartzman desenvolve o seu estudo sobre a representação política no Brasil baseando-se na teoria funcionalista e na teoria dos sistemas de Talcott Parsons. Para uma compreensão da referida polêmica ver Faoro (1958, p.261-71) e Schwartzman (1988, p.14 e p.53-68). A nossa intenção, assim como pensamos ter sido a preocupação original de ambos os autores, não é atestar a possível superioridade definitiva desses sistemas interpretativos, mas tão só constituir um campo teórico adequado para a análise do presente estudo empírico.

caracterizados, sobretudo, pelo papel diminuto ou inexistente do *contrato social* e da *legalidade jurídica*.

A peculiaridade na abordagem de cada autor, não só do ponto de vista metodológico, como em relação às áreas de interesse, mereceriam múltiplas explorações teóricas e contrastes no interior desse campo de reflexão sobre a formação da sociedade brasileira que, no entanto, não cabem no escopo deste trabalho. O que interessa aqui primordialmente é, ao contrário, salientar os elementos comuns a esses autores. Os três autores em questão convergem no sentido de que as raízes patrimoniais, oligárquico-privatistas da dominação no Brasil, expressam-se principalmente nos aspectos: (a) do artificialismo na introdução da ideologia liberal (b) da precedência histórica do estatismo em relação à "sociedade civil" e (c) do profundo autoritarismo político e social, que tem na marginalização popular em relação aos espaços públicos, uma característica histórico-estrutural de nossa formação social e política.

A seguir, de forma sumária, serão apresentadas as interpretações de cada autor em questão sobre as origens da formação social e política do Brasil, procurando elucidar os fundamentos de nossa histórica *não-cidadania*.

3.1 Holanda e a cordialidade como obstáculo à impessoalidade da ordem moderna.

"O conflito entre Antígona e Creonte é de todas as épocas e preserva-se sua veemência ainda em nosso dias. Em todas as culturas, o processo pelo qual a lei geral suplanta a lei particular faz-se acompanhar de crises mais ou menos graves e prolongadas, que podem afetar profundamente a estrutura da sociedade. O estudo dessas crises constitui um dos temas fundamentais da história social." (Holanda, 1993 p.102)

Em *Raízes do Brasil* (1993), elaborado numa conjuntura sócio-cultural pós-Revolução de 30, Holanda utiliza-se amplamente dos conceitos sociológicos weberianos, buscando reconstruir a história social brasileira desde suas origens ibéricas a fim de compreender os limites impostos à revolução brasileira, entendida como democratização da sociedade, da cultura e da política nacional. Utilizando-se de fontes teóricas inéditas até então (o historicismo, o culturalismo, a psicologia, a etnologia e principalmente a sociologia weberiana), o autor analisa os fundamentos - as raízes - de nossa formação histórica e mostra a sua manifestação nos mais diversos aspectos da vida nacional. Para isso serve-se de uma metodologia de oposições e contrastes, através da reconstrução de diversos níveis e tipos do real, onde o pensamento dialético se constitui pela exploração de conceitos polares que, como ressalta Antônio Cândido⁶, aproveita (modificando) o critério

6 Cf. prefácio analítico da obra de Holanda *Raízes do Brasil* (1993).

tipológico de Weber, na medida em que focaliza pares, não pluralidade de tipos, o que lhe permite tratá-los de maneira dinâmica, ressaltando principalmente a sua interação no processo histórico. Trabalho e aventura; método e capricho; rural e urbano; burocracia e caudilhismo; norma impessoal e impulso afetivo, são pares destacados na estrutura social que Holanda constrói para compreender a sociedade brasileira.

Em última instância, e simplificando o pensamento do autor, o dilema central analisado por Holanda diz respeito aos obstáculos colocados pela herança de nossa formação ibérica, ao avanço, no Brasil, da revolução para uma sociedade moderna, racional e democrática. Nesse sentido, Holanda codifica ao longo de sua obra as características peculiares atribuídas à Península Ibérica: culto à personalidade; falta de hierarquia; ausência de espírito de organização espontânea; ânsia de prosperidade sem custo; concepção da inteligência como ornamento e prenda; cordialidade e individualismo.

Sem entrar aqui numa exaustiva discussão dos múltiplos aspectos e polêmicas abertas por sua análise, cabe ressaltar apenas os elementos essenciais que interessam ao presente trabalho: a influência das características ibéricas do personalismo, da falta de

coesão e do princípio de hierarquia na vida social; assim como do patriarcalismo na formação social e política brasileira, as quais, traduzidas nas práticas políticas patrimonialistas e na *cordialidade* tipicamente brasileira, são expressões da *ação afetiva* (Weber, 1993)⁷ que obstaculizam as formas de racionalização da vida requeridas pela sociedade moderna e pela impessoalidade democrática.

Holanda vai buscar na Península Ibérica as origens mais remotas dos traços que desenvolve posteriormente na sua análise para compreender a formação do Brasil, a exemplo do personalismo de que provêm a *frouxidão das instituições e a falta de coesão social* (1993, p.5). Nesse sentido, o autor alude à particularidade das transformações sociais e políticas súbitas e prematuras que engendraram, ao próprio tempo da revolução portuguesa com o Mestre de Avis, a original persistência de hábitos tradicionais entre os ibéricos. Questão que mais tarde sofreria uma aguda análise sociológica de Faoro (1958), quando este estuda as

⁷ Segundo Weber (1993) a *ação afetiva* é especialmente emotiva, determinada por emoções e estados sentimentais atuais, distinguindo-se essa da *ação tradicional* (determinada por costumes arraigados), da *ação conforme valores* e da *ação racional conforme fins determinados*. A interpretação de Holanda, nesse sentido, parece inovar, ao tratar uma *ação afetiva* não como algo *extraordinário* que caracteriza a dominação carismática, mas sim como um dado estável (contínuo), articulando, ao mesmo tempo, o afeto e a dominação pessoal (que caracteriza a *ação patrimonial tradicional*). Lembremos que para Weber os tipos ideais nunca se encontram "puros" na realidade social.

origens do que ele classificou de *estamento burocrático* e da permanência secular do *Estado Barroco*⁸ em Portugal.

De todas as características discutidas por Holanda, sem dúvida a elaboração da *cordialidade*, como traço que nos é peculiar, foi aquela que melhor frutificou e despertou aguda polêmica. Em torno do *homem cordial*⁹ concentrou-se, talvez, a um só tempo, a essência da polarização conceitual e o dilema principal proposto pela reflexão de Holanda. O contraste construído é o que opõe o *patrimonialismo patriarcal* ao *Estado burocrático* (racional-legal). No entanto, é interessante perceber como, na construção social dos tipos, Holanda interpreta

8 Faoro (1958, p.39-45 e p.265-66) retira de Spengler a qualificação de *Barroco* para o nome do Estado que surge com a concentração do poder de domínio e de mando na corte do Príncipe, em oposição ao decadente feudalismo gótico. O autor explica a permanência secular do Estado patrimonial e estamental burocrático em Portugal e no Brasil, entre outras razões, utilizando-se da teoria da *lei do desenvolvimento combinado* de L. Trotsky, onde as nações se vêem obrigadas a dar saltos, a fim de combinar, no processo de desenvolvimento, as esferas nacional e internacional.

9 "A lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, (...) representam, com efeito, um traço definitivo do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. Seria engano supor que essas virtudes possam significar 'boas maneiras', civilidade. São antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante" (Holanda, 1993, p.106-107). A expressão foi retirada do escritor Ribeiro Couto e conforme o próprio Holanda esclarece, a noção nada tem a ver com a apologia da "bondade" ou do "homem bom", como queria entender Cassiano Ricardo. A cordialidade "estranha, por um lado, a todo formalismo e convencionalismo social, não abrange, por outro lado, apenas e obrigatoriamente sentimentos positivos e de *concordia*. A inimizade bem pode ser tão *cordial* como a amizade, nisto que uma e outra nascem do coração, procedem assim, da esfera do íntimo, do familiar, do privado" (Ibid., p.107. Grifos originais). Ver a propósito a "Carta dirigida a Cassiano Ricardo" In: Holanda, 1993, p.143-146) .

o real, mesclando a ação tradicional com uma outra forma próxima da ação afetiva, para dar ênfase a essa última, sugerindo-a como principal obstáculo à implantação da ordem moderna (racional-legal) e democrática no Brasil.

É que a polarização entre o arcaico e o moderno se dá, naquele momento, segundo a visão de Holanda, pela antítese entre a influência do *patriarcalismo* - onde predomina o sentimento e a mentalidade dos laços primários, de afeto e de sangue - e a racionalização requerida pela *impessoalidade* do *Estado burocrático*. Segundo Holanda, formado no quadro da estrutura familiar, o brasileiro recebeu o peso das *relações de simpatia*, as quais dificultam a incorporação normal a outros grupos. As relações impessoais, características da ordem moderna (racional-legal), não são agradáveis ao brasileiro que procura reduzi-las ao padrão pessoal e afetivo herdado da família tradicional, o que, segundo o autor, dificultaria a sociedade urbana de tipo moderno (op. cit., p.101-112).

Como será visto mais tarde, o autor retira conclusões fundamentais a respeito da influência do patriarcalismo e do patrimonialismo nas origens da formação da sociedade brasileira. Esta influência está representada sobretudo pelo particularismo que se expressa na *invasão do público pelo privado e do Estado pela família*. O dilema original posto por Holanda advém

do fato de que o *homem cordial* representa a nossa impossibilidade de atingir uma ordenação impessoal que permita a ruptura com os padrões privatistas, particularistas e oligárquico-patrimonialistas dominantes no sistema formado pela família patriarcal: o *desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo* (Ibid., p.109)¹⁰. Dilema esse plenamente consciente para o autor. E se, talvez, ele não aponte claramente para uma saída diante disso (apenas indicando timidamente a tendência ao americanismo entre nós)¹¹, por outro lado, é bastante explícita e conhecida a sua radical posição a favor da democratização da sociedade brasileira.

Assim, as perspectivas da democracia no Brasil estariam anunciadas pela transição, ainda incompleta, à sociedade urbana, cosmopolita, dada a persistência do *caudilhismo*, da *política oligárquica* - enquanto prolongamento do personalismo no tempo e no espaço - do *patrimonialismo na gestão do Estado* e na vida nacional,

10 Visando dar ênfase em sua interpretação weberiana sobre a ética protestante, Holanda (1993, p.127) cita o poeta Lawrence: "na atividade americana, o sangue é quimicamente reduzido pelos nervos".

11 Na esteira da Abolição como marco decisivo da nova ordem e vislumbrando a importância da passagem do rural ao urbano diz Holanda (1993, p.127): "(...) se a forma de nossa cultura ainda permanece largamente ibérica e lusitana, deve atribuir-se tal fato sobretudo às insuficiências do 'americanismo', que se resume até agora, em grande parte, numa sorte de exacerbação de manifestações estranhas, de decisões impostas de fora, exteriores à terra. O americano ainda é interiormente inexistente".

assim como pela presença das incongruentes alternativas do liberalismo, do fascismo e do comunismo. Holanda (1993, p.133) propõe então uma *revolução vertical*¹² frente às duas saídas (segundo ele superficiais e enganadoras), propostas até então pelos reformadores: (a) a simples substituição dos detentores do poder público sem que ocorram transformações estruturais na vida da sociedade; e (b) a pretensão de compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada. Trata-se, no segundo aspecto, da crítica radical ao artificialismo do liberalismo caboclo e ao próprio positivismo jurídico que aqui se instalou, mais para preservar os velhos padrões do que para instituir uma verdadeira ordem moderna.

3.2 Faoro e o Estado patrimonial-estamental-burocrático

Faoro (1958) vai buscar na história de Portugal as origens de um Estado centralizado, burocrático e patrimonial, transportado para o Brasil sob a proteção britânica após a ocupação de Lisboa por Junot em 1808, e que já se encontrava presente na administração colonial desde o estabelecimento do Governo Geral em 1548. Tornado

12 A expressão foi inspirada no naturalista norte-americano Herbert Smith. Embora partindo de outro paradigma que não o marxismo e expressando o que Antônio Cândido (*post-scriptum* à obra *Raízes do Brasil*, 1993) classificou de "radicalismo potencial das classes médias", poderíamos dizer que Holanda foi o precursor no Brasil da idéia de "revolução progressiva", processual, articuladora da estrutura e da cultura, o que nos faz pensar na semelhança com o conceito de "revolução intelectual e moral" de Gramsci. Ver Holanda, 1993 p. 135.

o Brasil independente em 1822 por um membro da realeza portuguesa, a linha de continuidade nunca foi completamente quebrada.

"A diferença de estrutura das duas colonizações americanas (a portuguesa e a inglesa) decorria da diversa constituição do Estado, em uma e outra nação. Portugal, na era seiscentista, já se havia consolidado em Estado absoluto, governado por um estamento burocrático, centralizador. A Inglaterra, ao contrário, discrepando da orientação histórica continental, definiu-se numa transação capitalista industrial e feudal, repelindo a centralização burocrática." (Ibid., p.53 e p.65)

As transformações da revolução portuguesa, que instituiu a dinastia de Avis na quadra renascentista, não alteraram o caráter patrimonial daquele que foi chamado por Faoro de *Estado Barroco*. Antes, a dominação patrimonial tradicional, da forma originária (patriarcal), com o estereótipo do cargo como título de nobreza, teria evoluído para o tipo *estamental*, formando posteriormente o *estamento burocrático*¹³. O estamento burocrático teria subido ao poder dentro da ordem patrimonial longamente instalada e aperfeiçoada, nas pessoas dos letrados, juristas e militares, tornando-se mais sólido com a diferenciação funcional do quadro

13 A partir da dinastia de Avis, "o novo patriciado constitui-se com a incorporação das vencidas linhagens feudais e com a elevação à nobreza da gente baixa. Posto que alimentado pelos ingressos proporcionados pelos comerciantes das corporações e grêmios, forma diversa e peculiar estrutura social - o estamento burocrático" (Faoro, 1958, p.39)

administrativo. Com o tempo, a sua força atraiu os próprios remanescentes feudais, enganando-os como ministros servidores do príncipe. (Ibid., p.26)¹⁴.

É interessante notar que, segundo Holanda (op. cit. p.8 e p.78), as maiores facilidades encontradas para a ascensão da burguesia mercantil portuguesa, logo após a revolução com o Mestre de Avis (em relação ao mundo cristão onde o feudalismo imperava sem grande estorvo), e a falta de apoio econômico exclusivo dessa classe, fez com que esse segmento não precisasse adotar um modo de agir e pensar absolutamente novo, ou instituir uma nova escala de valores sobre os quais firmasse permanentemente o seu domínio. Em conseqüência, não se cristalizaram padrões éticos muito diferentes dos que já preexistiam para a nobreza, e não se completou a transição que acompanha as revoluções burguesas para o predomínio de valores novos. A burguesia mercantil portuguesa procurou associar-se às antigas classes dirigentes, assimilar muitos dos seus princípios, guiar-se pela tradição, mais do que pela razão fria e calculista característica dos povos protestantes (Holanda, 1993, p. 8-9).

14 Segundo Faoro (1958, p.26), "para libertar-se do patrimonialismo, com seu apêndice, o estamento, seria mister que Portugal ensejasse a criação do mercado livre. Então as classes expulsariam os estamentos (...). Ora em Portugal a classe limitou-se e condicionou-se pelo estamento governamental, detentor dos poderes do Estado. A livre manifestação do mercado foi obstada, subtraindo-se bens e serviços do seu império. A dominação patrimonial-estamental apropriou-se dos poderes de mando e suas correspondentes probabilidades econômicas.

Segundo Faoro, o aspecto da centralização e da burocratização como elementos da vitória patrimonial-estamental são associados aos países europeus, onde vingou a centralização em torno do rei enquanto aliança deste com a burguesia comercial. Contrariamente, o fenômeno da organização estamental-burocrática não conseguiu se impor nos países em que prevaleceu a transação do feudalismo com a burguesia mais industrial que comercial, como na Inglaterra:

"Na Inglaterra, vingou uma transação feudal-burguesa: o Estado normando constituiu-se com a natureza feudal, porém a unidade da nação foi alcançada pela centralização da fazenda real (exchequer)" (op. cit. p.28)

O que caracteriza a formação do Brasil, assim, é que ela é fruto de um processo de colonização que se deu mediante o modelo patrimonialista de dominação, constituindo-se o padrão de interação Estado e sociedade através do implacável domínio do Estado patrimonial-estamental-burocrático da metrópole¹⁵. Embora não desconheça as tendências centrífugas sempre existentes, na visão do autor o que deve ser ressaltado é o processo centralizador da administração colonial, que inclusive se acentuou progressivamente até os fins do século XIX.

¹⁵ A caracterização de Faoro sobre o estamento burocrático é contestada por J.M.Carvalho (1990). Para esse autor não se tratava de estamento, mas sim de uma elite política formada em processo bastante elaborado de treinamento, à qual se chegava por vários caminhos, os principais sendo alguns setores da burocracia, como a magistratura.

Nesse sentido, Faoro tem uma concordância com a original interpretação marxista de Caio Prado Júnior (1945), atestando nunca terem existido, no processo colonial brasileiro, as principais condições que caracterizam o vínculo feudal, quais sejam: (a) a idéia do pacto político na distribuição do poder e (b) o contrato com direitos desiguais e deveres de fidelidade recíproca, com o que ele conclui que nosso "feudalismo era apenas figura de retórica" (Faoro, 1958, p.65-66)¹⁶.

3.3 Schwartzman e o Estado neopatrimonial

Diante das insuficiências analíticas das teorias de representação política ("burguesas" ou "marxistas"), as quais, segundo Schwartzman (1988), vêm o Estado como simples representação de classes ou agregação de interesses, esse autor retoma os caminhos de Faoro e explora amplamente a importância da recuperação atual do conceito weberiano de patrimonialismo para a compreensão dos sistemas políticos e dos Estados que, a exemplo do Brasil, se originam de processos bem distintos dos

16 O pólo oposto dessa interpretação, com posições centradas na sociedade agrária, nas formas de privatização do poder dela decorrente e na ênfase no poder centrífugo da aristocracia local, pode ser encontrado em Nestor Duarte (1939) e Oliveira Viana (1949). Para uma discussão mais aprofundada dessas duas tendências opostas "centralização x descentralização", desde a colonização até a república, bem como das incongruências do regime feudal no Brasil ver especialmente o Capítulo "V" de Schwartzman, 1988.

Estados capitalistas ocidentais modernos e desenvolvidos¹⁷.

Nesse sentido, constrói a sua problemática teórica assentada em dois níveis: o nível estrutural, que tem a ver com a maneira pela qual a sociedade se organiza para a produção, distribuição e realocação política de bens escassos; e um outro, mais especificamente político, que se refere às maneiras pelas quais os diferentes grupos na sociedade são ou não convocados e têm ou não têm reconhecidos seus direitos de participação no processo de decisões relativas à distribuição social da riqueza. (Ibid., p.34).

A abordagem estrutural, para o autor, baseia-se na noção que indica uma linha específica de

17 Para o autor, o problema fundamental é que no Brasil os acontecimentos políticos e partidários não podem ser facilmente compreendidos e previstos em função de um claro modelo de polarização e conflito entre classes ou grupos de classes. Daí as insuficiências, para a análise da realidade brasileira, das teorias da representação política ou de agregação de interesses (refere-se aos pluralistas ou elitistas nos EUA), ou ainda das teorias da "cultura política" e da "modernização" desenvolvidas na década de 1960. Tanto as teorias "burguesas" de desenvolvimento político, como as análises "marxistas", (a classe em si antes da consciência dos seus verdadeiros interesses), compartilham a noção, mais ou menos explícita, de que a passagem do estágio inicial (tradicional, primitivo, em si) para o final (moderno, para si) se faz através da industrialização (ou acumulação capitalista). Segundo o autor, ambas as vertentes, entretanto, têm dificuldades em explicar a persistência dos períodos "intervenientes" de autoritarismo político entre o tradicionalismo e a modernidade. Para uma crítica das teorias políticas e a importância da recuperação do conceito de "patrimonialismo" ver especialmente o Capítulo "I" de Schwartzman, 1988.

desenvolvimento histórico originária da Europa feudal e que conduz às sociedades capitalistas ocidentais, modernas e desenvolvidas de hoje. Essa experiência particular serve de referência positiva ou negativa para entender um outro tipo de desenvolvimento histórico, que parte do patrimonialismo - como outra variante de sistemas políticos tradicionais - e conduz a um tipo radicalmente distinto de sociedades contemporâneas (algumas subdesenvolvidas, outras socialistas, outras ainda com uma vívida experiência de autoritarismo e fascismo). Nesse sentido, a interpretação de Schwartzman se contrapõe às tradicionais teorias da ciência política que, sob o item governabilidade, associam o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento político das sociedades¹⁸. Diz ele:

"Esse tipo de raciocínio não leva em conta o fato de que, muitas vezes, as causas do equilíbrio estão do outro lado, isto é, que instabilidade e autoritarismo não são, necessariamente, conseqüências de um 'excesso' de demandas em um contexto de pouca industrialização e recursos limitados, mas, talvez na maioria dos casos, conseqüências de uma *reduzida capacidade social de articulação e representação de interesses em um contexto de concentração 'excessiva' de poder nas mãos do Estado*. Quando isso

18 Segundo o autor, de acordo com essa teoria, problemas de instabilidade política e de regimes fortemente centralizados ocorreriam quando a velocidade em que cresce a habilidade de lutar por uma parte maior da riqueza nacional é superior à velocidade de crescimento dessa riqueza; o que equivale dizer, em termos políticos, quando o processo de construção nacional é mais rápido que o processo de desenvolvimento do Estado e de institucionalização de mecanismos políticos nacionais. (Schwartzman, 1988, p.35).

ocorre, as tentativas de aumentar e articular a representação de interesses na sociedade são suprimidas e cooptadas, e o resultado é a debilidade e a dependência contínuas dos grupos sociais articulados, em relação ao centro político." (Ibid., p.35) (grifos meus)

O conceito de *neopatrimonialismo* é sugerido por Schwartzman como recurso tipológico interpretativo de sociedades que, à margem da revolução burguesa clássica, se burocratizaram ("modernizaram") sem, no entanto, nunca terem logrado a forma *racional-legal*. Sua teoria está centrada na tese de que os elementos "tradicionais" não são os mais centrais no conceito weberiano de patrimonialismo, o que tornaria problemática a sua aplicação direta aos conceitos de sociedades contemporâneas "tradicionais" ou "modernas". Segundo o autor, a apreensão do raciocínio de Weber - inclusive baseando-se no contraste que esse realiza entre o patrimonialismo e o feudalismo -, torna possível a hipótese de distinguir duas formas de dominação política moderna, onde a *ausência ou presença de um contrato*, conforme o processo histórico de formação dos sistemas políticos ocidentais modernos, é o *divisor de águas fundamental*.

Assim, alguns estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa podem ser considerados patrimoniais. Mas este patrimonialismo moderno, ou

neopatrimonialismo¹⁹, não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um *"estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio"*, ou seja, pela burocracia e a chamada *"classe política"* (Schwartzman, 1988, p.59-60)²⁰.

Schwartzman propõe então uma nova tipologia weberiana de dominação política formada conceitualmente pelo entrecruzamento das variáveis *relação de poder* (absoluta ou contratual) e *sistema normativo* (tradicional ou moderno). Segundo a sua interpretação, a linha de continuidade que Weber estabelece entre dominação patrimonial tradicional e dominação burocrática (que o leva a falar, muitas vezes, em "patrimonialismo burocrático") deve ser vista em contraste com a continuidade que parece existir entre feudalismo e dominação racional-legal, que surge historicamente associada à emergência do capitalismo:

19 Schwartzman retira a expressão *neopatrimonialismo* de S.N. Eisenstadt, que por sua vez a utiliza para o estudo de estados modernos fora do Ocidente, mas com forte sentido de sobrevivência de formas tradicionais, o que, segundo Schwartzman, não é o caso do Brasil.

20 O autor, nesse sentido, discorda de Faoro (1958), pois esta definição (a ausência de "honra social por mérito próprio"), segundo ele, tornaria inadequada a expressão "estamento burocrático" (Schwartzman, 1988, p. 60).

"O que as duas primeiras têm em comum [a dominação patrimonial tradicional e a dominação burocrática], é que em ambas o poder central é absoluto e incontestável, ainda que organizado, sustentado e legitimado por sistemas completamente diferentes de normas e valores. Os dois últimos [o feudalismo e a dominação racional-legal] são similares de forma oposta: são ambos exemplos de relações contratuais estabelecidas entre unidades relativamente autônomas". (Ibid., p.60)

O autor utiliza a favor de sua teoria a definição weberiana de tradição (a crença na rotina de todos os dias como forma inviolável de conduta) e do seu extremo oposto, os sistemas modernos (cujas normas são baseadas na validade de um estatuto legal e na competência funcional baseada em regras criadas racionalmente), para salientar a tese do aspecto "tradicional" comum ao patrimonialismo e ao feudalismo, e o aspecto "moderno" comum ao neopatrimonialismo e à dominação racional-legal. (Ibid., p.60).

Para Weber, de acordo com Schwartzman (1988), as formas modernas de dominação burocrática seguiram uma dinâmica claramente política (e não administrativa), surgindo como resultado de duas forças conflitivas: (a) a centralização crescente do poder e (b) o aumento crescente da participação política nas modernas sociedades de massa. Nesse sentido, entende ser fundamental a diferenciação histórica entre o patrimonialismo na Europa Ocidental e os demais:

"a dominação política racional-legal é filha do casamento entre o patrimonialismo dos regimes absolutistas e a burguesia emergente: é uma forma de dominação de base contratual, bastante eficiente e adequada às necessidades do capitalismo moderno" (Ibid., p. 61)²¹.

O patrimonialismo europeu ocidental se apoiava no surgimento da burguesia e, no final do processo, o sistema de dominação legal, herdeiro dos regimes absolutistas, era fortemente contratual e bem apropriado ao capitalismo moderno. O equilíbrio variável entre a burguesia e os poderes patrimonialísticos, na luta contra os remanescentes da sociedade feudal e corporativa, poderia, assim, explicar as diferenças entre as sociedades caracterizadas como "estatizadas" ou "desestatizadas". (Schwartzman, 1988, p.65)

No entanto, para Schwartzman, as possíveis diferenças estruturais na racionalidade e autoridades legais entre os países anglo-saxônicos e os da Europa Continental são mínimas quando comparados com os *Estados que transitaram de um sistema patrimonialístico original a um moderno Estado centralizado, sem o concurso de uma*

21 Segundo Schwartzman (1988 p. 61), na Europa Ocidental o poder patrimonial eventualmente promoveu a racionalidade formal da lei e da administração, o que se choca com a tendência natural dos governos patrimoniais de promoverem justiça substantiva e baseada no favoritismo pessoal. Isto é explicado como consequência, entre outras coisas, da necessidade de os governos centrais refrearem as pretensões de poder de seus vassallos e funcionários graduados, o que favoreceria a aliança entre os governos absolutistas e a burguesia ascendente.

revolução "burguesa". Esses últimos, embora possam se modernizar e racionalizar a sua burocracia, terão uma base de poder e sistemas políticos bem distintos das democracias ocidentais (Ibid., p. 65).

A resolução teórica desse problema, segundo o autor, deve ser buscada na resposta que se dê à seguinte indagação: os países onde não existiu uma burguesia ascendente com a mesma força e importância que a burguesia da Europa Ocidental teriam continuado "tradicionais" ou teriam desenvolvido uma forma própria de dominação moderna e racional, mas sem o componente contratual? Schwartzman oferece uma resposta a essa questão, lembrando a diferenciação weberiana entre a racionalidade formal e a substancial (Ibid., p.62):

"Da mesma maneira que a racionalidade formal se opõe à discricionariedade pessoal, característica do patrimonialismo antigo, ela também se opõe à racionalidade substantiva, que tende a maximizar um conjunto determinado de objetivos independentemente de regras e regulamentos formais. Weber relaciona o surgimento da demanda por este tipo de racionalidade substantiva na sociedades modernas à emergência da opinião pública e seus instrumentos, e, de maneira mais específica, à democracia de tipo plebiscitária, tão temida por Alexis de Tocqueville. (...) A combinação entre governos centrais comandados por suas 'Razões de Estado' e massas passivas, destituídas e mobilizáveis é a receita mais acabada para os regimes patrimoniais burocráticos modernos"

Para Schwartzman, a preocupação clássica de Tocqueville era compartilhada por Weber a respeito das possibilidades totalitárias das sociedades de massa e da burocratização universal, pois Weber concebia a possibilidade de emergirem sociedades modernas onde o *contrato social*, definido como *leis de atribuição de direitos*, deixasse de existir. É nesse sentido, que Schwartzman propõe o núcleo central de sua teoria (Ibid., p.63):

"assim como a dominação racional-legal pode degenerar em totalitarismo burocrático, é possível para este tipo de burocracia subsistir somente com seu componente *racional*, mas sem seu componente *legal*. Este é, em uma palavra, o elo teórico que faltava para a compreensão adequada dos sistemas políticos neopatrimoniais: a existência de uma *racionalidade de tipo exclusivamente 'técnico'*, onde o papel do *contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente*. A importância deste conceito para o estudo e o entendimento de sistemas políticos atuais que não as democracias ocidentais é óbvia" (grifos meus).

Schwartzman oferece, assim, uma interessante perspectiva teórica para compreender a continuidade das raízes patrimoniais e burocráticas ao longo da formação da sociedade e do Estado brasileiros, contribuindo para elucidar a recorrente *dualidade* que caracteriza o "enigma" da sociedade brasileira, qual seja: a forte presença de elementos patrimonialistas no modelo de dominação - que se expressa nas práticas políticas, na

gestão sócio-Estatal e nas interações sociais em geral - convivendo com formas de "modernização" (racionalização) puramente tecnocrática do Estado e com o artificialismo das leis que impera em todos os níveis e esferas sociais. Em outros termos: contribui para compreender as bases autoritárias de uma sociedade que se modernizou marcada historicamente pela *substantividade patrimonialista* mitigada na *formalidade* aparentemente compatível com uma moderna ordem racional-legal. Dualidade essa que é coerente com a dialética de inclusão/exclusão dos segmentos populares no sistema de poder.

Entretanto, a sua proposta tipológica falha ao negligenciar uma característica fundamental que é persistente nos Estados formados à base de um forte cunho patrimonialista, qual seja: a *não diferenciação entre as esferas pública e privada ou entre o que é interesse público e o que é interesse pessoal*. É bem verdade que Schwartzman está sobretudo preocupado em explicar o permanente autoritarismo do Estado brasileiro. Daí porque, coerentemente com a sua teoria - a modernização sem contrato - ele vai indicar a *cooptação política* (como será visto mais adiante), como a principal consequência a ser extraída do modelo neopatrimonialista. Parece, entretanto, que as dificuldades de separação entre as esferas pública e privada ou entre o que é interesse público e o que é interesse pessoal, também caracterizam

o modo de dominação dos Estados que - a exemplo do Brasil - formaram-se e modernizaram-se através de um forte cunho patrimonialista, embora é claro, isso não se expresse de forma idêntica à das arcaicas sociedades tradicionais pré-burocráticas.

Segundo o que se depreende da literatura acima, o *ethos* profundamente autoritário da dominação patrimonialista na história do país está caracterizado principalmente pelos seguintes elementos interdependentes:

(1) a **concepção tutelar do poder** engendrada pela precedência e primazia histórica do Estado em relação à sociedade e que se processa através de mecanismos de cooptação e de exclusão social e política;

(2) a **ausência da noção de contrato social** nos padrões de relacionamento da ordem social e política, que pressupõe o reconhecimento do *outro* como sujeito portador de direitos enquanto noção igualitária básica da democracia;

(3) a **não distinção entre o que é público e o que é privado**, configurando a inexistência da noção republicana que está na base das democracias;

(4) a permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal denotando uma esquizofrenia entre os níveis institucional e o social.

A seguir, serão apresentados e discutidos cada um dos aspectos acima enunciados, os quais serão abordados, principalmente, conforme a interpretação da literatura até aqui adotada.

3.4 A nossa histórica "não-cidadania"

3.4.1 Patrimonialismo e a concepção tutelar do poder

Contraopondo-se ao que classifica de "esquematismo do materialismo dialético" - pois desatento à fase pré-capitalista -, Faoro (1958) afirma a possibilidade histórica da existência de um Estado relativamente independente e autônomo do sistema de classes sociais, ou da "infra-estrutura" econômica da sociedade²². Para ele:

"A análise histórica da vida social e política de Portugal e do Brasil mostra, porém, que a independência sobranceira do Estado não é uma exceção de certos períodos históricos, senão a constante na evolução dos dois povos (...) No Brasil e em Portugal apenas em rápidos interregnos o estamento burocrático desceu a segundo

22 "O bonapartismo é fenômeno da independência do Estado no regime capitalista, como o stalinismo o é no regime comunista". (Faoro, 1958, p.263).

plano, abdicando de sua função de ordem dominante, para em seguida voltar ao poder com maior vigor" (Ibid., p.263)

Segundo o autor, a história da formação social e política do Brasil mostra o *estamento burocrático* agindo como uma espécie de árbitro da nação, das suas classes, regulando materialmente a economia e funcionando como proprietário da soberania. As demais camadas sociais, classes ou estamentos, teriam sido condicionadas por ele, carecendo de valor simbólico próprio. Ou seja, além da diferenciação funcional, o estamento burocrático teria uma diferenciação social, agindo como comunidade e dispondo do *monopólio do domínio político*. Faoro, nesse sentido, apóia-se na teoria das elites para deixar claro o caráter aristocrático do estamento burocrático, o que o diferencia tanto da elite (a minoria dirigente existente mesmo nas democracias, uma vez que o governo direto seria impossível), como do *quadro administrativo* que, segundo ele, sempre existirá mesmo no regime *patrício-plebeu* como ponto extremo a que chegou a prática democrática.

Assim, mesmo na história mais recente do Brasil, com a proclamação da República, estaria atestada a perenidade do modelo político patrimonial-estamental-burocrático, pois, para o autor, mesmo com a vitória das idéias democráticas - vitória mais aparente do que real - o modelo continuou a imperar sob outro molde. O patronato político sobre a nação persistiu, com alterações

puramente formais, sem haver nunca se diluído no poder majoritário²³. O exercício da tutela administrativa teria sido exercido mais pelos funcionários (inclusive os militares) do que pelo pessoal político, eleito e renovável pelo voto universal. O Estado patrimonial-estamental-burocrático impõe o caráter aristocrático do poder, na medida em que a soberania está apropriada com exclusividade pelo poder minoritário, que *não emana da nação, senão que a formou e plasmou* (Ibid., p.263).

Schwartzman, por sua vez, aprofunda a análise de Faoro em relação à possibilidade histórica da independência relativa do Estado²⁴. Para ele, o Brasil herdou um sistema político que não funciona como representante ou agente de grupos ou classes sociais

23 Esse aspecto seria criticado por Schwartzman, que cita Paim: *"ofuscado pela magnitude da própria descoberta, [Faoro] inclina-se por torná-la uma espécie de lei inexorável de nosso desenvolvimento, ou então uma herança a repudiar em sua inteireza"* (apud Schwartzman, 1988, p.71).

24 As interpretações de Faoro e Schwartzman sobre a independência relativa do Estado não negam a existência de interesses de classe refletidos no Estado e no sistema político, como pode parecer. O que parece fundamental para Schwartzman é o fato de que *as características de uma determinada estrutura estatal não podem ser completamente deduzidas das características de sua 'sociedade civil' (ou, em outros termos, de sua estrutura de classe), da mesma forma que uma sociedade não pode ser completamente entendida a partir das características formais de sua organização governamental, ou de sua 'idéia'*. E ainda: *"Evidentemente a atividade política não se dá num mundo idílico onde não existam interesses em jogo. Acontece, porém, que os interesses manifestados na esfera política não são facilmente identificáveis com interesses econômicos bem determinados, como normalmente se pensa. O processo político tem objetivos e mecanismos próprios que, embora não sejam independentes e isolados dos processos que se desenvolvem na esfera produtiva, só podem ser entendidos em sua especificidade"* (Schwartzman, 1988, p.28 e 57).

determinados, mas que tem uma dinâmica própria e independente, que só pode ser entendida se examinada a história da formação do Estado brasileiro:

"é pela perspectiva weberiana que podemos ver que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade como o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, lingüísticos, nobreza, etc.) fraca e pouco articulada. O Brasil nunca teve uma nobreza digna deste nome, a Igreja quase sempre foi submissa ao poder civil, os ricos geralmente dependeram dos favores do Estado e os pobres, de sua magnanimidade. Não se trata de afirmar que, no Brasil, o Estado é tudo e a sociedade é nada (...) mas de entender um padrão secular de relacionamento caracterizado por uma burocracia todopoderosa (...) e uma sociedade acovardada, submetida, mas por isso mesmo, fugidia e freqüentemente rebelde. (1988, p.14).

Schwartzman sugere o par "cooptação-exclusão", para caracterizar modernamente a concepção tutelar do poder, denunciada pelos críticos "radical-democráticos" de nossas origens patrimonialistas e privatistas²⁵. O sistema burocrático e administrativo *neopatrimonial* se caracteriza pela apropriação de funções, órgãos e rendas

25 Como afirmou Holanda: "É curioso notar-se que os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo" (1993, p.119). Para Faoro: "A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebéia do elitismo moderno (...)" (Faoro, 1958, p.263)

públicas por setores privados, que permanecem, no entanto, dependentes do poder central. A reprodução do modelo patrimonial processa-se *sem a mediação de grupos sociais organizados ou da representação social e política* que se daria no âmbito de um espaço político específico: a existência do reconhecimento de um sistema político e de cidadãos.

Nesse modelo, o jogo político consiste menos em um processo de representação de setores da sociedade junto ao Estado - típico do modelo clássico europeu -, do que em uma negociação contínua entre o Estado neopatrimonial e todo o tipo de setores sociais quanto à sua inclusão ou exclusão nas vias de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo Estado. Mas essa não é uma negociação entre iguais. Assim, a expressão *patrimonialismo político* é utilizada para designar uma relação íntima entre o patrimonialismo - uma característica estrutural - e "cooptação política" - elemento próprio do nível político, que não corresponde aos modelos "clássicos" do Estado e do sistema político como simples representantes de classes. A *cooptação política* refere-se a um *sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo*²⁶. É um processo pelo qual o Estado trata de

26 Embora sob outra perspectiva teórica, A. Touraine (1986, 1988), em sua análise sobre o modelo "nacional-popular" na América Latina diz que "o patrimonialismo é um obstáculo à democracia, na medida em que não reconhece a autonomia dos processo políticos de condução da

submeter à sua tutela formas autônomas de participação. Essa não é uma peculiaridade brasileira, mas:

"a cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem-estabelecidas *antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais*. Quando isso ocorre, posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para implementação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional *per se*. Isso significa que a *administração pública é vista como um bem em si mesmo*, e a organização governamental tem as características de um *patrimônio a ser explorado...*" (Ibid., p.37-38) (grifos meus)

O sistema de tutela e cooptação do modelo patrimonialista-burocrático é avesso ao modelo clássico de representação de interesses. Nesse último, o tipo de política que emerge do confronto entre os grupos ativos gerados nos dois pólos da divisão social do trabalho, a burguesia e o proletariado, pelo desenvolvimento do capitalismo, está relacionado com a regulação das relações de classe, com a distribuição da riqueza entre elas e com a própria constituição dos sujeitos sócio-

mudança. (...) Uma política de representação ... supõe a desvinculação dos elementos fundidos na unidade complexa do sistema nacional popular, a formação de um Estado mais estatal, de atores mais sociais, e de um sistema político mais representativo" (1986, p.6 e 13). Para Touraine, o modelo "nacional-popular" da América Latina se caracteriza por um sistema político mais de participação do que de representação e pela indiferenciação entre os atores sociais, o sistema político (partidário, eleitoral) e o Estado. A precedência do Estado em relação à sociedade é motivador da hiperpolitização da América Latina e da pouca autonomia dos atores sociais e dos partidos em relação ao Estado. Ver Touraine, 1988.

políticos na sociedade. No sistema de tutela e cooptação, pelo contrário, a força política do líder depende de sua maior ou menor *intimidade de participação na burocracia governamental*, pois é isso que lhe dará mais recursos para manter e controlar as bases: *se o Estado é todo-poderoso, nada mais racional do que buscar seus favores e proteção.*

Isso explica, ao menos em parte, como, no Brasil, o peculiar republicanismo liberal jamais significou o estabelecimento dos direitos elementares da cidadania ou mesmo de um modelo clássico de representação política. Como aponta Carvalho (1989), o liberalismo, no Brasil do início do século, adquiriu um caráter de consagração da desigualdade, de sanção da lei do mais forte, produzindo um regime profundamente autoritário, onde o Estado é o ponto de salvação, transformando a cidadania em uma *estadania*. Com a abolição da escravidão e a vitória da República, na virada do século, o domínio político do liberalismo não trouxe uma ordem mais igualitária. Ao contrário, foi sempre, em essência, um privatismo conservador, cujas raízes podem ser encontradas nas oligarquias da Primeira República. Como afirma Holanda:

"A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la (...) aos seus direitos ou privilégios, os mesmos que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época..." (1993, p.119)

A relação direta entre a liderança política e a "massa", o "povo", é uma característica estrutural do Estado patrimonial-burocrático (Faoro, 1958; Schwartzman, 1988; O'Donnell, 1988), pois existe uma simbiótica relação existente entre a concepção tutelar do poder e o caráter messiânico, "religioso", populista e personalista do estilo político de governar nesse modelo. Como disse Faoro, parafraseando Weber (1992, p.845), *o ideal dos Estados patrimoniais é o pai do povo*, pois:

"o 'Estado-providência', que tutela os interesses privados, distribui os favores, distingue com privilégios e postos, faz justiça casuística sem atenção às normas objetivas e impessoais, inspira nas massas a consagração do bom príncipe, protetor do bem-estar dos desvalidos (...) O príncipe fala diretamente ao povo, destacando claramente as ordens únicas e separadas da realidade, a do Estado e a da Nação (...) que forma o laurel do príncipe como *pai do povo*. Compraz-se [o príncipe] em desempenhar o papel de fazer do Estado a fonte de todas as esperanças, promessas e favores. (Faoro, 1958, p.267)

O conceito de cooptação política, utilizado por Schwartzman para caracterizar uma forma de tutela do Estado sobre a sociedade e a cidadania, aponta o lado "moderno" do país, a administração central, a cidade, como o centro decisivo da relação de dominação, ou seja, o recrutamento de uma parte das elites brasileiras no meio rural não representou um processo de representação do campo junto ao poder central.

É nesse sentido que pode ser interpretado o compromisso da política dos governadores e da política coronelista que dominou toda a Primeira República. Como mostrou o estudo clássico de Vitor Nunes Leal (1975), existia uma relação simbiótica de dependência entre administração central e poder local. O cerne da obra de Leal está nesse "estado de compromisso" que se expressava na troca de favores entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social e política dos chefes locais, principalmente dos senhores de terras. O compromisso coronelista era precisamente a nova forma de manifestação do poder privado, assentado ainda no latifúndio, base de sustentação do mesmo poder privado. Mas o centro da análise de Leal está no compromisso "que resultaria num sistema de reciprocidade em que, de um lado, estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais, e, de outro, a situação política dominante do

Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores, e da força policial" (Sales, 1994, p.33). Assim, o compromisso decorria não da autonomia municipal, mas da autonomia extralegal contida nele. A autonomia municipal não é, nesse caso, um direito da maioria do eleitorado, e sim uma dádiva do poder. O que, segundo Schwartzman (op. cit., p.38), comprova que poder e dominação são geralmente impostos de cima para baixo, e raramente de baixo para cima²⁷.

A ausência de mediações institucionais é uma característica histórica do modelo patrimonialista, que segundo O'Donnell (1988, p.66), contemporaneamente, se expressa através da combinação de onipotência com impotência do Estado, gerando um vazio das instituições políticas que tende a ser preenchido por oscilações entre formas *tecnocráticas* de governar e *gestos populistas*²⁸,

27 Segundo Schwartzman (1988, p.38), a política que normalmente se considera "tradicional", no contexto brasileiro, não é rural, mas urbana, "moderna", e levada a cabo por uma elite com refinamento e habilidade necessários para controlar um aparelho estatal bastante complexo.

28 De acordo com Rouanet (1987, p. 329-330), no fundo, o populismo e a tecnocracia são os dois lados da mesma moeda, pois "a tecnocracia se legitima pelo saber técnico, o populismo, por sua identificação com o povo; mas, em seu funcionamento correto, a tecnocracia é um populismo sem povo, e o populismo é uma tecnocracia sem técnica. No frígir dos ovos, o resultado é o mesmo: marginalização cultural das classes baixas e extinção de sua consciência crítica. A tecnocracia atinge esse resultado profissionalizando as classes baixas; e o populismo, idealizando a sua cultura: nos dois casos, elas são privadas dos meios de pensar criticamente a realidade".

sempre temerosos, devido ao estilo patrimonialista, das mobilizações populares espontâneas.

Assim, a gestão patrimonial tende a ser incompatível com respostas governamentais institucionalizadas às demandas autônomas da sociedade e participação política ativa, pois, nesse modelo burocrático-centralizado, as estruturas político-partidárias podem ser *prolongamento do sistema* e altamente condicionadas pelo Estado, sendo organizadas e conduzidas de cima para baixo, como demonstrou cabalmente o estudo de Souza (1983) a respeito do sistema partidário brasileiro²⁹ no período de 1930-1964.

Com efeito, uma tese "clássica" na explicação do populismo define a sua razão de ser na *disponibilidade* das massas populares urbanas, em função de sua exclusão

29 Souza (1983) inverte o modelo dominante de análise do sistema partidário do país (1930-1964), que vê os partidos em termos de sociedade atuando sobre o Estado, para apreender a estrutura estatal como condicionante da formação, evolução e atuação dos partidos políticos. A sua hipótese é que a importância do partido como instituição (ou o grau de institucionalização do sistema partidário) em relação a outras forças que compõem a estrutura do Estado pode achar-se em relação inversa com a centralização deste. Nesse sentido, o clientelismo declina em importância como forma de controle e utilização de recursos políticos quando a estrutura do Estado favorece a consolidação dos partidos como articuladores de alternativas e objetivos nacionais; inversamente, a existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade à sua institucionalização e um estímulo à política clientelista. A partir desse enfoque, o clientelismo deixa de ser compreendido como algo "residual" do tradicionalismo, para se constituir num componente estrutural do sistema político. Ver Souza (1983)

ou inclusão precária na cidadania, tanto para servir máquinas políticas, como para tomar parte de forma abrupta e espasmódica, às vezes violenta, na cena pública. Essa disponibilidade, segundo Nunes (1990, p.19-20), é reforçada, por um lado, pela existência de uma base social configurada pelos "setores populares urbanos" em situações de *privação estrutural* que compromete a sua própria *reprodução* e, por outro, pela *ausência de mecanismos e canais institucionais* para compensar aquela privação. A existência de um setor social, que demanda serviços como condição de sobrevivência e que pode ofertar votos em troca deles, e a existência de um setor político que, ante à desinstitucionalização dos mecanismos de representação e participação, tem recursos a ofertar, cria as condições *estruturais* para as relações clientelistas e/ou personalista-plebiscitárias, típicas do populismo. Conforme Schwartzman (op. cit. p.37), o sistema de cooptação supõe que os que controlam o sistema político tenham meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar esses esforços de participação, de tal maneira que sejam estabelecidos vínculos de *dependência* entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes. É formado, assim, o binômio subordinação em nível institucional, *ersatz* de participação política popular (Nunes, op. cit. p.20).

Exemplo maior das formas de tutela e de cooptação política, características do sistema patrimonialista-burocrático na história mais recente da formação social e política do Brasil, está representado pelo modelo de "cidadania", implementado no Estado Novo, o qual se baseou na organização corporativa institucionalizada de grupos funcionais. Um Estado autoritário, com fortes características patrimonialistas, impôs um ordenamento da sociedade em termos de "corporativismo de Estado"³⁰ (Schmitter apud Schwartzman, 1988, p.67-68), criando uma estrutura legal de enquadramento e representação de classe que durou cinquenta e sete anos. Da "questão social", engendrada, por um lado, pela presença das reivindicações dos trabalhadores na modernização urbana e industrial do início do século e suas formas autônomas de organização política, e, por outro, pela expansão do mercado interno, surgiu esse modelo de "cidadania" experimentado no país, que Santos (1987) denominou de *cidadania regulada*.

O conceito de cidadania, definido por Santos como *cidadania regulada*, encontra suas raízes não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, sendo tal sistema

30 O termo é utilizado para distinção em relação ao conceito de "corporativismo societal", segundo o qual a sociedade se organiza a partir das situações de mercado e estabelece limites e parâmetros claros à ação do Estado. Para uma discussão a esse respeito, ver Schwartzman, 1988, p.56-68.

estabelecido por norma legal. Tornam-se "cidadãos": (a) todos aqueles que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei; e (b) a extensão da cidadania se faz via regulamentação de novas profissões e ocupações e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (Santos, 1987, p.68)³¹.

Nesse modelo, o conjunto dos direitos sociais ficou subordinado às organizações sindicais tuteladas pelo Estado, de modo que a figura dos direitos passou do trabalhador ao sindicato e este, ao invés de representar os trabalhadores diante dos patrões e da lei, passou a ser um representante do Estado diante dos trabalhadores: uma investidura estatal (Paoli, 1992, p.502).

Assim, a primeira experiência de extensão dos direitos de cidadania, *reconhecidos pelo Estado* no Brasil, não significou: (a) nem a efetiva incorporação de novos contingentes sociais a padrões de interação política, fundados na igualdade básica perante a lei; (b) nem um avanço significativo em direção a um maior nível de igualdade social, pois ficaram excluídos dos direitos

31 Uma parte importante do sistema de cooptação, criado a partir do regime Vargas foi o Ministério do Trabalho e o sistema previdenciário, mais tarde, transformados em capital político do Partido Trabalhista Brasileiro. A esse respeito, ver Santos (1987), Paoli (1992), Moisés (1990) e Schwartzman (1988).

sociais, na condição de "pré-cidadãos", todos aqueles cuja ocupação a lei desconhecia³² (Moisés, 1990, p.19).

Foi nesse modelo que a sociedade brasileira criou a sua noção peculiar de "cidadania", acoplada à situação de trabalho controlado e imposto autoritariamente pelo Estado (Paoli, 1992, p.502). A longa duração dessa experiência comum de se conhecer direitos - que, em sua essência, perdurou durante todo o período populista posterior ao pós-guerra e adquiriu um caráter de violência institucional generalizada durante o regime militar - excluiu tanto a cidadania liberal, fundada na equivalência política dos indivíduos, como uma cidadania coletiva diferenciada, fundada no exercício da participação e de ação comum das classes subalternas.

32 Mantinha-se a proibição do direito de votar e de ser votado aos analfabetos; a regulamentação do funcionamento dos partidos mantinha-os sob a tutela do Estado e a legislação eleitoral era bastante restritiva a uma participação mais ampla (Moisés, 1990, p.19). Ao mesmo tempo, estavam excluídos todos os trabalhadores rurais e urbanos que desempenhassem ocupações difusas para efeito legal. Segundo Santos (1987, p.68), a associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se utilize, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nessas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas.

3.4.2 Patrimonialismo e a ausência da noção de contrato social.

Como visto anteriormente, especialmente através de Schwartzman (1988), os Estados que se formaram com base no patrimonialismo têm na ausência de relações contratuais uma de suas características essenciais. Esse modelo se expressa, entre outras formas, através da tutela e da cooptação política e se alimenta de escassas e frágeis mediações institucionais existentes entre política e sociedade. Vale chamar atenção para a particularidade, talvez *sui generis*, que assumiu esse modelo de dominação no Brasil, no tocante à descomunal desigualdade com que se expressou a ausência de relações *contratuais* e sua repercussão na própria constituição dos sujeitos sócio-políticos das classes sociais.

O'Donnell (1988) analisa esse aspecto através da mútua relação estabelecida entre os *hiatos sociais* e os *hiatos institucionais*, demarcados historicamente pelo elitismo e pelo patrimonialismo social e político, que resultam na ausência do reconhecimento da alteridade, do *outro* como sujeito de direitos e pela ausência de mediações sociais e políticas capazes de processar as mudanças sociais e as demandas do setor popular.

Nesse sentido, o *vazio de instituições* sociais e políticas que acompanha o enorme crescimento econômico, a complexidade e a diferenciação do país nas últimas

décadas, são características que vão muito além da natural hostilidade com que o regime burocrático-autoritário de 1964 tratou as mediações institucionais representativas do setor popular³³, para se projetar em causas mais profundas de nossa história. Os temas trazidos por Holanda (1993) e Faoro (1958) para a análise de nossas origens patrimonialistas e oligárquico-privatistas mostram, então, a força de sua persistência. Segundo O'Donnell (1988, p.79-80), a história tem dificultado enormemente a emergência de organizações e identidades razoavelmente autônomas do setor popular:

"é a [história] que afirma que as relações sociais baseadas no autoritarismo (embora às vezes de rosto benevolente) das relações personalistas - e portanto anti-institucionais e arcaicas - tende a gerar uma política não menos personalista e, no fim, autoritária. A enorme distância socioeconômica existente entre as classes dominantes e as dominadas é facilmente transposta para a politicamente existente entre as 'elites' e o 'povo'".

Ambos os *hiatos* reforçam-se e, em conjunto, impedem a emergência das instituições políticas próprias da democracia. Isto é, de *práticas previsíveis e regulares, habituais e generalizadamente acatadas e (usualmente) incorporadas em instituições públicas,*

33 Para além do caráter repressivo e da destruição dos espaços públicos democráticos, o regime militar, instalado em 1964, deu continuidade, em novas bases, ao caráter patrimonialista do Estado brasileiro. Segundo Aspásia Camargo (1989), o seu conteúdo adaptou-se à dinâmica das novas lideranças tecnocráticas e às demandas mais sofisticadas do setor moderno.

capazes de processar as demandas de, pelo menos, todos os setores politicamente ativos da sociedade, de acordo com regras do jogo competitivo que excluem a eventual supressão dessa competitividade (Ibid., p. 79-80).

O processo social e político brasileiro mostra, por um lado, a *particular presença* de uma burguesia que se constitui como sujeito social e político, tendo como interlocutor quase somente o aparato estatal, com o qual tem uma relação simbiótica e de forte *dependência* - situação que tem a ver, segundo O'Donnell, com o arcaísmo das relações de trabalho e o acentuado autoritarismo das relações da burguesia e do aparato estatal para os que aparecem como "socialmente inferiores" - e, por outro lado, numa *relativa ausência* do setor popular, como situação herdada da escravidão e reforçada historicamente por um eficiente sistema de dominação.

Assim, a relativa ausência do setor popular, como sujeito sócio-político razoavelmente autônomo, define a particularidade do modo de ser histórico da burguesia brasileira. Uma classe que se constituiu como um sujeito sócio-político profundamente autoritário - como o foram todas as burguesias até que a crescente presença do setor popular levou-as para as concessões democratizantes (Ibid., p.76).

Mas aqui está uma diferença crucial que, em geral, nos separa da experiência constituída nos países que lograram uma transição clássica para a ordem moderna. É que, na história do capitalismo, a cidadania constituiu um *nexo institucional e social* entre Estado e classes sociais, onde os sujeitos sócio-políticos - burguesia e trabalhadores - foram-se constituindo *mutuamente* no plano das disputas que dizem respeito aos direitos democráticos, às relações de trabalho e às relações de cada sujeito com o Estado.

Como foi ressaltado no Capítulo 2, a evolução da cidadania não resultou de concessões unilaterais da parte da burguesia, mas das pressões de baixo do setor popular que geralmente não foram *suficientes*, mas *necessárias*, para convencer a burguesia e/ou os governos da conveniência - ou necessidade, para preservar o sistema de dominação social - em aceitar esses avanços. A extensão dos direitos foi alcançada não como benevolência, mas como algo a que os *cidadãos*, pelo fato de serem tais, faziam-se credores.

O'Donnell esclarece, então, uma questão-chave para compreender a diferenciação que assumem as relações sociais e políticas das formas de dominação com fortes traços patrimonialistas, daquelas sociedades onde

vingaram relações contratuais na transição para a ordem moderna de caráter racional-legal, qual seja:

"uma conduta pluralista (embora não necessariamente democrática) surge do reconhecimento da legitimidade da diferença, da aceitação do *outro* como sujeito de direitos e interesses válidos mais além da vontade do *ego*. Esse *outro* da burguesia tende, precisamente para poder se afirmar enquanto *outro*, a se constituir como sujeito coletivo" (Ibid., p.77).

Ao contrário dessa experiência histórica, segundo O'Donnell, o Brasil é uma sociedade onde a pesada herança da escravidão convive com uma burguesia que "não foi submetida à experiência civilizatória de ter que se defrontar e negociar com a sua contraparte de classe" (1988, p.78), tendo, por isso, enormes dificuldades em todos os planos, inclusive no político, para reconhecer e institucionalizar a diversidade dos outros. Antes de uma cultura específica, são *relações de força estruturais* enraizadas numa dinâmica de *omissão histórica* da burguesia, que é reproduzida de várias maneiras pelo Estado e pelas próprias classes dominantes que, naturalmente, tiram enormes vantagens disso, uma vez que essa história se (re)apresenta repetidamente contra a emergência das classes dominadas enquanto sujeitos sócio-políticos diferenciados, reproduzindo difusas identidades sócio-políticas do conjunto dos trabalhadores e a sua debilidade organizativa (Ibid., p.76-77).

É nesse sentido que, em contraste com outras sociedades pluralistas - onde o processo histórico de alargamento e de conquista da cidadania - pelas classes dominadas - reforçou a *percepção pública* quanto ao *caráter ilegítimo* das práticas clientelistas -, no caso brasileiro, o padrão clientelista pode ter uma "legitimidade própria", na medida em que a extensão dos benefícios não é visto como um direito inerente à cidadania, mas como concessão àqueles que detêm maior poder de negociação (Castro, 1988, p.62).

As conseqüências desse arcaísmo são bem conhecidas e configuram o que Sales (1994, p.27), ao definir a *cidadania concedida* enquanto raiz da desigualdade social na cultura política brasileira, classificou de um país onde "bem se manda ou bem se pede". Nas relações sociais arcaicas da sociedade brasileira, não há reconhecimento dos sujeitos nem negociação com os mesmos; em outros termos, não há representação de interesses no sentido clássico europeu. São relações de trabalho intrinsecamente anti-institucionais que, ao negarem os direitos democráticos de representação, possibilitam e reforçam práticas arcaicas e autoritárias. Nesse tipo de relações sociais:

"manda-se, e quando muito, concedem-se algumas vantagens ou favores aos indivíduos que, a critério do 'patrão', 'merecem', e dos quais se espera em troca, que continuem sendo leais. Esta é como se sabe a anatomia do clientelismo (...) um resultado disto é a fragmentação e desorganização do setor popular e a tenaz resistência contra os setores dominados se constituírem enquanto sujeitos coletivos e a ser representados como tais. No Brasil, isto irradia para numerosas relações sociais um descomunal grau de desconhecimento do outro que aparece como inferior. Pense-se, na violência policial nos bairros pobres; no trato dispensado ao popular que se apresenta a uma repartição pública sem o acompanhamento do seu padrinho; na criminosa desconsideração para com os pedestres da parte de quem dirige o carro..." (O'Donnell, 1988, p.77)

Assim, o estilo patrimonialista na forma de fazer política, marcado pelo predomínio das relações pessoais e pelo não reconhecimento do outro como sujeito de direitos, é também um "espelho do mundo social", onde se cria um mundo sem mediações sociais e institucionais. Em outros termos: sem relações *contratuais*.

3.4.3 Patrimonialismo e a não diferenciação entre o que é público e o que é privado e/ou pessoal.

A dificuldade no Brasil da separação entre o espaço público e o espaço privado, o que implicaria no reconhecimento da diversidade dos outros como sujeitos sociais que possuem interesses, valores e direitos legítimos, através da possibilidade de

institucionalização desse reconhecimento dos outros, tem raízes, como foi visto, em um passado profundamente autoritário. Holanda (1993), ao analisar a formação patrimonialista-patriarcal do Brasil, já destacava as conseqüências políticas desse aspecto:

"Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente [patriarcal], compreenderem a distinção entre os domínios do privado e do público. Assim eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário 'patrimonial' do puro burocrata (...) No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (...) (1993, p.105-106) (grifos meus)

Como ressalta uma ampla literatura, a dimensão republicana, com seu conjunto de direitos e garantias individuais, associativos e políticos, é parte essencial da formação das democracias contemporâneas. Trata-se da tradição da república (etimologicamente, *res publica*, a coisa pública), que se baseia na distinção entre o que é público e o que é privado e/ou pessoal. Fundamento do Estado de Direito, da idéia da *res publica*, surge a noção do governante como um servidor da cidadania, em cuja representação administra os interesses públicos (O'Donnell, 1988; Bobbio, 1986, 1987; Lafer, 1988).

A dimensão republicana da democracia está configurada nas idéias de *accountability* e de representação, assim como na noção que distingue as esferas dos interesses públicos dos interesses privados. A *accountability*, termo que, como chama atenção O'Donnell (1988 e 1991), talvez, não casualmente, não tem tradução literal para nossos idiomas, compreende dois aspectos principais: (a) a sujeição e conseqüente obrigação do governante e do funcionário de *sujeitar seus atos à lei*; (b) a obrigação do governante de *prestar contas dos seus atos*, com suficiente *transparência* para que a cidadania possa avaliar sua gestão e ratificá-la ou rechaçá-la, através de procedimentos democráticos (Idem, 1988, p.64-65; 1991, p.32)³⁴.

Embora o Brasil não possa ser comparado com as arcaicas sociedades tradicionais, a continuidade de fortes traços patrimonialistas no modelo de dominação da sociedade brasileira, conforme visto anteriormente, é uma

34 Segundo o autor, nas democracias consolidadas a *accountability* opera não só "verticalmente", em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente na época de eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar e, eventualmente, punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo cumprir suas responsabilidades. O autor chama a atenção para o fato de que nas democracias delegativas, ou seja, democracias com baixa densidade institucional, não há praticamente obrigatoriedade de prestação de contas (*accountability*) horizontalmente por parte dos governantes (O'Donnell, 1991).

razão estrutural *por excelência* para o estabelecimento de relações sócio-políticas que impedem a diferenciação entre o espaço público e o espaço privado e entre o que é o interesse público e o que é o interesse privado e/ou pessoal. Conforme O'Donnell (1988, p.66) :

"A base de funcionamento deste sistema, patrimonialista e inerentemente personalista, é a outorga aos poderosos dos quais depende o seu funcionamento, de prebendas em trocas de apoios. Para baixo, o mecanismo principal que faz funcionar o sistema é o *clientelismo* (as prebendas são o primeiro degrau de uma série de hierarquias clientelísticas). Este sistema de trocas horizontais e verticais de bens que, para uma concepção mais racional e moderna da vida social e política são bens públicos, é contraditório com a vigência de um estado de direito, da cidadania e de toda a *accountability*".

Ressalta-se, assim, no modelo patrimonialista brasileiro, uma latitude de vínculos *clintelísticos* que vai além da situação de *privação estrutural* dos setores subalternos, em termos de bens e serviços para a sua reprodução e sobrevivência, para abarcar - na interação entre Estado/sociedade - tanto grupos subalternos melhor situados na escala social, como também as elites econômicas e intelectuais. Assim, conforme Nunes (1990, p.20), na análise do domínio patrimonialista, é preferível falar de uma *privação estrutural* de forma mais generalizada, envolvendo, por um lado, a *privação* dos particulares daquilo que constitui a coisa pública, como

marca distintiva do Estado e, paradoxalmente, a privatização dos critérios de distribuição dos bens e recursos públicos.

Nesse sentido, o modelo patrimonialista e oligárquico do caso brasileiro, representou uma verdadeira perversão com que assumiu a regulação do fundo público, especialmente nesses últimos cinquenta anos em que ele jogou um papel fundamental na reestruturação das relações de produção. É sabido que o *Welfare State*, como consequência das políticas originalmente anticíclicas de teoria keynesiana, constituiu-se no padrão de financiamento público da economia capitalista desenvolvida nas últimas cinco décadas. Conforme F. de Oliveira, essa regulação pode ser sintetizada:

"na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo toda a população por meios de gastos sociais"³⁵.
(1988, p.8) (grifos meus)

35 Segundo Francisco de Oliveira, tanto na organização da esfera pública, quanto na da democracia representativa, a função intermediadora do fundo público alterou as relações entre as classes e deu lugar à ampliação e fixação das funções das classes médias. A esse respeito ver Oliveira (1988).

Gerando um verdadeiro "Estado de Mal-Estar" (Ibid., 1988) - uma contrafação do processo de *Welfare State* ocorrido nos países capitalistas avançados, especialmente no que se refere ao financiamento da reprodução da força de trabalho -, o processo brasileiro foi caracterizado pelo fato de que o papel intermediador e regulador do fundo público foi realizado num contexto de eliminação da esfera pública e aprofundamento das práticas patrimonialistas que garantiram a sua "privatização". Processo esse viabilizado, sobretudo, pela ausência de *critérios universais e impessoais* nas formas de acesso aos bens e recursos públicos, como prática típica do estilo patrimonialista de gestão. O modelo patrimonialista de dominação encerra um sistema político frontalmente contrário às mediações institucionais, pois sem essas, como diz O'Donnell:

"evapora-se a dimensão que a supõe, da *accountability*, e não se avança na criação e fortalecimento das instituições que, ao estabelecer aquelas mediações, iriam liquidar o predomínio do estilo patrimonialista (...). Como resultado disso tudo, a distinção republicana entre o público e o privado (que como percebemos não depende só de virtudes pessoais, mas de instituições que a consagrem e resguardem) recua no horizonte. É desta maneira que o elitismo reproduz os seus correlatos: o *patrimonialismo* como estilo político predominante e o *clientelismo* como modo preponderante de vinculação com o setor popular; o espaço aberto para as mesmas práticas e ideologias populistas que a 'elite' tanto teme; o caráter 'subversivo' com que aparecem as demandas

populares carentes de mediações institucionais". (1988, p.81-82)

3.4.4 Patrimonialismo e a dualidade entre o país real e o país formal.

As questões colocadas acima apontam para os mecanismos de exclusão do setor popular na produção de um espaço público "descidadanizado" como marca acentuada de nossa história social e política. Mas evidenciam, também, exatamente as resultantes sócio-políticas daquelas características essenciais já apontadas pelos críticos "radical-democráticos" de nossas origens patrimonialistas, quais sejam, um sistema de dominação que articula e reproduz constantemente o *artificialismo das leis* e a *concepção tutelar do poder*, que acabam constituindo uma realidade de disjunção entre o *país real* e o *país formal* - a célebre esquizofrenia entre o social e o institucional que caracteriza a sociedade brasileira.

Como lembra Moisés (1990), essa cisão - já denunciada por Holanda em 1936 - teve como conseqüência o desenvolvimento de costumes políticos desligados da vida real do povo, produzindo instituições que funcionavam como um anexo da experiência concreta da população, mas não como a necessária mediação política de conflitos efetivos, como é próprio de um regime democrático³⁶.

36 Como bem aponta Moisés (1990), a disjuntiva entre a política e a vida social não foi diagnosticada, exclusivamente, pelos críticos radical-democráticos, como Holanda e Faoro, mas mesmo por autores que pertencem ao outro lado do espectro político. É o caso, por

O hábito de ver todas as iniciativas serem tomadas pelas elites dominantes, privilegiadamente situadas no interior do aparelho do Estado, desenvolveu na maioria do povo uma conduta política que leva a esperar tudo "de cima". Assim, o elitismo teria a sua contraface na indução da passividade, que, por sua vez, reforça o estatismo. O ciclo da dominação fecha-se sobre si mesmo: "espera-se tudo dos governos, a quem cabem todas as iniciativas, inclusive aquelas que se referem à própria regulação da ordem política" (Ibid., 17-18)³⁷.

O resultado desse tipo de modelo sócio-político é a edificação de uma ordem política apartada da experiência do povo e, freqüentemente, voltada contra os seus interesses fundamentais. Como já apontava Faoro (1958), a participação é substituída pelas mobilizações

exemplo, de Alberto Torres, cujas análises serviram de fundamento, muitas vezes, para a justificativa de posições elitistas e conservadoras. Ver a respeito Torres, 1974.

37 Daí a justificativa da primazia do Estado em face da sociedade civil, perspectiva que, como salienta Moisés (1990, p.16), justificou diferentes concepções que, desde as primeiras décadas deste século, entenderam que caberia ao gradativo fortalecimento do Estado o resgate das tarefas que a sociedade parece incapaz de realizar. No plano da cultura política, esse modelo parece ter produzido uma noção genérica, difusa, mas abrangente e consistente, que "supõe a oposição entre a sociedade como um ente amorfo, amebóide, disforme e caótico, e o Estado, como o princípio organizador, regulador e, principalmente, capaz de gerar a ordem necessária, não só a sobrevivência, mas ao desenvolvimento da sociedade" (Moisés, 1990). Ver também Lamounier, 1977.

como meros espetáculos³⁸. Parece evidente que, entre outras conseqüências, esse sistema político provoca um brutal distanciamento entre representantes e representados. Segundo Benevides (1991), uma das principais deficiências do sistema político brasileiro, é a total ausência de responsabilidade dos representantes perante o povo, devido ao fato de que a representação no Brasil tonou-se, na prática, uma espécie de "representação teatral do poder perante o povo", e não a "representação do povo perante o poder"³⁹.

A disjuntiva entre a política e a vida real do povo produz um resultado de forte *alienação política* como elemento da cultura política do país presente em parcelas significativas da população. Trata-se, como se vê, de um modelo de dominação onde os mecanismos e os processos de tomada de decisões públicas, apropriados pelas

38 Por outro lado, "na base da pirâmide (social), no outro extremo dos deuses olímpicos, o povo traça sua própria orientação, na expressão primária de anseios e esperanças, política que pode chamar-se (...) de a política da salvação. (...) As classes negativamente privilegiadas, com o entusiasmo orgiástico dos superticiosos, confundem o político com o traumaturgo, que transformará as pedras em pães, os pobres em ricos (...). Enquanto o estamento burocrático desenvolve a política que lhe legitima o mando, expandindo-se, nas crises, na revolução do alto, o golpe de Estado, o povo quer as revoluções salvadoras (...). As duas sociedades desconhecidas (...) navegam para portos antípodas" (Faoro, 1958, p.269). (grifos do autor).

39 Para uma ampla discussão a respeito da representação política no Brasil e sobre a importância da complementaridade entre a democracia representativa e a democracia direta, a partir dos novos instrumentos aprovados na Constituição de 1988, ver Benevides (1991).

oligarquias e tutelados pelos mecanismos de cooptação do sistema patrimonialista-burocrático, são percebidos socialmente como algo totalmente estranho e inacessível à experiência popular, inclusive porque, até recentemente, mesmo os setores populares mais organizados, compartilhavam daquele sentimento de "não ter posição reconhecida na comunidade cívica", conforme Bendix (1964) situou os trabalhadores europeus (ou cidadãos de segunda classe) do início do século. A política, vista como *coisa dos outros*, é levada às últimas conseqüências, dissipando-se, então, a idéia da *accountability* (O'Donnell, 1988; 1991) e/ou do *controle dos governantes por parte dos governados* (Moisés, 1990; Bobbio, 1986, 1992; Benevides, 1991), como princípio(s) basilar(es) da cidadania e da democracia. Trata-se de uma sociedade que se produz e reproduz de forma dual e, portanto, de forma radicalmente heterônoma, no sentido colocado por Castoriadis (1987).

Como analisa Da Matta (1994), a sociedade brasileira convive de forma ambígua com dois diferentes domínios éticos. Um deles é vinculado ao império das relações impessoais, da formalidade e das leis, o outro, é marcado pelo primado das relações pessoais, campo das relações familiares, da amizade, do clientelismo, da conciliação, da relação direta entre o líder populista e o povo - aliás, como não ver aqui também uma expressão da

cordialidade brasileira, funcionando como uma espécie de "fetiche da igualdade social", como argumenta Sales (1994)?

O resultado dessa dualidade de valores é singular: a sociedade brasileira é marcada pela recorrência do *jeitinho*, pela máxima que garante "aos amigos tudo e aos inimigos a lei". Conflitos esses que embora funcionais à reprodução da dominação (Moisés, 1990, p.15-18), perpassam toda a sociedade e não são privilégios dessa ou daquela classe social. Como analisa Daniel (1994), no Brasil, quando predominam as relações impessoais, os indivíduos, invariavelmente, são portadores de deveres, mas desprovidos de direitos, sendo "subcidadãos". Por oposição, sob a égide das relações pessoais, os indivíduos possuem todos os direitos e nenhum dever, ou seja, são "supercidadãos".

Pode-se, portanto, concordar com Daniel, no sentido de que a convivência dessas duas éticas configura a negação mesma da cidadania e gera uma interpenetração entre as esferas pública e privada que cria condições propícias para a tendência simultânea da *privatização do Estado* e a *estatização da sociedade* (Ibid., p.23-24).

3.5 Conclusão

As características autoritárias e excludentes do modelo de dominação patrimonialista-burocrático, representadas (a) pelos mecanismos de tutela e cooptação do Estado, (b) pela ausência de relações contratuais entre Estado e sociedade, (c) pela não diferenciação entre o "público" e o "privado" (d) e pela permanente dualidade entre o país real e o país formal, são elementos, entre outros, que produziram resultados bem conhecidos.

No plano da política, esse modelo expressou-se através da eliminação da esfera pública - como espaço de regulação dos conflitos sociais -, através da ausência de mediações institucionais e sociais e da ausência de um sistema político que funcionasse como representação de interesses. Fatores esses que concorreram, por um lado, para reforçar os processos de exclusão social e política dos setores populares das arenas decisórias do Estado e dos espaços públicos, sendo as suas demandas por políticas públicas incorporadas através de mecanismos *clientelistas* (e *assistencialistas*), e, por outro lado, para fortalecer as classes dominantes através de processos institucionais e/ou *extralegais* de *privatização* dos critérios de regulação e distribuição do fundo público.

Pode-se concluir, dessa forma, que a característica peculiar da sociedade brasileira é ter-se construído ao revés do imaginário igualitário fundado pela modernidade, onde a cidadania, como princípio republicano da coisa pública, nunca logrou instituir-se enquanto elemento mediador das relações Estado e sociedade nem estruturou inteiramente o imaginário coletivo, em detrimento das continuidades de um modelo de dominação e de um Estado, formados pela ordem patrimonialista e pelos padrões oligárquicos de gestão da coisa pública. A ordem patrimonialista-burocrática representa as raízes anti-republicanas e anti-democráticas da formação social e política no Brasil. Não por outro motivo, os modelos que, historicamente, foram designados para denotar a construção de nossa cidadania: *párias* (Paoli, 1992), *cidadania concedida* (Sales, 1994), ou *cidadania regulada* (Santos, 1987), são modelos que contêm uma contradição em si com o conceito de cidadania. São apenas sub-casos históricos que provam a nossa permanente *não-cidadania*.

Um modelo de dominação com forte influência da ordem patrimonialista apresenta uma intrínseca incapacidade para construir a institucionalidade democrática e, ao mesmo tempo, para impulsionar a modernização e democratização das relações sociais. A

cidadania é filha legítima da ordem racional-legal, que se instalou e se desenvolveu com o Estado moderno. Enquanto prevalecerem, na sociedade brasileira, os padrões herdados do modelo patrimonialista não serão criadas as condições estruturais para a efetiva emergência da cidadania no país. A superação dessa herança na gestão sócio-estatal, nas instituições da sociedade e na cultura do modelo de dominação legítima, é uma condição sócio-política de caráter estrutural, para viabilizar o surgimento e a consolidação dos princípios republicanos e democráticos que definem a cidadania.

CAPÍTULO 4

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA ANÁLISE EMPÍRICA

4.1 A hipótese de trabalho, procedimentos de verificação e seus indicadores.

Do que foi discutido acima pode-se concluir, sinteticamente, que a emergência da forma-cidadania no Brasil é dependente - entre outros importantes fatores - da instituição de novas relações institucionais e sociais que promovam o *deslocamento*, o *bloqueio*, e, no limite, a *substituição* das práticas patrimonialistas no exercício do poder. Essas relações dependem, entretanto, da criação de *esferas públicas* de mediação institucional e de regulação democrática da utilização do fundo público, regradas por critérios **impessoais** e **universais**, a fim de permitir que o "jogo" possa ser jogado com o reconhecimento e o fortalecimento dos setores populares, historicamente excluídos da arena decisória do Estado.

Isso supõe, por um lado, a constituição de sujeitos coletivos e de sólidas e autônomas instituições da "sociedade civil" e, por outro, modificações nos

padrões institucionais de gestão sócio-estatal. Trata-se, pois, de novas formas de institucionalização e de mediações sociais (O'Donnell, 1988, 1991) que possam criar uma situação onde instituições públicas, solidamente constituídas, coloquem contrapesos efetivos tanto aos abusos do Estado, como dos interesses privados, refazendo, por isso, as fronteiras usuais entre "público", "privado", e entre "Estado" e "sociedade" (Schwartzman, 1988).

A hipótese que guia o presente estudo é que o Orçamento Participativo representa um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania. Esse movimento se traduz por mudanças na forma de gestão sócio-estatal caracterizada por:

(1) Uma sistemática de consulta à população, significando o *outro* do contrato, com quem se *partilha* o poder de decisão sobre a utilização do fundo público, através da participação direta da população nas várias fases que compõem o orçamento do Município e a quem os governantes *prestam contas* de forma direta, previsível e sistemática;

2) Uma dinâmica institucional mediada por instâncias permanentes de participação comunitária no processo de alocação dos recursos públicos de

investimentos, os quais funcionam através de regras e critérios:

- **objetivos**: válidos mediante uma normatização conhecida e escrita (não ocultos ou subjetivos);

- **impessoais**: mediante regras que tornam previsíveis as ações do conjunto dos atores nas instâncias de participação e independentes da vontade pessoal ou da posição privilegiada de algum sujeito político no sistema de tomada de decisão e

- **universais**, significando validade idêntica para o conjunto dos indivíduos e atores participantes e para a totalidade das decisões sobre a alocação dos investimentos públicos municipais, que caminha em sentido contrário às decisões *ad hoc* (particularistas) da política governamental.

Obviamente, isso supõe o teste positivo da hipótese. Do ponto de vista lógico-formal, sua comprovação poderia dar-se, no entanto, pela via negativa ou pela via positiva. Ou seja, a ocorrência de alguns critérios previstos na hipótese acima determina que não deveriam estar ocorrendo os seus indicadores contrários, ou ainda uma situação intermediária, na qual poder-se-ia

constatar a presença simultânea dos indicadores positivos e negativos.

O estudo seguirá, entretanto, a orientação científica popperiana da *falsificabilidade* (Popper, 1982). Nesse caso, a teoria boa é aquela que restringe para tentar comprovar não o que afirma a existência da cidadania no processo do Orçamento Participativo, mas o que exclui a possibilidade de sua existência. Poderá ser constatada, no entanto, a existência simultânea de ambos os elementos, quais sejam: os elementos que obstaculizam a cidadania e os elementos que a promovam. Assim, na medida em que o Orçamento Participativo estiver instituindo condições para a cidadania, ele deve estar substituindo ou impedindo a ocorrência de procedimentos e práticas tipicamente patrimonialistas na interação entre governantes e governados, tais como: (a) a ausência de critérios impessoais e universais na gestão sócio-estatal; (b) a não diferenciação entre público e privado; (c) o clientelismo como forma de acesso aos recursos públicos; (d) a tutela e a cooptação pelo Estado que instaura relações não-contratuais e impede a instituição autônoma de atores sociais e de espaços públicos; (e) a dualidade entre os níveis institucional-legal e o social.

Como já foi alertado, a hipótese aventada no presente estudo é que diz respeito à relação estabelecida

entre o Orçamento Participativo e a cidadania, é *parcial*. Restringe-se somente aos aspectos contidos na dinâmica operacional introduzidos por essa inovação institucional, os quais poderão indicar, ou não, alterações no modo de dominação legítima, entendida aqui em sentido técnico weberiano. Trata-se de perceber as condições institucionais para a cidadania no processo de interação Estado/sociedade. Não serão analisados, portanto, aspectos ligados à formação dos agentes sociais da cidadania em sua organização e ação coletiva - vinculados à temática dos "movimentos populares urbanos" - embora sejam consideradas as avaliações do grupo participante sobre questões relevantes para a análise da hipótese.

Do ponto de vista lógico-formal três hipóteses podem ser aventadas como possíveis de ocorrer em relação ao Orçamento Participativo:

(A) Ele expressa uma continuidade de práticas patrimonialistas na gestão pública, sendo falsa, portanto, a hipótese de que o Orçamento Participativo é uma estratégia de promoção da cidadania;

(B) Ele está promovendo um certo *deslocamento*, ou *bloqueio* das práticas patrimonialistas, e caminha em direção à cidadania, mas verificam-se situações *híbridas*

ou que podem representar certas continuidades do modelo patrimonialista;

(C) Ele é uma forma de gestão pública que está promovendo uma *ruptura* com o padrão patrimonialista, através da substituição de suas práticas tradicionais, sendo, assim, verdadeira a hipótese que compreende a experiência como estratégia para a promoção da cidadania.

Para verificar a ocorrência dessas hipóteses é necessário, no entanto, um conjunto duplo de indicadores, tanto de expressões do patrimonialismo como da cidadania. O Orçamento Participativo será examinado, assim, através dos seguintes indicadores constantes da **Figura 1**.

4.2 Fontes e tipos de dados

A pesquisa empírica apóia-se na seguinte base de dados:

(1) Documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, contendo dados a respeito da história e dos procedimentos do Orçamento Participativo; documentos avaliatórios não oficiais de órgãos ou de integrantes do Governo Municipal sobre a experiência em curso; documentos divulgados pela Prefeitura às comunidades e seus representantes nas instâncias de participação;

Figura 1 - Quadro de indicadores de cidadania e patrimonialismo

CIDADANIA	PATRIMONIALISMO
<p>1 -critérios impessoais, objetivos e universais na distribuição dos recursos públicos.</p>	<p>1 -critérios pessoais e/ou particularistas na alocação dos recursos públicos.</p>
<p>2 - diferenciação entre o que é interesse público e o que é interesse privado e/ou pessoal.</p> <p>- diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada;</p>	<p>2 - utilização pessoal e/ou privada dos recursos públicos;</p> <p>- "troca de favores" ou barganha política com a utilização dos recursos públicos (clientelismo).</p>
<p>3 relações contratuais:</p> <p>-acesso universal às decisões;</p> <p>-transparência na gestão e prestação de contas(accountability)</p> <p>-mediações institucionais, controle e partilha do poder.</p>	<p>3 relações não contratuais:</p> <p>-acesso privilegiado às decisões;</p> <p>-intransparência;</p> <p>-ausência de mediações institucionais e do controle do poder;</p> <p>-tutela e cooptação por parte do Estado.</p>
<p>4 -coerência entre os níveis institucional-legal e o social;</p> <p>- equivalência entre as decisões públicas e a realidade social.</p>	<p>4 -dualidade entre os níveis institucional-legal e o social;</p> <p>-disparidade entre as decisões públicas e a realidade social.</p>

(2) Observação direta do pesquisador durante os sete anos de existência do Orçamento Participativo de Porto Alegre;

(3) Entrevistas qualitativas realizadas com lideranças comunitárias e outras pessoas integrantes do Orçamento Participativo nas diversas regiões da cidade;

(4) Entrevistas qualitativas realizadas com Vereadores da Câmara Municipal de Porto Alegre através da FASE/RS e do próprio pesquisador;

(5) Documentos (jornais, entrevistas, panfletos) de organizações não-governamentais que realizam assessoria aos movimentos populares, tais como FASE/RS, CIDADE e CAMP, bem como impressos (jornais e panfletos) de organizações comunitárias, a exemplo das Associações de Moradores e Conselhos Populares;

(6) Pesquisa quantitativa demonstrativa do perfil sócio-econômico e de algumas percepções avaliatórias da população envolvida no Orçamento Participativo. Os dados foram obtidos mediante um questionário, contendo perguntas fechadas e abertas, aplicado durante os meses de julho e agosto de 1995, ocasião em que se realizou a segunda rodada das

assembléias do Orçamento Participativo. Ao todo foram entrevistadas seiscentas e vinte e duas pessoas (622), representando cerca de 10,7% do total de participantes daquela rodada, distribuídas pelas dezesseis Regiões da cidade e pelas cinco Plenárias Temáticas. A margem de erro dos resultados é de 4%, sendo os entrevistados selecionados por procedimentos aleatórios. Ou seja, foi selecionada uma pessoa para cada cinco e/ou para cada dez pessoas presentes nas filas de inscrição em cada assembléia, com o objetivo de atingir uma amostragem de 10% dos presentes. Os sorteados que não possuíam instrução escolar participaram da pesquisa através das mesmas perguntas feitas oralmente por um entrevistador, que preencheu o questionário padrão.

Com esse Capítulo encerra-se a parte teórico-instrumental do estudo. A análise da experiência do Orçamento Participativo como objeto empírico do presente trabalho é o tema dos próximos Capítulos. Inicialmente são discutidos alguns elementos gerais sobre (a) a importância do orçamento público para a gestão sócio-estatal e (b) os marcos legais e a prática da orçamentação no Brasil. Em seguida serão apresentadas (c) a forma de funcionamento do Orçamento Participativo de Porto Alegre, (d) a sua evolução histórica e (e) o perfil sócio-econômico dos participantes desse processo em 1995.

CAPÍTULO 5

A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

O Orçamento Participativo promovido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre é uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos.

Instituído em 1989 pela Frente Popular¹ e ora consolidado numa dinâmica operacional específica, essa modalidade de gestão é resultante de um complexo cenário sócio-político local e da interação de múltiplas variáveis intervenientes na relação entre os governantes do Município (Executivo e Legislativo) e a população local, especialmente os atores dos chamados *movimentos comunitários*² de Porto Alegre.

1 A Frente Popular é uma coligação de partidos políticos de esquerda que vem governando o Município de Porto Alegre por duas gestões administrativas consecutivas (1989-92 e 1993-1996). Na primeira gestão a Frente Popular foi composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo ex-Partido Comunista Brasileiro (atual PPS). Na atual gestão (1993-96) a coligação eleitoral foi ampliada com as adesões do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Partido Verde (PV).

Antes, entretanto, de descrever a dinâmica de funcionamento dessa modalidade de participação, bem como abordar a sua evolução histórica, serão apresentadas duas questões necessárias para contextualizar a análise da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre: a importância do orçamento público para a gestão sócio-estatal e a prática da orçamentação no Brasil.

5.1 A importância do orçamento público.

A relevância da abertura de um processo de consulta à sociedade sobre o orçamento público, para além das instâncias de representação política do Estado, pode ser avaliada pela importância que a peça orçamentária tem para a gestão sócio-estatal. Desde o seu surgimento formal, em 1215 na Inglaterra, com o objetivo de limitar

2 Por "movimentos comunitários" designamos um amplo espectro de ativismo e associativismo local baseado fundamentalmente nas Associações de Moradores, mas não somente, abarcando também outras formas de ação coletiva organizadas por grupos específicos de interesse e de atuação basicamente territorial, tais como Clubes de Mães, etc. Para uma análise sobre a atuação desses movimentos em Porto Alegre no período anterior a 1989, ver especialmente Moura (1989) e Baierle (1993). Para uma discussão teórica nas ciências sociais que - conforme a teoria da ação coletiva -, discute a importância da diferenciação conceitual sociológica entre "movimentos sociais urbanos" e "movimentos reivindicativos de bens instrumentais" ver Azevedo & Prates (1991).

o poder discricionário do Rei de tributar³, o orçamento público, ao longo dos séculos, tornou-se o principal instrumento formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições do Estado. No fim do século passado o orçamento começou a deixar de ser apenas leis de impostos para transformar-se, pelo menos em tese, em plano de ação governamental (Nascimento, 1986, p.4).

As finalidades básicas do orçamento público modernamente estão resumidas tanto em ser um instrumento da programação de trabalho do governo como um todo e de cada um de seus órgãos em particular, como em possibilitar o controle das finanças públicas (Giacomoni, 1993). Assim, de um lado, o orçamento é parte do próprio planejamento governamental, pois detalha os objetivos, as metas e as realizações da administração, explicitando

3 O orçamento público surgiu e se desenvolveu umbilicalmente ligado às instituições representativas de governo, no âmbito das relações contratuais do pacto feudal. Segundo a literatura corrente o seu surgimento formal ter-se-ia dado em decorrência da Magna Carta outorgada pelo Rei João Sem Terra, que foi pressionado pelos barões para que o Conselho Comum fosse previamente consultado sobre o lançamento dos tributos. Mais tarde impôs-se, também, o controle das aplicações, uma vez que os órgãos de representação perceberam que autorizar a realização da receita pública não era garantia suficiente, pois o monarca poderia dar aos recursos destinação diferente daquela que justificou a cobrança do tributo. A partir da Revolução Industrial, o papel controlador dos órgãos de representação evoluiu para a doutrina da economia liberal que pregava o menor tamanho possível para o Estado e daí a idéia do Estado limitado. Considera-se que por volta de 1820 o orçamento inglês já possuía características formais plenamente desenvolvidas. Sobre a evolução histórica do orçamento ver Nascimento, 1986, p.3-4 e Giacomoni, 1993, p.71-75.

quanto custa para a sociedade esses serviços; de outro lado, o orçamento é o principal instrumento que pode possibilitar um determinado controle das atividades públicas, especialmente no que diz respeito às formas e a natureza da aplicação dos recursos obtidos junto à sociedade na forma de impostos, taxas, contribuições, etc. (Ibid., p.12).

O exposto acima leva a concluir que o orçamento é um instrumento de importância política fundamental para a gestão sócio-estatal. Ele sintetiza uma grande parte da normatização legal da cidadania, ou seja, dos direitos e deveres que nascem da reciprocidade e da interação entre governados e governantes e das relações institucionais constituídas entre os poderes representativos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Mais do que isso, ele expressa, em grande parte⁴, como se dá a produção do fundo público (via política tributária e de receitas) e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído mediante a política de despesas públicas. O orçamento público, por

4 Em relação à esfera municipal é importante ressaltar a existência de outros instrumentos reguladores da produção e distribuição da riqueza urbana. A Constituição de 1988 reforçou a autonomia relativa dos Municípios brasileiros no tocante às matérias sobre o ordenamento, a ocupação e o uso do solo urbano. Baseado no princípio da "função social da propriedade", previsto pela nova Constituição Federal, o movimento nacional pela Reforma Urbana têm centrado a sua luta para a implantação de uma série de instrumentos urbanísticos que buscam garantir o direito de todos ao acesso à cidade. Ver a respeito Silva, 1990 e Ribeiro & Santos, 1994.

isso, é considerado o núcleo duro do processo de planejamento governamental (Singer, 1989) e insere-se no campo das chamadas *decisões políticas fundamentais* (Loewenstein apud Benevides, 1991) da gestão estatal.

5.1.2 Marcos legais e institucionais do orçamento público e prática da orçamentação no Brasil.

O processo orçamentário no Brasil nas três instâncias da Federação (União, Estados e Municípios) compreende basicamente um ciclo de quatro fases: (1) elaboração da proposta orçamentária; (2) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (3) execução do orçamento; (4) controle da execução do orçamento. A elaboração do projeto de lei orçamentária anual é de competência do Poder Executivo que, no entanto, deve levar em consideração o plano plurianual, os planos setoriais e a lei de diretrizes orçamentárias, enviados previamente para apreciação do Legislativo. A fase de discussão, votação e aprovação da lei orçamentária ocorre fundamentalmente no Poder Legislativo que, com a nova Constituição Federal de 1988, reestabeleceu a competência de propor emendas de despesa (vedadas desde 1967), embora com limitações, uma vez que as emendas só podem ser apresentadas com a devida indicação dos recursos. A fase da execução orçamentária coincide com o período do exercício financeiro (1º de janeiro a 31 de dezembro) de cada ano. O controle e a avaliação geralmente desenvolve-

se de forma simultânea com a execução do orçamento, sendo que o controle compreende duas formas: (a) interno - realizado por setores do próprio Executivo; e (b) externo - de responsabilidade do Poder Legislativo auxiliado pelos Tribunais de Contas.

Os Governos Municipais - mesmo no âmbito da divisão de tarefas entre as esferas do Estado e em que pese existir uma padronização nacional na forma de organizar o orçamento público nos três níveis do Estado brasileiro⁵ - gozam de autonomia relativa enquanto central captadora e distribuidora do *bolo* de recursos produzido pela sociedade. Um dos aspectos dessa autonomia relativa diz respeito à receita municipal e ao ordenamento das despesas. A receita é dividida em receitas próprias e receitas oriundas das transferências das demais esferas do Estado (Federal e Estadual)⁶. Em relação às despesas, elas são classificadas basicamente em três grandes agregados conceituais: (a) despesas de

5 Através da Lei Federal 4320/64. Para uma revisão dos marcos jurídicos na história do orçamento público no Brasil, ver Giacomoni (1993).

6 Quanto às *receitas próprias*, além das taxas e tarifas cobradas pelos preços dos serviços prestados, existem os tributos: IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis); IVVC (Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis); e o ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza). As *transferências* advêm: da retenção do Imposto de Renda-IR de competência da União; de percentuais sobre o ITR (Imposto Territorial Rural); IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores); ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias); bem como de percentuais do Fundo de Participação dos Municípios-FPM.

pessoal; (b) despesas com o custeio dos serviços públicos, incluindo os gastos com a contratação dos serviços de terceiros; e (c) despesas com os investimentos em obras e equipamentos.

A autonomia relativa dos Executivos Municipais na alocação das despesas ocorre principalmente através da *escolha das prioridades no item de investimentos* (nos recursos previstos para a realização de obras e compra de equipamentos para o Município), bem como através dos gastos com a *manutenção dos serviços*. É que a classificação de contas orçamentárias no Brasil determina um orçamento que é, ao mesmo tempo, analítico e sintético. Analítico quando discrimina a despesa segundo o objeto imediato do gasto: pessoal, material de consumo, remuneração de serviços pessoais, encargos, etc. Sintético, na sua programação por atividades e projetos que são aprovados sem explicitação das obras e serviços, constituindo-se, em geral, numa autorização de teto de despesas. É nesse sentido que, com exceção das obras de maior porte (que necessitam de estudo de custos e fontes de recursos), as demais realizações não são registradas no orçamento, para serem decididas durante a própria execução orçamentária. O Executivo fica, assim, com uma razoável margem de manobra, uma vez que não é obrigado a submeter-se à discussão e possíveis alterações do

Legislativo (Giacomoni, 1993, p.56-62)⁷. Em sendo assim, é na fase de *execução orçamentária* que se processa uma grande parte do *jogo político* onde são tomadas as decisões reais do Executivo em termos de programação e atividades⁸.

Tecnicamente, a elaboração dos orçamentos no Brasil geralmente é realizada através do método *incrementalista formalista*. Segundo esse procedimento usual da administração pública brasileira o orçamento previsto para o ano seguinte é o orçamento do ano anterior, projetadas as variáveis de ordem econômica e financeira (Wildavsky apud Giacomoni, 1993, p.59), sendo que raramente o orçamento público está conectado a algum

7 É nesse sentido que não há *usurpação* ou mesmo *sobreposição* da participação comunitária na definição dos investimentos públicos, em relação às competências do Legislativo Municipal, uma vez que *legalmente e tradicionalmente*, os investimentos nunca foram discutidos em seu detalhe pela Câmara de Vereadores. A esse respeito o estudo de Giacomoni (1993) sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre foi esclarecedor. O problema da participação direta da população na definição dos investimentos do orçamento municipal é, portanto, de ordem política e diz respeito às possíveis alterações nas práticas políticas tradicionais do Legislativo Municipal, aspecto esse que será comentado mais adiante.

8 Esta flexibilidade, como foi ressaltado, ocorre principalmente no item investimentos, uma vez que, em geral, as despesas orçamentárias encontram-se comprometidos pela existência de normas constitucionais que vinculam obrigatoriamente um determinado percentual da despesa orçamentária do Município (assim como da esfera Estadual e Federal) a serviços básicos, como educação e saúde. A Lei Orgânica de Porto Alegre, por exemplo, fixa 13% da receita de impostos para aplicação na área de saúde e 30% da despesa para a educação. A nova Constituição Federal de 1988 estabeleceu um teto máximo para o gasto de pessoal da União, Estados e Municípios, de 65% das respectivas receitas correntes (Cf. artigo 38, Disposições Constitucionais Transitórias - Constituição Federal).

processo de planejamento governamental mais amplo ou próximo do formato de "orçamento-programa".

A prática da orçamentação no Brasil, entretanto, mostra que historicamente⁹ esse instrumento, fundamental para a gestão sócio-estatal, nunca foi levado devidamente a sério no cumprimento de suas finalidades básicas. Ao contrário, o orçamento público - e talvez não poderia ser diferente - é um reflexo fiel das práticas que presidem o modelo patrimonialista de gestão do Estado brasileiro. Ele representa: (a) tanto uma peça de ficção - em mais uma demonstração da permanente dualidade entre o país *formal* e o país *real*¹⁰ -; (b) como um privilegiado *instrumento de acesso clientelístico aos recursos públicos*, que ocorre na forma de "barganha", caracterizando a troca de favores entre os poderes do Estado, como na distribuição dos recursos públicos pelas instâncias governamentais, mediante critérios

9 A história do orçamento público no Brasil começa formalmente com a Constituição Imperial de 1824. Essa, em seu artigo 172, determinava que o orçamento fosse anualmente apresentado à Câmara dos Deputados, junto com o balanço geral do Tesouro do ano encerrado. No entanto, considera-se que o primeiro orçamento brasileiro foi baixado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1829, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831 (Giacomoni, 1992) e (Nascimento, 1986).

10 Segundo Boiteux: "O orçamento no Brasil transformou-se num livro de sonhos. A fantasia que vai vestir, mais tarde, prateleiras e arquivos de planos e projetos teoricamente realizáveis, mas que não são implementados, é tecida com uma linha distorcida que se inicia na própria elaboração do orçamento". BOITEUX, C.H. "O orçamento do Brasil virou uma fantasia de planos e projetos teoricamente realizáveis". apud Nascimento, 1986, p.3

particularistas, isto é, que obedecem aos interesses pessoais e/ou aos privados.

Os fatos que vieram a público em 1993 caracterizando o que ficou conhecido como a "máfia do orçamento" (trata-se do escândalo em que se envolveu a Comissão Mista do Congresso Nacional que analisa o orçamento da União)¹¹ foram antecipados há três décadas pela avaliação do clientelismo feita, surpreendentemente, por um deputado do antigo PSD paraibano:

"não é mistério para nenhum de nós que parcela ponderável da representação desta casa [...], mantém suas posições à custa da política de clientela, isto é, à custa daquela política que se faz em duas faixas: a faixa do emprego, dos favores pessoais, e a faixa de verbas que não têm primeira essencialidade no elenco dos problemas nacionais, mas têm primeira essencialidade diante do quadro municipal, e às vezes distrital, que vai decidir a sorte do Deputado, do Senador, do Vereador ou do Governador [...]. O orçamento, via de regra, é retrato de corpo inteiro dessa política de

11 A proposta orçamentária da União para 1993 recebeu mais de 72 mil emendas dos Deputados e foi amplamente noticiado pela imprensa a alocação de recursos para entidades "fantasmas". Segundo o relatório da CPI do Orçamento, o desvio de verbas sociais chegou a 64% (Cf. matéria do *Jornal Zero Hora*, 18/01/94, p. 15 e Editorial do *Jornal Correio do Povo* de 03/07/93). A respeito do clientelismo exercido através do orçamento da União ver "Orçamento revela vícios do Congresso. Parlamentar é despachante", *Folha de São Paulo*, 11/11/94, Especial A-4, e "Orçamento, a mais rica das 'caixas-pretas". *Jornal do Brasil*, p.8, 24/10/93 (ver Apêndice). A crise de 1993 vem provocando algumas mudanças na sistemática de elaboração do orçamento da União no Congresso Nacional, sem, no entanto, alterar estruturalmente a lógica fragmentada que o preside e sem promover a democratização desse instrumento fundamental.

clientela, que nos transforma em despachantes de luxo" (José Joffily, Anais da Câmara dos Deputados, 29 out./1961 (grifos meus)¹².

Ao mesmo tempo, no âmbito da administração pública brasileira, o processo de elaboração e execução dos orçamentos nos Executivos é caracterizado pelo controle quase absoluto dos seus procedimentos pela tecnoburocracia e pela verticalização na forma de organização do Estado. Os dados são de domínio exclusivo do reduzido número de técnicos dos órgãos administrativos responsáveis, e/ou da cúpula política governamental - no caso dos Governos Municipais, do Prefeito que, não raras vezes, sequer consulta as demais instâncias da própria Administração Municipal durante o processo de elaboração orçamentária¹³.

Devido ao generalizado desconhecimento sobre o que é e como funciona o orçamento - inclusive nos meios políticos e administrativos de ambas as esferas do Legislativo e do Executivo -, comumente ele é designado

12 A citação foi retirada de Benevides, 1991, p.29-30.

13 O roteiro verificado pelo estudo de Santos (1994) para a elaboração do orçamento em Municípios da baixada fluminense pode ser generalizado nesse sentido: (a) a coordenação do processo de elaboração é de responsabilidade de uma secretaria, dependendo da prefeitura, que tem um papel centralizador; (b) as secretarias são consultadas através de memorandos para realizarem a previsão dos seus custos; (c) juntamente com a Secretaria de Fazenda (quando não é ela própria quem coordena o processo) é feita a previsão da arrecadação; (d) a Secretaria responsável pelo orçamento decide a destinação das verbas; (e) o Prefeito aprova o projeto orçamentário e, nos casos de conflitos por verbas, decide as prioridades e os cortes no orçamento.

como a *caixa preta* das administrações públicas, numa analogia que denota a ausência de transparência e a impossibilidade de acesso a esse instrumento por parte daqueles que não têm o privilégio da intimidade com o poder e/ou não são "entendidos" no assunto. É por esta razão que um processo como o do Orçamento Participativo, ao tentar alterar essas práticas, não poderia deixar de se constituir numa importante inovação na gestão pública, só possível dentro de um contexto político específico como o que presidiu à ascensão da Administração Popular em Porto Alegre.

5.2 A dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo: estrutura, processo e método de distribuição dos recursos de investimentos.

5.2.1 Atores e estrutura da participação

O Orçamento Participativo está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária que se desenvolve através de dois princípios básicos:

(a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento e;

(b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do Município.

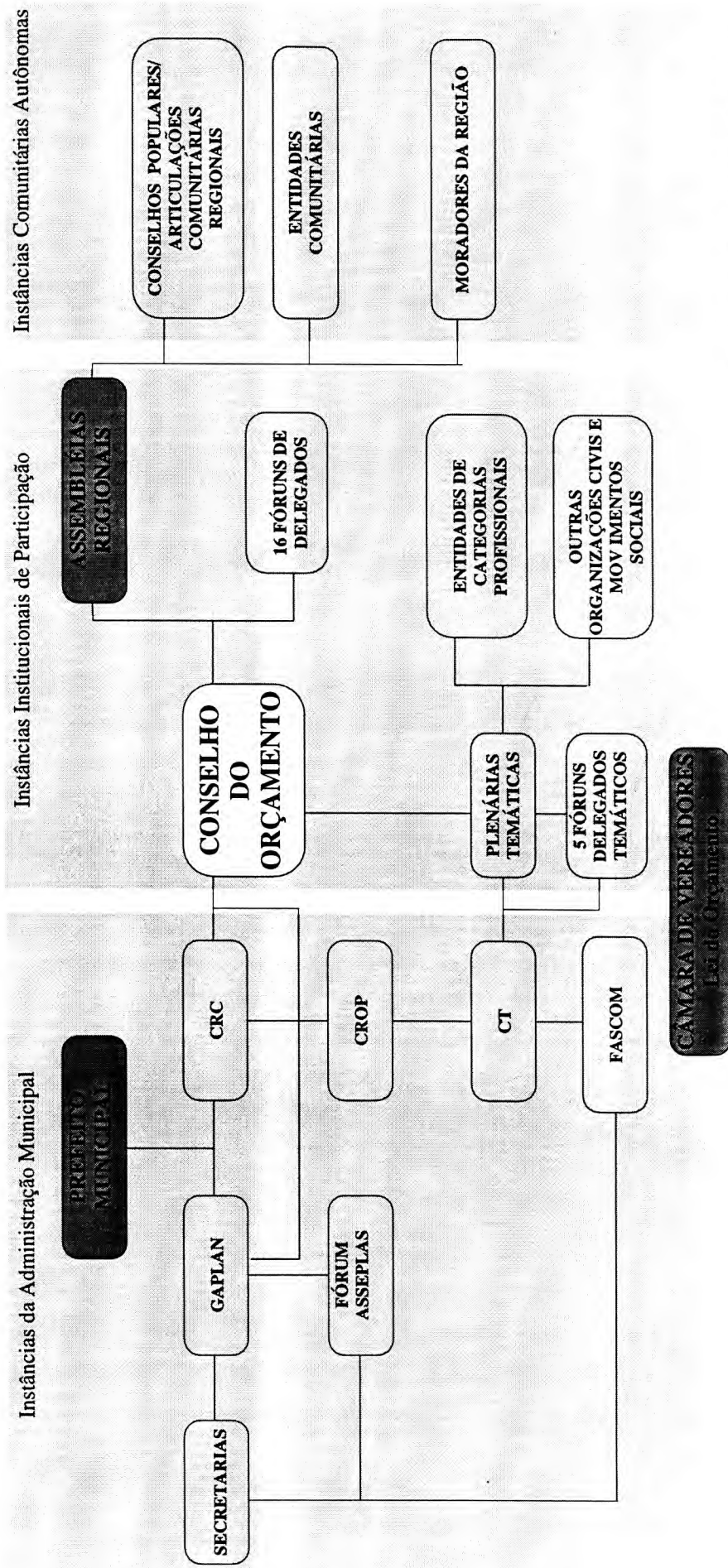
A **Figura 2** apresenta esquematicamente a estrutura básica do Orçamento Participativo.

A estrutura do Orçamento Participativo é formada basicamente por três tipos de instâncias que realizam o processo de mediação entre o Executivo Municipal e a "sociedade civil":

(a) unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores. São eles: GAPLAN (Gabinete de Planejamento), CRC (Coordenação de Relações com as Comunidades), Fórum das Assessorias de Planejamento (Asseplas), Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e os Coordenadores Temáticos (CTs). Um quadro detalhado das atribuições e composição de cada um desses órgãos pode ser acompanhado através da **Figura 3**.

(b) instâncias comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal, formadas, principalmente por organizações de base regional na cidade, que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões da cidade. Por serem

Figura 2 - ORGANOGRAMA - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



FONTE: GAPLAN E CRC/PMPA

LEGENDA : GAPLAN - Gabinete De Planejamento
 ASSEPLAS - Assessorias de Planejamento
 CRC - Coordenação de Relações com a Comunidade
 CROP - Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo
 CT - Coordenadores Temáticos
 FASCOM - Fórum dos Assessores Comunitários

Figura 3 - Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Unidades e Instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo.

	GAPLAN Gabinete de Planejamento	FÓRUM DAS ASSEPLAS Assessorias de Planejamento	CRC Coordenação das Relações com a Comunidade	FASCOM Fórum das Assessorias Comunitárias	CROPs Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo	CTs Coordenadores Temáticos
Data de Criação	1990 (informal) 1994 (formalização)	1990 (informal)	1981. Em 1989 vincula-se ao Gabinete do Prefeito	1990	1992	1994
Participantes	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de planejamento das secretarias e órgãos	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários da CRC e secretarias	Assessores da CRC e/ou secretarias
Atribuições	* Coordenação do planejamento estratégico * Gerencia a execução do Plano de Investimentos (PI) * Coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte	* Discute os procedimentos técnico- administrativos para a elaboração do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão	* Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais * Coordena as reuniões da 1ª- e 2ª- rodadas do Orçamento Participativo *Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo	* Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível o trabalho das várias secretarias	* Subordinados ao CRC * Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento Participativo	* Cada uma das cinco temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias
Periodicidade	Permanente	Reuniões esporádicas	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
Coordenação	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação da CRC	Indicação da CRC

Fonte: GAPLAN E CRC/PMPA E ANDREATTA (1995)

instâncias autônomas que dependem, portanto, do nível de organização dos moradores de cada região, esse tipo de organização popular não existe em todas as regiões do Orçamento Participativo. Além disso elas possuem diferentes formatos e níveis de organização, funcionamento e participação, conforme a tradição da atuação dos moradores da região. São os chamados Conselhos Populares, União de Vilas ou Articulações Regionais.

c) instâncias institucionais permanentes de participação comunitária, com funções que ensejam uma dinâmica de *co-gestão* dos recursos públicos e de *prestação de contas* do Executivo às comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias, bem como sobre os procedimentos concernentes à dinâmica do Orçamento Participativo. Essas instâncias são: Conselho do Plano de Governo e Orçamento (chamado de Conselho do Orçamento Participativo = COP), Assembleias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento. Maiores detalhes sobre a composição e atribuições dessas instâncias podem ser verificadas na **Figura 4**.

Figura 4 - Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Instâncias Institucionais de Participação Comunitária no Orçamento Participativo.

	Assembléias Regionais	Fórum Regional do Orçamento	Conselho do Plano de Governo e Orçamento	Plenárias Temáticas	Fórum Temático do Orçamento
Data da Criação	1989	1991	1990	1994	1995
Participantes	<ul style="list-style-type: none"> * Moradores da Região * Conselhos Populares * Entidades Comunitárias 	<ul style="list-style-type: none"> * Delegados eleitos em cada uma das 16 regiões em que a cidade foi dividida 	<ul style="list-style-type: none"> * 1 do CRC * 1 do GAPLAN * 32 Conselheiros (com 32 suplentes) eleitos em cada região da cidade * 10 Conselheiros (com 10 suplentes) eleitos na Plenárias Temáticas * Repr. da UAMPA * Repr. do SIMPA 	<ul style="list-style-type: none"> * Entidades de categorias profissionais (sindicatos, empresários, organizações não-governamentais, movimentos ecológicos, étnicos, etc.) * Movimentos estudantis * Moradores da cidade 	<ul style="list-style-type: none"> * Delegados eleitos em cada uma das 5 Plenárias Temáticas
Duração do Mandato		Um ano	Um ano		Um ano
Atribuições	Recolher demandas e priorizar conforme critérios anualmente rediscutidos	<ul style="list-style-type: none"> * Fiscalização e apoio aos representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP) * Atuação regional e municipal * Fiscalização das ações da Prefeitura na sua região 	<ul style="list-style-type: none"> * Discutir proposta orçamentária do Governo e alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> * Discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais e obras para toda a cidade, para orientar a discussão no Conselho do Orçamento Participativo (COP) 	<ul style="list-style-type: none"> * Fiscalização e apoio aos representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP) * Atuação regional e municipal * Fiscalização das ações da Prefeitura
Periodicidade	2 Rodadas por ano	Variável	Semanal	Variável	Variável
Coordenação	CRC+Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias+COP+GAPLAN	Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos de governo agendados	<ul style="list-style-type: none"> * Comissão paritária (CRC, GAPLAN, e 2 Conselheiros) * CRC preside as reuniões 	CRC+GAPLAN+Secretarias e membros escolhidos nas plenárias	Coordenadores Temáticos e/ou entidades e delegados

Fonte: CRC e GAPLAN/PMPA e Andreatta (1995)

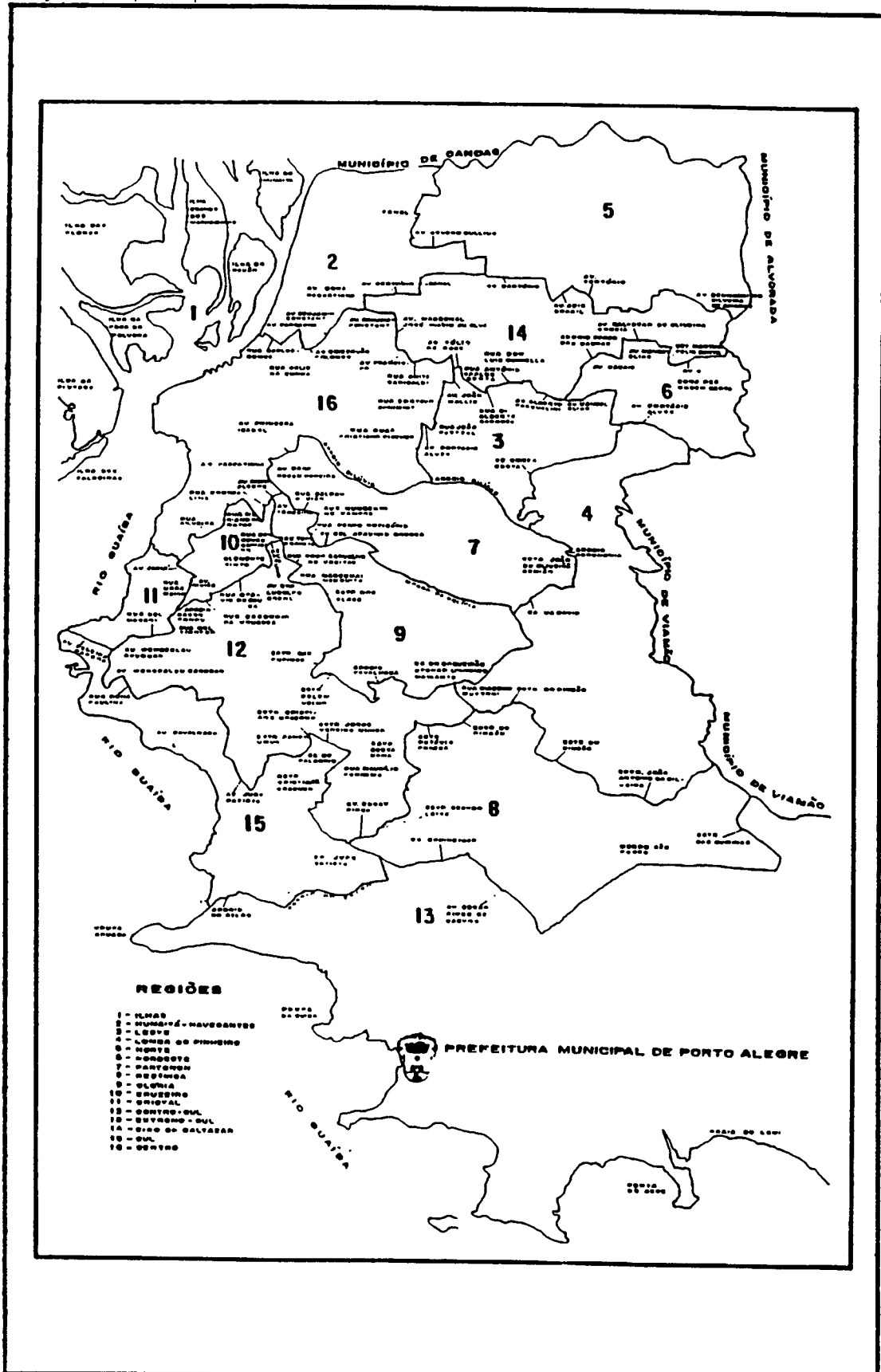
5.2.2 O processo da participação

O processo da participação pode ser sintetizado nos seguintes passos e momentos fundamentais:

Primeiro momento: A cidade é dividida em dezesseis regiões, onde ocorrem as Assembléias Regionais, e são formados cinco espaços de discussão temática do orçamento que, por sua vez, realizam as chamadas Plenárias Temáticas. Conforme será comentado no ponto seguinte do presente Capítulo, a evolução da regionalização do Orçamento Participativo se deu mediante critérios sócio-espaciais e de acordo com a tradição de organização dos movimentos de moradores na cidade (ver **Figura 5**). A abertura de espaços temáticos para a discussão do orçamento municipal é mais recente (1994). São eles: (1) Transporte e Circulação; (2) Educação, Lazer e Cultura; (3) Saúde e Assistência Social; (4) Desenvolvimento Econômico e Tributação; (5) Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano.

Segundo momento: Anualmente são realizadas duas rodadas de Assembléias Regionais e Temáticas, abertas à participação individual de qualquer morador da cidade e às representações das instituições civis. As assembléias contam com a presença dos representantes do Executivo (Prefeito e Secretários de Órgãos Municipais) e são

Figura 5. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Fac-símile da divisão regional do orçamento participativo.



Fonte: CRC/PMPA

coordenadas por integrantes da Administração Municipal (CRC e GAPLAN) assim como por representantes comunitários (membros do Conselho do Orçamento Participativo e representantes dos Conselhos Populares, ou outras entidades comunitárias quando aqueles não existem na região);

Antes das assembléias anuais, ocorrem reuniões preparatórias dos moradores que são realizadas geralmente durante o mês de março e organizadas mediante uma dinâmica autônoma, isto é, sem a coordenação da Prefeitura Municipal. Essas reuniões preparatórias objetivam dar início ao levantamento das demandas e reivindicações dos moradores individualmente, das instituições comunitárias de base e/ou grupos organizados que atuam em cada região ou temática, assim como dão início às articulações das comunidades para a escolha dos seus representantes. Nas regiões ou temáticas mais organizadas, os moradores também utilizam esses momentos para realizar uma avaliação da experiência do ano anterior e para dar início à mobilização das comunidades, tendo em vista a primeira assembléia anual do Orçamento Participativo.

A primeira rodada de assembléias, que se realiza nos meses de março e abril, tem os seguintes objetivos e pautas:

- Prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente;

- Avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo;

- Primeiras eleições para os Fóruns de Delegados, mediante o critério de um delegado para cada vinte pessoas presentes na assembléia. Os demais delegados ao Fórum de Delegados da Região ou da Temática, são escolhidos, como será visto, no momento seguinte do processo.

Entre a primeira e a segunda rodada de assembléias oficiais, de março a junho, ocorrem as chamadas reuniões preparatórias "intermediárias", que também são organizadas pela própria população nas regiões e temáticas, embora contem com o acompanhamento de um representante do Executivo. Nesses encontros as demandas aprovadas em cada entidade ou grupo organizado (ex: Associação de Moradores, Clubes de Mães, Centros Esportivos ou Culturais, Cooperativas Habitacionais, Sindicatos, Organizações Não-governamentais, etc.) são hierarquizadas pelos participantes em termos de

prioridades, através de processos de negociação e votação. As regiões mais organizadas possuem uma "microrregionalização" interna para efeitos de escolha de suas prioridades. A seguir essas listas de prioridades são trazidas para defesa em reuniões de toda a região ou plenária temática.

Nessas reuniões intermediárias cada região ou temática escolhe três prioridades setoriais por ordem de importância (p.ex: 1ª - saneamento, 2ª - pavimentação e 3ª - saúde) (Cf. pode ser visto na **Figura 6**), assim como são hierarquizadas as obras propostas pelos moradores em cada um dos setores temáticos (p.ex: setor de saneamento básico - esgoto cloacal: 1º - Vila Esmeralda, 2º - Vila Triângulo, 3º - Vila Pinhal, etc.). A lista das prioridades setoriais e da hierarquia de obras em cada setor de investimento é encaminhada ao Executivo. Ainda nesse momento, são escolhidos os demais delegados ao Fórum de Delegados de cada região ou temática. Esses representantes são escolhidos através de um critério padronizado de um delegado para cada dez pessoas presentes no maior encontro realizado pela região ou temática.

A *segunda rodada* de Assembléias Regionais e Temáticas realizadas nos meses de junho e julho é organizada da seguinte maneira:

Figura 6. Fac-símile do quadro de prioridades indicadas pelas regiões do orçamento participativo para o ano de 1992. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS.

<u>MICRORREGIÃO</u>	<u>POP. CAR.</u>	<u>NOTA</u>	<u>POP. TOT.</u>	<u>NOTA</u>	<u>PRIORIDADE</u>
1) ILHAS	11.856	2	15.255	1	1) PAVIMENTAÇÃO 2) SANEAMENTO 3) CAIS
2) HUMAITÁ-NAVEGANTES	10.508	2	68.637	2	1) SANEAMENTO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) SAÚDE
3) LESTE	46.016	4	110.553	3	1) PAVIMENTAÇÃO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) ABERTURA DE RUAS
4) LOMBA DO PINHEIRO	32.176	4	40.220	1	1) SANEAMENTO 2) EDUCAÇÃO 3) REG. FUNDIÁRIA
5) NORTE	84.176	4	124.383	3	1) SANEAMENTO 2) PAVIMENTAÇÃO 3) REG. FUNDIÁRIA
6) NORDESTE	27.028	3	26.618	1	1) SANEAMENTO 2) PAVIMENTAÇÃO 3) EDUCAÇÃO
7) PARTENON	60.106	4	62.200	2	1) PAVIMENTAÇÃO 2) SANEAMENTO 3) REG. FUNDIÁRIA
8) RESTINGA	18.386	3	41.218	1	1) PAVIMENTAÇÃO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) SANEAMENTO
9) GLÓRIA	33.434	4	61.497	2	1) PAVIMENTAÇÃO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) SANEAMENTO
10) CRUZEIRO	61.734	4	86.866	2	1) REG. FUNDIÁRIA 2) SANEAMENTO 3) PAVIMENTAÇÃO
11) CRISTAL	2.180	1	17.673	1	1) PAVIMENTAÇÃO 2) SANEAMENTO 3) REG. FUNDIÁRIA
12) CENTRO-SUL	31.364	4	81.758	2	1) SANEAMENTO 2) PAVIMENTAÇÃO 3) REG. FUNDIÁRIA
13) EXTREMO SUL	18.688	3	30.720	1	1) SANEAMENTO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) PAVIMENTAÇÃO
14) EIXO DA BALTAZAR	11.637	2	109.902	3	1) SANEAMENTO 2) PAVIMENTAÇÃO 3) PRAÇAS E ÁREAS LAZER E I
15) ZONA SUL	2.484	1	41.590	1	1) SANEAMENTO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) PAVIMENTAÇÃO
16) CENTRO	4.141	1	339.424	1	1) REG. FUNDIÁRIA 2) SANEAMENTO 3) DESCENTRALIZAÇÃO CULTUR

Fonte: GAPLAN/PMPA

- O Executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração da peça orçamentária do próximo ano, bem como apresenta a proposta de *critérios* para a distribuição dos recursos de investimentos;

- Os representantes comunitários apresentam para a assembléia dos moradores e para o Executivo as demandas prioritizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões ou temáticas;

- São eleitos os representantes ao Conselho do Orçamento Participativo, através da escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região e temática.

Terceiro momento: Formam-se as instâncias institucionais de participação comunitária: o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados (dezesesseis regionais e cinco temáticos).

O Conselho é a principal instância participativa. Nele os representantes comunitários tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades das regiões e das temáticas. São nas sessões do Conselho, realizadas ao longo de todo o

segundo semestre - em dias e horários fixos da semana - que se processam as mediações institucionais visando às principais decisões do Orçamento Participativo (o detalhamento sobre atribuições e normas de funcionamento do Conselho podem ser vistos na **Figura 7**).

Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas amplas que possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Esses Fóruns objetivam ampliar o envolvimento das bases comunitárias em relação ao processo do Orçamento Participativo, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.

A eleição dos membros dessas duas instâncias acima ocorre através da apresentação de chapas, sendo os representantes eleitos proporcionalmente à votação recebida por cada uma das chapas apresentadas. As votações são abertas à participação de todos os moradores, sendo credenciados os maiores de dezesseis anos. Não há indicação de representantes por entidades e o mandato dos representantes e delegados é revogável pela Assembléia da Região ou da Plenária Temática.

Figura 7 - Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Atribuições e Normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo (COP). 1995.

Atribuições	Propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do poder Público Municipal
Composição	* 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 16 regiões administrativas * 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 5 Plenárias Temáticas * 1 representante e 1 suplente do Sindicato dos Municípios de P.A. * 1 representante e 1 suplente da União das Associações de Moradores de P.A. * 1 representante da CRC * 1 representante do GAPLAN
Mandato	Um ano, podendo haver uma reeleição consecutiva
Competência	*Opinar e posicionar-se sobre a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias * Opinar e posicionar-se sobre a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal * Opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal * Opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo * Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos * Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários * Decidir, com o Executivo, sobre metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo * Opinar sobre investimentos priorizados pelo Executivo * Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo
Votações	Aprovação por maioria simples. Decisões são encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, retornam ao COP para nova apreciação. Rejeição do veto por decisão mínima de 2/3 dos conselheiros - com apreciação e decisão final do Prefeito Municipal
Organização interna	Uma coordenação, uma secretaria executiva e conselheiros
Reuniões	Mínimo uma por semana
Reuniões dos conselheiros com delegados	Mínimo uma por mês, para informar o processo de discussão no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito
Atribuições dos delegados	Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP * Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras * Compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações etc. * Deliberar, em conjunto com representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos * Discutir e propor sobre a LDO e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual * Deliberar, com os conselheiros, sobre modificações no processo do Orçamento Participativo

Fonte: Regimento Interno do COP/ CRC/PMPA

Quarto momento: Com a posse dos novos conselheiros e delegados, nos meses de julho e agosto, inicia-se a fase de detalhamento na confecção da peça orçamentária.

Enquanto o Executivo realiza, durante o mês de agosto, um trabalho interno de compatibilização entre as demandas dos moradores e as chamadas "demandas institucionais" (as propostas dos Órgãos Municipais), e elabora a proposta orçamentária em seus grandes agregados econômicos (receitas e despesas), o Conselho do Orçamento discute os *critérios* para a distribuição dos recursos de investimentos, define o calendário de reuniões e o seu Regimento Interno.

Os trabalhos no Conselho do Orçamento compreendem basicamente duas fases:

(a) discussão dos itens de receita e despesa (que não contêm a especificação das obras) até o envio do Projeto de Lei Orçamentário à Câmara de Vereadores (30 de setembro);

(b) elaboração do Plano de Investimentos, que consta de uma lista detalhada de obras e atividades priorizadas pelo Conselho do Orçamento.

O Conselho do Orçamento, ao mesmo tempo em que acompanha os debates do projeto orçamentário no Legislativo, até a sua aprovação em 30 de novembro, realiza sessões entre os meses de setembro a dezembro, a fim de dar detalhamento às obras e projetos de investimentos. A discussão dos investimentos está delimitada pela previsão de receitas gerais e de despesas com a folha de pessoal e demais custeios estimadas pelo Executivo, incluindo-se a previsão das despesas compulsórias e gastos fixados por lei, a exemplo dos percentuais previstos constitucionalmente para as áreas da educação e da saúde (Cf. a Lei Orgânica Municipal).

O Executivo participa da definição dos investimentos através do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e da presença dos Órgãos Municipais nas sessões do Conselho, propondo obras e projetos de interesse global, de abrangência multirregional ou mesmo obras as quais o Governo Municipal, mediante uma avaliação técnica, julgue necessárias para uma determinada região da cidade. O Conselho discute o montante total dos recursos para investimentos do orçamento municipal. Não existe um limite prévio fixado pelo Executivo na discussão desse tipo de recursos. O Plano de Investimentos, nesse sentido, é composto por obras e ações oriundas dos pleitos das Regiões ou Temáticas e obras e atividades que visam atingir diversas regiões ou

mesmo "toda a cidade". Na etapa final do processo, o Plano de Investimentos aprovado recebe uma publicação especial e constitui-se no documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas que o Executivo realiza nas instâncias do Orçamento Participativo (Cf. Figura 8).

5.3 A distribuição dos recursos de investimentos: processo decisório, método e critérios.

A distribuição dos recursos de investimentos obedece a um método processual de planejamento participativo que inicia com a indicação das prioridades pelas instâncias Regionais ou Temáticas e culmina com a aprovação, pelo Conselho do Orçamento, de um Plano de Investimentos detalhando obras e atividades discriminadas por setor de investimento, por região e para toda a cidade.

Como foi visto anteriormente, o método de distribuição dos recursos - precedido de uma hierarquização das demandas de cada região ou temática - é o seguinte: Inicialmente as regiões e temáticas definem as três prioridades setoriais, às quais orientam a elaboração da proposta orçamentária no que tange à alocação dos recursos de investimentos. Uma ilustração deste processo para o ano de 1992 foi apresentado anteriormente na Figura 6.

Figura 8. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Fac-símile do Plano de Investimentos para a região do Partenon no ano de 1993

RELAÇÃO DOS PROJETOS DE INVESTIMENTOS E ATIVIDADES POR MICRORREGIÃO

7 ● PARTENON - GRANDE SÃO JOSÉ

Orgão	Demanda	Descrição da Demanda	Valor	Observ.
-------	---------	----------------------	-------	---------

SANEAMENTO BÁSICO

DEP	932762	Execução de rede pluvial na Rua Pereira Ibiapina	180.691	
DEP	932815	Extensão de rede pluvial na Rua Humberto de Campos	178.647	
DEP	932818	Coletor de fundos na Rua Dona Firmina	92.268	
DEP	932820	Coletor de fundos na Rua Jonathas Borges Fortes até Bernardo Guimarães	2.998.710	
DMAE	931804	Esgoto cloacal na Rua Santa Maria - Vila São José	607.345	

REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA

SPM	931822	Regularização fundiaria da Vila Sudeste	49.901	Custeio
SPM	931826	Regularização da ocupação da Vidal de Negreiros com Ernesto Araújo no Morro da Cruz	108.145	Custeio
SPM	932944	Regularização fundiaria do Campo da Tuca	0	Custeio

PAVIMENTAÇÃO COMUNITARIA

SMOV	930675	Pavimentação da R.Silvio Romero - Vl. Maria da Conceição - 80 mts	239.127	
SMOV	930670	Pavimentação R.Ari Tarragô parte baixa entre Rócio e Silvado - 400m	919.835	
SMOV	931830	Pavimentação Rua Frei Germano - Vila São José - 500 metros	1.019.176	
SMOV	931831	Pavimentação Rua Clarinda Bueno Antunes - 145 metros	358.691	
SMOV	931832	Pavimentação da Rua Salzeira - Vila São Miguel - 350 metros	964.969	

ORGANIZAÇÃO DA CIDADE

SMAM	931866	Urbanização da Praça da Salzeira fim da linha Alameda	284.493	
SMAM	930939	Complementação do projeto e verba para Darcy Azambuja, urbanização e inclusão de quadra de tênis	284.493	
SMC	932149	Continuação do projeto Muamba Popular do Carnaval	0	Custeio

5.3.1 Critérios para distribuição dos investimentos

Definidas as prioridades das diferentes regiões a distribuição dos investimentos entre elas decorre da aplicação de **critérios objetivos** definidos pelo Conselho do Orçamento. Estes critérios são:

(1) A **carência do serviço ou infra-estrutura urbana**, conforme dados fornecidos pela Prefeitura e avaliação conjunta entre essa e os representantes comunitários;

(2) **População em áreas de carência máxima**, conforme uma estimativa do número de habitantes nas vilas que não possuem níveis mínimos de infra-estrutura e serviços urbanos¹⁴;

14 Esse critério seria excluído pelo Conselho do Orçamento para efeitos da distribuição dos recursos de investimentos para o ano de 1996. Os demais critérios permaneceram idênticos. Segundo interpretação do Conselho do Orçamento, além das dificuldades permanentes em calcular o número de habitantes das áreas de carência em cada região, estaria ocorrendo uma certa duplicidade dos efeitos desse critério sobre o critério de "carência em infra-estrutura e serviços". É interessante perceber, no entanto, até que ponto a exclusão desse critério no cálculo da distribuição dos recursos, não traz algum tipo de prejuízo à lógica de "justiça distributiva", a qual o Orçamento Participativo pretende ser um instrumento, pois, conforme o peso atribuído a esse critério, alteram-se os resultados finais da distribuição dos recursos entre as regiões. Essa hipótese, no entanto, tem apenas um caráter especulativo, uma vez que o estudo do Orçamento Participativo de 1996, extrapolaria o marco temporal da presente dissertação.

(3) População total da região do Orçamento Participativo;

(4) Prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

A cada critério são atribuídas notas, conforme mostra a **Figura 10** mais adiante. Essas variam de 1 a 4 de modo diretamente proporcional:

(1) à população residente na região ou área de carência em questão, conforme dados oficiais da Prefeitura complementados por dados fornecidos pela própria população. Assim, quanto maior é a população total da região ou a população residente nas áreas de carência, maior é a nota atribuída ao critério;

(2) ao grau de carência que a região apresenta no item de investimento em questão. No caso da pavimentação, por exemplo, a classificação é apresentada em percentuais calculados com base em dados da Prefeitura, conforme mostra a **Figura 9** para 1992. Uma carência de 25% indica que, do total de ruas existentes em determinada região, 25% necessitam de pavimentação. Da mesma forma que o critério anterior, as notas indicam que quanto maior for a carência da região no item de

Figura 9. Fac-símile dos cálculos da carência em pavimentação para o ano de 1992. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

MALHA VIARIA DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

REGIÕES	TOTAL DE VIAS	PAVIMENTADAS	NÃO PAVIMENTADAS	CARÊNCIAS
1 ILHAS	15.310m	2.730m	12.580m	82,17%
2 HUMAITA	109.539m	99.442m	10.097m	9,22%
3 LESTE	141.550m	114.290m	27.260m	19,28%
4 LOMBA PINHEIRO	89.810m	24.025m	65.785m	73,23%
5 NORTE	109.950m	101.750m	8.200m	7,46%
6 NORDESTE	65.300m	37.720m	27.580m	43,00%
7 PARTENON	137.980m	99.455m	38.525m	27,92%
8 RESTINGA	82.459m	59.859m	22.600m	27,41%
9 GLÓRIA	78.225m	37.285m	40.940m	52,34%
10 CRUZEIRO	56.950m	41.130m	15.820m	27,78%
11 CRISTAL	32.310m	25.690m	6.620m	20,49%
12 CENTRO SUL	82.459m	59.859m	22.600m	27,41%
13 EXTREMO SUL	183.290m	27.945m	155.345m	84,75%
14 EIXO BALTAZAR	219.880m	209.440m	10.440m	4,75%
15 SUL	137.255m	110.740m	26.515m	19,32%
16 CENTRO	348.675m	344.885m	3.790m	1,09%
TOTAIS	1.890.942m	1.396.245m	494.697m	

investimentos em questão, maior será a nota que ela receberá nesse critério.

(3) ao grau de prioridade atribuído ao item de investimentos escolhidos em cada região (conforme o exemplo mostrado na Figura 6). Quanto mais prioritária for a demanda setorial indicada pela região, maior será a sua nota naquele setor de investimentos em questão.

A cada um dos critérios é, além disso, atribuído um peso numa escala de 1 a 3, diretamente proporcional à importância que é atribuída pelo Conselho do Orçamento ao critério em questão. Assim, por exemplo, o critério de "carência do serviço ou infra-estrutura urbana" tem recebido sempre o peso máximo, numa expressão da vontade de praticar a justiça distributiva do qual o Orçamento Participativo se propõe a ser um instrumento efetivo.

Por último, a nota que cada região do orçamento recebeu na classificação de cada critério é multiplicada por esse peso do critério, obtendo-se, assim, para cada região, uma pontuação que determina o percentual de recursos que ela receberá em cada item de investimento. A Figura 10, a seguir, ilustra todo este procedimento

Figura 10 - Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Orçamento Participativo. Quadro demonstrativo de critérios e notas para distribuição dos investimentos no orçamento de 1992.

CARÊNCIA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA	PESO 3
Até 25%	Nota 1
de 26% a 50%	Nota 2
de 51% a 75%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4
POPULAÇÃO EM ÁREAS DE CARÊNCIA MÁXIMA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA	PESO 2
De 4.999 habitantes	Nota 1
De 5.000 a 14.999	Nota 2
De 15.000 a 29.999	Nota 3
Acima de 30.000	Nota 4
POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO	PESO 1
Até 4.999 habitantes	Nota 1
De 50.000 a 99.999 habitantes	Nota 2
De 100.000 a 199.999 habitantes	Nota 3
Acima de 200.000	Nota 4
PRIORIDADE DA REGIÃO	PESO 2
Da Quarta prioridade em diante	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Fonte: GAPLAN

para o orçamento de 1992.¹⁵ A **Figura 11** apresenta o fac-símile da aplicação do método, por região, no caso específico dos investimentos em pavimentação para aquele mesmo ano. A **Figura 12**, no final desse Capítulo, apresenta os principais momentos do ciclo anual do Orçamento Participativo.

Um exemplo concreto do resultado final de todo este procedimento pode ser visto no caso dos investimentos em pavimentação de vias para a Região Nordeste. Para o orçamento de 1992 foram alocados recursos equivalentes a 21.000 metros de pavimentação de vias públicas. A região Nordeste, segundo os critérios de distribuição dos investimentos, obteve uma pontuação de 19 pontos, correspondendo a 6,35% do total de pontos somados pelas 16 regiões no setor de pavimentação; ou seja: 1.334 dos 21.000 metros programados. Esse percentual obtido é extraído do montante de recursos reservados no orçamento para a pavimentação de vias. Os valores destinados à região Nordeste são transformados em obras de pavimentação de vias, de acordo com a hierarquia de ruas definida pela comunidade da região. No caso da

15 Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Gabinete de Planejamento e Coordenação de Relações com a Comunidade. *Orçamento Participativo 1992: Modificações na metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos*. Porto Alegre, s.d. 4p.

Figura 11. Fac-símile da aplicação do método de distribuição dos investimentos em pavimentação para o ano de 1992. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - ADMINISTRAÇÃO POPULAR - Gabinete de Planejamento (GAPLAN)

PLANTILHA 1 Cálculo da Pontuação Total da Microrregião no Setor Pavimentação

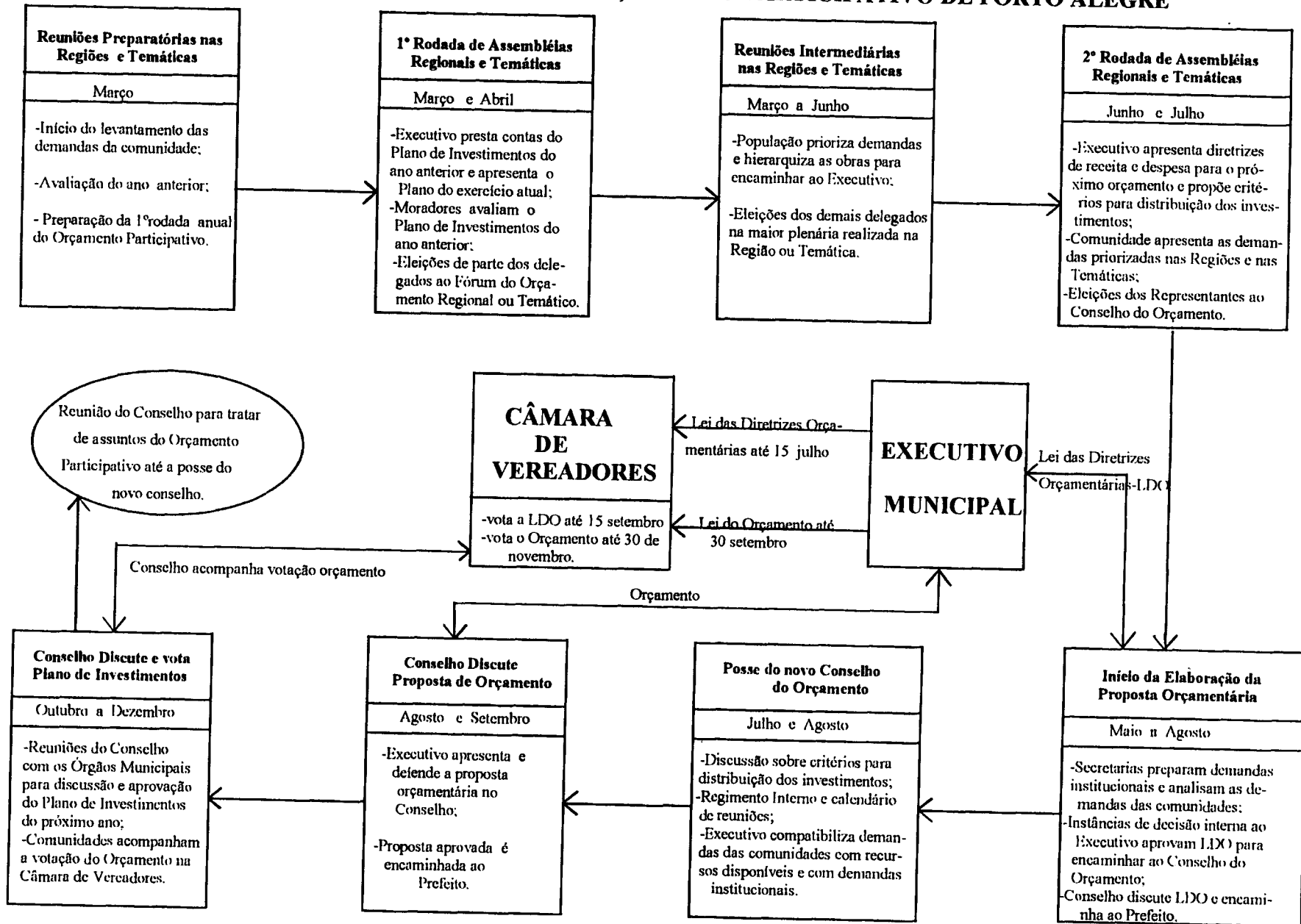
MICRORREGIÃO	CRITÉRIOS												TOTAL DOS RECURSOS		
	CARENCIA			POPULAÇÃO CARENTE			POPULAÇÃO TOTAL			PRIORIDADE DA REGIÃO			COMROMETIMENTOS	DISPONÍVEL P/ INVESTIMENTOS	
	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	Total	PONTUAÇÃO TOTAL	21.000 metros	
1) Ilhas	3	4	12	2	2	4	1	1	1	2	4	8	25	8,36	1.755,85
2) Humaitã-Navegantes	3	1	3	2	2	4	1	2	2	2	1	2	11	3,68	772,58
3) Zona Leste	3	2	6	2	4	8	1	3	3	2	4	8	25	8,36	1.755,85
4) Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	4	8	1	1	1	2	1	2	20	6,69	1.404,68
5) Zona Norte	3	1	3	2	4	8	1	3	3	2	3	6	20	6,69	1.404,68
6) Nordeste	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	3	6	19	6,35	1.334,45
7) Partenon	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	4	8	27	9,03	1.896,32
8) Restinga	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	4	8	21	7,02	1.474,92
9) Glória	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	4	8	24	8,03	1.685,62
0) Cruzeiro	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	2	4	20	6,69	1.404,68
1) Cristal	3	0	0	2	1	2	1	1	1	2	4	8	11	3,68	772,58
2) Centro-Sul	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	3	6	25	8,36	1.755,85
3) Extremo-Sul	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	2	4	17	5,69	1.193,98
4) Eixo da Baltazar	3	0	0	2	2	4	1	3	3	2	3	6	13	4,35	913,04
5) Sul	3	2	6	2	1	2	1	1	1	2	2	4	13	4,35	913,04
6) Centro	3	0	0	2	1	2	1	4	4	2	1	2	8	2,68	561,97
														100,00	21.000,00 m

Instruções para preenchimento da Planilha:
 - SECRETARIA - Preencher somente a coluna de "CARENCIA" atribuindo "Nota" a cada Microrregião conforme Critério do caderno de Metodologia.
 GAPLAN - Preencher as colunas "POPULAÇÃO CARENTE", "POPULAÇÃO TOTAL" e "PRIORIDADE DA REGIÃO" conforme Critérios do caderno de Metodologia.
 Total = Peso X Nota (calculado para cada Critério) Pontuação Total = \sum Total (somatório dos Totais de cada Critério)
 GAPLAN-CF 001/92 V1

lo Quadro 1 e devolver ao GAPLAN a Pontuação Total da Planilha 1 e efetuar o Valor à distribuir.
 Valor à distr. = $\frac{\text{Pontuação Total}}{100} \times \text{Disponível}$

Fonte: GAPLAN/PMPA

Figura 12 - CICLO ANUAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE



região Nordeste, os dados foram os seguintes¹⁶:

Percentual aplicado: 6,35%

Total a distribuir: 1.334 m

Ruas classificadas para 1992:

01. AV DEZ DE MAIO

Trecho: continuação da

Rua Sebastião Barreto.....1.000 m

02. RUA "K" DA VILA SAFIRA NOVA

Trecho: a partir da R. Moçambique.....300 m

TOTAL DESTINADO:.....1.300 m

SALDO.....34 m

5.4 Breve história sobre a evolução do Orçamento Participativo.

Para fins de sistematização, o Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser reconstituído através de *quatro fases* ou momentos mais importantes em sua trajetória histórica¹⁷. Essas fases são distinguidas

16 Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Distribuição de Investimentos 1992. Projeto Pavimentação Comunitária. Programa de Melhoramentos Urbanos. Secretaria Municipal de Obras. s.d. 18p.

17 Para uma descrição detalhada da história do Orçamento Participativo de Porto Alegre ver Fedozzi, 1992; 1994a e 1995b. Também ver o documento PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Coordenação de Relações Comunitárias (CRC). "Processo de Avaliação

basicamente conforme a evolução de três critérios técnico-políticos do planejamento participativo: (a) quanto às modificações na estrutura do Orçamento Participativo, no que diz respeito às instâncias da participação e à dinâmica de tomada de decisão sobre os recursos públicos; (b) quanto às modificações na metodologia de distribuição dos recursos para investimentos entre as regiões e (c) quanto aos níveis quantitativos da participação dos moradores e aos estágios diversos de interação política, principalmente entre os atores comunitários e o Executivo, assim como destes com o Legislativo Municipal.

De acordo com esses critérios, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, pode ser caracterizado através das seguintes fases:

(a) **A primeira fase** (1989/90) distingue-se pela inexperiência dos novos dirigentes do Executivo e dos movimentos comunitários em promover a participação institucionalizada, pela frustração dos moradores em função da ausência de resultados materiais em termos de serviços urbanos e pela conseqüente crise na interação política entre os atores comunitários e o Executivo. Situação essa que se refletiu na diminuição da

participação popular verificada, sobretudo, no segundo ano de gestão da Administração Municipal;

(b) Num **segundo momento** (1990/91), ocorrem modificações internas na gestão do planejamento municipal e a montagem de uma estrutura facilitadora da participação comunitária. Essas, juntamente com a recuperação da situação financeira do município, possibilitaram a retomada do processo participativo e a criação de instâncias institucionais permanentes de participação comunitária;

(c) Na **terceira fase** (1991/92) consolida-se a dinâmica da participação comunitária e o método para a escolha das prioridades dos recursos orçamentários, verificando-se um significativo crescimento quantitativo da participação comunitária (a **Tabela A** demonstra a evolução do número de participantes por ano);

(d) A **última fase** (1993/95), iniciada com a segunda gestão da Frente Popular, caracteriza-se por modificações na estrutura e no processo do Orçamento Participativo, as quais, não obstante tenham ampliado a participação e enriquecido o processo, trouxeram novas complexidades em sua dinâmica de funcionamento.

Tabela A - Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Evolução por ano da presença comunitária no Orçamento Participativo.

ANO	ENTIDADES	PARTICIPANTES*
1989	250	780
1990	467	976
1991	503	3.694
1992	572	7.610
1993	614	10.735
1994	***	11.247**
1995	***	14.267**

Fonte: CRC/PMPA

* Participantes na 1ª- e 2ª- rodadas de assembléias regionais.

** Participantes na 1ª- e 2ª- rodadas de assembléias regionais e temáticas.

*** A introdução de reuniões preparatórias às assembléias tornou imprecisos os dados quanto ao número de entidades.

A seguir serão examinadas mais detalhadamente cada uma dessas etapas do Orçamento Participativo.

1. Na primeira etapa (1989-90), a discussão do orçamento público frustrou as enormes expectativas dos moradores em alcançar resultados em bens e serviços urbanos. A interação entre o Executivo e os movimentos comunitários foi marcada por intensos conflitos e embates.

Além da inexperiência dos atores sociais - os novos dirigentes do Executivo e os movimentos comunitários - para implantação de processos participativos institucionalizados, revelaram-se as limitações das culturas políticas hegemônicas em ambos os atores, frente a essa nova realidade institucional. Pelo lado do Executivo tratava-se da noção político-ideológica da *dualidade de poderes*, cujo símbolo maior era a figura dos "Conselhos Populares" defendidos pelo Partido dos Trabalhadores¹⁸. Por outro lado, pesou o caráter

18 A noção da *dualidade de poderes* é utilizada aqui para designar uma afinidade político-ideológica com a concepção marxista desenvolvida especialmente em Lenin e Trostky durante o processo revolucionário russo do início do século. As transformações socialistas supunham a destruição do Estado "burguês" e da "democracia burguesa" e sua substituição por outro Estado "proletário" que instauraria a "democracia socialista". No caso do processo revolucionário russo, os soviets (conselhos) representavam o duplo poder em relação ao Governo Provisório (Estado da burguesia) e uma nova forma de Estado socialista. Visão essa universalizada pelo processo de "bolchevização" do movimento comunista internacional. A literatura sobre os Conselhos Operários ou sobre os Soviets é bastante ampla assim como os seus enfoques teóricos. Para

majoritariamente "reivindicativo" dos agentes comunitários. Formados num contexto histórico que não os reconhecia enquanto sujeitos e interlocutores legítimos diante da gestão pública, esses movimentos estavam habituados ou às táticas de confronto com o Estado, ou às formas que privilegiavam o bom trânsito pessoal dos dirigentes comunitários com o poder público, como forma de conquistar bens e serviços urbanos¹⁹. Os movimentos de moradores foram confrontados, assim, como uma nova realidade política municipal que lhes exigia ir além do protesto e da reivindicação por bens físicos e territoriais frente ao Estado, para colocar-se como atores da mediação institucional necessária no processo de definição das políticas públicas do Município.

uma discussão crítica da noção da "dualidade de poderes" e uma reflexão sobre as contribuições diferenciadas de Gramsci e Poulantzas no interior do marxismo, ver Coutinho (1987). Para uma síntese histórica e conceitual dos Conselhos Operários ver Bobbio et. alii (1993, p.235-9). No Brasil, a noção dos "Conselhos Populares" como "duplo poder", é amplamente reconhecida na elaboração teórico-política dos movimentos populares urbanos de ação direta e difundida, especialmente a partir da década de 80, na plataforma política do Partido dos Trabalhadores, refletindo-se essencialmente numa postura anti-institucional. Ver a esse respeito Doimo (1994); Gohn (1991) e Ganzeli (1995).

19 O presente estudo leva em conta a discussão que se processa nas ciências sociais - juntamente com os balanços sobre a produção literária acerca dos movimentos sociais no país - sobre a necessária diferenciação sociológica entre os conceitos de "movimentos sociais urbanos" e os "movimentos reivindicativos de bens instrumentais". Azevedo & Prates (1991), por exemplo, realizam uma crítica a tendência dominante no estudo dos movimentos sociais urbanos na décadas de 70 e 80, em colocar a ação coletiva ou associativa que possui um caráter diverso, sob o mesmo rótulo de "movimentos sociais".

Inicialmente, a discussão do orçamento de Porto Alegre, foi deflagrada pelo Executivo de forma experimental e processou-se na forma de consultas à população através de reuniões realizadas em cinco regiões da cidade durante o mês de agosto de 1989. Com isso, iniciava-se, assim, uma outra regionalização, diversa da proposta pelo Plano Diretor aprovado em 1979, o qual, baseado exclusivamente em parâmetros técnicos, tinha dividido a cidade em quatro regiões iguais. Nessas primeiras reuniões do Orçamento Participativo de 1989, abertas a todos os cidadãos, foram indicados representantes dos moradores, os quais formaram uma comissão para acompanhar a elaboração do orçamento junto à Secretaria de Planejamento Municipal (SPM). O estímulo do Executivo à indicação das demandas por parte das comunidades, no entanto, deu-se sem a proposição de um método que viabilizasse o planejamento participativo, o que dificultou a escolha de prioridades orçamentárias diante de demandas por serviços urbanos represadas durante décadas de desenvolvimento urbano excludente.

Nessa primeira etapa, a discussão pública do orçamento foi ainda condicionada pela aguda crise financeira da Administração Municipal, o que praticamente impediu a realização de investimentos durante todo o primeiro ano da gestão. O resultado dessa primeira tentativa de discussão pública do orçamento foi a

elaboração de um "Plano de Obras" ficcionista que, naturalmente, não foi cumprido pelo Executivo, gerando fortes conflitos, protestos e, em consequência, descrença da população quanto à eficácia do novo modelo proposto para a definição do orçamento. Essa situação se refletiu no ano seguinte na diminuição do número de participantes.

2. Pode-se considerar que a segunda fase do Orçamento Participativo (1990-1991) começou a ser gestada ainda no início do segundo ano da Administração Popular, quando ocorreram significativas mudanças político-administrativas internas ao Executivo. Essas mudanças somadas à superação da crise financeira da Administração Municipal, permitiram encaminhar o processo de discussão do orçamento público de forma diferenciada a partir de 1990.

Os efeitos combinados da reforma tributária local e da desconcentração dos recursos promovidos pela nova Constituição Federal de 1988 criaram condições²⁰ para que o Município retomasse a sua capacidade de investimentos públicos (Cf. mostra a **Tabela B**). Ao mesmo tempo, o forte conflito interno ao Executivo, que marcara a fase inicial da gestão da Administração Popular, entre

20 Para uma análise dos efeitos das reformas tributárias da União e do Município de Porto Alegre, ver Cassel & Verle In: Horn, 1993, p. 27-47.

Tabela B - Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Proporção dos Investimentos na Despesa Total da Administração Centralizada (1989-92).

Ano	Proporção dos Investimentos (%)
1989	3,2
1990	10,0
1991	16,3
1992	17,0
1993	9,76
1994	15,0
1995	13,4

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal da Fazenda. Dado referente ao orçamento.

o corpo político e o setor técnico do planejamento urbano, o qual até então acumulava as funções de gestão orçamentária e gestão do planejamento urbano (Plano Diretor), foi resolvido, neste segundo período, em favor da introdução de concepções de planejamento estratégico²¹, trazendo alterações organizacionais significativas a partir de então. A coordenação do processo do Orçamento Participativo ficou a cargo da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) e do GAPLAN (Gabinete de Planejamento), órgão esse recém criado para gerenciar o Plano de Governo e coordenar o orçamento do Município. Essas estruturas, vinculadas ao Gabinete do Prefeito e ligadas às secretarias e órgãos municipais por redes horizontais, criaram novas condições político-administrativas no Executivo para encaminhar o processo de discussão pública do orçamento municipal.

21 A fonte teórica da crítica ao planejamento tecnocrático, nesse caso, esteve baseada nas reflexões de Matus (1989) sobre a experiência do governo popular de Salvador Allende no Chile (1970-73). Matus afirma em suas obras que a planificação normativa (tecnocrática) é um enfoque em que a definição dos objetivos, atividades e recursos não surgem da dimensão real do comportamento social e da análise das forças envolvidas no planejamento, mas a partir da superposição de normas técnicas que se originam de diferentes vertentes do pensamento econômico-administrativo. O planejamento estratégico, ao contrário, em vez de guiar-se por normas ideais, onde o sujeito do planejamento está fora da realidade planejada, propõe um sistema de planejamento que interage dialeticamente com as contínuas mudanças da realidade social. O ator que planeja está dentro da realidade e reconhece o planejamento político como sistemática que precede e preside a ação. Para uma discussão teórica sobre o assunto ver Matus (1989) e Rivera (1989). Para uma análise do caso citado sobre Porto Alegre ver Lima (1993) e Fedozzi (1995a, p.42-48).

Nessa etapa, verifica-se, ainda, na interação entre o Executivo e os representantes dos moradores, o início da montagem de um arranjo institucional específico de participação comunitária para a discussão do orçamento, que seria paulatinamente aperfeiçoado em cada ano. Assim, discutiu-se com os representantes comunitários a implantação de uma nova divisão regional da cidade que - mediante critérios sócio-espaciais e conforme a tradição territorial das organizações sociais e comunitárias - ampliou para dezesseis o número de regiões.

Na discussão do orçamento para 1991, também foi introduzida, pela primeira vez, uma *metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos* entre as regiões da cidade e para a escolha das prioridades orçamentárias. Optou-se nesse momento e conforme critérios discutidos com os representantes comunitários, por uma política de "concentração de 70% dos recursos para investimentos", distribuídos em cinco regiões da cidade consideradas prioritárias, sendo que os demais 30% dos recursos foram designados para as demais regiões. Essa metodologia baseou-se na introdução de *critérios objetivos* para a escolha das regiões prioritárias que receberam os 70% dos recursos para investimentos. Os critérios foram: (1) mobilização popular da região; (2) importância da região para o desenvolvimento urbano da

cidade; (3) carência da região em infra-estrutura urbana e serviços e; (4) população em áreas de carência máxima.

Ao mesmo tempo, ocorreram avanços na instituição de instâncias representativas dos moradores para a discussão específica do orçamento. A "comissão de representantes comunitários" que iniciara o processo de participação deu lugar a duas importantes estruturas decisórias, ainda que informalmente: o Conselho do Orçamento e do Plano de Governo, composto por representantes eleitos nas Assembléias Regionais, e o Fórum de Delegados, o qual reunia os delegados eleitos em todas as regiões, escolhidos de acordo com critérios padronizados que correspondiam ao número de participantes em cada uma das Assembléias Regionais.

Nesse segundo momento da história do Orçamento Participativo ocorreu uma importante mudança na orientação política do processo. A prática encontrada para viabilizar o caminho da participação indicava a passagem da política referenciada na concepção da *dualidade de poderes* - a delegação (doação?) de poder decisório sobre o orçamento e sobre as políticas públicas aos Conselhos Populares - para formatos institucionais de participação e decisão ligados à Administração Municipal. Essa transição, entretanto, não significou o abandono, por parte do Executivo e de setores dos movimentos

populares de Porto Alegre, da política de fortalecimento e reconhecimento dos Conselhos Populares, compreendidos enquanto *instâncias regionais e autônomas do Estado*²², conforme iria reconhecer a própria Lei Orgânica Municipal em 1990.

3. A terceira fase do Orçamento Participativo abarca cronologicamente a discussão dos orçamentos de 1992 e 1993. Nesse período: (a) tornam-se nítidos o tipo de estrutura e de dinâmica processual que vinham sendo construídos nas duas primeiras experiências de discussão do orçamento; (b) ocorre uma efetiva retomada da participação popular, com o aumento da credibilidade das comunidades no processo, devido principalmente aos investimentos em bens e serviços urbanos que tinham passado a ocorrer desde 1990, mas, sobretudo, desde 1991; e (c) ocorrem novas modificações, aperfeiçoando a metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos.

22 A primeira gestão da Frente Popular herdou uma "Lei dos Conselhos Populares" (Lei 195/88) aprovada no último dia do governo anterior do Partido Democrático Trabalhista (PDT), à qual a gestão de Olívio Dutra (PT) era frontalmente contrária. A lei confundia conceitualmente as instâncias autônomas da comunidade (como os Conselhos Populares que já existiam em algumas regiões da cidade), com as instâncias de participação na Administração Pública, a exemplo dos Conselhos Municipais. Essa lei foi superada pela Lei Orgânica Municipal de 1990, que em seus Artigos 101 e 102 reconheceu o caráter diferenciado dos referidos conselhos participativos. A análise do tema dos Conselhos Populares durante a gestão do PDT se encontra em Moura (1989) e Baierle (1993). Sobre a Lei dos Conselhos Populares durante a gestão da Frente Popular ver Fedozzi (1995a).

Quanto a esse último aspecto adotou-se, em lugar da "concentração dos investimentos" em regiões consideradas prioritárias - como acontecera na experiência anterior -, uma sistemática de escolha das prioridades por setor de investimentos (p. ex: saneamento, pavimentação, etc.) distribuídos em todas as regiões da cidade. Ocorre que a fórmula anterior gerou descontentamento nas demais onze regiões que ficaram com apenas 30% dos investimentos no orçamento do ano de 1991. Assim, para o orçamento de 1992, o Executivo aceitou a proposta do Conselho para a alteração da metodologia, adotando-se, em lugar da "concentração em áreas de carência máxima", a distribuição dos recursos por setor de investimentos. A opção do Conselho do Orçamento, no entanto, foi de manter a utilização de *critérios objetivos* que passaram a ser utilizados para a distribuição dos recursos entre todas as regiões.

Além disso, a nova metodologia abandonou dois critérios utilizados anteriormente - "mobilização popular da região" e "importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade" - e, além de manter os demais critérios, "carência do serviço ou infra-estrutura da região" e "população nas áreas de carência", adotou dois novos critérios: "prioridade de investimento escolhido pela região" e "população total da região".

Para a retirada dos dois critérios anteriores, pesou o excessivo grau de "subjetivismo" implícito na atribuição das notas em cada critério. De fato, alguns integrantes do Conselho, além dos representantes do Executivo, passaram a indagar-se sobre a forma de medir a mobilização popular de cada região e sobre os possíveis incentivos desse critério na promoção de "inchaços" artificiais da participação.

Por outro lado, na reavaliação pelo Executivo e pelos atores comunitários do critério "importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade", esse foi considerado vago e impreciso, podendo inclusive configurar uma situação de discriminação da ação pública em relação às outras regiões que, mediante argumentos "técnicos", deixariam de obter investimentos públicos, uma vez que as notas desse critério para cada região da cidade eram definidas pelos técnicos da Prefeitura.

Quanto ao critério "prioridade de investimento escolhida pela região", esse incorporava a vontade política dos representantes comunitários no sentido de ver as prioridades dos moradores de cada região melhor contempladas na distribuição dos recursos municipais.

O critério "população total da região", defendido por representantes de algumas regiões da cidade e pelo Executivo, procurou dar um caráter universalizante na distribuição dos recursos entre as regiões, já que levava em conta não apenas os segmentos considerados carentes de serviços e/ou infra-estrutura urbana, mas sim o número total de habitantes de cada região da cidade.

Assim, essa fase do orçamento para o exercício de 1992, repetindo-se na discussão para o de 1993, consolidou os quatro critérios escolhidos para a distribuição dos recursos de investimentos entre todas as regiões. São eles: (1) carência do serviço ou infra-estrutura urbana; (2) população em áreas de carência máxima; (3) população total da região; e (4) prioridade de investimento da região. Essa metodologia baseada (a) na escolha das prioridades orçamentárias por *setor de investimento* e (b) na utilização de *critérios objetivos, impessoais e universais* para a distribuição dos recursos entre as regiões, inaugurada com o orçamento de 1992, iria consagrar-se daí em diante, como a melhor fórmula encontrada no Orçamento Participativo, para a distribuição dos recursos de investimentos.

Essa terceira etapa consolida não só a estrutura do Orçamento Participativo constituída por instâncias de participação institucional, articuladas com

as estruturas organizativas dos moradores nas regiões da cidade, como também sua dinâmica processual no que diz respeito às "regras do jogo".

Nessa fase o Conselho do Orçamento, como síntese do processo participativo, alcança o reconhecimento interno no Executivo e ganha legitimidade pública diante dos movimentos comunitários das regiões, consolidando-se como instância institucional de mediação e processamento das demandas prioritárias de investimentos. O aumento significativo da participação e a importância atribuída ao Orçamento Participativo, tanto pelos atores populares como pelo Executivo, parecia indicar - especialmente no último ano da primeira gestão, quando da discussão do orçamento para o exercício de 1993 - a consagração de um *modelo de participação* que tinha encontrado o seu caminho. Não quer dizer, entretanto, que, a partir desse momento a participação tenha perdido o seu caráter intrinsecamente conflitivo. Algo que estaria fora de propósito, principalmente em se tratando - como é o presente caso - de uma forma de participação que coloca em cena múltiplos atores sociais e políticos, em disputa por escassos recursos públicos e recursos de poder, num quadro de enormes carências por infra-estrutura urbana e serviços. Nesse momento da história do Orçamento Participativo, entretanto, a modalidade encontrada para promover a participação

popular na gestão local possuía um razoável grau de consenso entre os seus principais atores - os movimentos comunitários e o Executivo -, embora o espaço ocupado por essa experiência continuasse a acirrar as contradições e conflitos com o Poder Legislativo Municipal.

Nesse sentido, por iniciativa do Executivo e com o apoio dos representantes comunitários, desencadeou-se uma iniciativa para dar regulamentação legal ao Conselho do Orçamento, o qual optou pela apresentação de um Projeto de Iniciativa Popular junto ao Legislativo Municipal. Objetivo pelo qual os representantes comunitários deram início, junto às regiões do Orçamento Participativo, à coleta de assinaturas necessárias, de acordo com o critério de 5% dos eleitores do Município exigido pela Lei Orgânica Municipal.

4. Por fim, o início da segunda gestão da Administração Popular em 1993, caracteriza a quarta fase na história do Orçamento Participativo. Fase que pode ser definida, sobretudo, pela complexidade de sua dinâmica e pelo contínuo crescimento do número de participantes. Nesse momento, não obstante a estrutura básica do Orçamento Participativo tenha permanecido a mesma, foram promovidas algumas modificações em sua dinâmica.

Assim, por iniciativa do Executivo e com a aprovação do Conselho do Orçamento, foram criadas as Plenárias Temáticas baseadas na discussão de políticas setoriais e globais. Essas Plenárias Temáticas em número de cinco (conforme citadas anteriormente) vieram a somar-se às demais dezesseis instâncias regionais de participação. As Plenárias Temáticas, em sua dinâmica, seguiram o modelo das Assembléias Regionais, inclusive também elegendo seus representantes ao Conselho do Orçamento que, dessa maneira, teve seu número de membros ampliado a partir de 1994.

A criação dessas novas instâncias tornou mais heterogênea a representação social da participação, atraindo setores sociais e grupos de interesse que até então não estavam presentes na discussão do orçamento municipal, a exemplo dos sindicatos e de alguns setores empresariais - muito embora esses dois setores sociais tenham presença minoritária mesmo entre o público das Plenárias Temáticas²³ -, além de uma ampla diversidade de instituições civis e grupos de interesse.

23 Segundo registros do Governo Municipal, em 1994, ano da criação das Plenárias Temáticas, de um total de 1011 pessoas que participaram da segunda rodada dessas plenárias, apenas 11,47% dos participantes eram representantes do movimento sindical e 14,34% eram vinculados à entidades empresariais. Os demais participantes foram: 24,03% dos movimentos comunitários; 34,91% de instituições da "sociedade civil" ou instituições públicas; 0,7% de partidos políticos; 14,44% de cidadãos sem vínculo a entidades.

Esta inovação deu uma qualidade maior às discussões do processo orçamentário, uma vez que a maior diversidade de atores sociais e de interesses acentuou o caráter público e o reconhecimento mútuo necessários às mediações institucionais. Além disso, as Plenárias Temáticas possibilitaram a ampliação do espaço de discussão dos temas e demandas de caráter global ou setorial diversa da lógica majoritariamente "regionalista" do Orçamento Participativo, criando melhores condições para a discussão de temas e propostas de interesse geral ou ainda inter-regional, os quais extrapolam as demandas localistas.

Por outro lado, a modificação na estrutura de participação não foi acompanhada de um método de planejamento que possibilitasse compatibilizar o cruzamento de ambas as dinâmicas operacionais - a oriunda das Plenárias Temáticas e a das Assembléias Regionais -, especialmente no que tange à forma de escolha das prioridades para os investimentos, o que gerou conflitos entre os próprios representantes comunitários e fortes críticas principalmente por parte dos participantes das temáticas dirigidas contra o Executivo.

Ao mesmo tempo, considerando que o público participante das Plenárias Temáticas ainda é majoritariamente vinculado às entidades associativas de

bairro (Associação de Moradores) ou das regiões (Conselhos Populares), é possível ensejar a ocorrência de uma provável margem de sobreposição de espaços de participação e representação (nas Regiões e nas Temáticas). Na verdade, após dois anos de implantação desses novos espaços de discussão do orçamento, não há ainda clareza, tanto por parte do Executivo, como dos atores comunitários, quanto ao papel específico a ser desempenhado pelas Plenárias Temáticas²⁴.

Nessa fase, percebe-se claramente uma pressão dos representantes comunitários sobre o Executivo, movidos pelo desejo de participar mais intensamente da condução do processo do Orçamento Participativo, o que fez com que fossem ampliadas as estruturas de gestão do mesmo. Assim, não só a coordenação do Conselho do Orçamento passou a contar também com membros indicados pelos representantes comunitários, como foi criada uma comissão paritária formada por representantes comunitários do Conselho, funcionários públicos do Município e membros do Executivo, para participar das

24 Segundo pesquisa realizada junto ao público que participou das discussões do orçamento em 1995, 60% dos participantes nas Assembléias Temáticas não respondeu ou respondeu que não conhecia a diferença entre essas e as Plenárias Regionais. Para uma análise das diferenças no perfil sócio-econômico, participativo e de opiniões entre o grupo participante das Assembléias Regionais e das Temáticas, no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, ver Fedozzi et alli. 1995b.

decisões quanto à política de pessoal da Administração Municipal.

Também foram modificadas a estrutura e a dinâmica de eleição dos delegados. Em lugar do Fórum do Orçamento, uma instância que, embora importante pelo seu caráter globalizante - pois pretendia reunir todos os delegados eleitos pelas regiões -, não tinha tido, até então, um claro papel e nem uma dinâmica ativa, foram criados os Fóruns de Delegados em cada uma das Regiões e em cada uma das Plenárias Temáticas. A eleição dos delegados passou a se dar não mais na última Assembléia Regional do ano, como ocorria até então, mas, conforme visto anteriormente, através de dois momentos: uma parcela dos delegados eleitos nas assembléias da primeira rodada anual do Orçamento Participativo e a outra parcela, nas rodadas "intermediárias", que ocorrem entre essa primeira rodada e a última Assembléia Regional ou Temática do ano.

Evidencia, também, essa última fase, a mudança da posição política do Executivo quanto à necessidade da regulamentação legal do Orçamento Participativo. O Executivo retirou o apoio à coleta de assinaturas necessárias para viabilizar o Projeto de Iniciativa Popular junto ao Legislativo Municipal e passou a

colocar-se contrário ao encaminhamento desse objetivo²⁵. Até 1994 esse Projeto contava com cerca de doze mil assinaturas das quarenta e duas mil exigidas pelos critérios da Lei Orgânica Municipal. Essa mudança de posição do Executivo confundiu parcelas importantes do movimento comunitário e levantou uma polêmica no interior desse e entre ele e o Executivo que acabou paralisando o processo de coleta de assinaturas. Dessa forma, apesar da convicção de uma parte importante das lideranças comunitárias e de entidades da "sociedade civil" de Porto Alegre quanto à importância da regulamentação legal do Orçamento Participativo, não se verificou, nesse momento, uma efetiva ação organizada e autônoma por parte desses atores no sentido de levar esse objetivo adiante. Como será visto mais adiante esse é um aspecto importante a ser considerado na análise do Orçamento Participativo.

No momento em que se aproxima o final da segunda gestão consecutiva da Administração Popular de Porto Alegre, a regulamentação do Orçamento Participativo volta a ser um assunto polêmico, inclusive pela existência de dois Projetos de Lei com esse teor

25 É importante salientar que a posição do Executivo não goza de unanimidade interna. Em Seminário de Governo, realizado durante o ano de 1994, a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), órgão vinculado ao Gabinete do Prefeito e responsável pela coordenação comunitária do Orçamento Participativo, posicionou-se pela regulamentação legal do Conselho do Orçamento Participativo, tendo sido amplamente derrotada.

apresentado no Legislativo²⁶. Por outro lado, em 1994, o Conselho aprovou o seu Regimento Interno, incorporando quase todos os dispositivos previstos no projeto original de regulamentação (Projeto de Iniciativa Popular), configurando assim uma normatização interna à dinâmica do Orçamento Participativo e ao funcionamento do Conselho.

5.5 Perfil sócio-econômico dos integrantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

O perfil sócio-econômico dos integrantes do Orçamento Participativo em agosto de 1995 revela um público constituído de forma paritária por homens e mulheres que, majoritariamente, têm até 41 anos de idade, cor branca, possuem uma renda familiar de até cinco salários mínimos e nível de escolaridade até o primeiro grau completo²⁷.

26 Trata-se dos Projetos apresentados pelos Vereadores Clóvis Ilgenfritz (PT) e Nereu D'ávila (PDT). O primeiro projeto se caracteriza por propor uma regulamentação genérica do Orç. Participativo, determinando, assim, maior flexibilidade à dinâmica do mesmo, enquanto o segundo projeto - de caráter detalhista - parece estar mais preocupado com o controle e a limitação do poder da participação popular no Orçamento Participativo.

27 Conforme pesquisa quantitativa citada em "Fontes e Tipos de Dados" - Capítulo 4. As Tabelas contendo os dados originais comentados nessa parte do trabalho e no próximo Capítulo 6, encontram-se no Anexo I da presente dissertação. Para um conhecimento detalhado dos referidos dados ver Fedozzi et. alii. 1995b (op. cit. nota 24)

Os dados da "renda familiar", "escolaridade", "profissões" e "situação de emprego" indicam que a grande maioria das pessoas que participam das discussões do orçamento do Município pertence aos chamados setores "populares" e às camadas médias assalariadas da cidade. Dos entrevistados, 39,55% possuem uma renda familiar de até três salários mínimos (sendo que 9% dos entrevistados recebem até um salário mínimo); 17,85% de três até cinco salários mínimos; e 34,08% mais do que cinco; 8,52% não responderam ou não possuem renda (**Figura 13** a seguir e Tabela C - Anexo I). Ao mesmo tempo, 53,87% têm instrução até o primeiro grau completo, incluindo 5,47% sem instrução e 36,5% com o primeiro grau incompleto; 30,71% possuem o segundo grau completo e incompleto e 13,99% têm curso superior (**Figura 14**, Tabela D - Anexo I).

As profissões ligadas ao setor de serviços destacam-se de forma coerente com a importância majoritária que esse setor representa na estrutura da renda interna e dos ocupados no Município de Porto Alegre²⁸ (Tabela E - Anexo I). Chama atenção, na situação do emprego, o alto percentual das situações em que, presume-se, haja maior flexibilidade no fator "tempo",

28 Segundo dados da FEE/RS, 76,97% da renda interna em 1990 e 84% dos ocupados em 1993 em Porto Alegre, pertencem ao setor terciário da economia.

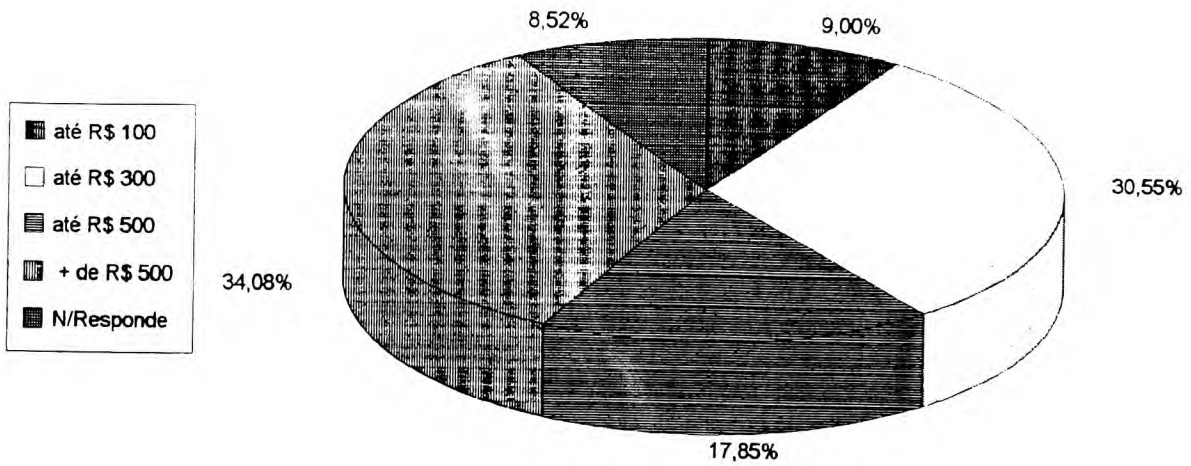


Figura 13. Renda familiar dos integrantes do Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.

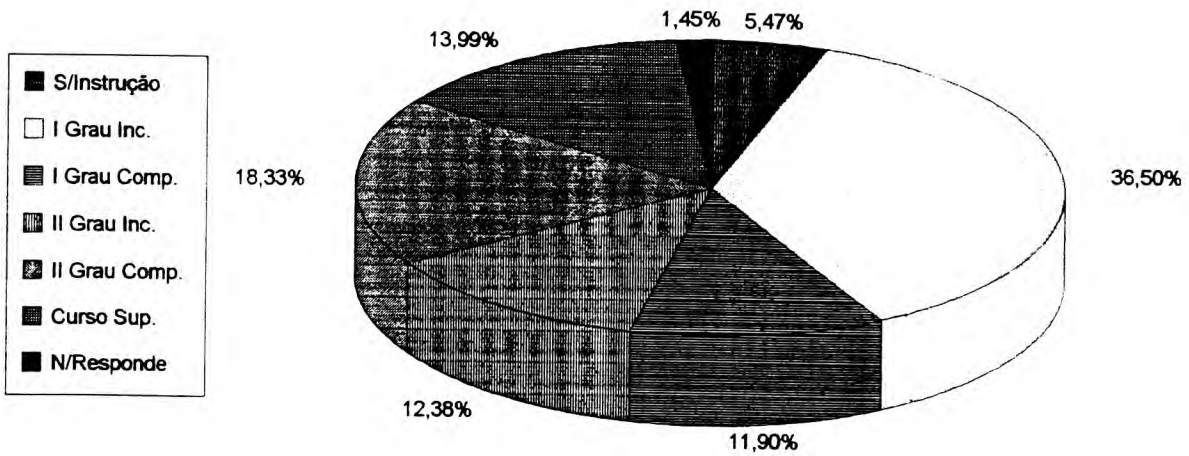


Figura 14. Escolaridade da população integrante do Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.

tais como: autônomos (19.94%); aposentados (11.41%); do lar (8.20%). Somados aos desempregados (6.75%), esse grupo forma quase a metade dos participantes (46.3%) (Figura 15, Tabela F - Anexo I).

Por outro lado, as respostas obtidas sobre a "cor" revelam as dificuldades para a auto-identificação das pessoas sobre esse aspecto, o que, aliás, guarda coerência com algumas pesquisas nacionais divulgadas sobre a questão racial no país. Foram indicadas mais de nove cores diferentes²⁹. Agrupando-se os percentuais das diversas cores, temos 71.54% de cor "branca", 10.76% de cor "negra", 14.46% de cor "parda", 0.48% outras e 2.73% não responderam a questão (Tabela G - Anexo I).

No Orçamento Participativo, a participação por "sexo" é de 46,78% para as mulheres e de 52,25% para os homens. (Figura 16, Tabela H - Anexo I). A comparação entre a participação por "sexo" nas diversas instâncias, tais como, o Orçamento Participativo, as Associações de Moradores, as direções de Associações de Moradores, o Fórum de Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo, mostra que, apesar da participação feminina ser grande, ela vai diminuindo gradativamente na

29 Diga-se de passagem, algumas pessoas - de raça branca ou negra - mostraram-se ofendidas no momento de responder a essa pergunta, o que, talvez, revele o quanto o tema racial é um tema ainda não resolvido pela sociedade brasileira.

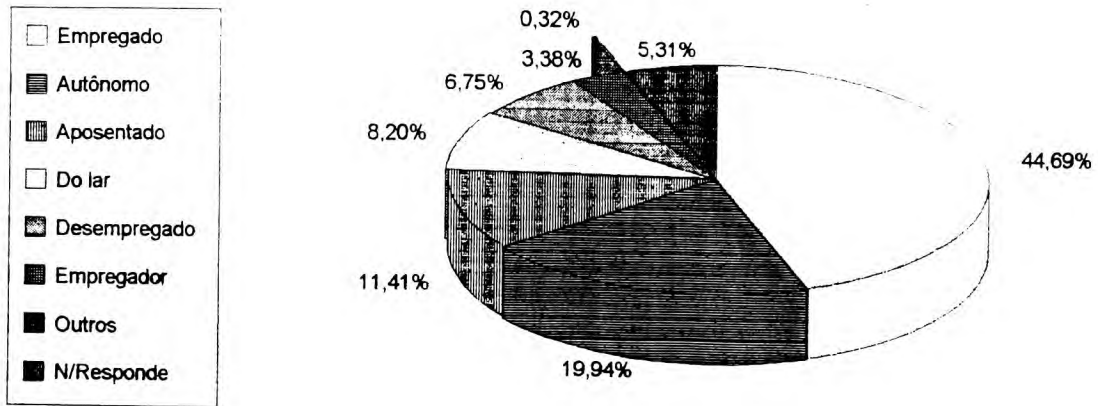


Figura 15. Situação de emprego dos integrantes do Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.

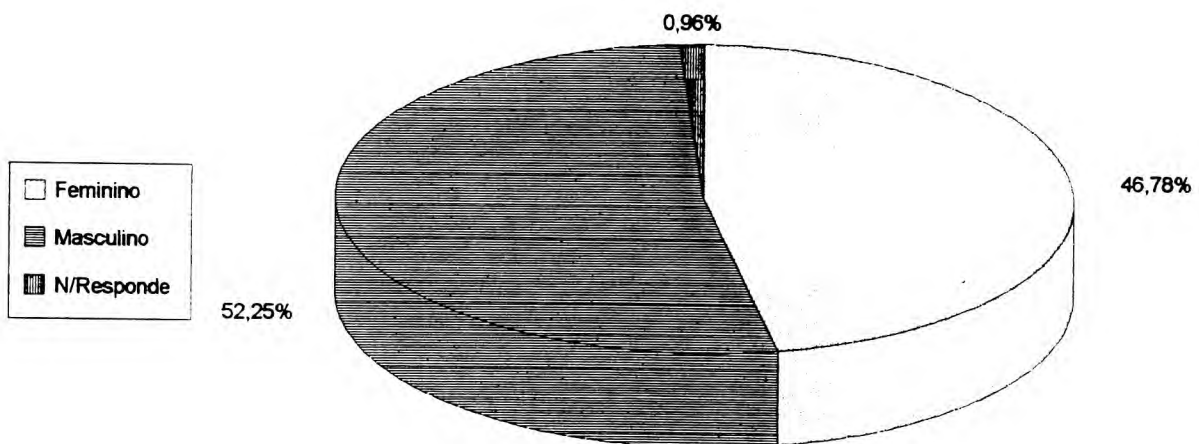


Figura 16. Distribuição por sexo dos integrantes do Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.

medida em que se sobe na escala das instâncias de decisão (Tabela I - Anexo I).

Quanto à idade, ocorre uma participação praticamente equânime de todas as faixas etárias: 15, 76% têm entre 16 e 25 anos; 19,13%, entre 26 a 33 anos; 22,99%, entre 34 a 41 anos de idade; 18,81%, entre 42 a 49 anos e 22,35% dos participantes têm mais de 50 anos de idade (Figura 17 e Tabela J - Anexo I).

Os dados sobre o associativismo dos integrantes do Orçamento Participativo demonstram um elevado índice de vínculo com algum tipo de entidade da "sociedade civil", bem como o papel fundamental exercido pelas Associações de Moradores no processo de discussão do orçamento público. Um total de 75,88% declarou participar de alguma entidade ou associação em seu bairro/vila (Figura 18 e Tabela K - Anexo I). Entre o total dos integrantes do Orçamento Participativo, 50,48% participam de Associações de Moradores - o que equivale a 66,53% dos que participam de entidades. Um total de 24,28% dos entrevistados participa de outros tipos de entidades ou associações. Ao mesmo tempo, 29,74% participam de suas entidades através de cargos de direção, sendo que, entre os participantes das Associações de Moradores, 41,08% são dirigentes.

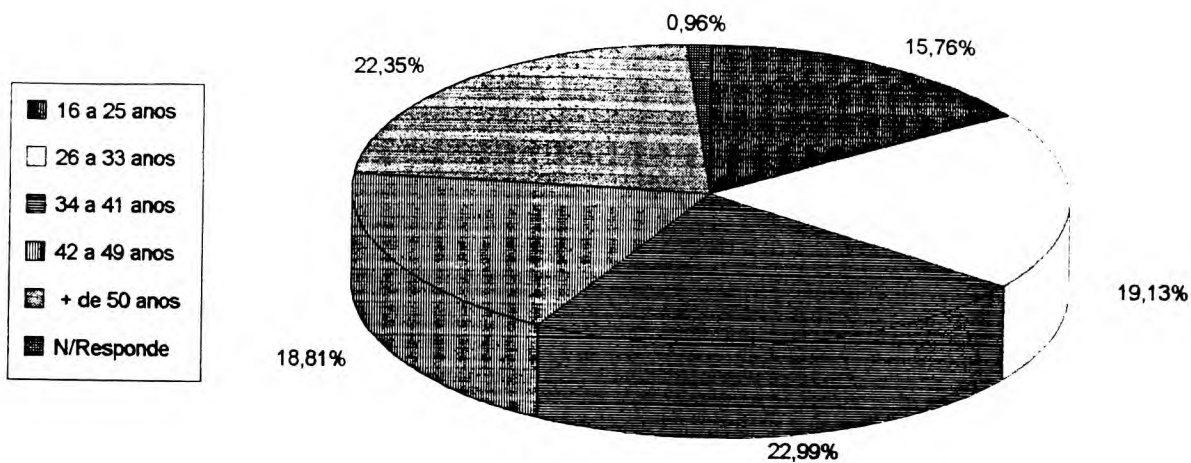


Figura 17. Distribuição por idade dos integrantes do Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.

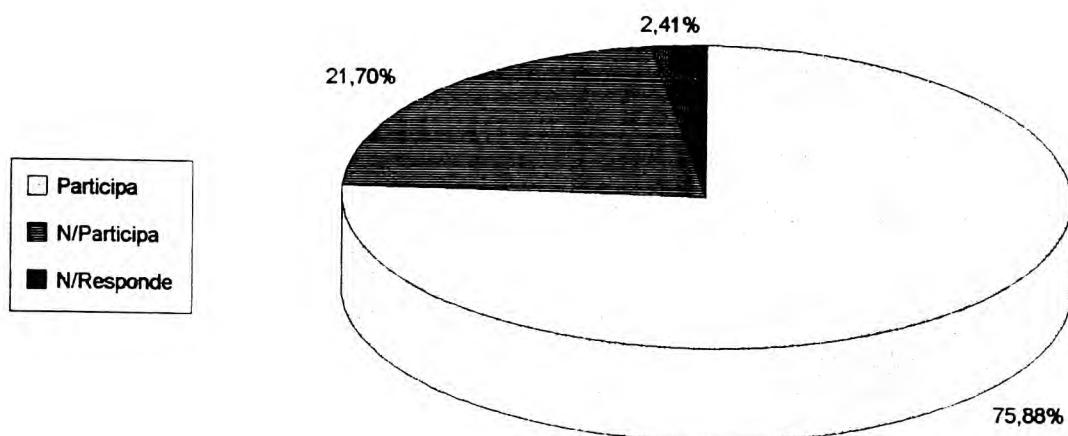


Figura 18. Participação dos integrantes do Orçamento Participativo em algum tipo de entidade ou associação. Porto Alegre. 1995.

A importância das Associações de Moradores também pode ser verificada pelo fato de que, entre aqueles que participam de alguma entidade, elas foram indicadas como a de sua preferência por 61,84% dos indivíduos (Figura 19, Tabela L - Anexo I). O fato de as Associações de Moradores serem responsáveis por uma grande parte da comunicação da população sobre as reuniões do Orçamento Participativo (Tabela M, Anexo I), indica que, provavelmente, essas entidades têm um importante papel mobilizador dos moradores nesse processo.

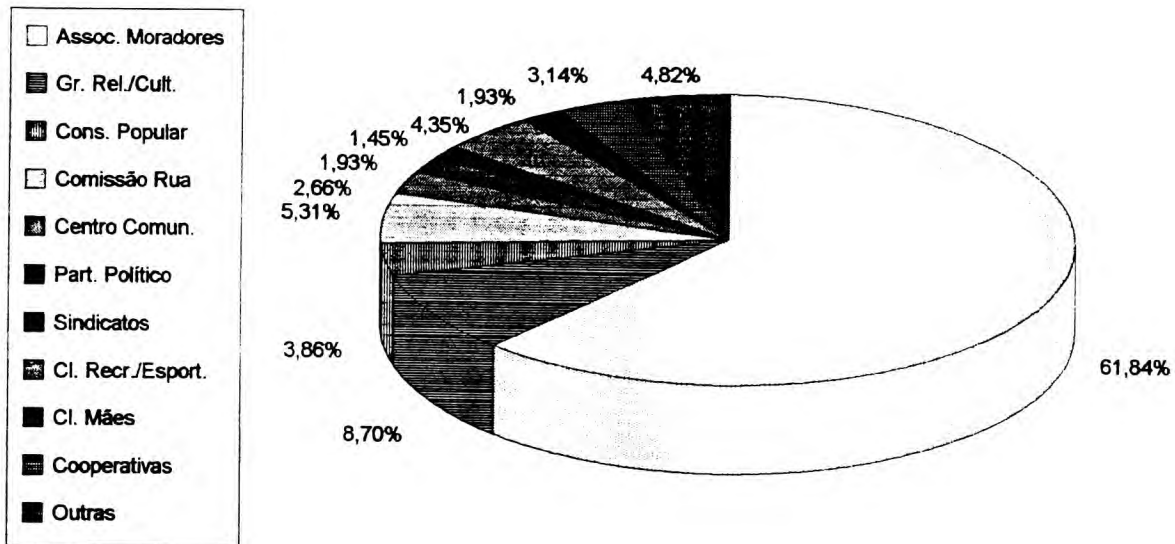


Figura 19. Entidades indicadas preferencialmente pelos integrantes do Orçamento Participativo que participam de algum tipo de entidade. Porto Alegre. 1995.

CAPÍTULO 6

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: CONTINUIDADE OU RUPTURA COM O MODELO PATRIMONIALISTA ?

Verificar em que medida o Orçamento Participativo rompe ou não com o modelo patrimonialista de gestão implica analisar cada um dos pares alternativos de indicadores apresentados no Capítulo 4 (ver Figura 1, p. 154). Nesses pares, cuja análise será feita no presente Capítulo, o primeiro componente é um indicador de rompimento e o segundo de continuidade com o modelo patrimonialista. São eles:

- (1) critérios impessoais, objetivos e universais na alocação dos recursos **versus** particularismo;
- (2) diferenciação entre o "público" e o "privado" **versus** utilização pessoal/privada dos recursos e clientelismo;
- (3) relações contratuais **versus** relações não-contratuais;
- (4) coerência **versus** dualidade entre os níveis institucional e social e entre as decisões públicas e a prática social.

6.1 Critérios impessoais, objetivos e universais na alocação dos recursos versus Particularismo.

A existência de um método baseado em critérios objetivos, impessoais e universais para a escolha das demandas de investimentos é (Cf. detalhado no Capítulo 5) um aspecto relevante na dinâmica operacional do Orçamento Participativo, pois remete à complexa questão do sistema de tomada de decisões nos processos de planejamento participativo enquanto componente institucional da esfera pública. Há um evidente sentido utilitário na aplicação desse tipo de método, o qual tende para a confecção de um orçamento mais realista, determinando assim uma racionalidade no processo de orçamentação com resultados superiores às técnicas convencionais, às quais geralmente resultam em orçamentos formalistas, distantes das decisões "reais" tomadas pelos governos¹.

1 Tecnicamente, a elaboração orçamentária é concebida por dois paradigmas concorrentes: o *modelo da racionalidade* - representado principalmente pelo *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), gerado nas instituições de defesa dos Estados Unidos na década de 1960 e posteriormente abandonado - o qual idealiza o orçamento público como veículo e expressão do cálculo racional de custos e benefícios; e o *modelo do incrementalismo* que entende o orçamento como um instrumento estável e rígido, no qual a pequena margem de mudanças decorre mais do jogo político do que de avaliações técnicas. Sobre a discussão teórica dessas técnicas orçamentárias e sobre a função racionalizadora dos critérios objetivos na alocação dos recursos de investimentos do Orçamento Participativo de Porto Alegre, ver Giacomoni (1993).

6.1.1 Racionalização política e obstáculos ao modelo patrimonialista

É necessário, no entanto, salientar a importância política da racionalização empreendida pelo método do Orçamento Participativo. Como foi comentado anteriormente (Capítulos 2 e 3), uma das características principais das práticas patrimonialistas é o seu inerente caráter *personalista*, sendo a gestão do Estado tratada como se esse fosse propriedade pessoal do governante ou funcionário. Tudo se passa então por considerações *pessoais* e/ou *particularistas* na distribuição dos benefícios e privilégios através da outorga de prebendas - que contemporaneamente significam bens públicos - concedidas pelos governantes em troca de apoios. Conforme salientado anteriormente, a prática de distribuição de favores e de *justiça casuística* sem atenção às normas objetivas e impessoais é completamente contraditória com as normas universais necessárias à cidadania. Ora, o método do Orçamento Participativo, ao primar por *regras universais de participação* e por *critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades* reivindicadas pelas comunidades, estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos, que se opõe ao particularismo da *justiça de gabinete* (Weber, 1992) como prática tradicional que caracteriza a gestão patrimonialista.

6.1.2 A relação das partes com o todo

Por outro lado, a existência de critérios objetivos e com *validade universal* - critérios válidos igualmente para todas as demandas dos moradores - na escolha das prioridades de investimentos do Município, ao colocar na mesa de negociações, *face a face*, os representantes das regiões e suas reivindicações, possibilita conduzir a tomada de decisões segundo uma lógica que se opõe à visão exclusivamente particularista (no caso, "regionalista") da participação comunitária. É estabelecida uma mediação institucional que coloca cada parte em contato com o todo, onde a parte, além de defender os seus pleitos legítimos, é obrigada a pensar no todo e a se comprometer com princípios públicos de "justiça distributiva". Esse processo ocorre, na prática, quando os representantes da população passam a conhecer e a reconhecer-se nas necessidades, demandas e prioridades das outras regiões ou setores sociais da cidade, tendo que tomar decisões sobre quais os *melhores* critérios ("públicos") que devem prevalecer na gestão sócio-estatal para orientar o atendimento das demandas de todas as partes da cidade².

2 Um momento interessante na forma de promover esse reconhecimento das carências urbanas foi o passeio de ônibus organizado pela Prefeitura pela primeira vez em 1992. Os membros do Conselho do Orçamento visitaram, através de um ônibus especial da Prefeitura, os principais problemas de cada região. Isso auxiliou os representantes

Isso não quer dizer que o interesse local da região esteja sendo eliminado do processo participativo - o que seria bastante improvável nas condições atuais de carências urbanas e nas práticas históricas que caracterizam a ação coletiva dos movimentos sociais. Significa, no entanto, que a existência e prevalência desse tipo de critérios, como mediadores do processo decisório na gestão sócio-estatal, constitui um fator a mais a reforçar, na participação comunitária, os significados da esfera pública, pois permite o conhecimento, a construção consensual e a apropriação coletiva, por parte dos setores populares, de métodos de gestão que pertenciam, até então, ao domínio exclusivo e à decisão unilateral do aparelho de Estado.

6.1.3 Tensões com o modelo tecnoburocrático

A situação acima pode ser compreendida se for atentado para o fato de que um processo de alocação de investimentos públicos, baseado em critérios *objetivos, impessoais e universais*, discutidos em instâncias institucionais e decididos através da participação comunitária - como é o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre - estabelece, necessariamente, tensões e conflitos com, no mínimo, duas formas sob as quais se

comunitários a adquirirem uma visão menos "bairrista" e, portanto, mais global sobre o conjunto das carências e demandas de todas as regiões da cidade.

manifesta a reprodução da dominação patrimonial-burocrática: (a) em relação ao poder da tecnoburocracia estatal que detém o monopólio do saber técnico, das informações e procedimentos administrativos, onde prevalece o segredo burocrático e certas linguagens cifradas (códigos urbanos, leis orçamentárias, etc) e (b) em relação às práticas clientelistas entre políticos e suas clientelas, que reproduzem, por um lado, a privatização do Estado e, por outro, o controle estatal sobre a "sociedade civil".

Quanto ao primeiro aspecto, é lugar comum na sociologia política o fato de a organização burocrática, que acompanha a formação e o desenvolvimento do Estado moderno, ser intrinsecamente antidemocrática. Segundo Weber (1992, p.744-45), toda a burocracia procura incrementar a superioridade do saber profissional por meio do *segredo* dos seus conhecimentos e intenções. O conceito de *segredo do cargo* é um descobrimento específico da burocracia, sendo o governo burocrático, por sua própria tendência, um governo que exclui a publicidade³. Weber, mais do que qualquer outro, diagnosticou e *prognosticou* a "inevitabilidade" da burocratização como realidade do Estado moderno,

3 Segundo Bobbio (1986, p.101), poder-se-ia, assim, distinguir duas funções diversas do segredo: a de não fazer saber, porque a decisão não é de todos (o segredo técnico) nem é para todos (o segredo mais propriamente político).

indiferentemente da forma de produção ser capitalista ou socialista⁴. Não por outros motivos é que a expansão da burocracia e o crescimento da importância da técnica nas sociedades desenvolvidas são colocados no campo dos chamados "paradoxos da democracia" (Bobbio, 1986, p.99-101; 1987, p.59-62).

O crescimento da burocratização, que ocorreu junto e em função do processo de democratização do Estado moderno (racional-legal), deu-se mais em função da complexidade e tecnicidade dos deveres do Estado, do que da separação entre a "sociedade civil" e a "esfera da política", levada a efeito em consequência das revoluções burguesas, conforme a corrente interpretação marxista⁵. A complexidade da sociedade - acelerada pela terceira revolução técnico-científica - exige, cada vez mais, soluções técnicas que objetivamente dependem do

4 Diz Weber: "Se tiene que elegir entre la burocratización y el dilettantismo de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista. (Esta última, de querer alcanzar iguales resultados técnicos, daría lugar a un extraordinario incremento de la burocracia profesional) (1992, p.178).

5 De acordo com Bobbio (1987, p.49), o equívoco desse raciocínio marxista está em achar que bastaria eliminar o Estado burguês para eliminar o Estado burocrático, o que efetivamente não aconteceu na história dos Estados socialistas. Para uma discussão sobre a questão burocrática envolvendo Marx e Weber, ver também Schwartzman (1988), especialmente o Capítulo 2 p. 53-68.

conhecimento especializado, donde é reforçada a recorrente idéia de governo dos técnicos ou tecnocracia⁶. O paradoxo é evidente, pois as exigências de mais democracia (o governo de todos, em termos ideais rousseauianos) ocorrem em meio a processos onde o protagonista é o especialista e não o cidadão comum.

Conforme comentado (ver Capítulo 3), a inexistência de relações contratuais nas formas de dominação patrimonialistas exacerbam ainda mais as contradições acima colocadas, gerando o que Schwartzman (1988, p.14) classificou de *despotismo burocrático* para designar uma das características que assumiu a dominação do Estado neopatrimonial brasileiro⁷. No que diz respeito

6 Segundo Guimaraes (1987, p.14), o "tecnocratismo se relaciona com um conjunto de valores e práticas sociais resultantes da substituição da política, na resolução de conflitos inerentes ao desenvolvimento, por especialistas técnicos. Representa a tendência a conceber a estrutura e a organização da sociedade segundo princípios da técnica, onde prima um tipo de racionalidade adjetiva ou instrumental ligadas a adequar meios a fins preestabelecidos. Nessa perspectiva, a participação responde a uma necessidade de imprimir maior eficiência à ação governamental, tendo em conta a destinação hierárquica de recursos, o controle centralizado, etc." (grifos originais). O autor entende que os conflitos surgidos na participação, mediada por um grupo burocrático, podem não ser irreconciliáveis. Entretanto, na realidade da América Latina, os esforços para aumentar a participação dos setores populares "excluídos" orientam-se por formas que só podem reproduzir-se se estes setores seguirem ocupando uma posição subordinada. Para uma análise nesta perspectiva sobre a participação na realidade da América Latina, ver também Wolfe (1984).

7 Segundo Schwartzman (1988, p.14), o processo de "modernização" e profissionalização do "estamento burocrático" na história do Estado brasileiro gerou o *despotismo burocrático*, ou seja, "do imperador-sábio D.Pedro II aos militares da Escola Superior de Guerra, passando pelos positivistas do Sul e tecnocratas do Estado Novo, nossos governantes tendem a achar que tudo sabem, tudo podem, e não

à gestão das cidades, esse modelo, contemporaneamente, consolidou a visão de que o locus de formulação da política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica de planejamento urbano, implantada enquanto setor específico da administração pública brasileira a partir do final da década de 1960 e início dos anos 70.

No caso de Porto Alegre, a instituição do Orçamento Participativo provocou rupturas e rearranjos internos na estrutura de gestão do planejamento (ver "Breve evolução histórica do Orçamento Participativo" - Capítulo 5). No entanto, critérios técnicos não foram totalmente abandonados. Além dos critérios objetivos utilizados pelo Conselho do Orçamento para a distribuição dos recursos de investimentos entre as regiões, requisitos de caráter técnico também passaram, gradativamente, a ser considerados na alocação dos investimentos municipais. Esses requisitos, elaborados pelos Órgãos Municipais, dizem respeito principalmente: (a) à eliminação das demandas da população que não sejam aprovadas no estudo de viabilidade técnica realizado pelo Executivo; (b) à preferência dada na alocação dos recursos para as obras em andamento; (c) às propostas do

nossos governantes tendem a achar que tudo sabem, tudo podem, e não têm, na realidade, que dar muita atenção às formalidades da lei".

Executivo dirigidas ao Conselho do Orçamento, as quais ele julgue necessárias para a manutenção ou ampliação da infra-estrutura urbana da cidade.

No primeiro caso, podem ser citados dois exemplos: (1) para que a Prefeitura execute a pavimentação de vias com intenso tráfego de veículos é necessário uma largura mínima de dez metros, sendo sete de pista e três para passeios. É possível, no entanto, negociar com os moradores o recuo das casas; (2) a Prefeitura não realiza obras de abastecimento de água em áreas urbanas demandadas que estejam em litígio, ou sejam consideradas "áreas de risco" e/ou inundáveis. Quanto ao item (c) acima citado, trata-se, geralmente, de propostas do Executivo para a realização de obras e projetos de grande porte, tais como estações de bombeamento ou de tratamento de água ou de esgoto, reforma da área central da cidade, pavimentação de vias estruturais, etc.. Ou seja, obras e programas que exigem uma visão mais abrangente e integral do planejamento urbano da cidade⁸.

8 Sobre os requisitos técnicos para a realização das obras do Orçamento Participativo ver: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo. Coordenação de Comunicação Social. Agos. 1995 18 p. Para o conhecimento da história dos "critérios" utilizados na distribuição dos recursos de investimentos no Orçamento Participativo de Porto Alegre, ver Fedozzi (1992, 1995a).

Assim, a mediação entre a *técnica* e a *política* no Orçamento Participativo - embora reproduzindo os conflitos entre *conhecimento* e *poder* inerentes a todo o processo participativo - indica, no entanto, uma alteração estrutural em relação ao modelo tecnoburocrático exemplificado pelo contexto de aprovação do Plano Diretor de Porto Alegre⁹ em 1979.

Isso porque, com o Orçamento Participativo, o processo de planejamento: (a) passa a ser orientado, em *primeira instância*, pelos problemas reais e pelas demandas encaminhadas pelas comunidades, as quais são reconhecidas como sujeitos portadores de direitos urbanos e (b) o processo decisório passa a ser mediado por regras universais e critérios de *justiça distributiva*, discutidos e aprovados por instâncias institucionais e regulares de participação com ampla maioria da representação dos setores populares.

9 Para uma análise nesses termos do processo de aprovação e dos resultados do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, aprovado em 1979, ver especialmente os textos de Ferretti; Liedke e Ferretti; Oliveira e Barcellos In: Panizzi e Rovatti (1993).

6.2 Diferenciação entre o "público" e o "privado" versus Utilização pessoal/privada dos recursos e clientelismo.

A racionalização política no Orçamento Participativo de Porto Alegre promovida pelas regras de participação e pelo método de definição dos recursos de investimentos, indica um padrão de interação Estado/sociedade que estabelece obstáculos objetivos, tanto às formas usuais de utilização pessoal e/ou privada dos benefícios do Estado, como ao acesso clientelista aos recursos públicos do Município.

6.2.1 Controle público sobre os governantes

Como foi visto no Capítulo 2 e 3, o modelo patrimonialista de dominação engendra, por excelência, condições estruturais propensas ao predomínio de critérios pessoais nas decisões da gestão pública e à não-diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada no âmbito do Estado. Essas características, como foi visto, implicam na impossibilidade de constituição dos sentidos da esfera pública e, com ela, na negação das premissas universais da cidadania. Ora, a dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre engendra a constituição de uma esfera pública que parece favorecer o exercício do controle público sobre os governantes, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos públicos, por parte desses últimos, como para a tradicional troca de favores

(individual ou coletiva) que caracteriza o fenômeno clientelista. A legitimidade dos pleitos da "sociedade civil", na dinâmica do Orçamento Participativo, é mediada por critérios transparentes (conhecidos) de "justiça distributiva" que tendem a preservar os interesses públicos enquanto conteúdo da gestão sócio-estatal e como um dos princípios definidores da *res publica*.

6.2.2 Critérios objetivos e dinâmica interna às regiões

A existência de um sistema objetivo, negociado pelos representantes comunitários e o Executivo, ao estabelecer uma pontuação para a seleção das prioridades entre as regiões, dificulta o direcionamento dos investimentos conforme o livre arbítrio e/ou o simples uso da força política das lideranças comunitárias em benefício de *clientelas* da região.

No entanto, a reprodução do sistema objetivo de pontuação para a distribuição dos investimentos entre as regiões, através da utilização de um método semelhante para a escolha das prioridades internas às regiões, é algo que tem-se revelado com um grau de dificuldades maior do que as relações institucionais diretas mantidas entre o Executivo e a população. A dinâmica do Orçamento Participativo interna às regiões é algo que remete, sobretudo, à forma como os dirigentes das organizações

comunitárias solucionam o "dilema olsoniano" da ação coletiva (Olson, 1971)¹⁰.

Em 1995, o Conselho do Orçamento aprovou diretrizes, embora não obrigatórias, propondo critérios objetivos para orientar o processo de hierarquização das prioridades internas a cada região. São eles: (a) prioridade da microrregião ou da vila; (b) carência do

10 O dilema da ação coletiva apontado por Olson (1971) consiste no fato de que organizações voluntárias não conseguirão, de forma espontânea, a contribuição dos seus membros para a produção do bem coletivo, dado que esse tipo de "bem" é, por definição, incluso, ou seja, qualquer membro do grupo tem acesso ao mesmo, independentemente do nível de sua contribuição para alcançá-lo. Assim, a lógica do *free-rider* tenderia a prevalecer sobre a orientação coletiva, a não ser que os indivíduos recebessem "incentivos paralelos" que os motivassem além da expectativa de retorno gerado pelo acesso ao bem coletivo. Concorda-se, portanto, com a interpretação de Azevedo & Prates (1991), no sentido de que, no caso do "dilema olsoniano" da ação coletiva, "faz uma enorme diferença, se não do ponto de vista formal, certamente do ponto de vista sociológico, se o bem coletivo buscado pelo grupo é de natureza negociável ou não. No primeiro caso, as conseqüências previstas por Olson se aplicam plenamente, ou seja, as lideranças organizacionais terão de levar em conta a necessidade de se criar 'incentivos paralelos' para conseguir eficácia na mobilização dos indivíduos. Já no caso em que se trata de bens coletivos não-negociáveis, as conseqüências previstas por Olson são 'naturalmente' minimizadas, dado que a condição de *commitment* dos membros com o próprio bem buscado garante a presença de incentivos paralelos à participação dos indivíduos. Portanto, do ponto de vista analítico, é crucial distinguir se no tipo de ação coletiva em questão trata-se de um movimento social ou de um movimento reivindicativo de bens instrumentais". A definição dos movimentos sociais - nessa perspectiva teórica - não quer dizer que esses não possam se envolver em atividades coletivas voltadas para ganhos instrumentais ou reivindicações negociáveis. A ênfase, no entanto, está sobre o caráter "não-negociável" dos bens coletivos, o que vem requerer compromisso normativo por parte de seus membros com os fins últimos da organização.

serviço; (c) população atingida pela obra demandada¹¹. Entretanto, na maior parte das regiões, especialmente as que não estavam divididas em microrregiões, as decisões não seguiram o sistema de pontuação, optando-se pela negociação política e o voto direto dos delegados de cada vila para a escolha das prioridades da região. Além de problemas "técnicos" - a exemplo a falta de informações para mensurar o critério de carência do serviço em cada microrregião ou vila -, a posição majoritária dos dirigentes comunitários preferiu o critério da participação dos moradores nas instâncias da região. Apenas quatro das dezesseis regiões usaram algum sistema diferente da participação quantitativa no cálculo da escolha das prioridades (Abers, 1995).

A valorização da participação quantitativa interna às regiões, por sua vez, pode aludir à existência de práticas comunitárias tradicionais - como lideranças carismáticas e/ou paternalistas - que, ao promoverem "inchaços" na participação, podem estar reproduzindo um tipo de "clientelismo comunitário". Entretanto, como alertado na hipótese (parcial) de trabalho, faz uma enorme diferença sociológica verificar se o modelo institucional é favorecedor ou não das condições

11 Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. "Critérios Regionais" In: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo. Coordenação de Comunicação Social. Agos. p. 17-18, 1995.

estruturais para a cidadania. Por outro lado, tomando-se o dilema olsoniano (Olson, 1971), parece claro que o sistema do Orçamento Participativo está calcado *majoritariamente* nos chamados "movimentos reivindicativos de bens instrumentais" (Cf. Azevedo & Prates, 1991), uma vez que a ação coletiva necessita criar incentivos paralelos à participação dos indivíduos¹².

6.2.3 Conflitos com a Câmara de Vereadores

De qualquer modo, o sistema de relações e regras objetivas construído pelo Orçamento Participativo indica uma dificuldade maior para a existência da *troca de favores* ou da *barganha política* como estratégia de acesso aos recursos públicos e método de controle social. Aliás, essa questão, presente em grande parte das entrevistas abertas que foram realizadas com representantes comunitários, é o que sustenta a hipótese da mútua crítica e hostilidade existentes entre a população que integra o Orçamento Participativo e parcela significativa do Legislativo. Como já foi comentado, em que pese não existir nem tradição nem obrigatoriedade legal de deliberação legislativa sobre obras específicas

12 Conforme foi esclarecido anteriormente, a hipótese que presidiu o presente estudo, não tem como objeto de análise a ação coletiva e/ou as representações dos atores populares que integram o Orçamento Participativo. Um aprofundamento nesse sentido, portanto, extrapolaria o objetivo da presente dissertação.

na composição do orçamento (ver "Marcos legais e prática da orçamentação no Brasil" - Capítulo 5), não parece haver dúvidas de que uma boa parte da crítica do Legislativo dirigida ao Orçamento Participativo, extrapola a lógica natural da disputa política entre a "oposição" e a "situação" , sendo motivada pelo fato de que esse sistema de participação trouxe modificações nas funções anteriormente exercidas pelos Vereadores enquanto agenciadores dos pleitos das comunidades diante dos órgãos governamentais.

Com efeito, ao anular a esfera pública democrática para a expressão da "sociedade civil" e o poder de iniciativa legislativa em matérias importantes - tributária, orçamentária, etc. -, o regime ditatorial reforçou o traço clientelista tradicionalmente existentes nas relações entre as instituições do Estado e entre esse e os agentes privados. Em resumo: o período ditatorial reforçou a prática da "troca de favores" que historicamente caracteriza o Estado patrimonialista brasileiro. Nos Municípios, como o poder está mais próximo do cidadão, grande parte dos vereadores busca legitimidade, agenciamento demandas individuais ou coletivas junto aos órgãos governamentais.

As avaliações na literatura sobre as experiências de participação popular na gestão local no

Brasil (Daniel, 1990, p.18-19), mostram, em geral, que a existência de uma clientela potencial dirigida aos Vereadores se alimenta dos mecanismos de *troca de favores que ligam a Prefeitura à população*, através dos quais os membros do Legislativo, em muitos casos, cumprem o papel de *despachante político* de seus eleitores. Assim, o papel da discussão pública do orçamento poderia cumprir a função de neutralizar a tradicional *privatização do público*, vinculada às relações clientelistas entre Executivo e Câmara, cujo resultado costuma ser a subordinação desta àquele. Ao contrário do que imaginam alguns Vereadores, portanto, com a existência de processos, como o do Orçamento Participativo de Porto Alegre, estariam sendo abertos espaços para o fortalecimento da independência do Legislativo. (Idem, 1994, p.32-33).

Ocorre que a introdução do Orçamento Participativo em Porto Alegre, a partir de 1989, ao canalizar a escolha das obras e atividades do Governo Municipal para esferas de participação direta da população, parece ter trazido importantes alterações no papel e na prática política até então exercidos pela maioria dos Vereadores. A desconstrução de barreiras burocráticas tradicionalmente interpostas entre o Poder Público e a "sociedade civil" parece ter gerado um efeito em que a população passou a prescindir da função do

agenciador de demandas ou mesmo do papel de desbravador dos meandros burocráticos do Estado comumente prestado pela atividade parlamentar. Nesse sentido, alguns Vereadores vêem o seu mandato esvaziado de poder, na medida em que os eleitores passaram a contar com canais de mediação institucional abertos junto ao Executivo. Essa alteração na forma de legitimação da atividade parlamentar trazida pelo Orçamento Participativo é que talvez esteja no fundo da explicação dos crescentes confrontos ocorridos - por vezes, quase "físicos" -, entre grande parte dos Vereadores e setores dos movimentos comunitários¹³ a partir de 1990.

13 Alguns episódios exemplificam bem esse clima de confronto. O primeiro se deu em 1991, quando a assembléia da região Centro-Sul, com mais de quatrocentas pessoas, manifestou uma estrondosa vaia a um Vereador da oposição. Naquela oportunidade, o Vereador criticava a Prefeitura que não tinha acolhido um pedido seu para o encaminhamento de uma obra referente àquela região. Outro episódio se deu por ocasião da votação do orçamento para 1992, especialmente em torno da cobrança do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Informados dos riscos de diminuição dos investimentos - devido à queda da arrecadação que fatalmente ocorreria com a cobrança menor desse imposto - os integrantes do Conselho do Orçamento, incentivados de forma velada pelo Executivo, mobilizaram as comunidades que passaram a exercer uma enorme pressão sobre a Câmara de Vereadores. As sessões foram realizadas sob forte tensão e agitação, ocasião em que os representantes comunitários distribuíram uma "Carta Denúncia" e exibiam cartazes dizendo: "Vereadores, estamos de olho em vocês". Outros episódios de maior intensidade iriam ocorrer na votação do orçamento para 1993. O acirramento das tensões foi de tal ordem que um Vereador, demonstrando-se indignado com a distribuição de um panfleto por uma conselheira do orçamento, que classificava de "representante do capital imobiliário", deu voz de prisão à líder comunitária. Os demais representantes comunitários, em solidariedade, passaram a exigir que também fossem presos e a detenção da líder comunitária só não foi consumada porque o Presidente da Casa contornou a situação.

6.3 Relações contratuais versus Relações não-contratuais.

Do que foi discutido até o presente momento, pode-se perceber que o modo de funcionamento do Orçamento Participativo está baseado em *regras do jogo* que ensejam uma dinâmica institucional favorável à criação de uma esfera pública que permite a *regularidade* e a *previsibilidade* da participação na gestão pública.

Adotando-se a definição de O'Donnell no sentido de que instituições são *padrões regularizados de interação conhecidos, praticados e aceitos regularmente - embora não necessariamente aprovados normativamente - por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob regras e normas incorporadas formal ou informalmente nesses padrões* (1991, p. 27), pode-se conceber o Orçamento Participativo, até o presente momento, como uma instituição democrática da esfera pública¹⁵.

15 Em excelente análise sobre a importância da institucionalização para a consolidação das democracias em contraste com o que o autor chama de "democracias delegativas" contemporâneas, O'Donnell (1991) aponta as seguintes características gerais de um arcabouço institucional efetivo : (a) as instituições incorporam e excluem; (b) as instituições conformam a distribuição de probabilidade de resultados; (c) as instituições tendem a agregar - e a estabilizar essa agregação - o nível de ação e organização dos agentes que interagem com elas; (d) as instituições induzem padrões de representação; (e) as instituições estabilizam os agentes/representantes e as expectativas e (f) as instituições ampliam os horizontes temporais dos atores.

6.3.1 Esfera pública e poder visível

Ao conceito de esfera pública são atribuídos, fundamentalmente, dois significados relacionados com o ideal democrático e republicano que, da *pólis* grega até o iluminismo de Kant¹⁶, é visto como o *governo do poder público em público*. São eles: um significado de *público* como pertencente à esfera estatal, à *res publica*, contraposto ao *privado* - transmitido pela distinção clássica entre *ius publicum* e *ius privatum* dos juristas romanos -, e um significado de *público* como *manifesto* (*öffentliches* em alemão), ou *visível*, que se opõe à *secreto*. (Bobbio, 1986, p.83-106).

Há ainda um outro aspecto conceitual a ser considerado que diz respeito à esfera do público¹⁷ como o mundo compartilhado com os *outros* que não é propriedade privada dos indivíduos e/ou do poder estatal. Espaço esse onde, segundo a reflexão de Hannah Arendt (1974), para se alcançar a democracia, deve prevalecer o *princípio da igualdade*, resultante da organização humana através das

16 O nexó entre opinião pública e caráter público do poder foi amplamente tratado por Kant, que via na visibilidade do poder uma necessidade não só política mas moral. Segundo Kant: *Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas* (apud Bobbio, 1986, p.90).

17 Uma ampla abordagem histórica da transformação da esfera do público na formação do Estado moderno pode ser encontrada em Habermas, 1984.

instituições, em contraste com a diversidade humana do mundo privado. É neste sentido que, ao refletir sobre o fenômeno totalitário engendrado pela sociedade moderna, Arendt funda o conceito de cidadania como o *direito a ter direitos* para referir-se à dissolução do espaço público como base do *mundo comum*¹⁸. Por isso, no sentido arendtiano, perder o acesso à esfera do público significa perder o acesso à igualdade, pois a destituição da cidadania e a limitação à esfera privada significa a *privação dos direitos*, uma vez que estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros. Para Arendt a política institui a pluralidade humana e um *mundo comum*.

A relação entre segredo e poder é lugar comum na sociologia do Estado moderno, pois, como afirma Weber (1992, p.704), "toda dominación que pretenda la continuidad es hasta cierto punto una dominación secreta". Ou seja, seria ingenuidade supor uma forma de dominação moderna onde não haja níveis de ocultamento do poder (semelhante à da *eclesia* na antiga Atenas). A questão do poder visível - um tema tipicamente iluminista em sua polêmica contra o Estado absoluto -, permanece, portanto, naquele terreno das "promessas não cumpridas

18 Uma ampla análise sobre as reflexões de Hannah Arendt a respeito do totalitarismo encontra-se em Lafer (1988) e Telles (1990).

pela democracia real" em contraste com a "democracia ideal" (Bobbio, 1986), mesmo naquelas sociedades que lograram uma ordem moderna (racional-legal) e possuem tradição na constituição de esferas públicas democráticas. Como visto anteriormente, entretanto, trata-se de graus que diferenciam e distanciam o modo de dominação patrimonialista-burocrático do Estado brasileiro em comparação com a ordem racional-legal das democracias capitalistas ocidentais.

6.3.2 Poder visível

Por outro lado, é sabido que o tema do *poder visível*, como uma das premissas da esfera pública, é associado ao tema do governo local, pois a transparência do poder depende também da proximidade espacial entre governantes e governados. O caráter público do governo de um Município é mais direto porque é maior a visibilidade dos administradores e suas decisões. Nesse sentido, apesar das controvérsias teóricas sobre a natureza do poder local, parece haver uma concordância com Castells (1981) quando este entende que *os governos locais permanecem sendo o nível mais descentralizado do Estado, o mais penetrável pela sociedade civil e o mais acessível ao cidadãos*. Como unidade de análise, o Município deve ser entendido como expressão específica de relações de

produção determinadas, que não se reduz à simples réplica das relações globais de poder, embora seja amplamente condicionado pelo *poder social em geral* (Ibid., 1981)¹⁹.

O controle da opinião pública sobre os atos do poder público, depende, entretanto, dos graus de visibilidade, cognoscibilidade e acessibilidade, resultante das distintas estratégias governamentais adotadas no jogo de contradições e complexidades (estruturais e conjunturais) do poder local. Exatamente a maior visibilidade dos Executivos locais frente ao seu eleitorado torna-os mais vulneráveis ao múltiplo jogo de pressões, resultando daí um processo de intermediação marcado pela negociação, barganha, compromisso dos atores políticos, que favorecem o exercício da patronagem e do clientelismo (Castro, 1988, p.73).

19 O presente estudo adota uma perspectiva conceitual sobre a especificidade do poder local que parte do pluralismo teórico. Concorde-se, portanto, com Birnbaun (1973) quando esse entende que uma teoria coerente do poder local precisa incluir tanto as concepções marxistas de classe social e estrutura econômica, como as noções de sistema, papéis dos atores, suas funções e os processos de tomadas de decisões e de não-decisões. Uma excelente revisão bibliográfica sobre as teorias do "governo local" é encontrada em Castro (1988). Ver também a coletânea de textos organizada por Fischer (1993).

6.3.3 Accountability

No caso da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, um dos aspectos que enseja a constituição de uma *esfera pública de mediação institucional* está no fato de que as regras universais do jogo participatório pressupõem uma regularidade e, portanto, uma previsibilidade do processo, no qual a *accountability* é parte integrante, previsível e obrigatória da própria estrutura de gestão do orçamento.

A partir de 1990, o Executivo Municipal passaria a realizar a prestação de contas através da exposição pública, no centro da cidade, das obras e projetos realizados conforme as decisões do Orçamento Participativo. Naquele ano, foi instituído pelo Prefeito Municipal (através de Decreto-Lei) o "Dia Municipal de Prestação de Contas", além da regulamentação de dispositivos previstos na Lei Orgânica de Porto Alegre, tais como a "Tribuna Popular" e as "Audiências Públicas". A iniciativa, entretanto, apesar de inserir-se na idéia da *visibilidade* das ações do governo, não chegava a instituir um sistema onde os governantes pudessem ser interpelados e questionados diretamente pela população. O que veio a ser oportunizado com a evolução do Orçamento Participativo, quando, a partir de 1991, a prestação de

contas foi instituída como ponto de pauta obrigatório na primeira rodada das Assembléias Regionais²⁰.

A estrutura e o método que sustentam a dinâmica operacional do Orçamento Participativo, nesse sentido, são animadores da *accountability*, pois estão assentados em espaços de participação institucional com funcionamento regular - o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados - vinculados e submetidos às instâncias institucionais de base: as Assembléias Regionais e Temáticas. Essas últimas instâncias de base, por serem abertas à participação individual e coletiva de todos os moradores, funcionam ao mesmo tempo como (a) fonte de controle da população sobre as decisões acordadas com o Governo Municipal e (b) como espaço de controle sobre a própria representação comunitária, sob pena de deslegitimação do modelo de participação.

A *accountability*, enquanto dimensão da esfera pública, está prevista nas regras do jogo do Orçamento

20 Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Aberta para Balanço. *Jornal Porto Alegre Agora*. Porto Alegre. Ano II. n° 12. set.1990. Para um histórico detalhado ver Fedozzi (1995a).

Participativo e é mediada por um *critério objetivo representado pelo Plano de Investimentos*, o qual, como ponto culminante do processo participativo, sela um compromisso público na interação entre governantes e governados. A regularidade no funcionamento das instâncias institucionais de participação força, dessa maneira, a ocorrência da prestação de contas. Mas a *accountability* tem o seu ponto forte, não nas instâncias onde a participação comunitária se dá por meio da representação, como o Conselho e os Fóruns de Delegados (embora isso ocorra e seja relevante), mas sim nas Assembléias Regionais e Temáticas. Conforme visto no Capítulo anterior, o Orçamento Participativo prevê a ocorrência de duas rodadas anuais de reuniões desse tipo. A existência dessas Assembléias, provoca, pela *exposição pública* do Poder Público, uma dinâmica de obrigatoriedade da prestação de contas do Executivo sobre as decisões objetivamente acordadas no Plano de Investimentos que, de acordo as normas do Orçamento Participativo, ocorrem no início de cada ano (primeira rodada), mediante pauta específica e previamente conhecida, pois incorporada às regras do jogo da participação.

A prestação de contas do Executivo ocorre formalmente, através de documentos, com base no plano de cada região (ver fac-símile na **Figura 20**), e da exposição direta do Prefeito Municipal, dos responsáveis pelo

Figura 20 - Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Fac-símile da prestação de contas do Executivo referente ao Plano de Investimentos de 1991 para a região Centro-Sul.

INVESTI		PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE ADMINISTRACAO POPULAR RELATORIO DAS OBRAS DO PLANO DE INVESTIMENTO 91		14/04/92	09:39:06	PAG.
MICRORREGIAO -> ZONA CENTRO SUL						
ORDAO	PROJETO	NOME DO PROJETO OBRA NOME DA OBRA	SITUACAO	FIN. PREV	FIN. E	
SNOV	434	PAVIMENTACAO COMUNITARIA				
	910348	RUA ANOELO BARBOSA - PINES IV	EM ANDAMENTO	MAI/92		
	910350	RUA OREGORIO PEREZ - PINES IV	EM ANDAMENTO	MAI/92		
	910360	RUA MARECHAL HERNES - PINES IV	EM ANDAMENTO	MAI/92		
	388	ESTR. CAMPO NOVO	CONCLUIDA			
	910368	ESTR. CAMPO NOVO - PINES III	EM ANDAMENTO	MAI/92		
	910358	RUA JOAQUIM LOUZADA - PINES IV	EM ANDAMENTO			
	442	RUA JOAO VEDANA - PINES II	CONCLUIDA			
	910343	RUA CEL. JOAO PINTO - PINES IV	EM ANDAMENTO	JUN/92		
910347	RUA CUNHA NETO - PINES IV	EM ANDAMENTO	MAI/92			
SNOV		INSTALACAO PONTOS DE LUZ:				
		- ICARAI - VICENTE MONTEGE, MONTE CRISTO VICENTE - N. S. DAS GRACAS, SAO MARTINHO, BECO DO ARACAJU, MORRO AGUDO E LAVOURA CONSTR. DE PONTILHADO ESTR. VICENTE MONTEGE C/V. NOVA CONSTR. PONTILHADO RUA FLORINHA C/ CAVALHADA	REPOBICAO DE 8 POSTES COLOCACAO DE 13 NOVOS POSTES NAO HA REDE NAO EXISTE LOCAL APROPRIADO CONCLUIDA			
SMED	132	AMPLIACAO E REFORMA DE CENTROS INFANTIS				
	40	RECUPER. CENTRO INFANTIL MIRIAM SILVEIRA LUZARDO CONCLUSAO E. I. JARDIM CANAGUA	CONCLUIDA NAO EXECUTADA			JAN/92 SET/92
SMED	420	CONSERVACAO E MANUTENCAO DAS ESCOLAS DA REDE				
	910088	COLOCACAO DE TELA NA E.M. LEODADIA F. PRESTES	CONCLUIDA			
	910185	RECUPERACAO GERAL DA E.M. I. GRAU ARACY SILVA	CONCLUIDA			
	910347	REFORMA DA E.M. GILBERTO JORGE GONCALVES DA SILVA	95% CONCLUIDA			ABR/92
SMED	455	CASA DA CRIANCIA (ESCOLAS INFANTIS)				
	910030	REFORMULACAO/CONCLUSAO CASA DA CRIANCIA CAVALHADA	CONCLUIDA			
	910131	REFORMULACAO/CONSTRUCAO CASA DA CRIANCIA VILA NOVA	95% CONCLUIDA			ABR/92
	910132	REFORMULACAO/CONCLUSAO C. C. MAX DEIDS	CONCLUIDA			
SNSSB		REFORMA E AMPLIACAO DA U. S. MONTE CRISTO	EM CONCLUSAO			ABR/92
SNT	910042	SEGURANCA NO SISTEMA VIARIO PRINCIPAL				
		SEGURANCA EDUARDO PRADO C/ JUCA BATISTA	ESTUDO CONCLUIDO. IMPLANTACAO EM NEGOCIACAO COM CEF			
		SEGURANCA AV. JOAO SALDANO	EM ESTUDO			
		SEGURANCA ESTR. C. KRAMER/MONTE CRISTO E RODRIGUES	NA SNOV PARA EXECUCAO			
		SEGURANCA ESCOLA DE 1ª e 2ª GRAUS CONEGO DE MADAL	NAO EXECUTADA			
		DISCIPLINAMENTO DOS RETORNOS (REPINTURA) AV. NONOAI	CONCLUIDA			
		SEGURANCA JUCA BATISTA C/ CAVALHADA	NAO EXECUTADA			
		SEGURANCA TRAMANDAI C/ CEL. MARCOS	NAO EXECUTADA			
		SEGURANCA AVIPAL/ROTULA	ESTUDO CONCLUIDO. IMPLANTACAO EM NEGOCIACAO COM AVIPAL			
		SEGURANCA ICARAI/BUTUI	P/92			
		PINTURA DA OTTO NIEMAYER COLOCACAO DE ABRIÇOS NA MONTE CRISTO	CONCLUIDA CONCLUIDA			
SHAN	5274	URBANIZACAO DE PRACAS				
	910071	URBANIZACAO DA PRACA FIDUEIRA DA PEDRA - N 144/1	NAO EXECUTADA			NAO E' DO ORCAMENTO PARTICIPATIVO 91
	910538	COMPLEMENTACAO DA PRACA N 145/4 - PEREIRA NETO	CONCLUIDA			
SNAC		ABASTECIMENTO DE VILA "NOVA": FEI				EM NEGOCIACAO DE ANTES DO 9/92

Fonte: GAPLAN/PMPA

planejamento (GAPLAN) e demais representantes dos Órgãos Municipais, que discorrem sobre a situação das obras e atividades acordadas no Plano de Investimentos.

A opinião das pessoas que participaram em 1995 das Assembléias Regionais e Temáticas, quanto à *prestação de contas do Governo Municipal* e quanto às *informações e esclarecimentos prestados pelos representantes da Administração Municipal* sobre o Orçamento Participativo, parece indicar um nível satisfatório em relação ao funcionamento da *accountability*. Conforme demonstram as Figuras a seguir, perguntados se estavam satisfeitos quanto à *prestação de contas* do Executivo, 47,59% dos entrevistados deram uma resposta positiva ("sim"), enquanto 7,07% responderam negativamente ("não") e 23,63% que entenderam que ela era "em parte" satisfatória. Os que não souberam opinar totalizaram 14,31% dos entrevistados (**Figura 21**, Tabela N - Anexo I). Avaliação essa que se mantém em relação ao nível de satisfação quanto às *informações prestadas pela Administração Municipal*: 51,77% entende que elas são satisfatórias; contra 4,18% que acha que "não são" e outros 28,94% que têm a opinião que elas são apenas "em parte" satisfatórias (**Figura 22**, Tabela O - Anexo I).

Por outro lado, é principalmente nos momentos das assembléias que os próprios representantes

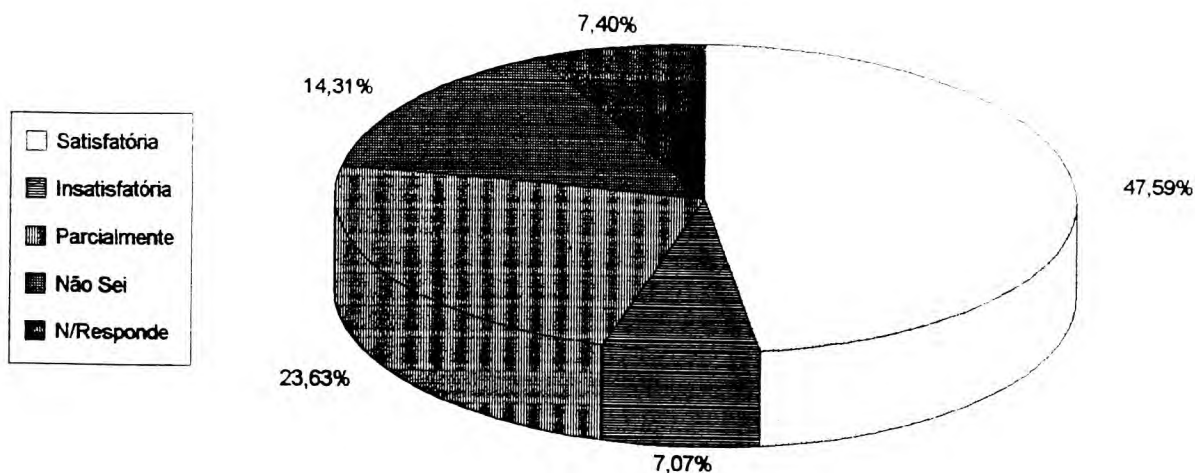


Figura 21 -Nível de satisfação quanto à "prestação de contas" do Executivo sobre obras e serviços priorizados pela comunidade no ano anterior. Porto Alegre. 1995.

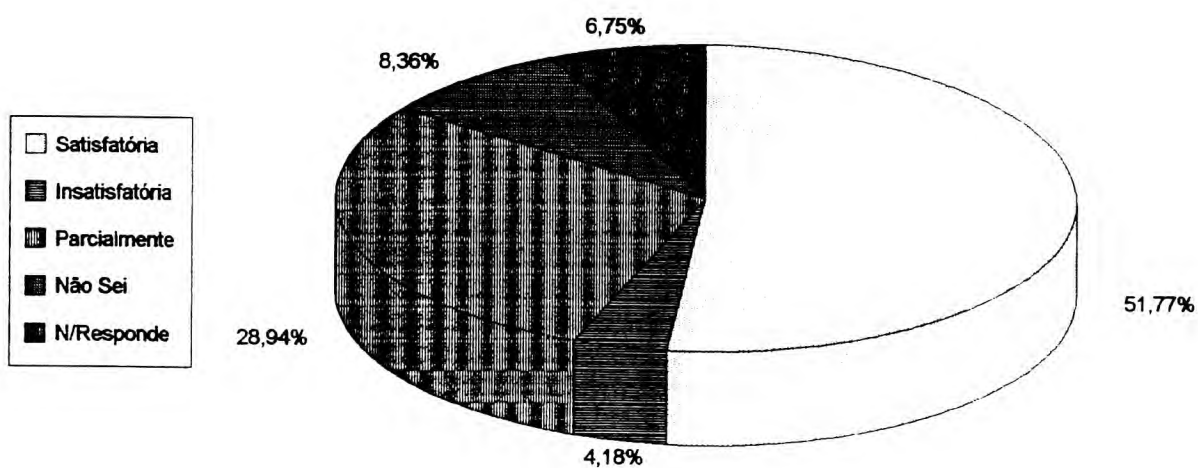


Figura 22 Nível de satisfação quanto às informações e esclarecimentos prestados pelo Executivo sobre o Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.

comunitários também são instados a prestarem contas dos seus atos, para que a comunidade avalie a sua gestão. Isso de certo modo estabelece uma forma de controle e renovação da participação popular dificultando o "encastelamento" e a burocratização das lideranças comunitárias. Nesse aspecto, a pesquisa quantitativa que foi realizada com os participantes em 1995 demonstrou um elevado grau de confiança nos representantes da comunidade junto às instâncias do Orçamento Participativo. Perguntados *se os representantes da comunidade - delegados e conselheiros - respeitam e encaminham as reivindicações definidas na comunidade*, um total de 50,64% respondeu que "sempre"; 18,81% disse "quase sempre"; 10,61% "às vezes" e apenas 1,13% entendeu que "nunca" (18,81% não responderam ou disseram não saber responder a questão) (**Figura 23**, Tabela P - Anexo I).

Com efeito, as possíveis mudanças no modelo institucional de gestão do orçamento do Município, precisam ainda ser verificadas em função de outros aspectos fundamentais, quais sejam:

a) do lugar que o Orçamento Participativo ocupa no sistema de tomada de decisões da gestão do orçamento municipal como um todo;

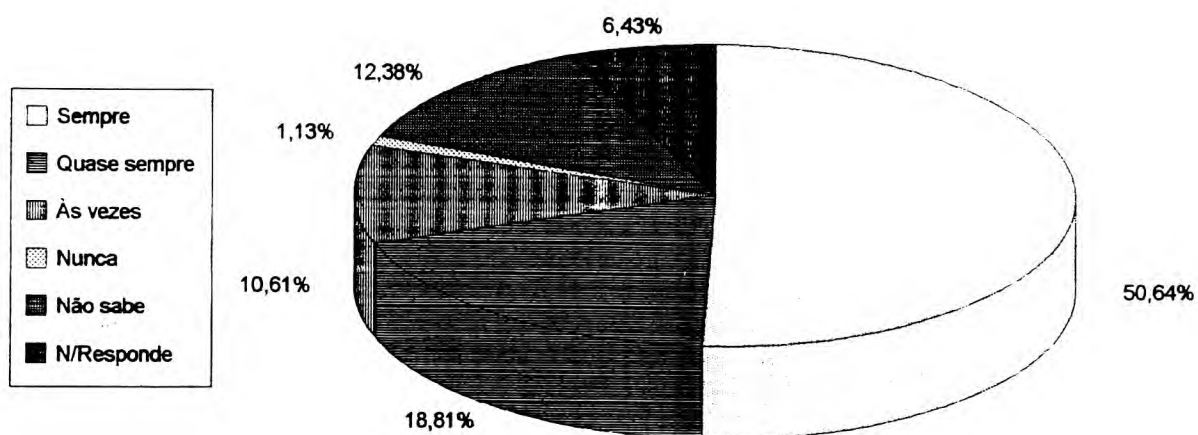


Figura 23 - Avaliação das comunidades quanto ao item "encaminhamento de suas decisões" por seus representantes (conselheiros e delegados) no Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.

b) da definição de quem são os *sujeitos* efetivos da participação; e

c) em relação a *quem* define e *como* são definidas as *regras do jogo* do sistema de participação.

6.3.4 Partilha do poder

O primeiro aspecto está relacionado com uma questão tão essencial quanto polêmica no âmbito do chamado planejamento participativo, que, no presente caso, diz respeito ao *grau de controle real da participação comunitária* sobre as decisões do orçamento público. A literatura sobre participação popular na gestão local destaca, em geral, a existência de distintos *graus de participação* que, entretanto, raramente constituem uma situação real de *partilha do poder*, ou de divisão do poder de decisão sobre as políticas públicas, que possa ir além dos mecanismos tradicionais ou clássicos da democracia representativa. Nesse sentido, cabe chamar atenção, em primeiro lugar, para o fato de que um processo de participação popular na definição do orçamento público representa um tipo de participação *ampliada* ou *neocorporativista*, por excelência, em contraste com o que tem sido denominado de participação *restrita* ou *instrumental*, conforme a conceituação proposta por Azevedo & Prates (1991). Comumente não

diferenciadas no interior do chamado planejamento participativo, essas duas propostas significam tipos de envolvimento comunitário bastante distintos, tanto em termos de amplitude, quanto de poder decisório e motivação à participação. Além do que, elas têm implicações totalmente distintas para o formato ou arranjo do padrão institucional do relacionamento Estado/sociedade (Ibid., p.135)²¹.

A participação *ampliada* ou *neocorporativa* refere-se à capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, as definições das *macroprioridades*, das *diretrizes* e da *formulação*, *reestruturação* ou

²¹ Segundo os autores, a experiência brasileira mostra que a participação da população em programas de planejamento participativo tem-se dado fundamentalmente através do caso "restrito ou instrumental" e, mesmo assim, em níveis extremamente limitados. Neste caso, a escolha dos interlocutores por parte do Poder Público, a ênfase no fornecimento da mão-de-obra e o pouco espaço no processo decisório para as populações envolvidas têm sido a tônica desses programas. O tipo de participação "instrumental ou restrita" seria caracterizado pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através de fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada), e em definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica (Azevedo & Prates, 1991, p.136). Outros autores apontam uma certa "perversidade" na exigência de uma contrapartida dos setores de menor renda para a realização de benfeitorias urbanas que são colocadas à disposição dos setores de rendas média e alta sem ônus adicionais diretos (Guimaraes, 1987, p.10). Segundo Viscarodi (apud Azevedo & Prates, 1991, p.137), o tipo de planejamento "restrito ou instrumental" não é incompatível com as práticas clientelistas tradicionais, não havendo, necessariamente, *rupturas estruturais com a prática corrente de relação do setor público com as comunidades carentes da periferia*.

implementação de programas e políticas públicas. À semelhança do que ocorre no cenário dos países capitalistas centrais, trata-se de um efetivo envolvimento direto de "grupos de interesse" na arena decisória do Estado (Ibid., 1991, p.136).

A escala proposta normativamente por Bordenave (1986, p.30-36), para a verificação do menor ou maior acesso ao controle das decisões entre membros e dirigentes, pode ajudar na visualização dos graus de participação possíveis. Assim, em direção ascendente ao controle maior dos membros ter-se-ia: 1) informação/reação; 2) consulta facultativa; 3) consulta obrigatória; 4) elaboração/recomendação; 5) co-gestão; 6) delegação; 7) autogestão. Projetando para um sistema participativo na gestão pública, ter-se-ia o menor grau de acesso ao controle no item informação/reação e o maior no item autogestão. Essa questão será retomada mais adiante e poderá servir para situar o Orçamento Participativo quanto ao lugar que esse ocupa no sistema de tomada de decisões sobre o orçamento do Município.

Caso se tome o conceito de Guimaraes (1987, p.9), para entender a participação em sua definição mais simples como um ato voluntário de interação social dirigida a tomar parte em alguma atividade pública de modo a interferir em seu curso e beneficiar-se dela

(tradução e grifos meus), pode-se concordar com o autor no sentido de que uma autêntica participação exige um sentimento de *pertencimento* e de *autonomia* para intervir no processo em igualdade de condições (Ibid., 1987, p.10). Isso significa que há uma enorme diferença não só quantitativa, mas, fundamentalmente, *qualitativa*, entre consultas genéricas ou que ocorrem *ah doc* - de acordo com a vontade unilateral dos governantes - e a criação de canais específicos de consulta que forcem o governo a assumir compromissos objetivos emanados dessa consulta. Entretanto, embora a maioria da literatura se incline por considerar falsa a polêmica entre o caráter consultivo ou deliberativo das instâncias institucionais de participação, também é amplamente reconhecido o fato de que uma democratização efetiva da gestão pública local impõe o *real direito de decisão*, e não apenas de consulta - o que significa aceitar a idéia da *democracia participativa* como síntese da combinação e da complementaridade entre a democracia representativa e outros institutos de democracia direta (Daniel, 1994; Bordenave, 1986; Guimaraes, 1987; Benevides, 1991; Comparato, 1993; Moisés, 1990; Bobbio, 1986).

Nesse sentido, segundo Daniel (1990; 1994), são aventadas três alternativas na interação entre Governo/população no que diz respeito ao poder decisório de cada ator nos processos de discussão do orçamento

público do Município: (1) a clara discriminação da proporção dos recursos do orçamento que caberia à decisão do Executivo e à decisão autônoma da sociedade; (2) uma modalidade próxima da autogestão, através da transferência à comunidade do poder de decisão sobre o orçamento, limitando-se o Executivo - a par de responsabilizar-se pela organização do processo - em apresentar e defender as suas propostas nas plenárias com o direito de voto somente da população; (3) e uma terceira alternativa, onde é estabelecida uma forma conjunta, consensual, entre Executivo e Conselho do Orçamento, para a definição das prioridades.

A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre aproxima-se da terceira modalidade acima. Trata-se de um processo de **co-gestão** com a população, onde o Governo Municipal *partilha* o poder político através de uma dinâmica de deliberações que busca o consenso e a negociação política.

Na interação entre o Conselho do Orçamento e o Executivo ocorre um processo de *decisão negociada* constituído sob aguda polémica desde os primeiros anos do Orçamento Participativo. Essa polémica se expressou, sobretudo, no momento de discussão do projeto de lei para a regulamentação do Conselho do Orçamento - transformada em regimento interno do mesmo desde 1992. Naquele momento

os representantes comunitários propunham o caráter deliberativo do Conselho, enquanto o Executivo inclinou-se por uma fórmula que, na divisão do poder, procurava resguardar a representação política e constitucional do Prefeito Municipal²².

Em síntese, a dinâmica de tomada de decisões do Conselho, no âmbito da gestão do orçamento municipal é a seguinte (Cf. Regimento Interno do Conselho do Orçamento. CRC/PMPA - ver Figura 7 do Capítulo 5):

- (a) as deliberações são por maioria simples;
- (b) as decisões são encaminhadas ao Executivo;
- (c) em caso de veto, retornam ao Conselho para nova apreciação;
- (d) a rejeição do veto do Prefeito precisa de 2/3 dos conselheiros;
- (e) na hipótese da rejeição, a matéria retorna ao Prefeito para apreciação e decisão final.

22 A descrição histórica desse processo pode ser verificada em Fedozzi (1995a, p.97-100).

A dinâmica de deliberações do Conselho do Orçamento expressa, dessa maneira, um processo de negociação e mediação que ocorre num espaço público único, onde o Executivo não pode impor de forma unilateral a sua visão ao Conselho - sob pena de deslegitimação do processo de participação -, e o Conselho precisa reconhecer a legitimidade da representação eleitoral da Administração Municipal. É evidente que isso não ocorre sem conflitos e contradições. Na prática, o Executivo participa coordenando as sessões do Conselho, através de dois membros, respectivamente da CRC e do GAPLAN, que não possuem direito de voto. Ao mesmo tempo, exerce uma natural influência sobre as decisões do Conselho, pois também encaminha demandas (projetos, serviços e obras, chamadas "demandas institucionais") e procedimentos que obrigam ao exercício da negociação e do consenso.

Há limites objetivos, entretanto, que dificultam uma ampliação das decisões e do controle da comunidade sobre a totalidade das dotações orçamentárias. Diversamente das verbas de investimentos, as demais dotações - de custeio dos serviços e despesas de pessoal - são de difícil conhecimento e mensuração por parte dos representantes comunitários. Aliás, a ampliação da discussão e controle sobre o conjunto das dotações do orçamento é um objetivo constantemente manifestado pelos

representantes comunitários. Apesar de alguns avanços quanto a esse aspecto na evolução do Orçamento Participativo, esse objetivo, no entanto, permanece como um desafio do processo de participação e como uma interrogação sobre a sua própria viabilidade prática.

A avaliação das comunidades quanto ao *poder de decisão* sobre as obras e serviços no Orçamento Participativo, apesar de positiva, indica a relatividade que prevalece nesse aspecto, talvez refletindo o processo e as dificuldades descritas acima. Na opinião dos participantes em 1995, 32,96% disse que a população "sempre" decide . Ao mesmo tempo, a soma das respostas "quase sempre" (27,33%) e "às vezes" (23,79%) abarca a maioria dos entrevistados, com 51,12%, expressando uma opinião das comunidades que *relativiza* o seu poder de decisão sobre as obras e serviços. Se, no entanto, os índices de "sempre" e "quase sempre" forem interpretados como avaliação favorável, têm-se um índice de 60,29% das opiniões, contra 24,43% que disse "às vezes" (23,79%) e "nunca" decide (0,64%). Outros 15,27% não souberam responder ou não responderam a questão. (ver **Figura 24**

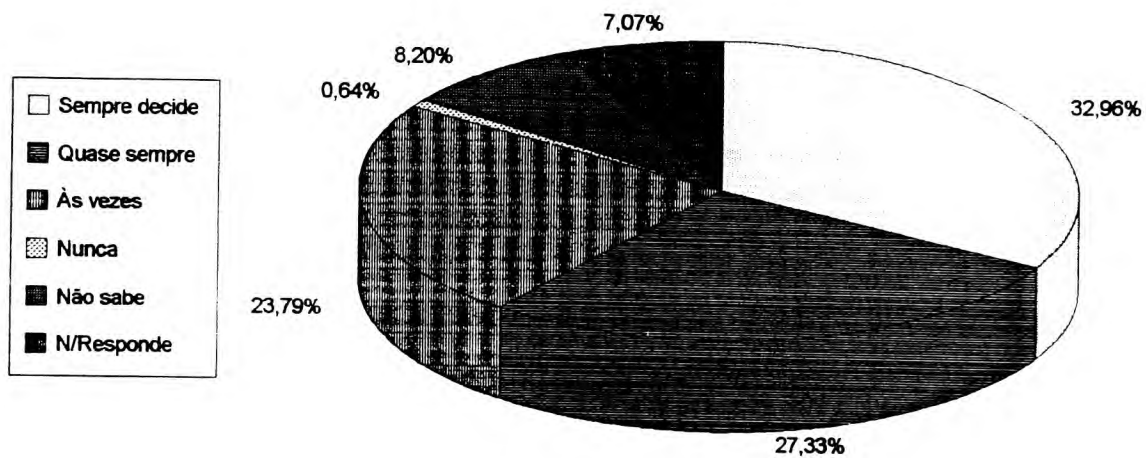


Figura 24 - Avaliação das comunidades quanto ao seu poder de decisão sobre as obras e serviços no Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.

e Tabela Q - Anexo I)²³

6.3.5 Sujeitos da participação

Quanto à questão que diz respeito aos *sujeitos* com os quais se pratica a divisão ou partilha do poder, pode-se aventar, de forma sintética, duas questões que geralmente estão presentes na literatura e nas avaliações dos casos empíricos sobre as modalidades de gestão local participativas. O primeiro aspecto refere-se à inclusão/exclusão no sistema político de segmentos ou representações de classes sociais; o segundo refere-se à definição da própria forma de participação do sujeito: se individualmente; através da representação por entidades; ou através de um sistema misto.

23 É preciso levar em conta o fato de que a pergunta foi dirigida ao conjunto dos participantes numa situação objetiva de déficit da capacidade orçamentária de investimentos ante o número de demandas encaminhadas ao Executivo. Estima-se em 25% o número de demandas atendidas pelo Plano de Investimentos anualmente. Em 1992, por exemplo, de um total de 1003 demandas apresentadas pelas comunidades, cerca de 25% foram incorporadas ao Plano de Investimentos (Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração Popular. Plano de Investimentos 1992). Por outro lado, percebe-se que na comparação entre grupos - conselheiros; delegados; participantes em entidades; participantes em Assoc. de Moradores; dirigentes de Assoc. de Moradores - os que já foram eleitos conselheiros são os mais críticos na avaliação. Nesse grupo, obtém-se o menor índice de respostas "sempre decide" (20%) e o maior índice de resposta "às vezes decide" (33,33%), ficando isoladamente, em primeiro lugar, a resposta "quase sempre decide" (46,67%), o que talvez revele exatamente o caráter de "decisão negociada" aludido no presente estudo. Para uma análise mais pormenorizada sobre a opinião dos participantes, ver Fedozzi et. alii (1995b).

O primeiro elemento remete ao princípio da *igualdade de condições* nas decisões públicas. Nesse sentido, por um lado, questiona-se, por exemplo, a imprecisão do termo *participação popular* que, apesar de seu valor simbólico e prático para indicar a integração dos setores populares ao processo de divisão do poder, pode sugerir a exclusão *a priori* de segmentos sociais diversos que não fazem parte das chamadas *classes populares* (Daniel, 1944, p.28-31). A óptica desse tipo de enfoque é a universalidade dos direitos de participação na gestão pública, a partir do reconhecimento de que a ação coletiva, para além da oposição de classe, está permeada por outras identidades individuais e coletivas que não correspondem necessariamente ao corte de classe.

Como demonstra a literatura, a contrapartida da *espoliação urbana* (Kowarick, 1979)²⁴, é a exclusão dos setores populares do centro das decisões políticas da gestão urbana, o que geralmente ocorre com a concomitante inclusão das elites locais. Reconhece-se, assim, que os atores do processo participativo na gestão pública partem de distintas posições relativas de poder (Guimaraes, 1987, p.14) e distintas pautas de interesses que, numa

24 Por *espoliação urbana* entende-se "o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que - conjuntamente com o acesso à terra e à habitação - se apresentam como socialmente necessários a subsistência das classes trabalhadoras". Kowarick (1979, p.59).

perspectiva democrática de *acesso universal à cidade*, coloca a ênfase na incorporação ao sistema político dos atores até então excluídos do processo decisório.

Segundo a perspectiva desenvolvida por Harvey (1982), as lutas travadas no local de viver - as lutas sobre as condições de existência no local de residência e convivência - refletem não somente a luta pela universalização e qualificação das políticas sociais do Estado, como também a luta do trabalho contra formas secundárias de exploração e apropriação representadas pelo capital mercantil, propriedade fundiária, etc. (Ibid., p.8), no bojo dos conflitos relacionados com a produção do *ambiente construído*²⁵. A mediação institucional na esfera pública exige, entretanto, a representação de todos os interesses presentes na "sociedade civil" e nas agências do Estado, inclusive dos setores privados empresariais, o que sem dúvida cria dificuldades adicionais para a constituição de canais efetivos de negociação e mediação institucional entre o

25 Na esteira dos conceitos marxianos de capital fixo e fundo de consumo, Harvey desenvolve o conceito de *ambiente construído* para a análise da questão urbana no modo de produção capitalista avançado. Conceitualmente, o ambiente construído pode ser dividido em elementos de *capital fixo* a serem utilizados na produção (fábricas, rodovias, ferrovias, etc.) e em elementos de um *fundo de consumo* a serem utilizados no consumo (casas, ruas, parques, passeios, etc.). Alguns elementos, tais como as ruas e os sistemas de esgotos, podem funcionar quer como capital fixo, quer como parte do fundo de consumo, dependendo do seu uso. (Harvey, 1982, p.7).

Poder Público e a "sociedade civil". .

No caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a esfera pública está voltada fundamentalmente para a mediação institucional das demandas comunitárias dos moradores e de suas entidades representativas, embora, nos últimos anos, venham sendo ampliados os espaços para a inclusão no sistema participativo de outros grupos de interesse - civis ou entidades empresariais - que não se definem somente pela identidade territorial²⁶. Ao mesmo tempo, como se viu anteriormente no perfil sócio-econômico dos integrantes do Orçamento Participativo (Capítulo 5, Figuras 13 a 17) não parece haver dúvidas de que o Orçamento Participativo é um movimento no qual o outro do contrato é socialmente

26 Aqui seria oportuno remeter ao fato de que a inclusão da representação empresarial e sindical no Conselho do Orçamento, como propunha o projeto original de regulamentação do Conselho em 1992, foi rejeitada pelos representantes comunitários. (Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Ante-projeto de regulamentação do "Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento". Exposição de Motivos. mimeo. s.d. 5 p). Por outro lado, embora a criação das Plenárias Temáticas, em 1994, tenha ampliado os espaços para a participação de outros setores sociais, a representação empresarial ou de categorias profissionais ainda é pequena na discussão orçamentária. A representação dos grupos de interesse empresariais urbanos, nesse sentido, parece se dar fundamentalmente, através de outros canais de mediação institucional, especialmente os Conselhos do Plano Diretor (que permaneceu com a mesma estrutura até o ano de 1995), o Conselho dos Transportes Urbanos e o Conselho Municipal da Saúde. É neste sentido que, na hipótese do presente trabalho, o Orçamento Participativo não pode ser definido como um espaço de participação "corporativa" em sentido clássico do termo. Apesar de fundamental, entretanto, a avaliação da relação atual entre os diversos canais de participação popular na Administração Municipal de Porto Alegre extrapolaria o objeto do presente estudo.

constituído pelos setores "populares" da cidade e pelas camadas médias assalariadas que, por sua vez, possuem um elevado índice de associativismo em entidades da "sociedade civil", especialmente nas chamadas Associações de Moradores.

Aliás, o aspecto da *não-discriminação* das ações do poder público em relação às classes sociais é algo que mais se destaca nos depoimentos que foram colhidos junto aos moradores. Segundo um morador da Região do Partenon:

"a maior importância que eu acho [no orçamento participativo] é que todas as classes estão participando. De primeiro ninguém pedia opinião para ninguém"²⁷.

Com efeito, é relevante no Orçamento Participativo o fato de que o *sujeito* por excelência da participação é o *indivíduo enquanto cidadão*. Ou seja, como foi descrito na dinâmica de funcionamento do modelo, a interação Governo/sociedade ocorre não através da representação por entidades, mas através de instâncias que têm na participação dos indivíduos os interlocutores privilegiados. Essa dinâmica da participação individual,

27 Cf. entrevista concedida ao autor, em julho de 1994, pelo Sr. Vasconcelos Ferreira dos Santos, oficial de telecomunicações e residente no Bairro São José que, mesmo não sendo dirigente de Associação de Moradores, estava participando pela terceira vez das atividades do Orçamento Participativo.

entretanto, não parece significar um incentivo ao isolamento do indivíduo em si mesmo, segundo uma semelhança com a noção liberal extremada da cidadania. Ao contrário do que imagina um setor do movimento comunitário ligado à UAMPA (União de Associação de Moradores de Porto Alegre) e de algumas opiniões no próprio interior do Partido dos Trabalhadores (PT), essa dinâmica, calcada na participação individual, parece estar fortalecendo as Associações de Moradores, uma vez que a legitimidade das demandas e da representação comunitária é mediada por sua vinculação social e política com as instâncias coletivas de base - as Associações de Moradores e outras entidades -, e/ou com as instâncias coletivas intermediárias - os chamados Conselhos Populares e as Articulações Regionais.

Na realidade, essa forma de inserção individual funciona como uma espécie de oxigênio do Orçamento Participativo, pois permite a *universalização* da participação através da expressão de múltiplas e diversificadas identidades sociais que não reduzem o indivíduo apenas à representante de uma classe social. Ao mesmo tempo, a participação individual estabelece uma dinâmica contrária ao *monopólio da representação comunitária* pelas Associações de Moradores ou Conselhos Populares, que poderia traduzir-se em incentivo à burocratização, ao formalismo da representação e à

reprodução de práticas "caudilhescas" e clintelistas pelos dirigentes comunitários das entidades.

Sem o monopólio da representação política, as Associações de Moradores precisam ativar-se, mobilizar os seus filiados para a disputa pela hegemonia dos direitos com um universo maior de grupos de interesse, representações e demandas da "sociedade civil" que estão presentes e atuam na região. Conforme já visto (Capítulo 5, Figura 18 e 19) os dados sobre o associativismo dos participantes demonstra um elevado índice de vínculo com algum tipo de entidade, bem como o papel fundamental exercido pelas Associações de Moradores no processo de discussão do orçamento municipal.

6.3.6 As regras do jogo

Por fim, quanto ao aspecto de *quem* define e *como* são definidas as regras do jogo, a dinâmica do Orçamento Participativo indica um processo de auto-regramento que, na prática, se traduz na instituição das normas e leis do processo com a participação dos próprios sujeitos comunitários. O sistema de direitos que define as regras da participação e da distribuição dos investimentos, não é imposto coativamente (de forma heterônoma) pelo Estado, mas sim construído num processo negociado, consensuado pela representação comunitária,

sugerindo assim uma situação não apenas de *pertencimento* ou *inclusão* das comunidades no sistema político, mas uma participação dos sujeitos populares na própria *definição das regras que instituem esse sistema político*. A construção do método para a distribuição dos recursos de investimentos, assim como a definição da estrutura e do processo que constituem a dinâmica do Orçamento Participativo - a regionalização, as instâncias e as formas de representação -, são exemplos concretos desse processo de *auto-regramento*²⁸.

Nesse sentido, enquanto sistema político, o Orçamento Participativo parece estabelecer uma trajetória que se aproxima de um processo social e político *auto-instituente*, no sentido da constituição da *autonomia social*. A autonomia, aqui, não significa a noção comum de auto-subsistência da "sociedade civil", que ocorreria fora da regulação ou interação com o Estado, e sim um processo social onde a sociedade se reconhece em seu próprio produto, as leis, as instituições que devem reger

28 O método para distribuição dos investimentos, consolidado a partir da discussão do orçamento para o exercício de 1991, foi construído com a participação de três representantes do Conselho do Orçamento que, juntamente com o GAPLAN e a CRC, elaboraram a proposta posteriormente submetida à apreciação do mesmo. É praxe na dinâmica do Conselho a rediscussão anual dos critérios utilizados para o atendimento das demandas. Assim também sucedeu com o processo de definição da regionalização e das regras da participação. Ver a respeito os documentos PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. "Processo de Avaliação da Gestão da Frente Popular". 1992; e Fedozzi, 1992.

a sua vida e sabe que assim como as produziu, pode corrigi-las e modificá-las (Castoriadis, 1982; 1987)²⁹.

6.4 Coerência versus dualidade entre os níveis institucional e social e entre as decisões públicas e a prática social.

Ao basear-se em critérios objetivos e universais para dar resolução ao dilema das demandas por serviços urbanos maiores que os recursos, o método utilizado pelo Orçamento Participativo proporciona a elaboração de um "orçamento-verdade", em contraposição ao tradicional ficcionismo orçamentário da Administração Pública no Brasil, o que, sem dúvida, contribui para diminuir a dualidade entre os níveis institucional-legal e real característico das práticas patrimonialistas.

29 Para Castoriadis (1987, p.322), a sociedade é autocriação até aqui auto-ocultada. Essa auto-ocultação é justamente a característica fundamental da heteronomia das sociedades, pois, nas sociedades heterônomas encontra-se institucionalmente estabelecida e sancionada a representação de uma origem da instituição posta fora da sociedade: "nos deuses, em Deus, nos ancestrais, nas leis da Natureza, nas leis da Razão, nas leis da História". Castoriadis destaca, dessa maneira, o sentido radical e indissolúvel das noções de autonomia, liberdade e igualdade, segundo os ensinamentos da democracia e da filosofia na *pólis* grega. Para que todos sejam autônomos, ou seja, para que todos aprendam a governar-se, individual e coletivamente, diz ele, é necessário desenvolver a capacidade de governar em todos, participando-se em pé de igualdade na condução das coisas comuns. Daí porque, para o autor, liberdade e igualdade são inseparáveis, pois não pode haver liberdade sem igualdade de participação no poder. Para Castoriadis, o fenômeno da criação histórica (a auto-instituição da sociedade) somente ocorreu em duas oportunidades: na Grécia antiga e, depois, na Europa Ocidental, com a modernidade. (Ibid., p.90-94, p.268-313).

6.4.1 Efetividade das decisões

Ao mesmo tempo, é possível perceber que o processo do Orçamento Participativo tem um nível de consequência prática, real, que atesta a efetiva consonância das decisões públicas com a prática social da discussão orçamentária. Em outros termos, e apesar dos limites já comentados anteriormente, há um efetivo compartilhamento do poder entre o Executivo e a população que torna real a maior parte das decisões tomadas sobre a alocação dos investimentos municipais.

Uma demonstração dessa efetividade está no fato de que, entre os participantes das Assembléias Regionais e Temáticas em 1995, 56,54% das pessoas já haviam sido beneficiadas por obras e serviços do Orçamento Participativo (ver **Figura 25**). Esse índice é maior ainda entre os que são dirigentes de Associações de Moradores (67,86%) e entre os que já foram eleitos (delegados ou conselheiros) nas instâncias do Orçamento Participativo (74,25%) (Tabela R - Anexo I). Há uma tendência desse índice de beneficiamento ser maior, quanto maior for o número de anos de participação da pessoa nas discussões do orçamento. Assim, conforme pesquisa realizada em 1995, por exemplo, entre os que compareceram apenas num ano no Orçamento Participativo, 58,14% foram beneficiados por obras e serviços, enquanto entre os que compareceram há

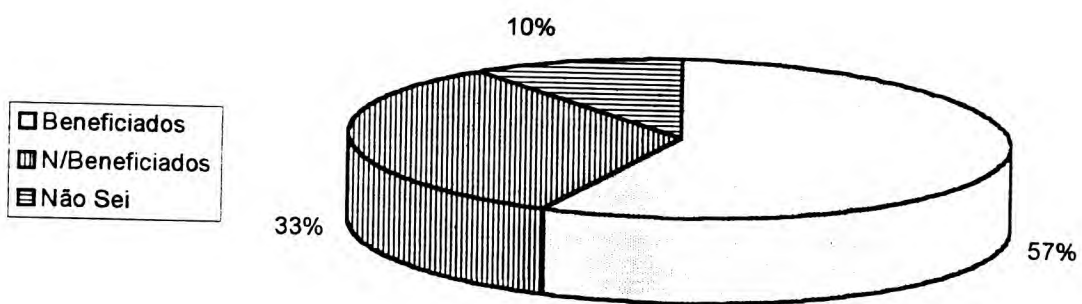


Figura 25 · Integrantes do Orçamento Participativo que já foram beneficiados por obras e serviços. Porto Alegre. 1995.

seis anos no Orçamento Participativo, 72,73% responderam já ter recebido benefícios (Cf. Tabela S - Anexo I).

6.4.2 Institucionalização legal da participação

Há um outro aspecto que merece ser salientado. Conforme discutido anteriormente, a garantia da racionalização democrática - a impessoalização do poder - como sistema de incentivos que modifique os padrões de adesão clientelístico e/ou personalístico-plebiscitário (carismático), depende, não somente da vigência de regras universais e impessoais no processo de mediação do fundo público, mas também do nível de *institucionalização* da participação popular no sistema político local.

6.4.3 Dualidade e posição dos atores sociais

Nesse sentido, torna-se problemática a posição contrária do Executivo, assim como de uma parcela do Legislativo, em transformar em lei as regras legitimadas pelo Orçamento Participativo, pois isso pode representar uma continuidade da *dualidade* entre o nível social e o nível institucional que caracteriza o modelo patrimonialista. É bem verdade que há de se ter cuidados na regulamentação legal das formas ou canais de participação, pois o excesso de formalismo - uma das expressões do *artificialismo das leis* amplamente tratado

por Holanda (1993) e Faoro (1958) em suas análises sobre a formação social e política da sociedade brasileira - pode dificultar a expressão da riqueza das formas de manifestação social e a necessária flexibilidade às mudanças de aperfeiçoamento. O fato de o Orçamento Participativo ter-se constituído numa dinâmica de *auto-regramento*, não deve ser visto, entretanto, como algo contraditório à importância do seu reconhecimento legal, pois a autonomia social também tem a ver com a *forma* com que são construídas as leis. Nesse caso, ressalta Lefort:

"Os direitos não se dissociam da consciência dos direitos. Mas é menos verdade que essa *consciência dos direitos se encontra tanto melhor partilhada quando são declarados, quando o poder afirma garanti-los, quando as marcas das liberdades se tornam visíveis pelas leis*. Assim a consciência do direito e sua institucionalização mantém uma relação *ambígua*. Esta implica, por um lado, a possibilidade de uma ocultação dos mecanismos indispensáveis ao exercício efetivo dos direitos pelos interessados, em decorrência da constituição de um corpo jurídico e de uma casta de especialistas; por outro lado, fornece o apoio necessário à consciência do direito" (Ibid., 1987, p.57) (grifos meus)

Não se trata, portanto, de reduzir a dimensão política dos direitos da cidadania à linguagem jurídica, mas, no caso do Orçamento Participativo, parece que a importância de sua efetiva institucionalização estaria assegurada pela legitimidade já alcançada na experiência

prática do processo, o que inverteria a tradição do *artificialismo das leis* na criação dos direitos³⁰.

Assim, a inexistência de garantias legais (universais) no sistema político do Município³¹ poderá representar a dependência do sistema do Orçamento Participativo ou ao partido político que o implantou ou aos governantes de ocasião. Na prevalência de ambas as hipóteses (que provavelmente ocorreriam juntas), a experiência não seria universalizada como forma de gestão da Administração Pública do Município - pelo menos no sistema de direitos legais -, pois estaria "apropriada"

30 Daniel (1994a; 1994b) fala em "artificialismo dos conselhos" para designar uma prática corrente, nas administrações públicas municipais, em criar canais de participação popular sem que isso corresponda aos níveis reais de organização social e política. Por outro lado, em Porto Alegre a experiência de transformação da CIMS (Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde) em Conselho Municipal de Saúde consagrou uma experiência pioneira e bem sucedida de participação social na gestão do sistema de saúde municipal que se desenvolvia de forma institucionalizada desde 1987.

31 A Lei Orgânica Municipal de 1990 reconhece o direito à participação da comunidade na gestão orçamentária: "Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual" (Cf. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Corag. Porto Alegre. 1990. Artigo 116, parágrafo primeiro do inciso III - dos orçamentos anuais). E ainda: Durante o período de pauta regimental, poderão ser apresentadas emendas populares aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, desde que firmadas por, no mínimo, trezentos eleitores ou encaminhadas por três entidades representativas da sociedade, observado o dispositivo no parágrafo anterior". (Cf. Artigo 121, parágrafo terceiro do inciso III). Trata-se, portanto, de dar garantias legais, a fim de criar melhores condições políticas e institucionais para que essa participação ocorra de forma permanente, previsível e de acordo com poderes de decisão da população, especialmente através do Conselho do Orçamento e dos Fóruns de Delegados.

por grupos político-partidários. No primeiro caso, qual seja, na dependência eleitoral das comunidades à organização política que iniciou o Orçamento Participativo, poder-se-á configurar uma espécie de *clientelismo partidário de massa*, conforme descrito por Graziano (1976)³². Ao mesmo tempo, a situação de dependência do Orçamento Participativo aos governantes de ocasião faz lembrar o alerta de Schwartzman (1988) quando aponta a *cooptação* como uma das principais características do Estado neopatrimonialista. Nesse caso a participação política deixa de ser um direito e torna-se um *benefício outorgado*, em princípio revogável, pois:

"o problema principal com os Estados de base neopatrimonial não é que eles mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, *que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do poder público e orientadas para a obtenção dos seus favores*. O simples transbordamento das estruturas de dominação mais tradicionais, e a *criação de novas formas de organização política e social, não garante que este padrão de comportamento não se vá reproduzir*". (Ibidem, 1988, p.23) (grifos meus)

Embora alguns Vereadores - até mesmo da oposição - sejam favoráveis à regulamentação legal do

32 Entretanto, é interessante registrar a distinção entre troca política e troca clientelista, sugerida por Ceri (apud Castro, 1988, p.76): "Enquanto a troca política (baseada na extensão dos benefícios e do grau de consenso político) pode ser concebida como um fator de politização do mercado, o clientelismo atua como um fator de mercantilização da política".

Orçamento Participativo, é fato que esse objetivo encontra sérias resistências de parcela do Legislativo Municipal³³. Segundo um influente Vereador da oposição:

"(...) o orçamento participativo deve continuar existindo para *assessorar* a elaboração do orçamento (...). Agora criarmos uma instituição, aí nós *estariamos criando um órgão paralelo à Câmara de Vereadores*, e eu acho que, se nós partirmos para esse lado, ou nós desfazemos realmente o que nós temos hoje conceituado a respeito da democracia representativa ou elaboramos um novo processo que possa compatibilizar estas duas democracias, o que eu acho bastante difícil (...) *criar estas duas instituições seria muito perigoso porque voce estaria criando [com a regulamentação] um novo poder, uma nova esfera de poder. A participação do povo não precisa ser desta forma. A participação do povo tem que ser feita como um todo, porque quanto maior, melhor, mas se voce institucionalizar, voce vai criar limitações e estas limitações eu acho que não devem ser bem aceitas*"³⁴

33 A criação de mecanismos diretos de participação na gestão local parece inevitavelmente ter trazido alterações nas relações tradicionalmente estabelecidas entre as instituições do Estado (Executivo e Legislativo) e dessas com as comunidades. A opinião de alguns Vereadores de partidos da oposição em Porto Alegre (segundo entrevistas - não publicadas - realizadas pela FASE/RS em janeiro de 1995) revelam argumentos diversos na crítica ao Orçamento Participativo, em geral relacionados ou à provável "incapacidade da comunidade" para apontar os problemas globais da cidade, ou às possíveis sobreposições dessa experiência com os mecanismos da democracia representativa. Como mencionado anteriormente, entretanto, outras razões - não explícitas - relacionadas à alteração na forma de legitimidade da representação parlamentar devem ser consideradas.

34 Vereador Luiz Brás, líder da Bancada do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) na época da entrevista - não publicada - concedida à FASE/RS, em janeiro de 1995.

Não parece haver dúvidas de que a existência de argumentos desse tipo, no Legislativo, reforça as posições majoritárias do Executivo, contrárias à regulamentação legal do Orçamento Participativo. Com efeito, o Orçamento Participativo parece realmente ter trazido alterações no sistema político local. Uma parcela de Vereadores e da oposição política - vendo-se atingidos pela nova sistemática que modificou o seu papel e a sua relação com as bases políticas³⁵ -, pretende ou não reconhecer essa modalidade de gestão participativa no sistema de direitos da cidadania local ou, então, no momento de sua regulamentação, procurará tolhê-la, podá-la, buscando diminuir ou anular o seu poder. Segundo outro importante Vereador da oposição:

35 A capitalização eleitoral do Partido dos Trabalhadores, advinda com o sistema do Orçamento Participativo, parece inquestionável na avaliação dos meios políticos e jornalísticos de Porto Alegre, a ponto do Vereador Pedro Américo Leal, da oposição (PPR, ex-PDS), ter classificado o Orçamento Participativo como um "projeto diabólico" do PT, onde, conforme afirmou o colunista Paulo Sant'Ana, mediante ele, um prefeito do PT "elege sem nenhuma margem de erro o seu sucessor". Segundo ainda o mesmo colunista, através do Orçamento Participativo, o PT inaugurou a "ditadura do voto pela qual ele nomeia democraticamente os prefeitos que quiser". (Cf. Paulo Sant'Ana. A encrenca no PT. Zero Hora. Porto Alegre, 22 dez. p. 79, 1995). Exageros de avaliação à parte, o que parece claro é que o surgimento do Orçamento Participativo vem desequilibrando o jogo político e a relação de forças eleitoral na capital, o que sem dúvida, pela lógica da disputa política, por um lado, acirra a crítica da oposição ao Orçamento Participativo - que tende a ver nele um instrumento a serviço do PT -, e, por outro, fortalece a tendência do PT de vincular organicamente esse processo à sua legenda político-eleitoral.

"[...] na minha maneira de pensar, em administração, responsabilidade se assume e não se transfere. Eu não posso aprovar a forma como vem sendo feito o Orçamento Participativo pela Prefeitura. Ele tem sido usado para atender objetivos discutíveis. Eu não vou participar das reuniões [do Orçamento Participativo] porque eu tenho uma tribuna onde o povo me colocou para representá-lo. Os 33 Vereadores são a síntese democrática de todo o cidadão porto-alegrense. Então, não tem porque um Vereador dirigir proposições e o Executivo dizer que ele tem que ir no Orçamento Participativo. Isso é brincar com o Vereador. Eu acho que a Prefeitura está deixando de lado a importância do Legislativo [...]. A comunidade tem que discutir se desejar. Mas a Prefeitura não vai discutir as grandes obras. A Prefeitura vai levar à comunidade aquilo que eleitoralmente lhe interessa. Essa é a grande verdade [...] Então, uma medida talvez fosse colocar 70% do orçamento para decisões do Plano Diretor da cidade ..."³⁶

Por outro lado, a posição atual do Executivo - ao colocar-se contrária à efetiva institucionalização do Orçamento Participativo - parece inclinar-se definitivamente por vincular essa experiência ao sucesso eleitoral da organização político-eleitoral que lhe dá sustentação, no caso o Partido dos Trabalhadores.

36 Entrevista concedida à FASE/RS pelo Vereador João Dib, líder da bancada do PPR (ex-PDS) e último Prefeito nomeado pelo regime militar no período de 1982-85. O Vereador João Dib teve um papel destacado na elaboração do Plano Diretor aprovado em 1979, quando ocupou funções de primeiro escalão no governo anterior do Prefeito Guilherme Sociais Villela. Sobre o caráter do referido Plano ver comentário no ponto "6.1.2 - Tensões com o modelo tecnoburocrático" do presente Capítulo.

Segundo o atual Prefeito Tarso Genro:

"Entendo que, se tivermos uma regulação que venha do Estado, integrando o Orçamento Participativo na sua lógica, teremos fatalmente uma burocratização, e os conflitos de poder, que se resolvem hoje pela política e por normas autônomas consensuais, seguirão a lógica do direito estatal, asfixiante e subordinado à mentalidade positivista do Judiciário" (1995, p. 11-13).

E ainda, o atual Vice-Prefeito Raul Pont diz:

"Temos procurado discutir com o movimento popular a *tendência sempre latente de alguns setores sequiosos de legalizar experiências como essa [o orçamento participativo]*. Esta visão legalista tem, muitas vezes, o *sentido de reforçar e garantir a continuidade do processo no caso de derrota eleitoral do campo democrático-popular*. O PT e a Frente Popular, no entanto, vêm defendendo que a força e a riqueza do Orçamento Participativo residem na sua ação espontânea, direta, não delegada e *cujas regras forjaram-se na ação conjunta do movimento e da administração pública*. Cabe-nos, inclusive, despertar essas experiências que desdobram a democracia representativa. Qualquer aprofundamento democrático ou de construção de um novo Estado que supere, pela participação direta, a *mera delegação temporária dos mandatos legislativos* atuais deve ter nossa participação e estímulo" (1995 p.14-16) (grifos meus).

Assim, por razões e caminhos diversos - que, no caso do Executivo, como se percebe, reúnem argumentos políticos de ordem pragmática e/ou ainda vinculados à concepção do *duplo poder* - o que está em jogo no momento atual do Orçamento Participativo de Porto Alegre é a

reposição da permanente *dualidade* entre o nível institucional-legal e o social, que caracteriza historicamente o modelo patrimonialista no país e a conseqüente possibilidade de sua "captura" por grupos partidários. Na vigência dessa hipótese, não se consolidarão as mediações institucionais necessárias à transformação do modelo de gestão sócio-estatal, com natural prejuízo para a universalização da cidadania.

Como ressalta O'Donnell (1991) - analisando a importância da *densidade institucional* para a consolidação do *regime* democrático -, no funcionamento das complexas sociedades contemporâneas, as instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores *estruturais* e, de outro, não só pessoas, mas também os diversos agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades³⁷. Se a institucionalização acarreta, de

37 Mais uma vez é importante fazer menção à excelente análise de O'Donnell (1991) sobre as condições para a consolidação das recentes democracias instauradas na América Latina, Ásia e Europa Oriental. Para o autor (a) a instalação de um governo democraticamente eleito abre caminho para uma *segunda transição* provavelmente mais demorada e complexa; (b) espera-se que essa segunda transição seja de um governo democraticamente eleito para um *regime* democrático, ou seja, para uma *democracia institucionalizada consolidada*; (c) nada garante que essa segunda transição será feita; (d) o elemento decisivo para determinar o resultado da segunda transição é o *sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político*; (e) tal resultado é fundamentalmente condicionado pelas *políticas públicas* e pelas *estratégias políticas* de vários agentes, que incorporem o reconhecimento de um *interesse superior comum* na tarefa de construção institucional democrática. Nessa perspectiva analítica, pode-se ver a importância da criação e consolidação de

fato, custos pesados - não só a exclusão de muitas vozes, mas também a recorrência de pesadelos de burocratização e aborrecimentos -, a alternativa a essa, como reconhece o autor, submerge a vida social e política no inferno de um colossal "dilema do prisioneiro". Uma democracia não institucionalizada - em termos de descrição típica ideal, uma situação de aguda escassez de instituições democráticas - é caracterizada pelo escopo restrito, fundamentalmente de base classista, pela fraqueza e pela baixa densidade de suas instituições. Nessa situação:

"outras instituições, não formalizadas mas fortemente atuantes - especialmente o *clientelismo*, o *patrimonialismo* e, certamente, a *corrupção* -, tomam o lugar daquelas, juntamente com vários padrões de *acesso direto* e altamente *desagregado* ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas". (Ibid., p. 29-30) (grifos meus).

De qualquer forma, é sabido que a transformação dos direitos em leis, bem como a efetividade social dessas, passa pela constituição de sujeitos sociais portadores de vontades coletivas voltadas para esse fim e com força suficiente para tal (Daniel, 1994, p.294). O que, no presente caso, coloca em questão a real força e a autonomia - diante das agências do Estado e das organizações político-partidárias - do outro ator

novas instituições de mediação democrática, que alarguem o escopo da representação de interesses para camadas sociais historicamente excluídas das arenas decisórias do Estado, tais como o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

fundamental deste processo, qual seja, dos chamados movimentos populares urbanos de Porto Alegre.

Na verdade, até o presente momento, não se verificou uma efetiva articulação ou mobilização autônoma dos diversos movimentos comunitários organizados no sentido de levar adiante o Projeto de Iniciativa Popular, tendo em vista a regulamentação do Orçamento Participativo, cujo início da coleta de assinaturas deu-se ainda no final da primeira gestão da Administração Popular em 1992. Mais do que isso, no momento atual, em que eclode publicamente a polêmica em torno da regulamentação do Orçamento Participativo, setores dos movimentos comunitários parecem sair da atitude passiva em relação a esse assunto para aderir à posição da Administração Popular contrária à regulamentação institucional do mesmo. Tudo indica a existência de uma divisão dos movimentos populares da cidade em relação à regulamentação do Orçamento Participativo, no âmbito de um contexto municipal em que parece lhes faltar uma capacidade de ação coletiva autônoma, globalizadora e ativa, na disputa com os demais atores sociais pelos rumos que deverá tomar essa experiência de participação.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs-se a examinar o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre tendo como perspectiva central da análise o papel das mudanças institucionais como condição estrutural para a emergência da cidadania no Brasil. Segundo o referencial teórico-metodológico utilizado - apoiado principalmente na sociologia weberiana das formas de dominação legítima -, postulou-se que a forma-cidadania corresponde historicamente às mudanças estruturais que ensejaram a substituição da ordem tradicional, baseada fundamentalmente nas relações e no poder pessoal e patrimonial, pela ordem racional e legal, representada pelo Estado de Direito, surgido com o modo de produção capitalista e cuja legitimidade repousa no exercício do poder impessoal e em conformidade com as leis.

A partir daí e conforme a interpretação de estudos clássicos e contemporâneos sobre a formação social e política da sociedade brasileira, afirmou-se que a nossa histórica não-cidadania deve-se, sobretudo, à prevalência estrutural dos padrões herdados do modelo de dominação patrimonialista e oligárquico, que

constituíram, historicamente, a formação do Estado e da sociedade brasileira. Concluiu-se, assim, que aquele modelo de dominação fundamenta as raízes autoritárias, anti-republicanas e antidemocráticas da formação social e política do Brasil, ao engendrar, uma série de características, tais como:

- a não diferenciação entre o que é "público" e o que é "privado";

- a ausência da noção do *contrato social*, expressa, sobretudo, pela tutela do Estado em relação à sociedade e pelos mecanismos de cooptação e exclusão social e política;

- e a permanente reposição da *dualidade* entre o país real e o país formal.

A esse modelo de dominação patrimonial-burocrático corresponde um tipo de sistema político autoritário, marcado por escassas e frágeis mediações institucionais e sociais e pela ausência de um sistema político de representação de interesses. O que confere um padrão de interação entre Estado/sociedade, marcado por processos de cooptação e exclusão social e política, que incentiva estruturalmente as relações clientelistas e/ou personalístico/plebiscitárias. Essas características

acabam impossibilitando a instituição e a explicitação dos significados *públicos* da *esfera pública* como condição estrutural para a existência da cidadania.

Nesse sentido, tratou-se de apreender, no estudo do Orçamento Participativo, enquanto modalidade de gestão sócio-estatal, os possíveis elementos que demonstrassem a existência de rupturas ou de continuidades em relação aos padrões *patrimonialistas* tradicionalmente praticados no exercício do poder no Brasil. A hipótese que alimentou o estudo baseou-se no pressuposto de que o Orçamento Participativo representa um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania e que esse processo traduz-se por mudanças nas formas de gestão sócio-estatal. A principal delas é caracterizada por uma sistemática de *partilha do poder* e por uma dinâmica institucional baseada em regras e critérios *objetivos, impessoais e universais* no acesso aos recursos públicos municipais.

Com o objetivo de verificar a hipótese formulada nesse estudo sobre o Orçamento Participativo, foram estabelecidos quatro pares de indicadores e vislumbradas - sob o ponto de vista lógico-formal - três situações possíveis de estarem ocorrendo em relação ao mesmo (Capítulo 4).

Os resultados da análise indicam que a hipótese não foi refutada em relação aos três primeiros pares de indicadores, isto é, os indicadores de número 1 - critérios pessoais e/ou particularistas na alocação dos recursos públicos; de número 2 - utilização pessoal e/ou privada dos recursos públicos, "troca de favores" ou barganha política com os recursos públicos (clientelismo); e de número 3 - relações não-contratuais e seus sub-indicadores: acesso privilegiado às decisões, não-transparência, ausência de mediações institucionais, ausência de controle do poder e de prestação de contas, tutela do Estado.

Contudo, mostrou-se problemática a situação do par indicador de número 4 - dualidade entre o nível institucional-legal e o social. Nesse caso, com possíveis repercussões que podem abranger o sub-indicador "cooptação", pertencente, por sua vez, ao par indicador de número 3, referente às relações não-contratuais.

De acordo com os resultados acima, o Orçamento Participativo estaria realizando uma trajetória intermediária entre as hipóteses (B) e (C) vislumbradas no Capítulo 4 (p.152-153). Assim, é possível ver a dinâmica operacional do Orçamento Participativo, como um movimento que, em suas características principais, está promovendo uma *ruptura* com o padrão patrimonialista,

através do *deslocamento*, do *bloqueio* e da *substituição* de suas práticas tradicionais, sendo, portanto, verdadeira a hipótese que entende essa experiência como uma estratégia para a promoção da cidadania.

Não obstante existirem algumas situações híbridas - referidas acima em relação à resistência do Executivo e parcelas do Legislativo em institucionalizar definitivamente o Orçamento Participativo - que, conseqüentemente, poderão significar a provável "captura" desse processo por grupos partidários. Essas resistências, ao não permitirem universalizar a experiência no sistema de direitos da gestão municipal, podem ser entendidas como a reposição da *dualidade* entre o nível institucional e o social, característica do modelo patrimonialista. Continuidade essa do modelo patrimonialista que, a persistir, poderá constituir uma situação de maior vulnerabilidade dos atores populares aos processos de cooptação política.

Restringindo-se exclusivamente aos marcos da hipótese que presidiu a presente dissertação, pode-se concluir, entretanto, que a dinâmica operacional do Orçamento Participativo, como forma de gestão sócio-estatal, vem até o presente momento e em seus aspectos *essenciais*, promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da forma-cidadania.

Nesse sentido, a dinâmica institucional instaurada pelo modelo do Orçamento Participativo distancia-se do modelo patrimonialista, para aproximar-se da ordem racional-legal. Mas esse processo assemelha-se mais ao tipo de legitimidade complexa, representada pelo teste do consenso político (Cf. Offe, 1984), pois a legitimidade constituída advém, em primeira instância, não de uma racionalidade formal-legal constituída exclusivamente pelas agências do Estado, mas sim de uma esfera pública, constituída simultaneamente por procedimentos e valores substancializados. Essa esfera, no caso do Orçamento Participativo, é representada, por um lado, pela estrutura de participação *segundo regras de natureza impessoal e universal*, e, por outro, pelos critérios de justiça distributiva na alocação dos recursos públicos.

Esse processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma **esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal**, expressa-se através de um sistema de *racionalização política*, baseado, fundamentalmente, em regras de participação e regras de distribuição dos recursos de investimentos que são pactuadas entre o Executivo e as comunidades e apoiadas em **critérios previsíveis, objetivos, impessoais e universais**. A sua dinâmica instaura uma lógica

contratual favorável à diferenciação entre o "público" e o "privado" e, portanto, contrária às práticas clientelistas de indiferenciação dessas duas esferas que caracterizam o exercício patrimonialista do poder.

Nessa perspectiva, caberia chamar atenção para o fato de que a experiência do Orçamento Participativo - embora nos limites da dimensão local - parece fornecer elementos inovadores a um clássico dilema vivido pelo Estado moderno, qual seja, aquele que diz respeito à implementação de um processo de racionalização democrática (impessoalização do poder), através da participação popular direta, sem que isso signifique o aumento do poder burocrático ou mesmo uma forma de legitimação carismática/plebiscitária.

O primeiro aspecto está relacionado com o paradoxo, já amplamente constatado por Weber, de que a ampliação dos direitos da cidadania - juntamente e em decorrência da democracia - trouxe com ela, até hoje, a expansão da burocracia e o aumento do controle do Estado sobre a sociedade. É sabido que as gerações de direitos evoluíram das liberdades negativas (dos direitos que buscaram uma esfera de "liberdade em relação ao Estado"), passando pelos direitos políticos exercidos enquanto liberdade positiva (a "liberdade no Estado") até os direitos econômico-sociais que representaram a liberdade

"através ou por meio do Estado". Ao contrário dos direitos de liberdade negativa, que nascem contra o superpoder do Estado, os direitos sociais, organizados pelos serviços públicos e viabilizados historicamente, seja pelo *Welfare State* nas sociedades capitalistas, ou pelos Estados socialistas, exigem, na prática, a intervenção ativa do poder de Estado (Machperson, 1991; Bobbio, 1992; Lafer, 1988). A evolução da cidadania deparou-se, assim, com a cilada representada pela "jaula de aço" de Weber.

Antes, porém, de concluir com a saída proposta pelo "neoliberalismo", de retirada do Estado das políticas sociais e sua limitação às funções do chamado "Estado mínimo" como única alternativa - que a essa altura, já é possível perceber tratar-se não só de um retrocesso histórico em relação aos direitos da cidadania, mas da própria democracia¹ -, faz-se necessário pensar em formas de gestão pública a partir da releitura dos conceitos dicotômicos de "Estado" e "sociedade civil", por um lado e "público" e "privado", por outro. Nesse sentido, a instituição de formas de gestão, compartilhadas através da criação de instituições que promovam a extensão das atividades públicas para uma área cinzenta limítrofe entre o Estado e a sociedade²,

1 A esse respeito ver Bobbio. "Liberalismo velho e novo" In: _____. O Futuro da democracia, 1991, p. 107-128; e Sader & Gentili, 1995.

pode significar um movimento em direção à *publicização do Estado* e ao controle público sobre a gestão estatal, para o qual o Orçamento Participativo de Porto Alegre parece ser uma experiência que tem bastante a contribuir.

Por outro lado, ainda refletindo sobre a indagação acima colocada, a garantia da racionalização democrática - a impessoalização do poder -, num processo de participação direta da população na gestão local que modifique as relações clientelistas e/ou personalístico-plebiscitárias (carismáticas), depende, conforme ampla literatura, não somente da existência de regras universais e impessoais na regulação do fundo público, mas também do nível de *institucionalização* da participação popular diante do sistema político local, bem como do grau de *organização* e de *autonomia* dos *atores populares* participantes.

Nesse sentido, ao concluir o presente estudo sobre o Orçamento Participativo, a seguinte interrogação emerge: até que ponto essa experiência não é percebida pelos indivíduos participantes como mais um episódio de *cidadania concedida*? Na medida em que a tradição da formação social e política do Brasil é a precedência do Estado em relação à sociedade, a experiência que vem sendo vivenciada pelas comunidades participantes do

2 Uma reflexão a esse respeito pode ser encontrada em Munarim (1994) e Fernandes (1994).

Orçamento Participativo estaria permeada por que tipo de representações coletivas e imaginários da cidadania?

Em outros termos: as mudanças institucionais favoráveis à cidadania, promovidas pelo Orçamento Participativo, estariam também proporcionando mudanças ao nível da cultura política dos indivíduos participantes? Aqui, seria necessário levar em consideração a rica história de organização e de lutas dos diversos movimentos sociais urbanos de Porto Alegre. Mas, certamente, essa é uma questão que não se esgota aí, e que não é possível responder na presente pesquisa³, pois como foi anunciado, a hipótese de trabalho da presente dissertação limitou-se ao estudo do modelo institucional como condição estrutural para a emergência da cidadania. Fica aberto, portanto, um campo de interrogações sobre a experiência de Porto Alegre, para o qual pretende-se, humildemente, continuar contribuindo.

3 Apenas para efeitos de ilustração, pode-se citar os resultados colhidos pela pesquisa realizada em 1995. Em relação à pergunta aberta "por que veio à reunião do orçamento participativo", as respostas agrupadas por semelhança indicaram que: 33,91% apontou as demandas como a causa principal (sendo que as demandas de bairro/vila ocuparam o primeiro lugar com 17,68%); 18,65% fez referências genéricas à participação (ex: gosto de participar) ou citou a participação para a conquista de um bem; 13,51% disse que foi à reunião para votar; 12,53% fez referências à condição de liderança ou pertencimento à alguma entidade; 9% disse que foi à reunião para conhecer, informar-se, esclarecer-se; 7,05% fez referência explícita ao exercício da democracia, cidadania, direitos, união, contribuição de todos, luta.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca. *Jornal de Olho no Orçamento*. Porto Alegre. CIDADE. Ano 1, n° 2, p.2-3, set/1995.
- ABRANCHES et. alii. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ABREU, Haroldo B. de. *Gestão municipal e democratização*. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro. n° 45. ago. 1990.
- ADORNO, Sérgio. *Crime, justiça penal e desigualdade jurídica* *Revista USP*. São Paulo. n. 21. mar/maio. p. 133-151.1994.
- ALVES, Márcio Moreira. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense. 1988.
- ANDREATTA, H., PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Orçamento participativo Porto Alegre: voce é quem faz uma cidade de verdade*. Porto Alegre: Unidade, 1995.
- AQUINO, Thomás de. *Suma teológica*. Porto Alegre: Sulina. 2ª ed., 1980.
- ARENDT, Hannah. *Los Orígenes del totalitarismo*. Madri: Taurus, 1974.
- _____. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- _____. *Da Revolução*. São Paulo: Ática, 1990.
- ARRETCHE, Marta T.S. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*. *BIB*. Rio de Janeiro. n° 39, p.3-40, 1º sem., 1995.
- AZEVEDO, S., PRATES, A.A.P. *Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva*. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo. p.122-152, 1991.
- BAIERLE, Sérgio. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. UNICAMP. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. 1993.
- BENDIX, R. *Nation-Building and Citizenship*. Nova York: John Wiley, 1964
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

- _____. Cidadania e Democracia. *Revista Lua Nova*. São Paulo. n. 33, p.5-16, 1994.
- BERLINGUER, Giovanni. O direito à vida e a ética da saúde. *Revista Lua Nova*. São Paulo. n. 30, p.121-143, 1993.
- BIRNBAUN, P. Le pouvoir local: de la décision au système. *Revue Française de Sociologie*, XIV, 1973.
- BITTAR, J., COELHO, F.D. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, SANTOS. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p.327-350, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo?* debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. *Estado: Governo Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. et alii. *Dicionário de Política*. 5ª Ed. Brasília: Ed. UnB. 1993. 2v.
- _____. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1994
- _____. Reformismo, socialismo e igualdade. *Novos Estudos*. CEBRAP. São Paulo. n. 19, p. 12-25, dez.1987.
- _____. A teoria do Estado e do poder. *Ensaios escolhidos*. São Paulo: Cardim. p. 157-184, s.d.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1986
- BORJA, Jordi. *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. In: _____. *Dimensiones teóricas, problemas e perspectivas de la descentralización del Estado*. Santiago de Chile: FLACSO. 1987.
- _____. *Os movimentos sociais urbanos*. Buenos Aires: SIAP, 1975.
- CAMARGO, Aspásia. As dimensões da crise. In: _____, DINIZ, Eli (Orgs). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, p.21-56, 1989.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n.21. mar/maio. p. 116-125. 1994.

CARVALHO, José Murilo. Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos: a República no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. IUPERJ. vol. 32, n° 3, 1989.

_____. *A Formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, Maria Alice Rezende. República brasileira: viagem ao mesmo lugar. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Campus, v.30, n.3, p.303-321, 1989.

CASTELLS, M. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980

CASTORIADIS, Cornelius. *Encruzilhadas do labirinto II*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *A Instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CARDOSO, Ruth C.L. Movimentos sociais urbanos: um balanço crítico. In: SORJ, B., ALMEIDA, M.H.T (Orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. *BIB*, Rio de Janeiro, n° 25, p. 56-82, 1° semestre, 1988.

CHAUFÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez, 1993.

COELHO, Franklin Dias. *Estratégias urbanas e movimentos populares: novos ou velhos dilemas?* Rio de Janeiro. FASE. mimeo. 22p. 1993. (texto não publicado)

_____. *Reforma do Estado e descentralização: os caminhos de publicização dos serviços urbanos*. Rio de Janeiro. 15p. mimeo. Reunião da "Red Ciudad". s.d.

COHN, Amélia. Descentralização, saúde e cidadania. *Revista Lua Nova*. São Paulo. n. 32, p. 4-16, 1994.

COIMBRA, Marcos Antonio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES et alii. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987, p. 65-104.

- _____. Será que o marxismo responde à pergunta de como surgem as políticas sociais? In: ABRANCHES et. alii. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987, p.105-126.
- COMPARATO, F.K. *A Nova cidadania*. Lua Nova. São Paulo. n° 33, p. 85-106, 1994.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Dualidade de poderes: introdução à teoria marxista do Estado*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. *A democracia como valor universal e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. *Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo*. Revista Lua Nova. São Paulo. n.33, p.145-164, 1994.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini (Org). *A cidadania que não temos*. São Pulo: Brasiliense, 1986.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org) *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DANIEL, Celso. *As Administrações democráticas e populares em questão*. Revista Espaço e Debates, n. 30, 1990.
- _____. *Poder local no Brasil urbano*. Revista Espaço e Debates, n. 24, 1988.
- _____. *Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural*. In: RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS, O.A.J. (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 291-307.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília:IPEA, vol. 4, p.1-66, 1990.
- DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Nacional, 1930 (Col. Brasiliana, 172 série 19).

- DURHAM, E. R. Movimentos sociais e construção da cidadania. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo. n° 10, out. 1984.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FEDOZZI, Luciano. *Avaliação dos quatro anos da Administração Popular: planejamento de governo e orçamento participativo*. GAPLAN. PMPA. 12 p. mimeo (texto não publicado). Dez. 1992.
- _____. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro: FASE. p. 23-29, set., 1994a.
- _____. Possibilidades e limites da participação popular no poder local. In: *Orçamento e Democracia*: IBASE. v.2, n.5, p.8-10, ago., 1994b.
- _____. *Cidadania e participação: o caso do "orçamento participativo" na Prefeitura Municipal de Porto Alegre no período de 1989-92*. Porto Alegre. 121p. mimeo. mar., 1995a. (texto não-publicado).
- _____. et alii. *Orçamento participativo: pesquisa sobre a população que participou da segunda rodada de Assembléias do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre. 42p. mimeo. set., 1995b. (texto não-publicado).
- FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania: uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- FERRETTI, Rosemary Brum. I Plano Diretor de Porto Alegre: 12 anos de implantação de um sistema participativo no planejamento urbano. In: PANIZZI, W., ROVATTI, J.F. (Orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS/PMPA, p.263-277, 1993.
- FISCHER, Tânia (Org.). *Poder Local. governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- GANZELI, Pedro. Estruturas participativas do Estado: uma análise sobre conselhos populares. *Revista Cidadania*. Campinas: Unicamp. n.4, p.57-61, abril, 1995.
- GENRO, Tarso. O controle público não-estatal e o orçamento participativo. *DEBATE: caderno do PT*. Porto Alegre, n° 5, p.11-13, 1995.

- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 4° ed. São Paulo: Atlas, 1992
- _____. *Orçamento público para vereadores*. Porto Alegre: Edotal, 1993.
- _____. *A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre*. UFRGS. Dissertação de mestrado em Administração. dez., 1993.
- GOHN, M.G. *Conselhos populares e participação popular*. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo. n.4, p.65-89, jun. 1991.
- GRAZIANO, Luigi. *A conceptual framework for the study of clientelistic behavior*. *European Journal of Political Research*, n.4, 1976.
- _____. *Political clientelism and comparative perspectives: introduction*. *International Political Science Review*, v. 4, n° 4, 1983.
- GUIMARAES, Roberto P. *Participacion comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflicto*. *Revista Interamericana de Planificación*, México, v.21, n.83-84, p.5-33, set./dez. 1987.
- HABERMAS, Juergen. *A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar social e o esgotamento das energias utópicas*. *Novos Estudos*. CEBRAP. São Paulo, n.18, set., p.103-114, 1987.
- _____. *Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público*. *Novos Estudos*, CEBRAP. São Paulo, n. 26., p. 100-113, mar. 1990.
- _____. *Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HARVEY, David. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, n.6, 1982.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Duzentos anos de retórica reacionária. O caso do efeito perverso*. *Novos Estudos*, CEBRAP. São Paulo, n. 23, p. 102-119, mar.1989.
- HOBSBAWM, Eric J. *Mundos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

- HORN, Carlos Henrique (Org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais no Brasil*. BIB. Rio de Janeiro, n. 9, 1980.
- _____. *Movimentos sociais e políticas públicas. demandas por saneamento básico e saúde*. São Paulo: Cortez, 1989
- _____. *Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate*. In: *Revista Lua Nova*. São Paulo. n. 20. p.121-143, 1990.
- JELIN, Elizabeth. *Construir a cidadania: uma visão desde baixo*. *Revista Lua Nova*. São Paulo. n. 33, p. 39-57, 1994.
- KAPLAN, M. *Modelos mundiales y participación social* In: PIZZORNO, A. et. alii. *Participación social en la problemática contemporánea*. Argentina. Siap-Planteos, 1975.
- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. *Movimentos sociais urbanos: uma análise da literatura*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. vol.1, n.3, 1987.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 1988.
- LEAL, Vitor N. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- LAMOUNIER, B. *Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação*. In: FAUSTO, B. *O Brasil republicano, sociedade e instituições*. São Paulo: Difel, 1977.
- LEFORT, Claude. *Invenção democrática: os limites da dominação totalitária*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LEITE, Márcia da Silva Pereira. *Que cidadão somos e seremos nós*. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro, nº 57, 1993.
- LENIN, V. I. *El estado y la revolucion. Obras Escogidas*. Moscú: Progreso. vol. 2, p. 289-387, 1978.
- LIMA, Gilson. *Uma aventura responsável: novos desafios das administrações populares*. Porto Alegre: Sagra-dc-Luzzato, 1993.

- LÓPES, Kelly, ALLAIRE, Luc. *Orçamento público em sociedades democráticas*. Porto Alegre: AFERGS, 1995.
- LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: UnB., 1980.
- MACPHERSON. C. B. *A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke*. Trad. Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- _____. *La Democracia liberal y su epoca*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- _____. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MARSHALL, T. H. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965
- _____. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.
- MARX, Karl. *A questão judaica*. São Paulo: Moraes, 1991
- _____. *Teses sobre Feuerbach. Obras escolhidas*. Lisboa/Moscú: Ed. Avante/Progresso. v.1, p.1-3, 1982.
- _____. *Para a crítica da economia política. Obras escolhidas*. Lisboa/Moscú: Ed. Avante/Progresso. v.1, p. 529-543, 1982.
- _____. e ENGELS, F. *A ideologia alemã. Obras escolhidas*. Lisboa/Moscú: Ed. Avante/Progresso. v.1, p.4-75, 1982.
- _____. e ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista. Obras escolhidas*. Lisboa/Moscú: Ed. Avante/Progresso. v.1, p.106-137, 1982.
- MASTROPAOLO, Alfio. *Clientelismo*. In: BOBBIO et alii. *Dicionário de Política*. 5ª Ed., Brasília: UnB, p.177-179, 1993
- MATTA, Roberto da. *Carnavais, Malandros e Heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990.
- _____. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1994
- MATUS, Carlos. *Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989
- _____. *Estrategia y plan*. São Paulo. ILDES. mimeo. s.d.

- _____. *Planificação, liberdade e conflito*. São Paulo. ILDES. mimeo, 86 p. s.d.
- MELO, Marcus André B. C. *Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. v.8, n. 23, out. 1993a.
- _____. *Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República*. *Agenda de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro. n. 4, p. 7-15, 1993b.
- _____. *Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana*. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo. v. XI, n.32, p. 73-79, 1991.
- MERQUIOR, José Guilherme. *O argumento liberal*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.
- MOISES, José Álvaro. *Cidadania e Participação*. São Paulo: CEDEC, 1990.
- MONTESQUIEU, C-L. S. *Do espírito das leis*. Introd. Gonzague Truc. São Paulo: Victor Civita, 1973. (Coleção Os Pensadores).
- MOURA, S., PINHO, J.A.G. *Governos locais em contexto de democratização e crise: mudança e inovação*. In: FISCHER, T. (Org.) *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p.291-306, 1993.
- MOURA, Maria S.S. *Limites à participação popular na gestão da cidade: a experiência do Projeto de Lei dos conselhos populares em Porto Alegre*. PROPUR/RFGRS. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. 1989.
- MUNARIM, Antonio. *Publicização do Estado e desestatização da sociedade*. Porto Alegre. 1994. 9 p. mimeo. (Texto Fórum Sul de ONGs e não publicado)
- NASCIMENTO, José Olavo. *O orçamento público: aspectos relevantes*. Porto Alegre, 1986
- NUNES, Edison. *Descentralização e representação em municípios de porte médio na América Latina*. *Revista CEPAM*. São Paulo. v.I., n.4., p. 17-21, out/dez. 1990.
- O'DONNELL, Guillermo. *Hiatos, instituições e perspectivas democráticas*. In: REIS, O'DONNELL. *A Democracia no Brasil dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988a.

- _____. Micro-cenas da privatização do público em São Paulo. *Novos Estudos*. São Paulo. CEBRAP, n.22, p.45-52, out. 1988b.
- _____. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*. São Paulo. CEBRAP. n.31. outubro. 1991.
- OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Trad. Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. A democracia contra o Estado de bem-estar? In: _____. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, Francisco. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: CARVALHO, F. L., CAMARA, A.L. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.
- _____. Além da transição, aquém da imaginação. *Novos Estudos*, São Paulo. CEBRAP. n.12. p. 2-15, jun. 1985.
- OLIVEIRA, Valdemar de Nt. *As ongs e o fundo público*. Campinas. Unicamp. mimeo. 15p. (Texto do seminário "Novas fronteiras entre o público e o privado: o papel das organizações não-governamentais na década de 90").
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais; cidadania e espaço público - anos 90. *Humanidades*. Brasília. v. 8, n.4, p. 498-504, 1992.
- PONT, Raul. O PT e o orçamento participativo. *DEBATE: Caderno do PT*. Porto Alegre. n° 5, p.14-16, 1995.
- POPPER, Karl. Ciência, conjecturas e refutações: o progresso do conhecimento científico. In: _____. *Ciência, conjecturas e refutações*. Brasília:Unb. p.63-94, 1982.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985
- PRADO, Caio Jr. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1945.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Projeto de democratização da administração da cidade*. Seminário de relações com a comunidade. Porto Alegre. mimeo. jul. 1989. 19 p.

- _____. *A hora das definições estratégicas*. Comissão coordenadora da reforma administrativa. Porto Alegre. mimeo. abr. 1990. 10 p.
- _____. *Uma proposta para avançar na participação popular*. Comissão de participação popular na reforma administrativa. Porto Alegre. mimeo. s.d. 8 p.
- _____. *Reforma administrativa: a proposta da Administração Popular*. Comissão de coordenação da reforma administrativa. Porto Alegre. mimeo. mai. 1990. 17 p.
- _____. *Seleção das microrregiões e áreas de carência para intervenção prioritária*. Coordenação de planejamento de governo. Gabinete de Planejamento e Secretaria de Planejamento Municipal. Porto Alegre. mimeo. s.d. 53 p.
- _____. *Plano de investimentos 1991*. Movimento contra a crise - foro contr a recessão e o desemprego. Administração Popular. Caderno. s.d. 9 p.
- _____. *Plano de investimentos 1992*. Administração Popular. Porto Alegre. Caderno s.d.
- _____. *Plano de investimentos 1993*. Administração Popular. Porto Alegre. Caderno. s.d. 47 p.
- _____. *Proposta de metodologia e cronograma de trabalho para discussão do orçamento e plano de investimentos 1993*. Administração Popular. Gabinete de Planejamento. Porto Alegre. mimeo. s.d.
- _____. *Plano de investimentos 1994*. Administração Popular. Porto Alegre. Caderno. s.d. 42. p.
- _____. *Plano de investimentos 1995*. Administração Popular. Porto Alegre. Caderno. s.d. 40 p.
- _____. *Orçamento Participativo 1992: modificações na metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos*. Gabinete de Planejamento e Coordenação de Relações com a Comunidade. Porto Alegre. mimeo. s.d. 7 p.
- _____. *Distribuição de investimentos 1992*. Projeto pavimentação comunitária. Programa de melhoramentos urbanos. Secretaria Municipal de Obras. Porto Alegre. mimeo. s.d. 18 p.
- _____. *Processo de avaliação da gestão da Administração Popular*. Coordenação de relações com a comunidade (CRC). Porto Alegre. mimeo. nov. 1992. 30 p.

- _____. *Regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo*. Coordenação de Comunicação Social. Porto Alegre. Caderno. Agos. 1995. 18 p.
- RAWLS, John. *Justiça como eqüidade: uma concepção política não metafísica*. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n° 25, p. 27-29, 1992.
- _____. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Presença, 1993.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90*. *Revista Ciências Sociais Hoje*. ANPOCS. São Paulo: Vértice. p. 95-121, 1991.
- RIVERA, F.J.Uribe. *Planejamento de saúde na América Latina: revisão crítica*. (Org.) *Planejamento em saúde: um enfoque estratégico*. São Paulo: Cortez, 1989.
- ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ROUANET, Sérgio Paulo. *As raízes do iluminismo*. São Paulo: Cia das Letras, 1987.
- ROUSSEAU, J-J. *Do Contrato Social*. Trad. Lourdes Santos Machado. Introd. e notas Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. São Paulo: Victor Civita, 1973. (Coleção os Pensadores).
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SALES, Teresa. *Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo. v.9, n. 25, p. 26-37, jun. 1994.
- SAMIOS, Eva Machado. *Estudos urbanos e crise dos paradigmas: a emergência de um campo interdisciplinar*. In: OLIVEIRA, Naia, BARCELOS, Tanya (Orgs.). *O Rio Grande do Sul Urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SANTOS, Orlando Alves Jr. *Reforma Urbana: um novo modelo de planejamento e gestão das cidades? avanços e desafios*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ, 1994.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As bases autoritárias do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.
- SCHIMIDT, David. *Orçamento Participativo: a desidiotização da cidadania*. UFRGS. Dissertação de Mestrado em Educação. 1994.
- SILVA, Ana Amélia da. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. *Revista Espaço e Debates*. São Paulo. n. 30. p. 28-41, 1990.
- SIMÕES, J.A. *O dilema da participação popular*. A etnografia de um caso. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.
- SINGER, Paul. *O planejamento como estratégia de mudança*. São Paulo: 1989. 14p. mimeo. (Aula magna proferida na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo).
- SOARES, José Arlindo *Descentralização/participação: a prefeitura nos bairros*. In: SOARES, J.A., LOSTÃO, S. S. *Poder local e participação popular*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992
- SOUZA, Herbert José. *Município de Boa Esperança: participação popular e poder local* In: MOISÉS, José Álvaro et. alii. *Alternativas Populares da democracia: Brasil, anos 80*. Petrópolis: Vozes/Cedec. 1992.
- SOUZA, Maria do Carmo C. Campelo. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-omega, 1983.
- SPINK, Mary Jane Paris (Org.). *A cidadania em construção*. São Paulo: Cortez, 1994.
- TELLES, Vera da Silva. *Sociedade civil e a construção de espaços públicos*. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p.91-102, 1994.

- _____. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social*, São Paulo, v.2, n.1, p.23-48, 1 sem. 1990.
- TORRES, Alberto. *O problema nacional brasileiro: introdução a um programa de organização nacional*. Rio de Janeiro, 1974.
- TOURAINE, Alain. *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*. Campinas: Ed. Unicamp, 1988.
- _____. As possibilidades da democracia na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. v.1, n.1, p.6-13, 1986.
- VERÍSSIMO, Luis Fernando. *Jornal Zero Hora*. Porto Alegre. Revista ZH, p. 16, 1994.
- VILLAS-BOAS, Renata. Os canais institucionais de participação popular. *Revista Pólis*, n.14, p.55-62, 1994.
- VITA, Álvaro de. O lugar dos direitos na moralidade política. *Revista Lua Nova*. São Paulo. n.30, p.5-34, 1993.
- _____. A tarefa prática da filosofia de John Rawls. *Revista Lua Nova*, n° 25, p.5-24, 1992.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- _____. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1967.
- WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- _____. A cidadania dos trabalhadores In: WEFFORT, F.C.; LAMOUNIER, B. e BENEVIDES, M.V. *Cidadania e participação*. São Paulo: Quero, 1981.
- WOLFE, Marshall. Para "otro desarrollo": requisitos y proposiciones. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n° 4, p.41-67, 2° sem., 1977.
- _____. La participación: una visión desde arriba. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n° 23, p.159-84, ago., 1984.

ANEXO I - TABELAS

Fonte: Fedozzi et. alii. *Orçamento Participativo: pesquisa sobre a população que participou da segunda rodada de Assembléias do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre. mimeo. 42 p. set., 1995*.

* A pesquisa foi realizada em parceria com integrantes de organizações não-governamentais (FASE/RS e CIDADE), da UCLA (Universidade da Califórnia-USA) e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (CRC).

TABELA C. Renda familiar. Orçamento Participativo.
Porto Alegre. 1995

	Regionais	Temáticas	Total
até R\$ 100	53 9.94	3 3.37	56 9.00
até R\$ 300	167 31.33	23 25.84	190 30.55
até R\$ 500	99 18.57	12 13.48	111 17.85
+ de R\$ 500	167 31.33	45 50.56	212 34.08
não respond.	47 8.82	6 6.74	53 8.52
Total	533 100.00	89 100.00	622 100.00

TABELA D: Níveis de escolaridade. Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995

	Regionais	Temáticas	Total
sem instrução	32 6.00	2 2.25	34 5.47
I Grau incompleto	211 39.59	16 17.98	227 36.50
I Grau completo	62 11.63	12 13.48	74 11.90
II Grau incompleto	65 12.20	12 13.48	77 12.38
II Grau completo	93 17.45	21 23.60	114 18.33
Curso Superior	61 11.44	26 29.21	87 13.99
não responde	9 1.69	0 0.00	9 1.45
Total	533 100.00	89 100.00	622 100.00

TABELA E: Profissões. Orçamento Participativo.
Porto Alegre. 1995.

Classificação	%
Serviços manuais sem qualificação (ex: pintor, servente, cozinheira)	14.63
Serviços não manuais com qualificação (ex: digitador, bancário, engenheiro)..	10.13
Assalariado do comércio.....	6.91
Do lar.....	6.91
Serviços não manuais sem qualificação (ex: contínuo, porteiro, aux. escrit.)..	6.59
Funcionário público.....	6.11
Doméstica ou faxineira.....	5.14
Professor.....	5.14
Operário da construção civil.....	4.66
Serviços manuais com qualificação (eletricista, técnico-mecânico, etc.)...	3.05
Aposentados-inativos.....	2.89
Comerciante, empresário.....	2.25
Operário fabril.....	2.25
Estudante.....	2.25
Microempresários.....	1.13
Autônomo sem qualificação.....	0.80
Religioso.....	0.48
Agricultor.....	0.48
Outros.....	0.80
em branco.....	17.36
	100.00

TABELA F: Situação de emprego. Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995

Classificação	%
Empregado	44.69
Com carteira assinada	29.42
Sem carteira assinada	8.36
Sem especificar carteira	6.91
Autônomo	19.94
Aposentado	11.41
Do lar	8.20
Desempregado	6.75
Empregador	3.38
Outros	0.32
Não respondeu	5.31

TABELA G: Distribuição segundo a cor. Orc. Participativo
Porto Alegre. 1995

Qual a sua cor? (pergunta aberta)			
	Regionais	Temáticas	Total
"branca"	381 71.48	63 70.79	444 71.38
"negra"	15 2.81	5 5.62	20 3.22
"preta"	41 7.69	6 6.74	47 7.56
"mista"	9 1.69	2 2.25	11 1.77
"morena"	48 9.01	7 7.87	55 8.84
"mulata"	5 0.94	1 1.12	6 0.96
"morena clara"	12 2.25	0 0.00	12 1.93
"parda"	5 0.94	1 1.12	6 0.96
"loira"	1 0.19	0 0.00	1 0.16
outra	1 0.19	2 2.25	3 0.48
não respondeu	15 2.81	2 2.25	17 2.73
Total	533	89	622
%	100.00	100.00	100.00

TABELA H: Distribuição por sexo. Orc. Participativo.
Porto Alegre. 1995

SEXO	Feminino	Masculino	N/R	Total
Regiões	47.47	51.59	0.94	100.00
Temáticas	42.70	56.18	1.12	100.00
Total	46.78	52.25	0.96	100.00

TABELA I: Participação por sexo nas instâncias do Orc. Participativo e instâncias comunitárias. Porto Alegre. 1995.

Sexo	OP	AMs	Dir.AMs	Del	Cons
Fem	46.78	44.90	39.53	41.28	40.00
Mas	52.25	54.46	59.69	58.14	60.00
N/R	0.96	0.64	0.78	0.58	0.00
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

TABELA J: Distribuição por faixa etária. Orcamento Participativo. Porto Alegre. 1995

idade	Regionais	Temáticas	Total
16 a 25 anos	86 16.14	12 13.48	98 15.76
26 a 33 anos	107 20.08	12 13.48	119 19.13
34 a 41 anos	117 21.95	26 29.21	143 22.99
42 a 49 anos	99 18.57	18 20.22	117 18.81
+ de 50 anos	118 22.14	21 23.60	139 22.35
não respondeu	6 1.13	0 0.00	6 0.96
TOTAL	533 % 100.00	89 100.00	622 100.00

TABELA K: Participação em entidades ou associações. Orcamento Participativo. Porto Alegre. 1995

Participa de alguma entidade ou associação em seu bairro/vila?

	Regionais	Temáticas	Total
PARTICIPA	394 73.92	78 87.64	472 75.88
Não PARTICIPA	126 23.64	9 10.11	135 21.70
Não Respondeu	13 2.44	2 2.25	15 2.41
Total	533 100.00	89 100.00	622 100.00

TABELA L: Entidades preferenciais. Orç. Participativo
Porto Alegre. 1995.

=====
Qual a entidade em que voce mais participa? %

Associação de Moradores	61.84
Grupo Religioso ou Cultural	8.70
Conselho Popular	3.86
Comissão de Rua	5.31
Centro Comunitário	2.66
Partido Político	1.93
Sindicatos	1.45
Clube Recreativo ou Esportivo	4.35
Clube de Mães	1.93
CLIS (Comissões de Saude)	0.48
*Cooperativas	3.14
*Entidade Carnavalesca	0.24
*Associação Profissional	0.24
*ONGs (Org. Não-Governamentais)	0.48
*Entidade Empresarial	0.24
Outras	3.14
	100.00

* Opções somente apresentadas para as Plenárias Temáticas.

TABELA M: Meios de informação. Orç. Participativo.
Porto Alegre. 1995.

=====
Como foi informado sobre as reuniões do orçamento?

Meios	%
Pela Associação de Moradores	48.23
Por Delegado ou Conselheiro do OP	12.38
Convidado por amigo, vizinho, parente	12.76
Carro de Som	6.58
Representantes da Prefeitura	6.43
Conselho Popular ou União de Vilas	6.43
Cartazes, jornais da Prefeitura	4.50
Por outra entidade	4.34
Por outros jornais, cartazes	2.57
Outros meios	2.05
Pelo Rádio	1.61
Não respondeu	9.65

TABELA N: Satisfação quanto à prestação de contas do
Executivo. Orc. Participativo. P.Alegre. 1995

E' Satisfatória a prestação de contas feita pelo governo das obras e/ou serviços
priorizadas em anos anteriores?

	Total	Regionais	Temáticas	Eleito no OP	Participa Entidade	Part. AMs	Dirigente A.M.
Sim	296 47.59	265 49.72	31 34.83	115 56.65	237 50.21	160 50.96	73 56.59
Não	44 7.07	39 7.32	5 5.62	7 3.45	31 6.57	22 7.01	7 5.43
Em Parte	147 23.63	120 22.51	27 30.34	65 32.02	117 24.79	77 24.52	37 28.68
Não Sei	89 14.31	70 13.13	19 21.35	15 7.39	61 12.92	40 12.74	7 5.43
Não Responde	46 7.40	39 7.32	7 7.87	1 0.49	26 5.51	15 4.78	5 3.88
Total	622 100.00	533 100.00	89 100.00	203 100.00	472 100.00	314 100.00	129 100.00

TABELA O: Satisfação quanto às informações prestadas
pelo Executivo. Orc. Partic. P.Alegre. 1995

As informações e esclarecimentos prestados pelos representantes da AP sobre o OP
são satisfatórias?

	Total	Regionais	Temáticas	Eleito no OP	Participa Entidade	Part. A.M.s	Dirigente A.M.
Sim	322 51.77	284 53.28	38 42.70	113 55.67	249 52.75	171 54.46	77 59.69
Não	26 4.18	19 3.56	7 7.87	5 2.46	23 4.87	12 3.82	6 4.65
Em parte	180 28.94	144 27.02	36 40.45	80 39.41	149 31.57	98 31.21	41 31.78
Não Sei	52 8.36	47 8.82	5 5.62	3 1.48	27 5.72	16 5.10	0 0.00
N/R	42 6.75	39 7.32	3 3.37	2 0.99	24 5.08	17 5.41	5 3.88
Total	622 100.00	533 100.00	89 100.00	203 100.00	472 100.00	314 00.00	129 00.00

TABELA P: Avaliação das comunidades dos seus representantes
no Orcamento Participativo. Porto Alegre. 1995

Os representantes da comunidade no OP (delegados e conselheiros)
respeitam e encaminham as reivindicações definidas na comunidade?

	Regionais	Temáticas	Total
Sempre	285 53.47	30 33.71	315 50.64
Quase Sempre	91 17.07	26 29.21	117 18.81
Às Vezes	52 9.76	14 15.73	66 10.61
Nunca	6 1.13	1 1.12	7 1.13
Não Sabe	59 11.07	18 20.22	77 12.38
Não Responde	40 7.50	0 0.00	40 6.43
Total	533 100.00	89 100.00	622 100.00

TABELA Q: Avaliação das comunidades quanto ao seu poder
de decisão no Orc.Participativo. P.Alegre. 1995

A população que participa do OP decide realmente sobre as obras e serviços?

	Total	Regionais	Temáticas	Eleito no OP	Participa Entidade	Part. A.M.s	Dirigentes A.M.s
Sempre	205 32.96	189 35.46	16 17.98	70 34.48	159 33.69	111 35.35	50 38.76
Quase Sempre	170 27.33	142 26.64	28 31.46	75 36.95	141 29.87	90 28.66	42 32.56
Às Vezes	148 23.79	118 22.14	30 33.71	48 23.65	111 23.52	75 23.89	28 21.71
Nunca	4 0.64	3 0.56	1 1.12	0 0.00	3 0.64	3 0.96	0 0.00
Não sabe	51 8.20	40 7.50	11 12.36	5 2.46	31 6.57	16 5.10	3 2.33
Não Responde	44 7.07	41 7.69	3 3.37	5 2.46	27 5.72	19 6.05	6 4.65
Total	622 100.00	533 100.00	89 100.00	203 100.00	472 100.00	314 100.00	129 100.00

A N E X O II

M E M Ó R I A F O T O G R Á F I C A



Foto 1: Orçamento Participativo - controle popular sobre os recursos públicos

Fonte: Arquivo Fotográfico - Prefeitura Municipal de Porto Alegre



Foto 2: As Assembléias Regionais são a base da dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre.



Foto 3: As Assembléias ocorrem em espaços conhecidos pela população, como essa realizada no Salão da Igreja Bom Jesus, Região Leste. 1992.



Foto 4: Representantes da população são eleitos em cada Região e Plenária Temática para formar o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados.



Foto 5: As eleições para os representantes da comunidade no Orçamento Participativo são bastantes disputadas.



Foto 6: A população de cada Região ou Plenária Temática indica os temas e as obras que devem ser priorizadas nos investimentos do orçamento municipal.



Foto 7: Inscrições dos presentes maiores de 16 anos nas Assembléias Regionais do Orçamento Participativo.

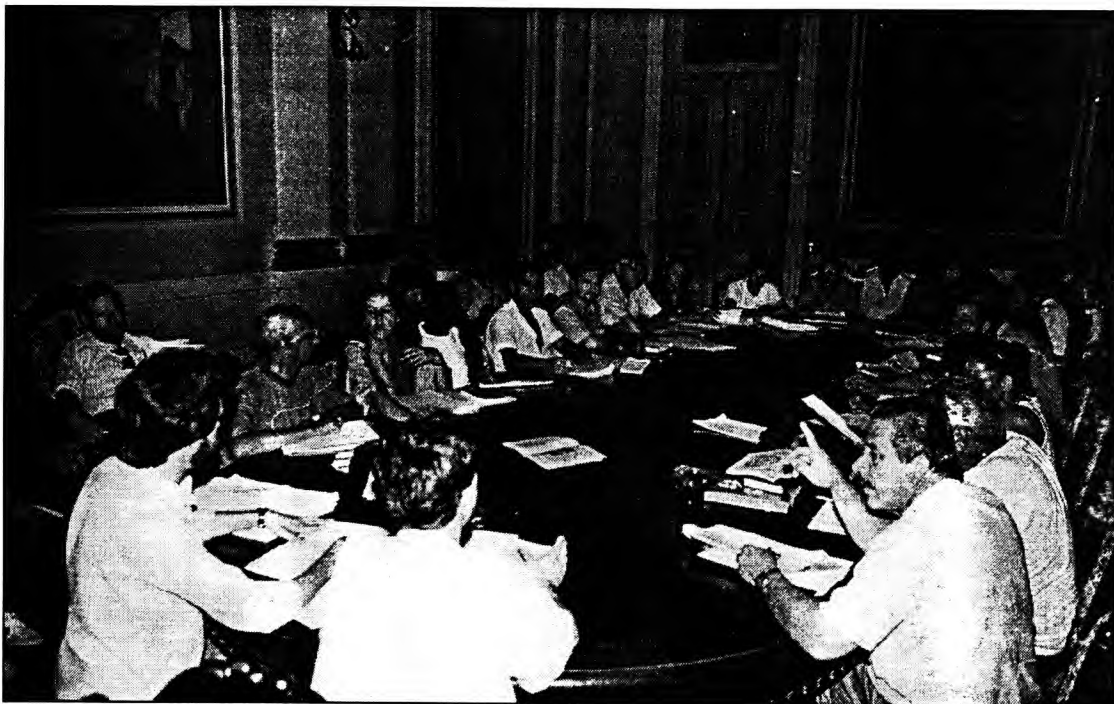


Foto 8: As sessões do Conselho do Orçamento são realizadas no Salão Nobre da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e são abertas ao público em geral.



Foto 9: Na 1ª Rodada de Assembléias do ano o Governo Municipal presta contas do Plano de Investimentos do ano anterior.



Foto 10: Na 2ª Rodada de Assembléias do ano os representantes comunitários apresentam e defendem as demandas priorizadas pela Região.



Foto 11: Nas regiões mais organizadas os Conselhos Populares - que são espaços autônomos da população - articulam a participação comunitária.

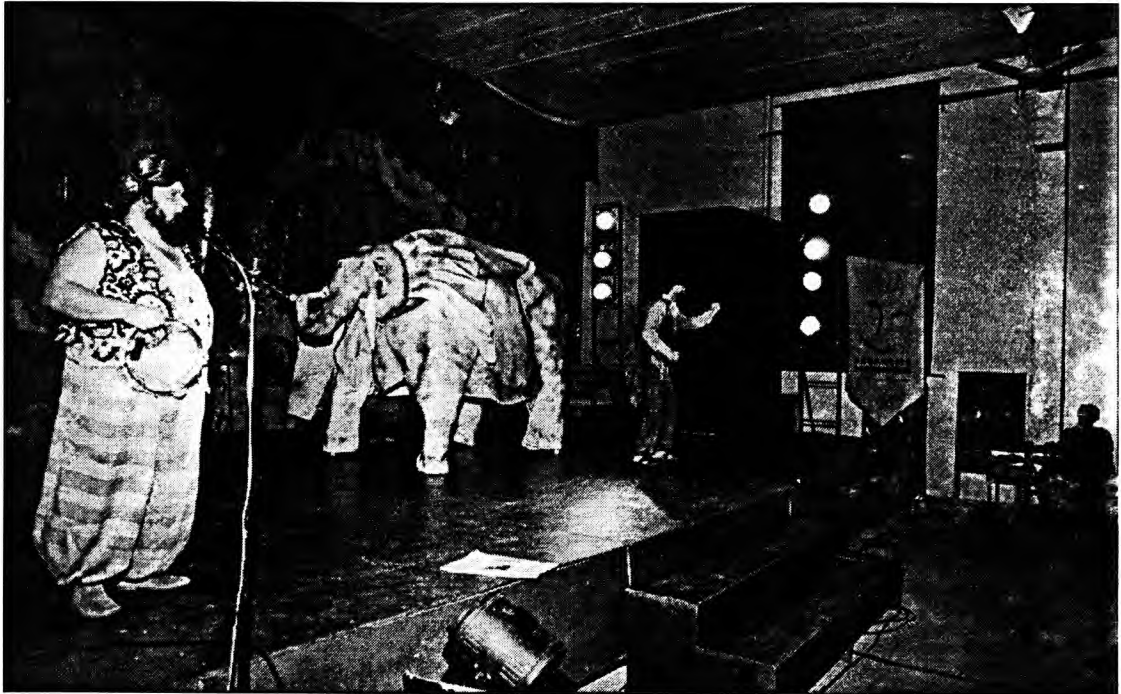


Foto 12: A partir de 1994 as Assembléias do Orçamento Participativo passaram a contar com a exibição de grupos teatrais.



Foto 13: Famílias inteiras comparecem às Assembléias do Orçamento Participativo.



Foto 14: Grupos de trabalho específicos discutem nas Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo criadas em 1994.



Foto 15: A presença feminina é paritária à masculina nas instâncias comunitárias de base, mas a proporção não se mantém nas instâncias de decisão, tais como o Conselho do Orçamento.



Foto 16: Da direita para a esquerda, o segundo sentado à mesa é o filósofo greco-francês Cornelius Castoriadis, presente na Assembléia Regional do Orçamento Participativo da Região Leste em 1992.

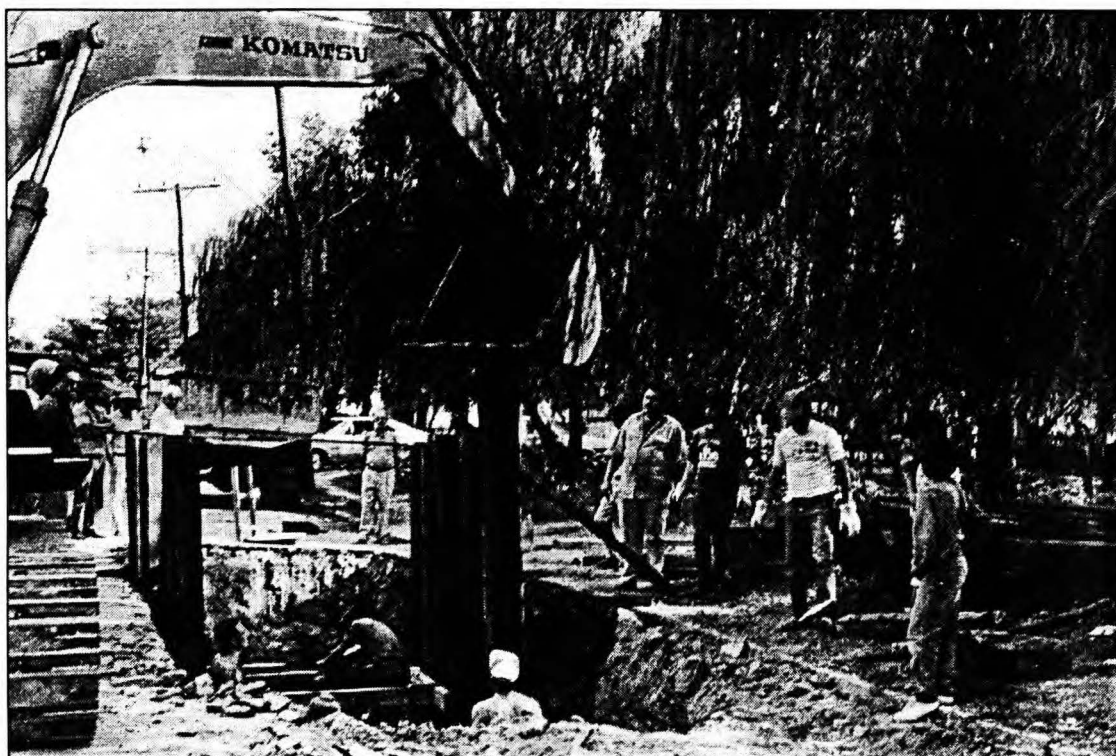


Foto 17: O método do Orçamento Participativo permite inverter os investimentos municipais para as áreas urbanas mais carentes de infra-estrutura e serviços.

A P Ê N D I C E

PORTO ALEGRE

Almoço no meio da rua festeja o asfaltamento

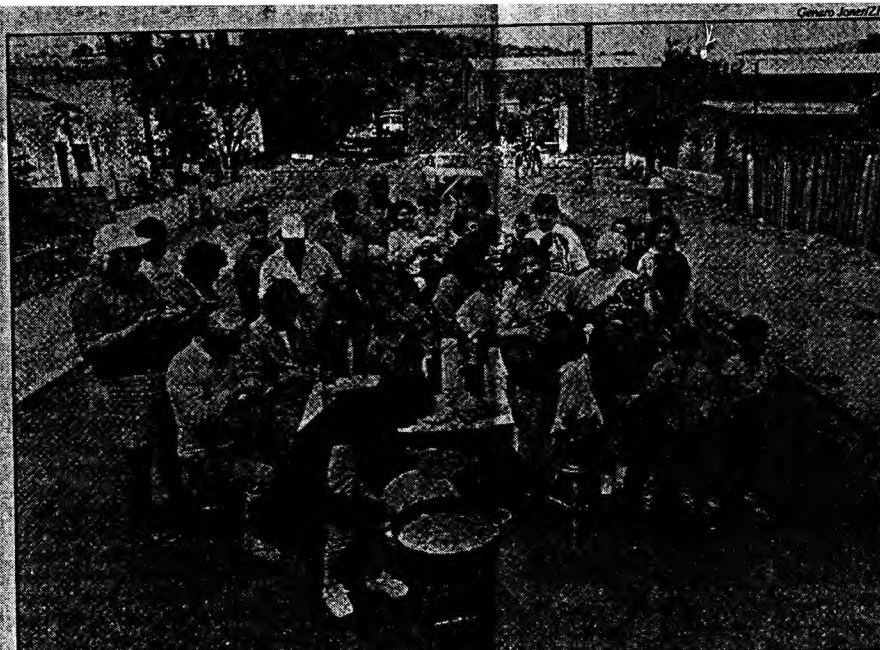
Os moradores da Santo Alfredo, no Partenon, esperaram 28 anos por este dia, comemorado ontem com muita emoção

"Olha o carreteiro no asfalto!" gritou o bancário aposentado José Ferreira da Silva, o Seu Zé, 63 anos, às 12h de ontem, para convidar os moradores da Rua Santo Alfredo, no bairro Partenon, a participarem da comemoração. Eles comeram arroz com churrasco e feijão apimentado e tomaram refrigerante no meio da rua para festejar o término da pavimentação. Foram necessários 28 anos de luta e muita pressão para ver o asfaltamento concluído. Emocionado, Seu Zé exibia folhas amareladas de jornais com notícias sobre a rua como se fossem um troféu pela conquista.

A dona de casa Dinora Corrêa da Silva, 56 anos, mulher do Seu Zé, acordou cedo para preparar o almoço e arrumar a mesa no meio da rua. "Depois de 28 anos, veio o asfalto. Ainda bem que estou viva para cumprir uma promessa. Havia rezado e prometido fazer uma

grande festa quando visse a rua calçada", enfatizou Dinora, enquanto mexia o carreteiro no enorme panelão. Na festa não houve tempo para discursos. Apenas muita euforia, foguetes e cantorias ao som de um violão dedilhado pelo bancário aposentado. Os moradores também não esqueceram de cantar um parabéns à gaúcha e bater palmas para homenagear a Rua Santo Alfredo.

Os operários da Empreiteira Ergo Sociedade Anônima, que trabalharam na pavimentação desde março, ficaram alegres com a festividade. "Esta é a primeira vez que somos homenageados desta forma ao final de uma tarefa. A festa está muito bonita", disse João Fernando Teixeira Corrêa, 37. Trinta anos de profissão, Antônio Machado, 52, ficou com os olhos lacrimejantes quando recebeu o prato de comida. "A atitude deste pessoal é maravilhosa", destacou. A aposentada Marta Fernandes, 90, não cansava de andar de um lado para o outro servindo bebida para os convidados. "Foi um presente de Natal adiantado", agradeceu.



Almoçando fora: os operários que trabalharam na obra foram convidados de honra dos alegres moradores



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O QUE É ORÇAMENTO MUNICIPAL

É o cálculo da receita que se deve arrecadar e a previsão da despesa a ser feita. O Executivo elabora o Orçamento e envia para aprovação da Câmara de Vereadores.

COMO ERA FEITO PELAS ADMINISTRAÇÕES ANTERIORES

O Orçamento Municipal era decidido apenas pelo Prefeito, seus Secretários e Assessores, sem qualquer consulta à população.

COMO AGE A ADMINISTRAÇÃO POPULAR

Desde 1989, a Administração Popular promove o Orçamento Participativo. Através de um processo de discussão que envolve todos os bairros, comunidade e associações de moradores da cidade, a sociedade civil decide as prioridades de Obras e Investimentos da Prefeitura.

COMO A POPULAÇÃO PARTICIPA

A cidade foi dividida em 16 microrregiões para facilitar a participação da comunidade, a organização dos cidadãos e o levantamento das prioridades de cada bairro. Em cada microrregião, as entidades representativas realizam reuniões de moradores para definirem as reivindicações e prioridades, enfim, as obras e serviços que as comunidades necessitam.

Em plenárias regionais, convocadas pela Administração Popular, as entidades apresentam todas as reivindicações da microrregião e elegem seus representantes e delegados.

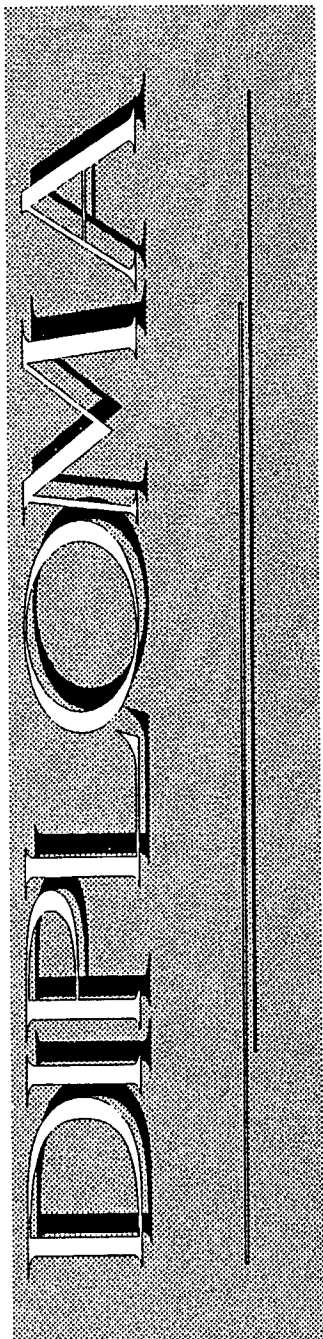
A participação dos cidadãos nas plenárias regionais é aberta.

O QUE É O CONSELHO DE REPRESENTANTES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Conselho de Representantes reúne 32 representantes populares, dois por micro-região da cidade. O Conselho tem reuniões duas vezes por semana. Cabe aos conselheiros decidirem os percentuais de investimentos e as obras a serem realizadas pela Prefeitura. As obras são relacionadas no Plano de Investimentos.

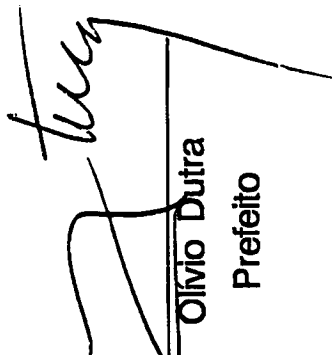
O QUE É O FÓRUM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Reúne todos os delegados eleitos nas regiões. O número de delegados é proporcional ao número de participantes em cada plenária regional. Cabe ao Fórum examinar as decisões sobre as obras e investimentos discutidos no Conselho de Representantes.



Confiro este diploma a _____
delegado representante no Orçamento Participativo, eleito pela sua comunidade, por sua
destacada atuação no movimento popular, na luta por melhores condições de vida para
toda a população.

Porto Alegre, 17 de setembro de 1991.



Olívio Dutra
Prefeito



**ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO 92**

 Prefeitura Municipal de Porto Alegre
ADMINISTRAÇÃO POPULAR

A metodologia da
elaboração e a
execução estão erradas



No Primeiro Mundo,
é a batalha anual
mais importante

Orçamento, a mais rica das 'caixas-pretas'

■ Escândalo pode ajudar a tornar transparente a peça de ficção do Executivo, que o Legislativo faz jogo de cena para emendar

FRANKLIN MARTINS

BRASÍLIA — O mar de lama da Comissão Mista de Orçamento do Congresso pode ajudar o país a ficar mais transparente, se ele culminar com a abertura da mais rica e fechada de suas *caixas-pretas*: a elaboração e a execução do Orçamento da União. “Infelizmente nem o governo nem a sociedade no Brasil têm a cultura de discutir seriamente o orçamento. É um debate que se trava com o lenço no nariz, para evitar o mau cheiro”, diz o deputado Sérgio Machado (PSDB-CE), que há três anos vem brigando na Comissão de Orçamento para mudar as atuais regras do jogo.

Nos países do Primeiro Mundo, a discussão do orçamento é a batalha anual mais importante entre o governo e o parlamento. Nos Estados Unidos, a coisa chega a tal ponto que o Congresso prepara sua própria proposta para negociá-la com aquela que é enviada pela Casa Branca. É um momento de definição de prioridades no gasto público, em que o país escolhe se vai gastar mais com educação ou armamento, ou se vai aumentar impostos e taxas para ter melhores serviços de saúde. “Aqui é um debate menor, em torno de verbas para tal ou qual projeto, e não sobre as opções nacionais”, explica Machado.

Para o deputado Aloizio Mercadante (PT-SP), é a metodologia da elaboração e execução do orçamento que está errada. “A proposta que vem do Executivo é uma peça de ficção. Aqui no Congresso vira um jogo de cena: os parlamentares ficam brigando por emendas para seus municípios que, em sua maioria, eles sabem que não vão ser cumpridas. A lei orçamentária apenas autoriza, não obriga a execução de cada item”, diz.

Teoricamente, o processo poderia ser bem diferente. A Constituição de 1988, que assentou as bases para a elaboração do Orçamento da União, prevê três etapas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária. O PPA fixaria as grandes metas e prioridades para um período de cinco anos; a LDO atualizaria essas definições anualmente e a lei orçamentária disporia sobre as receitas e gastos a cada ano — o Orçamento da União propriamente dito. Em tese, portanto, o país possui as ferramentas para um correto planejamento do gasto público.

Na prática, porém, essa hierarquia é subvertida o tempo todo. O PPA limita-se a descrever genericamente as intenções do governo, não define claramente prioridades, não quantifica metas, nem tampouco estima receitas. Resultado: é um

calhamaço que ninguém leva a sério e do qual poucos se lembram ao apreciar anualmente a LDO, que, por sua vez, também é esquecida na hora do debate da lei orçamentária.

Já o Executivo usa todos os artifícios possíveis para fugir de um planejamento rigoroso e, consequentemente, de uma fiscalização eficiente. “Os títulos dos programas e subprogramas do Orçamento, só Deus entende. São completamente estapafúrdios”, assegura um técnico. Há títulos que não definem nada, a não ser a intenção do Executivo de formar grandes reservas de recursos que ele possa manipular a seu bel prazer, como “apoio a projetos prioritários” ou “apoio a projetos de desenvolvimento regional”.

O líder do governo, deputado Roberto Freire (PPS-PE), quer acabar com isso. “Dotações para aplicações inespecíficas transformam-se em fontes de possíveis pressões políticas para uso não prioritário ao sabor das conveniências do momento”, disse Freire em carta ao relator-geral da Comissão de Orçamento, senador Mansueto de Lavor (PMDB-PE), no início deste ano. “O Orçamento deve ser o resultado final e natural de um processo de planejamento que consiga informar a todos os cidadãos o que se pretende fazer com os impostos arrecadados”, afirma Freire.

Comissão com os dias contados

Difícilmente o escândalo da Comissão do Orçamento levará o Congresso a abrir mão de suas prerrogativas de emendar e aprovar o Orçamento da União. “Tudo isso que está vindo à tona ocorria e ocorre no Executivo e só apareceu diante da opinião pública porque o Legislativo é um poder mais transparente”, diz o deputado Aloizio Mercadante (PT-SP). Ele acha, no entanto, que o Congresso deve mudar os mecanismos da discussão do orçamento. Entre outras coisas, ele propõe o fim das emendas individuais dos parlamentares e da Comissão de Orçamento.

O deputado Sérgio Machado (PSDB-CE) acha que essas mudanças podem atrapalhar mais do que ajudar. “Acabar com a Comissão de Orçamento é ter o mesmo tipo de comportamento do marido, que surpreendendo a mulher com o amante no sofá, prefere se livrar do móvel”, argumenta. “O que é preciso é mudar toda a concepção da elaboração do orçamento. E é preciso também que os partidos indiquem seus

parlamentares de maior envergadura para comporem a Comissão”, completa.

O ex-secretário de Orçamento Federal, Aurélio Nonô, considerado um dos técnicos mais competentes na área, tem uma série de propostas para mudar a qualidade do orçamento. Nos três meses em que chefiou a SOF — ele se afastou do cargo, há poucos dias, por divergir do restante da equipe econômica —, Nonô tomou uma série de providências para fechar as portas para a corrupção.

A SOF deixou de apreciar o mérito das propostas orçamentárias dos ministérios setoriais, limitando-se a definir o volume de recursos de acordos com as prioridades da LDO. Por outro lado, a política de contingenciamento de verbas foi abolida em julho. Além disso, o Ministério da Fazenda elaborou um cronograma claro de liberação de verbas para os demais ministérios, o que minimiza a necessidade de as empresas com contratos com estado paguem propinas para receberem o dinheiro das obras e serviços que já executaram. Nonô, porém, acha que é necessário avançar muito mais.

Orçamento revela vícios do Congresso

Deputados e senadores se preocupam mais com emendas clientelistas, que beneficiam redutos eleitorais

Da Sucursal de Brasília

A elaboração do Orçamento Geral da União é uma das principais tarefas do Congresso Nacional. É exatamente onde ele revela suas maiores falhas.

Até 1988, o Orçamento vinha fechado do governo para ser aprovado por deputados e senadores. Não eram permitidas emendas. Ou rejeitar.

A Constituição de 88 democratizou a elaboração do Orçamento. Com ela, o governo envia um projeto de lei que pode ser mudado.

Os constituintes alegaram que não se podia apenas ratificar um projeto. O plenário deveria participar da definição de onde o governo deveria gastar seu dinheiro e traçar políticas públicas.

Só que agora o Congresso faz modificações no texto original sem ter como base um programa. Muitos apresentam emendas para pequenas obras em seus redutos, distribuindo os recursos de acordo com prioridades eleitorais.

A Comissão Mista de Orçamento recebe o projeto do governo e faz as modificações.

Cada parlamentar apresenta as emendas de seu interesse para serem analisadas pela comissão. Para o orçamento de 93, foram apresentadas nada menos que 75 mil emendas. Difícilmente o relator tem condições de analisar todas detalhadamente.

Para o Orçamento de 94, houve limitação de número de emendas por parlamentar. Mesmo assim, o número ultrapassou 13 mil. Esse orçamento, ainda em tramitação, deveria estar aprovado até 31 de dezembro do ano passado.

Nesse caso, o governo colaborou com a confusão. Mandou a última versão do projeto no final de maio último. O prazo legal para essa etapa havia se esgotado em agosto do ano passado.

Em última instância, o relator da Comissão de Orçamento decide o que será acatado ou não.

O relatório final, com as emendas acatadas, vai a votação do plenário. Nessa etapa, apenas o relator sabe exatamente qual é o conteúdo do projeto.

Deputados e senadores aprovam o projeto no escuro. É tradicionalmente uma votação rápida.

Esse método de trabalho ajudou

SÍNTESE

O PROBLEMA

A discussão do Orçamento no Congresso Nacional não consegue definir as prioridades de investimento do país.

Deputados e senadores se perdem em apresentação de milhares de emendas de interesse restrito, lutando para garantir maior volume de recursos para suas regiões.

Além disso, a elaboração do Orçamento foi cenário de um dos maiores escândalos de corrupção no país.

SOLUÇÕES

CONSENSUAIS

Diminuir o número de emendas por parlamentar ou até mesmo extingui-las.

As emendas só poderiam ser apresentadas pelos partidos ou bancadas estaduais.

CONTROVERSAS

Extinguir a Comissão Mista de Orçamento. O projeto passaria a tramitar nas comissões temáticas

(educação, saúde, transportes etc), que discutiriam cada um dos capítulos. Os relatórios de cada comissão seriam consolidados por uma comissão de sistematização, sem os poderes da atual comissão de Orçamento.

na montagem do esquema de corrupção investigado pela CPI do Orçamento. No final dos seus trabalhos, a CPI propôs mudanças na tramitação, mas pouca coisa em verdade mudou.

Entre as irregularidades encontradas pela CPI estava a distribuição de recursos de acordo com o interesse particular de deputados e senadores.

Os investigadores do Congresso encontraram, por exemplo, emendas de parlamentares destinando recursos para seus próprios bolsos ou para instituições comandadas por seus familiares.

A deputada Raquel Cândido (cassada) mandou dinheiro para a Fundação Eva Cândido. O senador Ronaldo Aragão (absolvido em plenário) destinou verbas para a Fundação JR Aragão.

(Elvis Cesar Bonassa)

Parlamentar é despachante

Da Sucursal de Brasília

Não é apenas por meio de emendas ao Orçamento, destinadas a satisfazer as necessidades de seus redutos, que deputados e senadores lançam mão, em benefício político próprio, de recursos dos cofres públicos.

Eles também dispõem de um segundo mecanismo para atender suas bases eleitorais: as transferências voluntárias de recursos da União para estados e municípios.

O governo federal repassa esse dinheiro, a fundo perdido, através de convênios.

As finalidades típicas são: saneamento básico, compra de ambulâncias e ônibus escolares, construção e equipamento de postos de saúde.

Os ministérios não decidem sozinhos para quais estados e municípios vão repassar o dinheiro. Atendem a solicitações encaminhadas a partir do Congresso.

Uma das primeiras denúncias que deram origem à CPI do Orçamento era a de que o deputado João Alves mandava listas de destinações desse tipo de recurso.

A prática, considerada condenável à época da CPI, está longe de ter desaparecido. Embora não se tenha notícia de listas semelhantes às de João Alves, a pressão dos deputados ainda é o componente fundamental na abertura dos cofres para dinheiro a fundo perdido.

Neste ano, a velocidade de liberação de recursos nesse tipo de transferência foi acelerada, o que era previsível em razão do calendário eleitoral.

Segundo a Folha revelou há três semanas, o governo gastou entre 1º de junho e 11 de agosto R\$ 126,2 milhões a fundo perdido. De janeiro a maio, a quantia tinha sido relativamente menor: R\$ 30,35 milhões.

Isso significa que a aproximação das eleições fez o governo gastar a cada mês o equivalente aos gastos, neste ponto, dos cinco primeiros meses deste ano.

Há propostas em discussão para a extinção pura e simples desse tipo de repasse. Estados e municípios funcionariam apenas com as fontes permanentes de recursos —arrecadações próprias e transferências obrigatórias da União através do Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

Uma outra proposta é a de manter os repasses a fundo perdido, mas estabelecer critérios rígidos para sua concessão. Os ministérios teriam que definir regras claras para a solicitação dos recursos e adotar critérios de prioridade —como a de atender os municípios mais pobres e populosos.

De qualquer modo, a interferência do Congresso nas verbas a fundo perdido demonstra uma das distorções da estrutura eleitoral brasileira. Os municípios ou regiões que não elegem um deputado se vêem privados desse tipo de recurso. O parlamentar, por sua vez, passa a atuar em Brasília na condição de mero despachante.

(ECB)

MUITAS EMENDAS NENHUM DEBATE

ATRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

ANO	Número de emendas (em mil)	Tempo gasto em plenário para aprovar o texto
89	2,6	2 minutos
90	13	5 minutos
91	15,6	4 minutos
92	76	6 minutos
93	75	5 minutos

EXEMPLOS DE EMENDAS EM 93

Recursos para o Cruz de Ferro Futebol Clube (deputado José Thomaz Nonô, PMDB-AL)

Recursos para a Fundação de Serviço Social d. Pedro II (deputado Ciro Nogueira, PFL-PI, irmão do presidente da fundação)

Recursos para a Fundação Francisco Diógenes (deputado Francisco Diógenes, PPR-AC)

Recursos para a Fundação Francisco Diógenes (deputado Francisco Diógenes, PPR-AC)

Recursos para a Fundação Pedro Irujo (deputado Pedro Irujo, PMDB-BA)

LUÍS NASSIF

O controle das licitações

A moralização e o fim dos desperdícios nas obras públicas no Brasil passam, necessariamente, por um processo de democratização e de ordenamento do sistema de orçamentos públicos.

Em geral, prefeitos e governadores atuam no País como se fossem donos do Estado. Definem arbitrariamente as obras, a estrutura de gastos, na maior parte das vezes subordinando-as a interesses políticos, em detrimento das verdadeiras prioridades, e sem nenhuma preocupação com custos.

Nos Estados Unidos, as obras subordinam-se a orçamentos pluri-anuais, revistos anualmente, e que resultam em um cronograma de obras anuais, definidos com participação direta dos contribuintes.

Inicialmente, a União define o montante de verbas para cada região, sem intermediação política. Dados os recursos, cabe a cada prefeitura montar seu próprio cronograma de obras e de gastos.

Nesta etapa, a comunidade é chamada a opinar, com grupos de contribuintes elegendo seus representantes nas assembleias orçamentárias — a exemplo do que é praticado hoje na Prefeitura de Porto Alegre.

As empreiteiras de obras públicas passam a dispor de uma previsão quinquenal de obras em todo o País, que permite que todas se preparem, ampliando a competição e permitindo preços menores.

Eleitores pedem de tudo aos parlamentares

Os deputados e senadores recebem centenas de cartas com solicitações de dinheiro até para consertos de carro

Gabinetes funcionam como despachantes

Os gabinetes dos senadores e deputados se transformaram em verdadeiros escritórios de despachantes. São tantos pedidos de prefeituras, sindicatos e entidades comunitárias para encaminhamento de projetos nos órgãos públicos que os parlamentares contratam assessores especialmente para desvendar a burocracia de ministérios e tribunais. "A administração federal é muito centralizada", critica o deputado Augusto Nardes (PPB-RS), perdido em meio a listas de processos acompanhados pelo gabinete.

O deputado recebe em média cem pedidos de prefeituras, entidades filantrópicas e eleitores sobre processos que tramitam em Brasília. "As pessoas estão muito longe do centro das decisões e precisam apelar aos parlamentares", admite. "Isso mostra a in-

capacidade do serviço público em prestar um bom atendimento à comunidade." Apesar do volume de trabalho nessa área, o deputado não descurou dos projetos: apresentou 105 no ano passado.

Muitas pessoas pedem socorro aos congressistas para encaminhamento de revisões de aposentadoria e processos de naturalização. Com atuação na advocacia trabalhista, o gabinete do deputado Waldomiro Fioravante (PT-RS) é ponto de referência das entidades de classe para acompanhamento de ações no Judiciário. Segundo o deputado, a burocracia é uma das maiores dificuldades enfrentadas pelas pessoas para ver atendidos seus projetos de captação de recursos ou processos trabalhistas, de naturalização e de revisão de aposentadorias.

Os parlamentares também marcam audiências nos ministérios e acompanham prefeitos e líderes comunitários e sindicais nos encontros com autoridades. Mas o grande volume de pedidos é de bolsas de estudos. "As pessoas ainda não entenderam que os parlamentares não têm mais verbas para esse tipo de pedido", afirma Nardes, autor da lei do crédito educativo no Rio Grande do Sul.

Fioravante acha que os parlamentares podem fazer esse tipo de trabalho, sem prejudicar o trabalho legislativo. "O que não pode haver é troca de atendimento dos pedidos por votos", afirma. "As pessoas se dirigem aos deputados e senadores para ver atendidas suas necessidades básicas, que deveriam ser supridas pelo poder público avalia.

ZERO HORA PORTO ALEGRE, DOMINGO, 21 DE ABRIL DE 1996

Dados do Orçamento confundem partidos

Decifrar os números e tabelas da proposta de Orçamento da União é um dos maiores desafios não só para os parlamentares, mas também para integrantes do próprio Executivo. O assunto é tão complexo que os partidos montam equipes de parlamentares e assessores especializados em desbrilhar os números da proposta do governo. Obter informações sobre os critérios usados na elaboração do Orçamento no Ministério do Planejamento é tão complicado quanto decifrá-lo.

O governo faz tanto mistério em torno do assunto que o presidente Fernando Henrique Cardoso, no primeiro semestre, vetou a proposta dos partidos de oposição para acessar os dados sobre a arrecadação da União. A emenda foi apresentada à Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO). Atualmente, os parlamentares só têm acesso às informações sobre a aplicação dos recursos orçamentários.

Na CPI do Orçamento, os relatores adjuntos disseram que elaboravam as emendas com base em informações do próprio governo. Durante as investigações, os parlamentares chegaram à conclusão de que o DNER (Departamento Nacional de Estradas e Rodagem) fornecia dados superfaturados. Segundo o vice-líder do PDT na Câmara, deputado Geovani Queiroz (PR), essa irregularidade voltou a ser cometida no Orçamento de 1996. Queiroz acusa o governo de ter superfaturado os custos para a construção e manutenção de rodovias.

BANDEIRA ELEITORAL *População de Porto Alegre define investimentos na cidade desde 1989; candidatos defendem modelo*

Orçamento é eixo da campanha gaúcha

Veja como funciona

da Agência Folha

Qualquer morador de Porto Alegre com mais de 16 anos pode participar das reuniões do orçamento participativo.

Duas vezes por ano, em 16 diferentes áreas da cidade, são realizadas grandes reuniões plenárias regionais.

A realização das reuniões é amplamente divulgada pela prefeitura na mídia.

Atualmente está sendo realizada a primeira rodada dessas reuniões (começaram no dia 11 de março e vão até 9 de abril).

Nelas, os moradores apresentam suas reivindicações e elegem seus delegados no orçamento participativo. Cada grupo de 20 presentes à reunião dá direito a eleger um delegado.

Prestação de contas

Também nessa primeira rodada de reuniões a prefeitura faz a "prestação de contas" do plano de investimentos do ano anterior e apresenta o plano de investimentos do ano corrente.

As reivindicações apresentadas nas reuniões em curso constarão do plano de investimentos de 1997.

As secretarias e órgãos da prefeitura participam das reuniões do conselho e discutem a viabilidade técnica e os custos das obras.

São observados três critérios: a prioridade escolhida em cada região, população da região e carência de serviços e de infra-estrutura.



O prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro (PT), que defendeu o orçamento participativo em sua campanha

CARLOS ALBERTO DE SOUZA
da Agência Folha em Porto Alegre

Os partidos ainda não definiram seus candidatos à Prefeitura de Porto Alegre (RS), mas já se pode antever um elemento central da campanha eleitoral: o orçamento participativo.

O PT, que implantou o sistema em 1989, com o ex-prefeito Olívio Dutra, usará o orçamento participativo como principal bandeira.

Essa decisão foi reforçada depois que a ONU (Organização das Nações Unidas) incluiu a inovação entre os 40 projetos de todo o mundo que serão mostrados na Conferência Habitat, sobre questão urbana, em junho, na Turquia.

O orçamento participativo foi um fator que contribuiu em muito para a segunda vitória consecutiva do PT em Porto Alegre, em 1992, com o atual prefeito Tarso Genro. A reeleição petista foi um fato inédito, tratando-se de uma capital.

Terceira vitória

O candidato que tentará dar a terceira vitória para o PT gaúcho será escolhido no dia 14 de abril.

A indicação é disputada pelo vice-prefeito Raul Pont, o deputado federal José Fortunatti e o vereador Clóvis Ilgenfritz.

Pont, da Democracia Socialista, tendência à esquerda no espectro petista, também é secretário do governo e presença constante nas reuniões do orçamento participativo, o que o torna mais popular que os outros concorrentes, conforme atestam as pesquisas Datafolha publicadas sobre as eleições.

Fortunatti, do PT Amplo e Democrático, tendência à direita no PT, disse reconhecer que "pesa" o fato de Pont ser mais conhecido.

O deputado tenta recuperar terreno, indo com mais assiduidade às reuniões sobre o orçamento.



Ilgenfritz é autor de um projeto de lei que garante a continuidade do modelo, independentemente do partido que ganhar a eleição.

Desde quando foi implantado pelo ex-prefeito Olívio Dutra (PT), em 1989, o orçamento participativo já definiu investimentos de mais de R\$ 700 milhões.

O sistema possibilita à população escolher as obras que vão constar do plano de investimento.

São realizadas as plenárias regionais, como são chamadas as reuniões que ocorrem em 16 zonas da capital, e as plenárias temáticas, voltadas para questões da cidade, como transporte, saúde, educação etc. Nessas reuniões é que surgem as reivindicações populares.

As obras projetadas pela prefeitura, exceção feita às de manutenção de conservação, também são submetidas ao orçamento participativo, que pode vetá-las.

No ano passado, mais de 14 mil pessoas participaram das reuniões coordenadas pela prefeitura.

A Câmara de Vereadores criou uma comissão especial para analisar a "institucionalização" do orçamento participativo, o que coincide com a idéia de Ilgenfritz.

Câmara esvaziada

Na opinião de alguns vereadores, o orçamento participativo esvaziou a Câmara, na medida em que a população pode encaminhar diretamente suas reivindicações. Para o PT, o sistema rompeu com uma tradição clientelista, tornando o orçamento transparente.

O pré-candidato do PDT à prefeitura, deputado estadual Vieira da Cunha, disse que defenderá a continuidade do orçamento participativo na campanha eleitoral, se sua indicação for confirmada.

O presidente do diretório municipal do PMDB —que ainda não tem pré-candidato—, Sebastião Melo, 37, disse ser a favor, em 1995, ao sistema. Ele diz que o "novo sistema de forma de fazer o orçamento propagandístico".