

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

LAURA TRAJANO DE OLIVEIRA

**A RELAÇÃO DA TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A  
DESCONTINUIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE  
PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2024

LAURA TRAJANO DE OLIVEIRA

**A RELAÇÃO DA TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
COM A DESCONTINUIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO  
DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

Porto Alegre

2024

LAURA TRAJANO DE OLIVEIRA

**A RELAÇÃO DA TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
COM A DESCONTINUIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO  
DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

APROVADO EM \_\_/\_\_/\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

---

Profa. MSc. Cláucia Piccoli Faganello

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus pais, Eliane e Jorge, que sempre fizeram o possível e o impossível para que eu e a Marina pudéssemos ter uma educação de qualidade, focando nos estudos acima de tudo. Pai e Mãe, obrigada por nos ensinarem valores, nos educarem e nos prepararem para a vida. Com certeza, esta jornada não seria possível sem o infinito apoio de vocês.

Agradeço a minha irmã gêmea Marina pelo apoio, pelas conversas, por compartilhar as angústias deste período acadêmico, mas também por compartilhar todos os bons momentos.

Agradeço ao Thiago, meu parceiro de vida, pela compreensão e carinho em todos os momentos. Por sempre me acompanhar, nem que seja só para estar ao meu lado enquanto eu estava estudando, me oferecendo todo o apoio emocional durante esta jornada. Com certeza, o processo teria sido muito mais difícil sem você ao meu lado.

Agradeço a toda minha família, aos avós, dindos, primos, tios e tias que sempre perguntam, com tanto carinho, sobre como anda o TCC e por compreenderem os momentos de ausência. Faço um agradecimento especial a minha Dinda Luana (in memoriam) que, fisicamente não está mais presente, mas tenho certeza que de onde estiver, a senhora está me apoiando e torcendo por mim e pela mana.

Agradeço aos meus amigos pelo apoio, incentivo e pela nossa amizade, aliás, a vida não teria graça se não tivéssemos pessoas ao nosso lado para compartilhar a trajetória.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos professores do curso de Administração Pública e Social que, ao longo desta jornada acadêmica, compartilharam seus conhecimentos e experiências, proporcionando a todos uma educação pública de qualidade.

## RESUMO

O presente trabalho discorre sobre a relação da Teoria Gerencial de Administração Pública com a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre - OP-PoA, portanto, os pilares de Investigação desta pesquisa se referem ao OP-PoA e a Teoria Gerencial de Administração Pública. O OP-PoA foi implementado na capital gaúcha a partir de 1989 sob gestão da Frente Popular e trata-se de instrumento inovador de participação popular que atribui ao cidadão um caráter protagonista na tomada de decisão. Por seu turno, a Teoria Gerencial de Administração Pública, é modelo hegemônico ocidental implementado no Brasil através da Reforma Gerencial do Estado, em 1995, sendo que a referida reforma apresenta um déficit democrático à medida que não vê na participação popular um valor. Neste contexto de hegemonia do Gerencialismo, surge o seguinte problema de pesquisa: *Qual é a relação do Gerencialismo com a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre?* Assim, para responder o referido questionamento, o presente trabalho assume como objetivos específicos: analisar as características do Gerencialismo; identificar as características e princípios do Gerencialismo nos governos da capital gaúcha no período de 1988-2022; investigar o funcionamento do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre desde sua criação até os dias atuais. Ademais, para desenvolver a pesquisa, a abordagem metodológica utilizada foi o método hipotético-dedutivo de natureza qualitativa, aliado ao método de procedimento de estudo de caso e técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Neste sentido, realizou-se uma classificação dos governos da capital gaúcha como gerencialistas ou não gerencialistas, para, em conjunto com a análise da manutenção do OP-PoA ao longo dos governos, poder estabelecer uma conexão entre a descontinuidade do OP e o Gerencialismo. Os principais resultados desta pesquisa apontam para uma relação de causa e efeito entre a hegemonia do Gerencialismo e a descontinuidade do OP-PoA na capital gaúcha visto que tal instrumento de participação popular não obedece a lógica gerencialista de predomínio do privado sob o público, de prevalência da tecnocracia e de uma visão economicista de Estado.

**Palavras-Chave:** Gerencialismo. Orçamento Participativo. Déficit Democrático.

## **ABSTRACT**

The present work discusses the relationship of the Managerial Theory of Public Administration with the discontinuity of the Participatory Budget in the city of Porto Alegre - OP-PoA, therefore, the research pillars of this research refer to the OP-Poa and the Managerial Theory of Public Administration. The OP-PoA was implemented in the capital of Rio Grande do Sul in 1989 under the management of the Popular Front and is an innovative instrument of popular participation that attributes to the citizen a protagonist character in decision-making. On the other hand, the Managerial Theory of Public Administration is a Western hegemonic model implemented in Brazil through the State Management Reform in 1995, and this reform presents a democratic deficit as it does not see a value in popular participation. In this context of hegemony of Managerialism, the following research problem arises: What is the relationship between Managerialism and the discontinuity of Participatory Budgeting in the city of Porto Alegre? Thus, in order to answer this question, the present work assumes the following specific objectives: to analyze the characteristics of Managerialism; identify the characteristics and principles of Managerialism in the governments of the capital of Rio Grande do Sul in the period 1988-2022; to investigate the functioning of the Participatory Budget in the city of Porto Alegre from its creation to the present day. In addition, to develop the research, the methodological approach used was the hypothetical-deductive method of a qualitative nature, combined with the case study procedure method and techniques of bibliographic research and documentary research. In this sense, a classification of the governments of the capital of Rio Grande do Sul as managerialist or non-managerialist was carried out, in order to, together with the analysis of the maintenance of the OP-PoA throughout the governments, be able to establish a connection between the discontinuity of the PB and Managerialism. The main results of this research point to a cause and effect relationship between the hegemony of Managerialism and the discontinuity of the OP-PoA in the capital of Rio Grande do Sul, since such an instrument of popular participation does not obey the managerialist logic of predominance of the private over the public, of the prevalence of technocracy and of an economistic vision of the State.

**Keywords:** Managerialism. Participatory Budgeting. Democratic deficit.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: BASE CONCEITUAL.....</b>	<b>12</b>
2.1 Democracia.....	12
2.2 Participação Popular.....	17
2.3 Orçamento Participativo.....	18
2.4 Conclusão do Capítulo 2.....	21
<b>3. GERENCIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>23</b>
3.1 Origem e Base Conceitual.....	23
3.2 Princípios e Características do Gerencialismo.....	28
3.3 Conclusão do Capítulo 3.....	34
<b>4. REFORMA GERENCIAL NO BRASIL E DÉFICIT DEMOCRÁTICO.....</b>	<b>36</b>
4.1 Reforma Gerencial no Brasil.....	36
4.2 O Déficit Democrático da Reforma Gerencial Brasileira.....	40
4.3 Conclusão do Capítulo 4.....	41
<b>5. A TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DESCONTINUIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: EXISTE UMA RELAÇÃO?.....</b>	<b>43</b>
5.1. Abordagem Metodológica.....	43
5.2. Análise dos governos municipais da cidade de Porto Alegre e seus respectivos modelos de Administração Pública.....	45
5.3. Orçamento Participativo no município de Porto Alegre/RS.....	57
5.3.1. A descontinuidade do OP-Poa.....	64
5.4. Discussão e conexões entre o modelo de Administração Pública vigente e a descontinuidade do OP-Poa.....	67
5.5. Conclusão do Capítulo 5.....	73
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

## 1.INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo desenvolver uma análise acerca dos fatores que influenciaram a descontinuidade do Orçamento Participativo de Porto Alegre, sob a perspectiva do Gerencialismo, e para tal, se faz necessário compreender o Orçamento Participativo como um dos mais inovadores instrumentos de democracia participativa. De igual maneira, é fundamental para a referida análise entender a Teoria Gerencial de Administração Pública como modelo hegemônico de Administração Pública e qual modelo de Estado que viabiliza tal supremacia.

Atualmente, a democracia brasileira refere-se ao modelo representativo, característico de Estados liberais em que, conforme citado por Chauí, tal democracia é reduzida a um regime político eficaz e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos governantes (Chauí, 2016), logo, o debate sobre formas de participação popular é dominado pelo discurso de que determinadas atividades não são pertinentes ao “cidadão comum”.

Neste sentido, Norberto Bobbio, defensor do modelo representativo, argumenta que “tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, é impossível que venha a ser o cidadão qualquer” (Bobbio, 1997, p. 34 apud Fonseca, 2019, p.28). Contudo, após um período de ditadura militar que findou em 1985 com eleições indiretas, a retomada da democracia e a elaboração da Constituição Federal de 1988, fomentaram no país o debate sobre a participação da sociedade civil nos processos políticos.

É nesse contexto que o Orçamento Participativo é visto como um instrumento inovador de participação popular, uma vez que coloca o cidadão como protagonista na tomada de decisão. Este instrumento de gestão pública se refere ao processo de deliberação, por parte dos cidadãos e membros da Administração Pública, para a alocação de recursos de investimentos, aproximando os cidadãos das políticas públicas que os afetam para que os mesmos possam estabelecer as suas prioridades de acordo com a própria realidade.

A experiência pioneira de Orçamento Participativo no Brasil ocorreu no município de Porto Alegre, a partir de 1989 sob gestão da Frente Popular, mais



especificamente no governo do Partido dos Trabalhadores - PT. O Orçamento Participativo de Porto Alegre, denominado OP-Poa, refere-se a um caso de sucesso, reconhecido internacionalmente como uma das 40 melhores experiências de gestão local pela ONU. O OP-PoA foi concebido por uma forma de co-gestão com regras universais de participação, com um método para alocação de recursos e por um processo decisório descentralizado (Fedozzi, 2009).

Para que uma prática de gestão como o OP-PoA permaneça ativa, ocasionando um real impacto na vida do cidadão, diversos fatores devem estar alinhados, sendo a vontade política dos governantes, a disponibilidade de recursos financeiros, o engajamento da sociedade civil e o modelo de Estado, por exemplo. No momento presente, a prática do orçamento participativo na capital gaúcha não se encontra formalmente extinta, embora muitos pesquisadores e muitas organizações da sociedade civil assim a consideram em razão de não mais atender os princípios de democracia participativa.

Um dos fatores que pode estar relacionado com a limitação do OP é o “baixo comprometimento político” (Fedozzi, 2009, p.54). Os governos eleitos são centrais para a definição de continuidade - ou não - dessas práticas de gestão participativa. Por óbvio, tais governos são pautados por uma Teoria de Administração Pública, que por sua vez, corresponde a um modelo de Estado específico. Desta forma, o modelo de Administração Pública vigente, interfere no modo como a agenda política será elaborada no que tange ao estabelecimento e à implementação de políticas públicas, entre muitos outros aspectos.

A teoria de Administração Pública que permeia os governos brasileiros, desde a segunda metade dos anos 1990, refere-se ao modelo hegemônico da Administração Pública ocidental, sendo esta a Teoria de Administração Gerencial, oriunda dos princípios da Nova Gestão Pública. Tal teoria embasou a reforma da Administração Pública no Brasil, em 1995, liderada pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, que, com o advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) implementou tal reforma gerencial no país e que será detalhado ao longo deste trabalho.

A doutrina da Nova Gestão Pública foi inspirada em práticas da iniciativa privada em que se busca flexibilizar as formas de gestão, tornando o Estado mais empresarial (CLAD, 1998), uma vez que conceitos como eficiência e eficácia são centrais para esta teoria, além de entenderem o cidadão como um cliente. Assim, a Teoria Gerencial tem como princípios a publicização e transparência na Administração Pública, a descentralização de serviços públicos, controle por resultados, autonomia gerencial, entre outros pontos que serão aprofundados ao longo deste trabalho.

Ainda, entre as principais características do Gerencialismo, como também é denominado o fenômeno da Administração Pública Gerencial, pode-se citar uma relativa tolerância com o controle social por parte dos cidadãos, ou melhor, dos usuários, de acordo com a perspectiva desta teoria. É nesta ação que a participação popular se expressa dentro do Gerencialismo, fiscalizando a Administração Pública por meio de canais de transparência, audiências públicas ou conselhos consultivos, não havendo um protagonismo na tomada de decisão.

Conseqüentemente, o conceito de democracia sob a perspectiva do Gerencialismo é o de democracia representativa, afirmação esta que é corroborada pela fala do ex-ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser Pereira, onde para tal, democracia é o regime em que há o voto universal (Dasso Júnior, 2006). Desta forma, não há interesse em constituir instrumentos mais potentes de participação, como por exemplo, os plebiscitos, referendos e assembléias vinculantes, ocasionando a inexistência da real participação popular na condução da reforma e nos demais processos do Estado.

É neste cenário de hegemonia do Gerencialismo que o problema de pesquisa proposto por este trabalho se faz presente: *Qual é a relação do Gerencialismo com a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre?* Assim, para responder o referido questionamento, o objetivo geral consiste em identificar a relação da Teoria Gerencial de Administração Pública com a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre.

Ainda, como forma de atingir o objetivo geral anteriormente exposto, o presente trabalho assume como objetivos específicos: analisar as características do

Gerencialismo; identificar as características e princípios do Gerencialismo nos governos da capital gaúcha no período de 1988-2022; investigar o funcionamento do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre desde sua criação até os dias atuais.

Diante disto, a referida análise se justifica pelas Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública (DCNs), que compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas ” (BRASIL, 2014, art. 1º da Resolução CNE/CES nº 1). Assim, pressupõe-se que o Orçamento Participativo é uma política pública, bem como as teorias a serem discutidas refletem os campos de Estado e Governo à medida que Teorias de Estado e Teorias de Administração Pública são centrais neste Trabalho.

Ainda, entre os princípios fundamentais a serem atingidos pelos cursos de graduação em Administração Pública contidos na referida Resolução, destaca-se a defesa do efetivo caráter público e democrático do Estado. Neste sentido, se justifica a pesquisa sobre a descontinuidade do OP-PoA, sendo este um importante instrumento democrático. Aliás, conforme defendido pela filósofa Marilena Chauí, em uma real democracia, “do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica e científica, mas é a ação coletiva” (Chauí, 2016).

Ademais, a hipótese do presente Trabalho está no fato de identificar que o Orçamento Participativo do município de Porto Alegre possuía um potencial de ruptura com o modelo tecnocrático e é um importante instrumento de democracia participativa e por isso foi descontinuado. Desta forma, vislumbrar os fatores que impactaram neste desmantelamento, sob a perspectiva do Gerencialismo, poderá vir auxiliar na definição de ações para que o OP-PoA seja retomado na capital gaúcha.

Por fim, a motivação pessoal para esta pesquisa se dá pelo interesse da autora em se aprofundar sobre este instrumento de democracia participativa dado o seu caráter orçamentário e a ligação com a esfera do planejamento estatal. Soma-se a isto o interesse pela história da Administração Pública no Brasil e a concepção de

que uma sociedade civil articulada, inserida na esfera política, é essencial para a consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática.

No que tange a abordagem metodológica considerada para esta pesquisa, a fim de atender o objetivo geral proposto, trata-se do método hipotético-dedutivo de natureza qualitativa, uma vez que identifica-se um problema, tal qual a descontinuidade do OP-PoA, porém a causa deste problema é uma lacuna. Para dar suporte ao método, utiliza-se do estudo de caso como método de procedimento. Já, as técnicas de pesquisa consistem em pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Posto isto, a estrutura do presente trabalho é constituída de seis capítulos, sendo que o primeiro refere-se a esta introdução. O segundo e o terceiro capítulo apresentam os pilares desta investigação, apresentando a discussão conceitual de Democracia, Participação Popular e Orçamento Participativo e explanando sobre o Gerencialismo na Administração Pública, respectivamente. A seção quatro busca aprofundar sobre a Reforma Gerencial no Brasil e justificar sobre o porquê considera-se que tal reforma possui um déficit democrático. Em continuidade, o capítulo cinco se dedica a verificar se existe uma relação entre a hegemonia do Gerencialismo e a descontinuidade do OP-PoA. Por fim, o capítulo seis apresenta as considerações finais da presente pesquisa.

## **2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: BASE CONCEITUAL**

As bases de investigação da presente pesquisa se referem à Teoria Gerencial de Administração Pública e o instrumento de participação popular denominado “Orçamento Participativo”, sendo que tal prática de gestão somente é concebida no âmbito de uma sociedade democrática. Assim, como forma de fundamentar o debate proposto nesta pesquisa, considerou-se primordial desenvolver uma discussão acerca do conceito de Democracia e como a mesma será compreendida no alcance deste estudo.

### **2.1 Democracia**

Em sua gênese, democracia surgiu como uma forma de governo do povo, sendo que etimologicamente, seu significado deriva do latim onde “demo” equivale a povo e “cracia”, deriva de “kratos” e significa poder, conformando um governo onde as decisões resultam da vontade do povo. Vale ressaltar que na experiência ateniense, cidade de origem desta forma de governo, a participação nas assembléias, onde ocorriam os debates políticos e as decisões eram deferidas, não se estendia a todos os indivíduos, sendo desconsiderada a participação de mulheres, estrangeiros e escravos.

A concepção de democracia oscila substancialmente ao longo do tempo e do viés de análise, sendo possível compreendê-la sob a perspectiva de duas correntes, a hegemônica e a não hegemônica. Podemos considerar que por hegemônico entende-se os modelos que operam sob um senso de realidade absoluta. De acordo com Gramsci, a hegemonia de um determinado sistema ocorre quando “o Estado governa com o consentimento ativo dos grupos sociais subalternos, isso significa que eles passam a adotar, como sendo suas, formas de pensamento e de ação que atendem a interesses dos grupos dominantes” (Gramsci, 1975 apud Dore e Souza, p. 248, 2018).

Por seu turno, o termo contra-hegemônico refere-se a práticas, normas e convicções que não pertencem à cultura dominante. Conforme apresentado por Dore e Souza, práticas contra-hegemônicas estão relacionadas à práticas que se

sucedem em oposição ao modo dominante abrangendo experiências que operam fora do espectro do modelo hegemônico (Dore e Souza, 2018). Ainda, Moraes irá afirmar que “a contra-hegemônica institui o contraditório e a tensão no que até então parecia uníssono e estável” (Moraes, 2010 apud Dore e Souza, p.255, 2018).

Posto isto, no que tange ao conceito de Democracia, temos como hegemônico o modelo de Democracia Representativa, podendo também ser denominados de Democracia formal, Democracia procedimental, entre outras nomenclaturas que assumem a ideia de democracia como sinônimo de representação. Sob esta perspectiva, o papel do cidadão consiste, basicamente, em escolher representantes, sendo que cabe a estes representantes, na figura de especialistas e burocratas, o papel central na escolha e na gestão das políticas públicas, logo, o cidadão não participa plenamente das escolhas públicas (Fonseca, 2019).

Para os autores desta corrente, o argumento que justifica a prevalência da representação às custas do modelo participativo, por exemplo, seria a larga escala que predomina nos sistemas estatais no mundo contemporâneo. Assim, Fonseca afirma que “quanto maior for a escala, menor será a intensidade do processo democrático” (Fonseca, 2019, pg 20). Para Dahl (2001; 2012), a democracia em sociedades de maior escala só é possível através dos mecanismos de representação, estes que tomariam o lugar das assembleias de cidadãos (Dahl, 2001;2012 apud Fonseca, 2019) entendidas como inviáveis de ocorrer nas sociedades modernas.

Um dos principais precursores da democracia representativa, o italiano Norberto Bobbio, entende que no mundo moderno, tal democracia é uma questão de procedimento e trata-se meramente de um “mecanismo para eleger e autorizar governos” (Bobbio, 1955 apud Vitullo e Scavo, 2014, p. 94). Neste modelo, Bobbio entende que a democracia pode ser melhorada no sentido de ampliar a representação aumentando os espaços nos quais os cidadãos podem exercer este direito, no entanto, deve-se sempre evidenciar os limites à participação (Vitullo e Scavo, 2014).

Outro defensor da democracia representativa, Schumpeter irá abordar que, tendo em vista a oferta eleitoral disponível, é tarefa central do povo, unicamente,

formar o governo, visto que o cidadão é entendido como um ator desprovido de competências para que decida diretamente na esfera pública. Assim, faz-se necessário uma burocracia altamente especializada, sendo a responsável, junto aos representantes eleitos, pela gestão das políticas públicas, ocasionando assim a prevalência da tecnocracia sob a democracia. Logo, “tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, é impossível que venha a ser o cidadão qualquer” (Bobbio, 1997, apud Fonseca, 2019, p. 28).

Os precursores desta corrente entendem que a participação direta não só é inviável como perigosa para a sociedade, uma vez que Bobbio afirma que “nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia” (Bobbio, 1997 apud Fonseca, 2019, P. 28), portanto, aqui, a participação direta refere-se a uma utopia. Em síntese, o modelo de democracia representativa não é propício para que uma cidadania ativa e participativa se consolide, sendo caracterizado como um modelo de baixa intensidade democrática, expressão citada por Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2002 apud Fonseca, 2019, p. 23).

Contudo, a corrente contra-hegemônica entende a democracia a partir da concepção de um processo educativo onde ocorre a inclusão do cidadão nas decisões políticas, sendo a participação o elemento protagonista, resultante da autonomia da sociedade civil. Tem-se como principais expoentes da corrente contra-hegemônica a democracia participativa e a democracia deliberativa, sendo que a segunda é uma extensão da primeira, com algumas divergências, as quais serão apresentadas ao longo desta explanação.

No que tange à democracia participativa, esta perspectiva define a cidadania ativa como primordial para a obtenção de uma democracia plena, sendo que seu caráter educativo é exposto na idéia de que, só se aprende a participar, participando de fato, uma vez que é nesta ação que o cidadão irá desenvolver a consciência de seu papel na sociedade civil e poderá assim, contribuir ativamente para a promoção do bem comum (Barber, 2003; Macpherson, 1977; Pateman, 1970 apud Fonseca, 2019). Oriunda das experiências em níveis locais, onde adquire legitimidade, a participação popular se estabelece na ideia de comunidades que exercem a autogestão onde o cidadão toma decisões visando o bem comum.

Desta forma, conforme citado por Andrade, Castro e Pereira (2012), é na democracia participativa que ocorre um processo de conexão da sociedade com o poder público na dinâmica de formulação de políticas. No que tange o processo de participação, é basilar para esta corrente assumir a compatibilidade entre democracia e conflito, pois é através da contraposição de idéias que o processo de participação ocorre. No entanto, aqui aponta-se a primeira diferença entre os modelos participativos e deliberativos, pois diferentemente do primeiro, o segundo modelo entende que o conflito seria reduzido ao máximo a partir de decisões fundamentadas no argumento mais convincente.

Assim, para além das características da democracia participativa, a democracia deliberativa considera como primordial o debate proporcionado pela atuação dos cidadãos na arena pública. O foco não está somente na participação, e aqui existe uma diferença ao modelo participativo, mas sim na qualidade do diálogo, elemento central, uma vez que é através deste processo que os cidadãos poderiam chegar, de forma racional, a uma solução aceita pelo coletivo (Fonseca, 2019). Desse modo, outra diferença nos modelos participativos e deliberativos está no enfoque que a vertente deliberativa atribui ao processo de debates e diálogos públicos.

Esta vertente deliberativa prioriza a qualidade do debate, a sua racionalidade, bem como o contexto de igualdade e respeito mútuo entre os atores do processo (Fonseca, 2019), sendo que a decisão pelo bem comum é resultante da troca de argumentos racionais. Ainda, um fator dual nesta corrente é que, apesar de pregar a inclusão de todos os setores da sociedade, o núcleo da questão consiste em garantir condições ideais para a deliberação, sendo que tal enfoque pode ocasionar a fragilização da primeira etapa.

Ademais, um fator importante nesta corrente contra-hegemônica refere-se à maneira como a democracia representativa é vista, sendo que não se vislumbra a extinção total das instituições de representação, uma vez que entende-se que esta possui um papel, ainda que meramente auxiliar, instrumental e subsidiário. Neste sentido, a atuação das instituições representativas se resume a garantir que a máquina do poder e do governo não fique paralisada, sendo que tais instâncias têm



caráter tão-somente de segundo ou terceiro graus, vez que a instância de primeiro grau é o povo (Carneiro, 2007).

Na democracia deliberativa, por exemplo, os processos de debate público deveriam ocorrer de maneira aliada aos representantes eleitos, propondo uma complementaridade de saberes entre burocratas, especialistas e cidadãos comuns, instigando parcerias na promoção de novas experiências democráticas (Fonseca, 2019). Importante reforçar que por mais que as instituições representativas sejam vistas como necessárias, ainda mais em grandes escalas, a democracia contra-hegemônica realiza críticas ao modelo representativo, principalmente no tocante à lógica estatal e às formas de escolha e atuação de representantes eleitos e da sua burocracia (Pateman, 1970 apud Fonseca, 2019), sendo crucial a busca pela autonomia da sociedade civil.

Posto isto, Fonseca (2019) irá reforçar que a criação de fóruns participativos e a inclusão de alguns cidadãos nas decisões públicas não são suficientes para uma plena democracia participativa. Corroborando este pensamento, Bonavides entende que é necessário possuir uma estrutura organizacional fundamentada no princípio da soberania popular sendo que isto “se concretiza por meio de mecanismos de exercício direto da vontade geral e democrática, vindo a restaurar e a repolitizar a legitimidade do sistema” (Bonavides apud Carneiro, 2007, p. 27). Ainda, ressalta-se que é importante não apenas oferecer mecanismos de participação, mas também incentivar seu uso, conquistar a confiança dos associados e demonstrar que as ferramentas participativas geram resultados efetivos (Marques, 2010).

Concluindo, temos que a participação popular é o elemento central desta corrente contra-hegemônica, no entanto, este conceito irá assumir algumas facetas dependendo da perspectiva de análise. Alguns teóricos irão entender que controle social e transparência podem ser sinônimos de participação, contudo, embora referem-se a elementos que colaboram com o fenômeno democrático, não são equivalentes à participação social de fato. Dado a relevância deste termo para a presente investigação, o debate sobre o conceito de participação popular será abordado no tópico que segue.

## 2.2 Participação Popular

Conforme abordado anteriormente, o cerne da democracia participativa reside na conexão da sociedade com o Poder Público na dinâmica de formulação de políticas, sendo que tal conexão se dá com base na participação popular. Todavia, o entendimento do conceito de participação popular não é homogêneo. Para alguns teóricos, a participação popular consiste em controle social via sistema eleitoral. Neste sentido, Milbrath (1965) irá destacar que a participação possui níveis “que começam com o ato de votar, passam por tentar angariar votos, contribuir com doações a campanhas ou fazer contato com funcionários públicos e culminam na candidatura às eleições e na ocupação de cargos públicos” (Milbrath, 1965 apud Miguel, 2017, p. 85).

No entanto, a participação popular, para fins de compreensão desta pesquisa, assume uma noção ampliada. Utilizando-se do conceito de Milani, pode-se entender participação popular como sinônimo de “politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais” (Milani, 2008, p. 559). Assim, a plena participação popular deve remeter ao processo de edificação da cidadania e ao estímulo do protagonismo autônomo da sociedade civil (Milani, 2008). Logo, para a efetiva participação popular, Pateman (1992) afirma que a “democratização da vida cotidiana” é fundamental, especialmente na esfera do trabalho, sendo que a denominada “democracia industrial”:

exige formas de autogestão nas empresas, com isso, as pessoas ganhariam maior controle sobre suas próprias vidas, uma vez que, ao menos parcialmente, a alienação própria do trabalho assalariado seria desafiada. Na medida em que procedimentos democráticos fossem estendidos também às escolas, às vizinhanças etc., haveria uma retomada coletiva da autonomia (Pateman, 1992 apud Miguel, 2017, p. 86).

Neste sentido, Miguel (2017) aborda que, para além da autonomia, a educação política é outra virtude da participação. Assim, indivíduos em que o foco seria o âmbito privado ante o bem comum, têm os horizontes ampliados pelo caráter pedagógico da participação. Neste sentido, o cidadão que participa dos processos, se mantém melhor informado e acaba por adquirir uma melhor compreensão, contribuindo da melhor maneira com o processo de tomada de decisão coletiva, logo, a participação resulta na ampliação de seu entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade (Miguel, 2017).

No que tange à efetiva participação popular no Brasil, pode-se trazer como exemplo a elaboração da Constituição Federal de 1988, sendo que tal foi precedida pela Assembleia Nacional Constituinte, que contou com a atuação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, assumindo como uma de suas características as inovações democráticas propostas. No tocante à participação direta, a Carta Magna faz referência a instrumentos como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Ainda, no que tange à democracia participativa, estabelece os Conselhos de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil.

Assim, destaca-se que o estabelecimento de tais esferas democráticas orientadas para a cogestão pública, promovendo a articulação entre democracia representativa e participativa, irá, segundo Bezerra, tornar-se “fator-chave para, ao mesmo tempo, combater as práticas clientelistas, valorizando a fala dos direitos, e propiciar a participação de novos protagonistas sociais” (Bezerra, 2019, p. 14). Contudo, é importante destacar que, de acordo com Miguel (2017), para que a participação social se manifeste de forma plena, esta deve possuir poder decisório final, uma vez que a participação consultiva não fornece efetivo controle ao cidadão.

### **2.3 Orçamento Participativo**

Ao refletir sobre mecanismos de participação popular no Brasil é unânime a percepção de que o debate avançou com a Constituição Federal de 1988. A referida Constituição define que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”, conforme o disposto no art. 14, § 4º, II da CF/88. Mas, para além dos instrumentos citados acima, o fenômeno democrático decorrente da Constituição Cidadã, instaura “uma nova arquitetura institucional onde o sistema representativo possa ser fortalecido e tensionado pela inclusão de mecanismos de participação cidadã” (Tatagiba e Teixeira, 2006 apud Aires e Guimarães, 2015, p. 02).

Assim, tem-se aqui um aprofundamento democrático capaz de conceber instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento, meio ambiente,

assistência social, entre outros setores. Ao citar os mecanismos participativos existentes, destaca-se os Referendos, Plebiscitos, Audiências Públicas, Comitês consultivos, Conselhos de Políticas Públicas, Consultas Deliberativas, Fóruns Públicos e os Orçamentos Participativos. Contudo, conforme perspectiva adotada pela autora, entre os mecanismos citados, é no instrumento dos Orçamentos Participativos que se vislumbra um dos maiores potenciais da democracia participativa.

Os Orçamentos Participativos, doravante OP, consistem em um processo de tomada de decisões em que os cidadãos podem influenciar ou ainda determinar sobre a alocação de parte do orçamento de um município ou região através de assembleias regulares e fases de negociação direta com o governo. Os Orçamentos Participativos (OP) consideram a atuação de distintos atores sociais e, de acordo com a definição de Avritzer (2013), refere-se ao “processo de negociação e deliberação que acontece em duas etapas: uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre por meio da eleição de delegados e ou conselheiros” (Avritzer, 2013, p. 12).

Por definição:

Orçamento participativo (OP) é o nome com que se tornaram conhecidas, no Brasil, desde os anos 1980, algumas centenas de experiências inovadoras de gestão orçamentária municipal, realizadas em pequenas, médias e grandes cidades, envolvendo variadas formas de participação popular (a partir de recortes regionais e/ou temáticos), principalmente nas fases de elaboração e execução das leis orçamentárias anuais. Em pouco tempo essas experiências tornaram-se objeto de observação por parte de governos de outros países interessados em adotá-las, devido à ampla aceitação que passaram a receber, sendo defendidas por diversos organismos multilaterais (como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial), por várias redes (como o Fórum Social Mundial) e por organizações e grupos nacionais (como o Instituto Pólis, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal-CEPAM, o Fórum Nacional de Participação Popular etc.) (Pires, Martins, Mônico, 2012 apud Santos, 2019, p. 50).

Para entender a dimensão deste mecanismo participativo, é necessário entender que o orçamento se constitui no “principal instrumento de intervenção estatal no plano político e econômico, para a otimização dos recursos financeiros do Estado” (Santos, 2019, p. 44). Fedozzi (2016) compartilha desta visão quando afirma que “o orçamento é uma das expressões do moderno contrato social e por isso é considerado o núcleo duro das decisões políticas fundamentais” (Fedozzi, 2016, p.

118). Contudo, tal orçamento é pautado pelo princípio da democracia representativa, uma vez que a população elegendo seus representantes, o poder discricionário de alocação dos recursos está investido sob eles, apenas.

Neste sentido, o Orçamento Participativo é concebido como uma das mais inovadoras experiências de democracia contra-hegemônica, uma vez que permite ao cidadão comum, participar do processo decisório de elaboração e execução da lei orçamentária anual. Aqui, o cidadão assume caráter protagonista, debatendo e argumentando sobre a alocação de recursos, de modo que a destinação de capital atenda ao interesse da população, colaborando para que determinadas políticas públicas se concretizem. Uma vez que é o cidadão que irá ser impactado com determinada política, cabe a esta população estabelecer prioridades na implementação das políticas públicas.

Conforme defendido por Dagnino (2002),

O Orçamento Participativo mostra que, enquanto prática, ele democratiza a relação entre a sociedade civil e o poder local. Ainda mais relevante, uma avaliação do OP mostra que a forma de deliberação pública é superior às outras formas institucionais existentes, em virtude da sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade (Dagnino, 2002 apud Santos, 2019, p. 53).

Conforme já mencionado, o Orçamento Participativo do município de Porto Alegre configura uma das experiências pioneiras de Orçamento Participativo no Brasil sendo que recebeu, pela ONU, o reconhecimento internacional como uma das 40 melhores experiências de gestão local. Este mecanismo possui um consolidado potencial democrático, resultante da convergência de condições deveras especiais.

Ainda, os Orçamentos Participativos, em específico a experiência de Porto Alegre, desafiam o discurso dos defensores da democracia representativa de que a participação direta não funciona em escalas maiores que o âmbito local. Por óbvio, que em níveis estaduais e federais, as formas de replicação e operação dos orçamentos participativos devem ser cuidadosamente desenhadas e planejadas, no entanto, o tempo de permanência de tal mecanismo em capitais e regiões metropolitanas, demais de um milhão de habitantes, são provas de que é possível ampliar a participação popular para maiores níveis (Fedozzi, 2016).

É importante destacar que o Orçamento Participativo é especialmente democrático à medida que busca atingir todos os setores da sociedade, sendo que, predominantemente, o perfil dos participantes é composto por segmentos de baixa-renda e de baixa-escolaridade que acabam por ficar à margem do processo decisório (Fedozzi, 2009). Ainda, Fedozzi irá evidenciar que um dos maiores desafios do Orçamento Participativo refere-se à “dupla tarefa a ser desempenhada pelos atores da sociedade civil, qual seja, capacidade para co-gerir o governo local e para se autogestionar” (Fedozzi, 2009, p. 51).

Contudo, atualmente, este mecanismo caracterizado por um grande potencial de democracia participativa, tem sido cada vez menos frequente, e quando ocorre, opera através de desenhos institucionais que não favorecem o poder de decisão da população, assumindo um caráter consultivo apenas. Diversos fatores podem estar relacionados a este evento, como, por exemplo, a disponibilidade de recursos para discricionariedade dos cidadãos, o baixo comprometimento político, a teoria de Estado dominante, bem como os princípios do modelo de Administração Pública vigente.

## **2.4 Conclusão do Capítulo 2**

Este capítulo buscou estruturar o referencial teórico necessário para embasar a discussão proposta, sendo essencial explorar o conceito de Democracia e Participação Popular e discutir como ele será interpretado no âmbito desta pesquisa. No tocante ao conceito de Democracia, aqui é entendido sob a perspectiva contra-hegemônica, caracterizando-se por um processo educativo onde a inclusão do cidadão nas decisões políticas é central, sendo a participação o elemento principal.

Apesar do protagonismo da participação popular, as características da Democracia Representativa não são totalmente extintas neste entendimento de Democracia. Para considerar uma Democracia plena, necessita-se de instituições de representação que irão assumir um papel coadjuvante e auxiliar, aliada a cidadania ativa onde a população participa intensamente e articula junto ao Poder Público. Percebe-se que o termo “Participação Popular” mencionado anteriormente, também foi citado diversas vezes ao longo do capítulo, sendo central para a concepção de

Democracia Participativa, contudo, este conceito de Participação Popular não é unânime.

Controle social e transparência, embora estejam relacionados a aspectos que contribuem para o fenômeno democrático, não devem ser considerados como equivalentes a uma participação popular efetiva uma vez que tal participação deve estar associada à construção da cidadania e à promoção do protagonismo autônomo da sociedade civil. Posto isso, o conceito de Participação Popular assumido neste Trabalho é o de que a população deve possuir poder de decisão, pois a participação meramente consultiva não confere uma participação eficaz ao cidadão.

Uma vez que os conceitos de Democracia e Participação Popular foram definidos para esta pesquisa, compreende-se a importância de instrumentos de participação popular, e aqui aborda-se o Orçamento Participativo. Mecanismos como estes são fundamentais para a concepção de Democracia adotada nesta pesquisa, além disto, a forma como ocorre a Participação Popular nos Orçamentos Participativos atende ao conceito definido anteriormente. Ou seja, o Orçamento Participativo possui um potencial de ruptura com o modelo representativo de Democracia, sendo um dos potenciais da Democracia Participativa e sua existência é basilar para a manutenção deste conceito, onde o cidadão possui papel protagonista e suas ações têm caráter decisório.

### **3. GERENCIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Conforme já mencionado anteriormente, a Teoria Gerencial de Administração Pública constitui uma das bases de investigação da presente pesquisa. Popularmente denominada de Gerencialismo, esta teoria propõe um novo modelo de Administração Pública que irá se mostrar hegemônico, permeando as Administrações Públicas Brasileiras. A Teoria Gerencial de Administração Pública, como todas as outras teorias, estão vinculadas a um modelo de Estado, sendo que no caso do Gerencialismo, o modelo de estado é o neoliberal/ultraliberal. Uma vez que tal teoria de Administração Pública é central para a concepção deste Trabalho, segue a seção abaixo destinada a sua compreensão.

#### **3.1 Origem e Base Conceitual**

A “Nova Gestão Pública”, conhecida também como Gerencialismo, entre outras denominações, refere-se a uma teoria de Administração Pública que surgiu no final da década de 1970 em um contexto de crise econômica mundial. O processo de globalização e um contexto marcado pela crise do petróleo em 1979 e o período recessivo dos anos 1980, trouxe à tona o esgotamento do modelo vigente. Desta forma, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado (Abrucio, 1997).

A constatação de que o modelo weberiano apresentava-se ineficiente baseava-se no fato de que os governos tinham menos recursos e mais déficits, logo, a redução dos gastos com pessoal era vista como uma saída necessária ao passo de que era preciso aumentar a eficiência governamental, resultando assim na necessidade de modificar o modelo em curso, classificado como “lento e excessivamente apegado a normas” (Abrucio, 1997, p. 10). Assim, o gerencialismo surge em países como Grã-Bretanha e Estados Unidos da América como uma alternativa ao modelo de Administração Pública Burocrática.

A “Nova Gestão Pública” derivada do “New Public Management”, que ficou conhecida popularmente como gerencialismo por recorrer a métodos gerenciais do setor privado (Shepherd e Valencia, 1996 apud Dasso Júnior, 2014, p. 14), refere-se

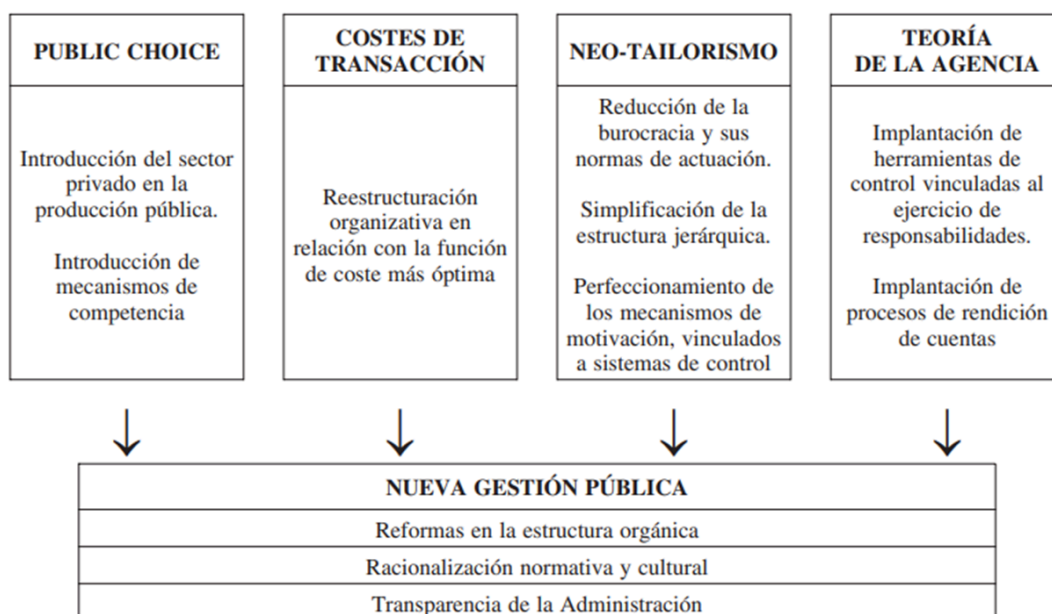


a uma teoria de administração do Estado fundamentada em uma abordagem de gestão para resultados, criação de valor público e eficiência. Neste sentido,

compartilham argumentos e conceitos normativos alinhados em uma mesma corrente ideológica, que para alguns autores não é outra senão o neoliberalismo, enfatizando a racionalidade econômica, centrada na racionalidade de mercado e nas relações de troca onde seu fundamento axiológico é a eficiência-eficácia dos indivíduos, que devem se desenvolver como tal na esfera privada (Guerrero, 2002 apud Vélez e Ortiz, 2016, p.103, tradução nossa).

Para além do exposto acima sobre as origens da Nova Gestão Pública - NGP se encontrarem na economia, Dasso Júnior (2014) afirma que as raízes da NGP coincidem com aquelas do pensamento ultraliberal uma vez que o núcleo da NGP é “influenciado pela Escola Austríaca, e na Teoria da Escolha Pública (Public Choice), fundada a partir da Escola da Virgínia, assim como também sofreu influência da Escola de Chicago” (Omar Guerrero, 2003, 2004 apud Dasso Júnior, 2014, p. 10). Elaborado por Isabel-María García Sánchez, a Figura 1 abaixo evidencia o exposto acima, salientando as teorias que embasam a NGP e como tais teorias colaboram para que a NGP alcance seu objetivo, ou seja “um governo que custa menos e funciona melhor” (Gore, 1993 apud Sánchez, 2007, p.7).

Figura 1 - Pilares da Nova Gestão Pública



Fonte: Sánchez (2007)

A NGP refere-se, portanto, a um conjunto de conceitos e princípios de gestão administrativa proposto como um novo modelo de Administração Pública e que tornou-se o modelo hegemônico no que tange às reformas administrativas de Estado. Tal teoria possui como um de seus princípios básicos, orientar a Administração Pública por resultados, sendo fundamental aqui o desenvolvimento de ferramentas de gestão baseada em metas e indicadores.

Para Leeuw (1996, p. 92), a nova gestão pública coloca a tônica na aplicação dos conceitos de economia, eficiência e eficácia na organização do governo, bem como nos instrumentos políticos e nos seus programas, procurando a qualidade total na prestação de serviços, com menos ênfase nas prescrições, regras e recomendações processuais (Leeuw, 1996 apud Sanchez, 2007, p. 44, tradução nossa).

No que tange a algumas características da Nova Gestão Pública, Vélez e Ortiz (2016) citam Hood (2011) ao destacar que a teoria gerencial se reproduz em inúmeros países de forma mimética, atendendo a sete princípios centrais na consolidação do modelo gerencial, dos quais:

1) Gestão profissional ativa no setor público; 2) Padrões e medições explícitas de desempenho; 3) Maior ênfase nos controles de resultados; 4) Mudança para a desagregação das unidades do setor público; 5) Mudança para uma maior concorrência no setor público; 6) Ênfase nas práticas administrativas do setor privado; e 7) Insistência numa maior disciplina e poupança na utilização dos recursos (Hood, 2011, apud Vélez e Ortiz, 2016, p. 104, tradução nossa).

A título de exemplo, no governo britânico de Thatcher em 1979, um dos marcos da implementação do modelo gerencial na Administração Pública, foi proposto três objetivos, sendo que tais objetivos referem-se à definição das responsabilidades de cada servidor público, clara definição dos objetivos organizacionais e aumento da consciência a respeito do “valor dos recursos”, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia (Abrucio, 1997, p.15). Assim, em um contexto de carência de recursos públicos, declínio do poder estatal e predominância do privado sob o público, o gerencialismo

se consolida sob o discurso de aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático.

Após a Teoria Gerencial se consolidar nas Administrações Públicas da já citada Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, sendo introduzida também na Austrália e Nova Zelândia, e posteriormente na Europa e Canadá, inicia-se o processo de vislumbrar a construção de um novo tipo de Estado também para a América Latina. Neste sentido, destaca-se a importância do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD, cujo objetivo é promover a disseminação e a discussão de ideias e práticas referentes à reforma do Estado.

Para o CLAD, a reforma gerencial da Administração Pública, e aqui vale destacar que identifica-se como “Reforma Gerencial” as reformas concebidas sob os princípios do Gerencialismo, é a que oferece as melhores respostas aos desafios econômicos, sociais e políticos presentes na América Latina (CLAD, 1998). Considerando o contexto latino-americano, tais reformas possuem como objetivo a alteração no papel do Estado, que deve garantir a universalidade dos serviços e estabelecer instrumentos que auxiliem no desenvolvimento econômico de forma que seja benéfico ao investimento privado e à ampliação da competitividade.

Vislumbra-se que o Estado assuma somente as atividades de regulação, através das privatizações e das agências reguladoras, ao invés da execução (CLAD, 1998). Neste sentido, na esfera social, o esperado é que o Estado atue somente como formulador e financiador das políticas públicas, transmitindo para empresas ou para o terceiro setor a execução dos serviços públicos (CLAD, 1998). De acordo com Sanchez, “o objetivo desta nova forma de funcionamento é conseguir um setor público que opere exclusivamente nas áreas em que não existe um prestador mais adequado e que o faça de forma eficiente e eficaz” (Sanchez, 2007, p. 38, tradução nossa).

Neste sentido, os princípios da Nova Gestão Pública, ou da Teoria Gerencial, ou ainda do Gerencialismo, são implementados e consolidados nas Administrações Públicas latinoamericanas e, mesmo que determinados preceitos possam se manifestar de diferentes formas e distintos graus, a depender do contexto, algumas diretrizes são basilares. Ana Paula Paes de Paula (2005) irá afirmar que as reformas orientadas pela NGP possuem como principais características a descentralização do

aparelho de Estado; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado e uso de ferramentas gerenciais advindas do setor privado (Paula, 2005, apud Dasso Júnior, 2014, p. 9).

Nesta mesma linha, Vélez e Ortiz (2016) afirmam que tais reformas são baseadas na

força do setor empresarial sobreposto ao setor público, que influenciou a circulação de doutrinas baseadas em pressupostos como a gestão profissional, a especialização técnica, a discricionariedade e a autonomia e, sobretudo, os processos de medição dos resultados organizacionais (Vélez e Ortiz, 2016, p. 103, tradução nossa).

Ainda, Vélez e Ortiz afirmam que a Nova Gestão Pública é instrumentalizada através de 4 diretrizes principais, sendo elas:

1) a limitação da dimensão do Estado e, conseqüentemente, a inversão do crescimento do déficit fiscal; 2) a ênfase renovada na privatização como mecanismo para tornar mais eficiente a prestação de serviços públicos; 3) o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação que têm deslocado o papel do aparelho de Estado como referente exclusivo na definição dos assuntos públicos; e 4) a perda de centralidade do Estado assente na consolidação de uma agenda pública de carácter internacional que se constitui no quadro de uma esfera supranacional cada vez mais importante (Vélez e Ortiz, 2016, p. 104, tradução nossa).

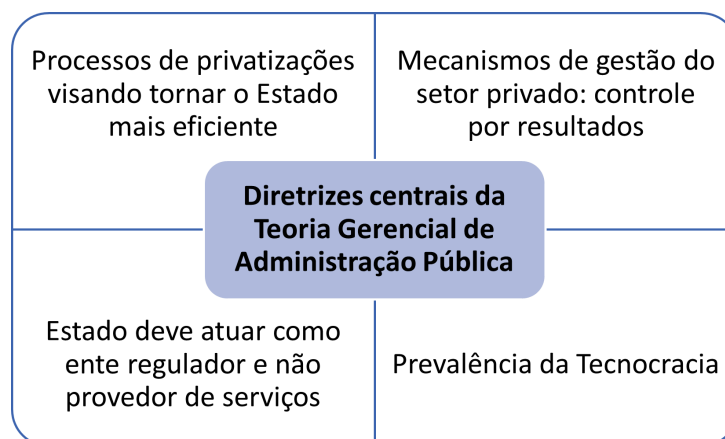
Por fim e de forma sintética, Dasso Júnior declara que as premissas básicas que fundamentam a Teoria Gerencial referem-se a:

a) a “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política (Dasso Júnior, 2014, p. 15)

Nesse sentido, visando sintetizar o exposto neste tópico no que tange às macro dimensões do gerencialismo, elaborou-se um quadro evidenciando as

dimensões julgadas como principais para a consolidação da Teoria Gerencial na América Latina. Ainda, estas diretrizes serão consideradas a posteriori para construção da análise.

Quadro 1 - Diretrizes centrais da Teoria Gerencial de Administração Pública



Fonte: Elaborado pela autora, 2023

Para fins de organização deste trabalho, abaixo será apresentado um tópico referente aos princípios e características do gerencialismo pensado para a América Latina e após, abordarmos em tópico separado, apresentando como a reforma gerencial se efetivou no Brasil. Importante ressaltar que, tanto os princípios do gerencialismo como a reforma gerencial no Brasil, não são unânimes, e portanto, também apresentaremos a crítica realizada ao Gerencialismo, ponto que fundamentalmente nos interessa para fins de análise.

### 3.2 Princípios e Características do Gerencialismo

Como exposto anteriormente, a centralidade do Gerencialismo está em garantir a eficácia, eficiência e a efetividade da Administração Pública. Neste sentido, o CLAD irá elencar nove características da Nova Gestão Pública que consideram basilares para a implementação das reformas gerenciais. Tais características visam “flexibilizar a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes” (CLAD, 1999, p. 125).

Importante ressaltar que o CLAD é um precursor do gerencialismo na América Latina, portanto, tais princípios serão apresentados como a solução indiscutível para os déficits da Administração Pública. No entanto, apesar da Teoria Gerencial encontrar-se no campo hegemônico, alguns autores realizam a crítica aos princípios gerenciais. Neste sentido, as características serão discriminadas a seguir com o objetivo de esclarecê-las mas também apresentar a crítica ao referido modelo.

O primeiro ponto se refere à “profissionalização da alta burocracia”, sendo necessário, no que tange o núcleo estatal, a formação por uma elite burocrática tecnicamente preparada e motivada. Este corpo burocrático altamente especializado será responsável pela “formulação, supervisão e regulação das políticas” e “precisa aliar o seu conhecimento especializado à responsabilidade política” (CLAD, 1999, p. 129). No entanto, ao passo que defendem o alinhamento entre técnica e política, teóricos da NGP também afirmam que o “caráter político do Estado dificulta a tomada de decisões “eficientes” e “tecnicamente corretas”” (Grau, 2004 apud Dasso Júnior, 2014, p. 21).

Ademais, quando cita “alta burocracia”, a reforma gerencial aparenta não se preocupar com os demais servidores, tornando evidente uma visão elitista do serviço público, conforme defendido por Dasso Júnior, (2014). Assim, para as atividades auxiliares, o serviço poderia ser terceirizado, conforme trecho a seguir:

a América Latina não pode adotar um padrão único de regime jurídico ou de contratação, tratando os burocratas igualmente em termos de direitos e deveres, até porque parte das atividades públicas poderá ser realizada por profissionais que não necessariamente serão servidores públicos (CLAD, 1999, p. 130).

A segunda característica diz respeito à “transparência na administração pública e responsabilização dos servidores”, em casos de corrupção, perante a sociedade. Destaca-se que a reforma gerencial entende tal transparência como um instrumento democrático uma vez que possibilita o controle social, no entanto, não apresenta a intenção de compartilhar a tomada de decisão com o cidadão. Neste sentido, percebe-se que a participação cidadã na gestão pública não faz parte das características da NGP.

No que tange o terceiro princípio, a “descentralização da execução do serviço público” é vista como fundamental. Assim, todas as funções que eram centralizadas devem ser repassadas, uma vez que ganha-se eficiência e efetividade, além de proporcionar a fiscalização e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas (CLAD, 1999). No entanto, apesar de defender a descentralização do serviço, não se fala sobre a descentralização de recursos ou, ainda, de uma possível reforma tributária. Dasso Júnior irá recordar que no caso brasileiro, tal descentralização contribui para intensificar a concorrência por recursos entre os distintos níveis de governo (Dasso Júnior, 2014).

A “desconcentração organizacional das atividades exclusivas do Estado” corresponde ao quarto objetivo da referida reforma e consiste na ideia de que “deve haver uma separação funcional entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, executora dos serviços” (CLAD, 1999, p. 132). Contudo, ao descentralizar atividades exclusivas do Estado, assume-se o risco de precarizar determinado serviço e até mesmo as condições laborais referentes à execução da atividade, além de reforçar a primeira característica abordada, onde se valoriza apenas a alta burocracia, ou seja, quem irá formular, não atribuindo a mesma importância à quem irá executar determinada política.

O quinto princípio da reforma gerencial refere-se ao “controle por resultados”. Enquanto a administração burocrática weberiana orientava-se pelo controle de processos, aqui “deve-se orientar por meio do comprimento, ou não, de metas e não a partir do respeito a regras que muitas vezes são auto-referidas” (CLAD, 1999, p. 133). Defende-se, portanto, que o resultado alcançado prevalece sobre o processo e, para atingir tal objetivo, a administração necessita de três mecanismos, sendo eles o contrato de gestão, a delegação de poder e avaliação de desempenho.

O contrato de gestão “tem como base metas quantitativas e qualitativas definidas a priori e posteriormente avaliadas”. Já a delegação de poder ocasiona uma maior motivação do funcionário uma vez que ocorre o “aumento do poder individual de decisão e da responsabilidade perante os objetivos de seu órgão público”. Ainda, no que tange o terceiro mecanismo, deve-se “investir na construção

de instituições e no treinamento de pessoal qualificado, de modo a tornar possível a realização da avaliação de desempenho, tanto organizacional como individual” (CLAD, 1999, p. 134). Contudo, no tocante a tais mecanismos utilizados, Dasso Júnior (2014) afirma que reflete a aplicação da lógica gerencial, na qual apenas a dimensão econômica dos serviços públicos é valorizada, negligenciando a dimensão humana da convivência em sociedade.

Em continuidade, o sexto objetivo se refere à implementação de novas formas de controle decorrente da maior autonomia gerencial das agências. Estas formas de controle buscam verificar os ganhos de eficiência e efetividades das políticas e resultam da combinação de quatro tipos de controle, sendo controle de resultados; controle contábil de custos; controle por competição administrada e o controle social. Visto que o controle por resultados foi citado no tópico anterior, o controle contábil de custos trata-se, para além do controle de gastos, da busca por maneiras mais eficientes e eficazes de fazer políticas públicas (CLAD, 1999).

Por seu turno, o controle por competição administrada consiste em diversas agências que oferecem o mesmo serviço, competindo entre si, promovendo ganhos de eficiência e efetividade ao sistema visto que objetivam oferecer o melhor serviço público aos cidadãos (CLAD, 1999). Aqui, podemos realizar um paralelo com a fala de Dasso Júnior (2014) quando este cita que “uma das premissas da Teoria Gerencial consiste no abandono, por parte dos serviços públicos, das fórmulas burocráticas para incorporar a modalidade da concorrência empresarial”. Por fim, o controle social refere-se ao mecanismo de avaliação e participação do cidadão na gestão do serviço público. Contudo, cabe destacar novamente que, quando fala-se em participação no gerencialismo, esta resume-se à fiscalização apenas.

No que tange à sétima característica, esta aponta para a necessidade de diferenciar os dois modelos de unidades administrativas autônomas.

A primeira é aquela que envolve as agências que realizam atividades exclusivas de Estado, e portanto por definição, monopolistas. [...] Com relação ao segundo tipo de agência descentralizada, que atua nos serviços sociais e científicos, o CLAD defende que o Estado deve continuar atuando na formulação geral, na regulação e no financiamento das políticas sociais e de desenvolvimento científico-tecnológico, mas que é possível transferir o provimento desses serviços a um setor público não estatal (CLAD, 1999, p. 136)



Encontra-se, nesta característica, um dos pontos centrais do Gerencialismo, sendo a abstenção do Estado no ato de prover determinados serviços públicos. Um conceito importante refere-se ao “espaço público não estatal”. Aqui, “o conceito de público ultrapassa o de estatal e abrange a capacidade de a sociedade atuar em parceria na provisão dos serviços públicos, seja no controle ou na produção” (CLAD, 1999, p. 136). Logo, o espaço público não estatal se refere ao também (mal) denominado terceiro setor, constituído, no Brasil, por Organizações Não Governamentais, Organizações Sociais e às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Em contraponto ao defendido pelo CLAD, Dasso Júnior argumenta que “a criação de entes descentralizados, que atuam nos serviços sociais e científicos para o denominado “setor público não estatal” representa a privatização dos serviços públicos na área social” (Dasso Júnior, 2014, p. 15). Ainda, Dasso Júnior irá defender que, ao ceder a gestão dos serviços públicos para o setor privado ou ainda para o “setor público não estatal”, seja através de privatizações, concessões, terceirizações, entre outras formas, possibilita ao mercado controlar a agenda pública (Dasso Júnior, 2014). Neste sentido,

esse fato pode gerar um grave problema: a captura do regulador (ente regulador de um determinado serviço público) pelo regulado (empresa privada responsável pela prestação de um determinado serviço público). O ente regulador é capturado quando passa a confundir o interesse público com os interesses do ente(s) privado(s) que é por ele regulado (Dasso Júnior, 2014, p. 18).

A prestação do serviço voltada para o cidadão-usuário é a oitava característica do Gerencialismo, de acordo com o CLAD, onde institui-se “instrumentos de aferição dos resultados dos serviços públicos por meio da consulta popular” de forma que o cidadão-usuário realize o controle social quanto a qualidade da prestação de serviço (CLAD, 1999, p. 138). A denominação “usuário” pode parecer inofensiva, mas ao se referir ao cidadão como usuário, cliente e até como consumidor, o gerencialismo visa fragilizar o conceito de cidadão, este que é o único legítimo na relação Estado-indivíduo, trazendo uma dimensão comercial ao termo (Dasso Júnior, 2014).

Como forma de corroborar o exposto acima, Dasso Júnior irá recorrer a outros autores que compartilham desta visão.

Juan Antonio GONZÁLEZ (1999, p.99) afirma que o equívoco de considerar o cidadão um cliente é uma “visão derivada das concepções privatistas e economicistas da administração, dado que na relação cliente-empresa o que se busca privilegiar é o benefício da empresa, quando na relação pública o que legitima tanto o acionar como a existência mesma do Estado é o bem-estar dos cidadãos” (Gonzalez, 1999 apud Dasso Júnior, 2014, p. 19).

Ressalta-se, ainda, que, a prestação de serviços públicos sendo responsabilidade do Estado, deve-se estender-se a todos os cidadãos, independente destes aderirem a determinado serviço. Segundo Marcelo James Vasconcelos Coutinho (2000, p.46) “os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, contribuem e recebem benefícios da Administração Pública” (Coutinho, 2000 apud Dasso Júnior, 2014, p. 20).

Por fim, o último ponto se refere a alterar o papel da burocracia em relação à democratização do Poder Público. Desta forma, é necessário “aumentar o grau de responsabilização do servidor público em três aspectos, dos quais: perante a sociedade, perante os políticos eleitos e perante os representantes formais e informais da sociedade” (CLAD, 1999, p. 138). Ao final desta discussão é possível perceber que, embora “venda-se” uma ideia positiva de tais princípios, na prática se visualiza um esvaziamento da coisa pública.

No sentido de sintetizar o exposto até o momento no que tange às características do Gerencialismo para a América Latina, elaborou-se o Quadro 2 (a seguir exposto).

Quadro 2 - Características do Gerencialismo na América Latina

<b>Características do Gerencialismo na América Latina</b>
Autonomia Gerencial;
Predomínio da lógica do privado;
Foco está na dimensão econômica;
Prevalência da Tecocracia;
Elite burocrática tecnicamente preparada;
Descentralização da responsabilidade de serviços públicos para demais entes
Separação entre os responsáveis pela formulação de políticas públicas e os seus executores;
Orientação por meio do cumprimento de metas;
Utilização de mecanismos como contrato de gestão, delegação de poder, avaliação de desempenho, etc.;
Controle por resultados e não por processos;
Prevalência do controle contábil de custos: foco na eficiência e eficácia;
Prevalência do controle por competição administrada: fomenta a competição entre agências no setor público;
Prevalência do Controle Social: cidadão deve avaliar e fiscalizar os serviços públicos;
Mecanismos de Transparência que possibilita Controle Social;
Representação, controle social e transparência são sinônimos de Democracia;
Limitação das atividades do Estado em formulação, regulação e financiamento, não devendo mais ser executor;
Provimento de serviços sociais e científicos devem ser realizados pelo setor privado ou pelo setor público não estatal;
Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias público-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
Utilização dos termos "usuário, consumidor, cliente" para referir-se ao cidadão;
Atribuição de uma dimensão comercial ao cidadão, derivada das concepções do privado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023 com base em CLAD (1999).

Entende-se assim que foi possível consolidar as principais características do Gerencialismo, tendo em vista que as particularidades apresentadas nesse quadro serão utilizadas para a investigação a fim de identificar o quão gerenciais foram os governos municipais em Porto Alegre no período delimitado para análise.

### 3.3 Conclusão do Capítulo 3

Este capítulo procurou embasar teoricamente o Gerencialismo, um dos pilares de investigação da presente pesquisa. Retomando, o Gerencialismo refere-se à

Teoria Gerencial de Administração Pública, que por sua vez deriva dos princípios da “New Public Management” e desde a década de 1990 caracteriza-se por seu modelo hegemônico de Administração Pública do mundo ocidental. A Teoria Gerencial prega a ideia de que o Estado necessita ser mais flexível, mais “empresarial” e assim, aplica ao setor público formas e ferramentas de gestão do setor privado.

Na teoria, muitos destes princípios acabam por convencer de que é o caminho mais adequado para superar uma Administração Pública rígida, lenta e suscetível a corrupção, no entanto, ao analisar como estas características operam na prática, o cenário é outro. No Gerencialismo, a ênfase em metas quantitativas, avaliação de desempenho, uso de indicadores de desempenho, descentralização de responsabilidades e ênfase na eficiência e na produtividade são características centrais que colaboram para uma simplificação excessiva do setor público e uma redução da prestação de serviços públicos a meros resultados quantitativos.

Os princípios apresentados e defendidos pelo CLAD, na realidade, demonstram que no Gerencialismo o setor público deve responder a lógica do setor privado, onde o foco está na dimensão econômica, há uma prevalência da Tecocracia sob a Democracia e o cidadão é visto como um cliente-usuário. Ainda, traçando um paralelo com a questão Democrática, outro pilar de investigação desta pesquisa, no Gerencialismo a democracia resume-se ao modelo representativo e a participação popular resume-se ao controle social.

Todas estas características são o cerne da Reforma Gerencial que ocorreu na Administração Pública Brasileira na década de 1990, cujo objetivo principal consiste em modernizar a Administração Pública, tornando-a mais eficiente, transparente e orientada para resultados, ou seja, implementar a Teoria Gerencial. Dada sua centralidade para esta investigação, a Reforma Gerencial no Brasil será abordada no tópico que segue.

## **4. REFORMA GERENCIAL NO BRASIL E DÉFICIT DEMOCRÁTICO**

Conforme já exposto, a Teoria Gerencial de Administração Pública permeia as Administrações Públicas Ocidentais, logo, no Brasil não seria diferente. O incentivo do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD aliado à presença de governos neoliberais no cargo máximo do executivo federal, propiciou no país uma disseminação das ideias e práticas gerenciais que ocasionaram uma reforma do Estado. Tal reforma ficou conhecida como Reforma Gerencial justamente por implementar os princípios do Gerencialismo na Administração Pública Brasileira.

### **4.1 Reforma Gerencial no Brasil**

Para fundamentar a reforma gerencial no Brasil se faz necessário entender o conceito de reforma administrativa e qual seu histórico no país. Reforma Administrativa trata-se de “uma mudança estruturada teoricamente para modificar práticas e/ou alterar organizações, visando adaptar a Administração Pública a uma determinada concepção de Estado” (Dasso Júnior, 2014, p. 2). Ainda, ressalta-se que toda reforma da Administração Pública possui como norte uma concepção de Estado, sendo assim, o modelo de Estado vigente irá pautar o modelo de Administração Pública (Dasso Júnior, 2014).

No Brasil, considera-se que houveram três reformas, sendo a primeira no governo de Getúlio Vargas, onde considera-se o marco de início da Administração Pública Burocrática no país. Tal reforma foi instrumentalizada através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP em 1938, inspirado no modelo burocrático weberiano. A segunda reforma sucedeu-se no regime militar através do Decreto-lei nº 200, em 1967, cujo objetivo consistiu em reestruturar a administração pública buscando maior eficiência e centralização do poder de decisão. Nota-se que as duas reformas ocorridas até então são concebidas em regimes ditatoriais e assumem um caráter autoritário.

No que tange a terceira e última reforma até então, temos a denominada Reforma Gerencial, seguindo os princípios da “Nova Gestão Pública”. Esta reforma começou a ser desenhada a partir do primeiro mandato do governo do Fernando

Henrique Cardoso, em 1995, através da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob comando do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e foi orientada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sendo este documento elaborado pelo MARE e aprovado pelo então Presidente da República, em 1995. A consolidação da reforma gerencial é vista como basilar para o avanço na capacidade de governança do Estado, de modo que “o governo não pode ser uma empresa, mas pode se tornar mais empresarial” (Caiden, 1991 apud CLAD, 1998, p. 126).

Para contextualizar, tal reforma cumpre-se em um momento onde o discurso de demonização do Estado está inflamado devido aos escândalos envolvendo o governo de Fernando Collor de Mello, que vigeu de 1990 à 1992. O conceito de “marajás” para se remeter aos servidores públicos e a percepção de “Estado mínimo” como solução permeiam o contexto onde “o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais” (Abrucio, 2007, p. 70). É neste cenário que Bresser apresenta o PDRAE e constitui as bases da sua reforma.

Decorrente disto, ocorre uma proposta de alteração na Carta Magna que resulta na Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a qual, aliado ao PDRAE, conformam instrumentos primordiais para consolidação da reforma gerencial, com destaque para o apoio da “Câmara da Reforma do Estado” e do “Conselho de Reforma do Estado”, importantes instrumentos. Assim, o PDRAE prevê mudanças na administração pública fundamentadas nos princípios da Nova Gestão Pública apresentados pelo CLAD, sendo que tais mudanças envolvem:

- a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas;
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) maior autonomia e para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de “agências executivas”;
- f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) “organizações sociais”, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado

(como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.);

g) assegurar a responsabilização (accountability) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor (Bresser-Pereira, 1999, pg 6-7).

Ainda, destaca-se que:

A proposta talvez mais inovadora do Plano Diretor era transferir as atividades sociais e científicas que a sociedade acredita que devam ser total ou parcialmente financiadas pelo Tesouro para setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais. Por outro lado, grande ênfase era dada no Plano Diretor ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, onde as decisões de políticas são tomadas por políticos e altos funcionários (Bresser-Pereira, 1999, p. 7).

Neste sentido, com o advento do PDRAE, a delimitação de quatro setores de atuação do Estado, sendo eles: núcleo Estratégico, atividades exclusivas, atividades não exclusivas e produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico consiste no setor que define as leis e as políticas públicas, sendo o setor onde as decisões estratégicas ocorrem (PDRAE, 1995). Já, a esfera correspondente às atividades exclusivas do estado refere-se ao setor onde os serviços prestados são de exclusividade do Estado, como o poder de fiscalizar, regulamentar, poder de polícia, entre outros (PDRAE, 1995).

Seguindo, há o setor das “atividades não-exclusivas”, onde o Estado atua de forma coexistente com o mercado e com o denominado “espaço não estatal”, sendo que tal setor engloba serviços envolvendo as áreas da saúde e educação, por exemplo. Inclusive, a ação de descentralizar determinados serviços para o espaço público não estatal, será intitulada, de acordo com o PDRAE, de “publicização” (PDRAE, 1995). Ainda, o setor de “produção de bens e serviços para o mercado” corresponde ao campo de atuação das empresas, pertencentes ao Estado, sendo identificado pelas atividades econômicas cuja finalidade é o lucro (PDRAE, 1995).

No que tange à Emenda Constitucional nº 19 de 1998, suas proposições foram fundamentais para a hegemonia do Gerencialismo na Administração Pública. Como forma de elucidar o impacto das modificações na CF de 1988, será destacado algumas alterações influenciadas pelos princípios e normas do Gerencialismo no Brasil. Como primeiro ponto temos o artigo 3º da referida emenda constitucional que

altera o artigo 37 da Constituição Federal, incluindo o princípio da eficiência entre os que devem nortear a Administração Pública Direta e Indireta, corroborando a busca por eficácia e eficiência da nova gestão pública.

Um segundo ponto, ainda no sentido do artigo 3º da EC nº 19, inclui o parágrafo 8º na Constituição Federal. Este cita a “Autonomia gerencial, orçamentária e financeira” derivando da ideia gerencial de delegar poder e autonomia aos gerentes, aumentando o grau de responsabilização dos servidores, sendo estes mecanismos para garantir o bom desempenho. Ainda, destaca-se o Inciso II do parágrafo 8º mencionado anteriormente, e refere-se aos “controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes”. Nesse sentido, a relação com o gerencialismo se dá uma vez que um dos princípios consiste na avaliação por resultados, sendo ponto central a realização da avaliação de desempenho, tanto organizacional como individual.

Dando continuidade às alterações, outra modificação trazida pela Emenda Constitucional nº 19 refere-se ao artigo 5º da referida emenda, que altera o primeiro parágrafo do artigo 39 da Constituição Federal e inclui o inciso I. O texto instaurado pela Emenda fixa padrões de vencimentos e demais componentes do sistema remuneratório que deve observar ‘I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;’ de forma que este novo texto possibilita a priorizar a alta burocracia, fortalecendo somente seu núcleo estratégico, um dos objetivos da reforma gerencial.

Uma próxima alteração se refere-se ainda ao artigo 5º da referida Emenda, na inclusão do parágrafo 7º dentro do artigo 39 da CF e cita que através de lei, os entes federativos devem disciplinar a aplicação de recursos orçamentários para “aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade”. O foco aqui está na valorização da produtividade uma vez que a reforma gerencial tem o controle por resultados como um de seus princípios, e portanto a avaliação se faz predominantemente por meio do cumprimento ou não de metas.



Estas foram algumas, dentre as inúmeras alterações ocasionadas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que evidenciam a hegemonia da Teoria Gerencial na Administração Pública brasileira.

#### **4.2 O Déficit Democrático da Reforma Gerencial Brasileira**

Ainda, um ponto que cabe ser destacado para fins de análise desta pesquisa refere-se ao conceito de democracia e participação popular dentro do Gerencialismo. Bresser-Pereira (1999) afirma que “pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático” (Bresser-Pereira, 1999, p. 8).

Aqui, em tese, seguiria o preconizado pelo CLAD no sentido de adotar uma proposta de reforma substancialmente democrática, no entanto, quando refere-se à democracia, o CLAD cita apenas fatores como transparência na administração pública e controle social (CLAD, 1999). Isto evidencia-se numa fala do CLAD onde este defende a ampliação do processo de democratização da gestão pública, afirmando que tal processo é resultado “tanto das pressões decorrentes do campo eleitoral como do aumento do controle social sobre os governos” (CLAD, 2010, p. 8, tradução nossa). Assim, no Gerencialismo, a democracia resume-se ao conceito de representação, controle social e transparência.

Neste sentido, visualiza-se um déficit democrático na reforma gerencial uma vez que não ocorre a menção à participação popular de fato, somente a formas de controle que auxiliam para a instituição democrática mas não são suficientes para tal. Ainda, Nuria Cunill Grau (2004) defende que “a democracia na Administração Pública é uma solução válida somente se não contraria a eficiência do desempenho governamental” (Grau, 2004 apud Dasso Júnior, 2014, p.23). Desta forma, fica evidente que a prioridade máxima é o plano econômico através do conceito de eficiência, podendo assim a democracia ser invalidada.

Ainda, Bresser-Pereira (1999) acredita que o debate é mecanismo fundamental no processo de convencimento da opinião pública, no entanto, novamente, não se capta a intenção de troca de argumentos reais, apenas de manipulação dada a ausência de participação cidadã na tomada de decisão. Nesta

linha, destaca-se que o Conselho de Reforma do Estado, criado em 1995 através do Decreto nº 1.738, apesar de apresentar caráter consultivo, não possui nenhum membro oriundo de movimentos sociais e/ou organizações da sociedade civil, assumindo um caráter elitista, visto a composição por empresários e portanto, não democrático (Dasso Júnior, 2014).

Por fim, outro ponto a ser analisado no que tange o caráter democrático está relacionado ao modelo de Estado. Bresser-Pereira (2001) afirma que a “reforma administrativa de 1967” foi precursora de muitos princípios adotados pela reforma gerencial (Bresser-pereira, 2001 apud Dasso Júnior, 2014) ou seja, Bresser alinha o gerencialismo à uma reforma oriunda de um governo ditatorial. Conforme defendido por Dasso Júnior (2014), ao realizar esta comparação, torna-se evidente que para Bresser Pereira a democracia não é um valor instrumental da “reforma administrativa” (Dasso Júnior, 2014).

#### **4.3 Conclusão do Capítulo 4**

Em suma, este capítulo proporcionou uma análise abrangente da Reforma Gerencial no Brasil e porque atribui-se a tal reforma um déficit democrático. A referida reforma, que implantou os princípios do Gerencialismo na Administração Pública através da adoção de instrumentos como contratos de gestão, foco em resultados, descentralização de decisões e maior autonomia para as agências e órgãos públicos, foi implementada com o advento do PDRAE em 1995, sendo que outro marco legal refere-se à Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Destaca-se também, como um dos pontos centrais do Gerencialismo no Brasil, a ideia de que o Estado deve ser apenas regulador, e não mais executor de determinadas políticas e serviços, acarretando na transferência de determinados serviços para o setor privado ou para o “setor público não estatal”. Alias, utilizar o termo “não-estatal” é apenas uma maneira de amenizar a real intenção das ações que são as privatizações, terceirizações, concessões e outras formas de entregar o setor público para o setor privado.

Ademais, importante ressaltar que tal reforma foi elaborada em um contexto de recém saída de um regime ditatorial em que a sociedade civil estava fortemente

articulada e o debate sobre participação popular constava em curso, contudo, nos princípios da Reforma Gerencial, a democracia participativa não é um valor, e parte daqui a percepção de que existe um déficit democrático na referida reforma. Não se faz referência efetiva à participação popular, a ênfase está apenas em mecanismos de controle que contribuem para o fortalecimento institucional democrático, porém, mostram-se insuficientes para garantir a efetiva participação da sociedade.

A Democracia, no sentido que adotou-se para este trabalho, ou seja, no campo contra-hegemônico, não é vista como um valor dentro do Gerencialismo, muito menos a participação popular com poder de decisão atribuído ao cidadão. Tem-se aqui um impasse uma vez que instrumentos de participação popular, sobretudo o Orçamento Participativo, perpassam os limites de participação popular tolerados pelo Gerencialismo. Assim, surge o problema de pesquisa deste trabalho que será debatido na seção que segue.

## **5. A TEORIA GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DESCONTINUIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: EXISTE UMA RELAÇÃO?**

Considerando o referencial teórico exposto ao longo deste trabalho, é possível afirmar que possui-se embasamento para que a análise proposta seja realizada. Assim, seguindo os objetivos apresentados para este trabalho, em um primeiro momento buscar-se-á estabelecer conexões entre o Gerencialismo e os governos eleitos para o município de Porto Alegre, para então identificar a atuação destes governos no que tange a manutenção do OP-Poa para, enfim, tentar estabelecer uma relação entre o Gerencialismo e a descontinuidade do OP-PoA.

Pode-se dizer que os objetivos específicos traçados serão atendidos ao longo desta análise. Uma vez que a seção 4 aborda o déficit democrático característico do Gerencialismo, o item 5.2 caracteriza os governos como gerencialistas (ou não) e o tópico 5.3 realiza um aprofundamento sobre o funcionamento do OP no município de Porto Alegre, procurando identificar indícios que apontem para sua descontinuidade. Por fim, a discussão final procura responder o problema de pesquisa apresentado sobre a relação do Gerencialismo com a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre. Para a referida discussão será utilizada a abordagem metodológica apresentada no tópico a seguir.

### **5.1. Abordagem Metodológica**

A fim de atender o objetivo geral proposto por este trabalho de conclusão de curso, a abordagem metodológica utilizada nesta investigação será o método hipotético-dedutivo de natureza qualitativa, uma vez que, para este método,

quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar a dificuldade expressa no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas (Gil, 2008, p. 31).

Corroborando Gil, Prodanov e Freitas (2013) afirmam que “o método hipotético-dedutivo tem início a partir da identificação de um problema ou uma lacuna no conhecimento científico, passando pela formulação de hipóteses e por um processo de inferência dedutiva, o qual testa a predição da ocorrência de fenômenos

abrangidos pela referida hipótese” (Prodanov e Freitas, 2013, p. 32). Assim, considerando o âmbito desta pesquisa, a adoção deste método se justifica pois assume-se como um problema, para uma sociedade efetivamente democrática, a descontinuidade de práticas de participação popular como o Orçamento Participativo e pouco se encontra na literatura sobre a causa desta descontinuidade.

Quanto aos métodos de procedimentos, estes estão relacionados com os procedimentos técnicos a serem seguidos para atingir o objetivo da pesquisa. Para o referido trabalho, será considerado como procedimento o estudo de caso, uma vez que, de acordo com Yin (2001) um estudo de caso é uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001 apud Prodanov e Freitas, 2013 p. 61).

Nesse sentido, considera-se como objeto de estudo a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre, sendo que tal prática refere-se à uma experiência especial de participação popular dado sua longevidade e potencial de ruptura com o modelo exclusivista de democracia representativa, bem como sua relação com os complexos fenômenos sociais que permeiam sua existência. Considerando o procedimento Estudo de Caso, destaca-se que os achados terão maior qualidade à medida que as técnicas de pesquisa e coleta de dados forem distintas, sendo que para este trabalho serão utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Quanto à pesquisa bibliográfica, está refere-se a pesquisa elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, entre outras fontes (Prodanov e Freitas, 2013). Neste sentido, a pesquisa será realizada utilizando bases de dados virtuais, como: Portal de Periódicos da CAPES, Revista do Serviço Público - RSP, SciELO - Scientific Electronic Library Online, LUME - Repositório Digital, entre outros portais. Nesta pesquisa, obteve-se documentos que embasam a argumentação sobre a descontinuidade do Orçamento Participativo na capital gaúcha, sobre o funcionamento do Orçamento Participativo e sobre o déficit democrático do Gerencialismo.

Embora a pesquisa documental possui metodologia bem próxima à pesquisa bibliográfica, a divergência está que na pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Prodanov e Freitas, 2013, p. 55). Através da pesquisa documental obteve-se os Planos de Governo dos prefeitos eleitos na capital gaúcha, os Regimentos Internos do Orçamento Participativo e informações oriundas do Canal da Transparência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Apresentado a abordagem metodológica, e visando atingir o objetivo geral deste Trabalho de Conclusão de Curso, segue análise elaborada nas seções abaixo.

## **5.2. Análise dos governos municipais da cidade de Porto Alegre e seus respectivos modelos de Administração Pública**

Conforme referencial teórico exposto neste trabalho, o modelo de Administração Pública vigente está intimamente relacionado à uma concepção de Estado. No Brasil, a Reforma Gerencial que consolidou a hegemonia do Gerencialismo na Administração Pública através de um modelo de Estado neoliberal (ou até ultraliberal para alguns autores) foi concebida através do governo federal por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, datado de 1995. Neste sentido, apesar da crescente hegemonia do gerencialismo nas Administrações Públicas brasileiras, Porto Alegre aponta como um município contrário a esta tendência Gerencial, pelo menos por alguns anos.

Desde 1989, seguido por um período de 16 anos, Porto Alegre possui no cargo mais alto do seu executivo, o Partido dos Trabalhadores - PT, que consolidou um modelo de administração conhecido como Administração Popular. A capital gaúcha implementou uma reforma em que a característica central foi "a democratização do Estado através da participação popular nas diversas instâncias de decisão da administração pública municipal, cuja expressão maior é o Orçamento Participativo" (Frasson, 2018, p. 34).

Ainda, Frasson (2018) cita Faria (2002) no sentido de evidenciar que o modelo de Administração Pública de Porto Alegre diverge radicalmente da forma intermediária implementada no plano federal, definida pela combinação do

insulamento burocrático característico do neoliberalismo latino-americano - do qual a soberba da equipe econômica é exemplar - com o patrimonialismo e o clientelismo do tipo predador, que teve no processo de privatização seu instrumento mais importante (Faria, 2002 apud Frasson, 2018, p.34).

Portanto, assume-se que os governos da denominada Administração Popular não possuem o caráter gerencial que orienta a administração pública federal. Como forma de embasar tal afirmação, a proposição inicial seria analisar os planos de governo de cada um dos prefeitos eleitos, no entanto, na busca por tais documentos não foi obtido sucesso. Como alternativa, identificou-se algumas políticas públicas e demais ações dos referidos governos que jamais seriam implementadas por governos gerenciais. A própria criação do Orçamento Participativo e sua manutenção por todos os governos da Administração Popular é o primeiro exemplo abordado.

Dado o caráter essencialmente democrático e participativo do OP, conforme já mencionado e que será abordado com mais detalhes no tópico seguinte, aliado ao fato de que a participação popular decisória é impensável dentro de um modelo gerencial que possui como característica um “governo de técnicos” onde o papel da participação cidadã se resume à fiscalização, consulta e transparência, conclui-se que um governo Gerencial não criaria um instrumento de tamanho potencial democrático como o OP-PoA.

Outra ação implementada durante o governo de Olívio Dutra (1989-1992), a intervenção do Estado no transporte público ocorreu após os empresários do setor ameaçarem um “locaute” se a PMPA não concedesse o aumento tarifário proposto. Assim, a prefeitura assumiu as empresas entendendo que o governo deveria ter o controle da frota de forma a garantir a prestação de serviços para a população. Fica evidente que um modelo gerencial que prega um Estado regulador e não executor dos serviços públicos, que prega que o Estado deve conceder os serviços públicos para o setor privado e para o setor público não estatal, em momento algum executaria tal intervenção como fez Olívio Dutra.

O segundo prefeito da Administração Popular, Tarso Genro (1993-1996) além de manter e consolidar o OP na capital, propôs em seu governo o Projeto Constituinte Escolar na Rede Municipal de Ensino. Tal projeto refere-se a “um

processo participativo de reestruturação curricular da escola na perspectiva da educação popular” (Brandão, 2002 apud Freitas, 2020, p.3). Ora, um governo gerencial não enxerga valor em processos participativos, portanto, projetos como estes não seriam criados.

Já Raul Pont, o terceiro prefeito eleito da Administração Popular para o período de 1997 à 2000, além de seguir consolidando projetos centrais da gestão petista como o OP com todo seu caráter decisório por parte da população, demonstrou o caráter não gerencial do seu governo através de outra ação envolvendo o transporte público de Porto Alegre. O então prefeito Raul Pont criou através de um decreto, em 1998, o sistema de Bacias Operacionais, composto por três consórcios de empresas privadas e uma empresa pública. A principal característica deste sistema reside no fato de não ocorrer competição direta entre as linhas, além de a arrecadação ser compartilhada entre todos os componentes, apesar de cada operação ser independente (Gomes, 2019).

Em entrevista ao Sul21, Mauri Cruz, então secretário municipal de transportes, afirma que “a grande mudança foi acabar com a concorrência entre as empresas” uma vez que esta disputa encarece a tarifa (Gomes, 2019). Uma das características apresentadas do Gerencialismo consiste no controle por competição administrada, em que diversas agências que oferecem o mesmo serviço devem competir entre si, para, na teoria, promover ganhos de eficiência e efetividade. Contudo, se o gerencialismo incentiva a competitividade no setor público, torna-se óbvio que um governo que decide por ações que vão ao contrário desta lógica, não seria um governo gerencialista.

Para finalizar a série de governos da Administração Popular, Tarso Genro não terminou o mandato, saindo do cargo em 2002 para concorrer ao governo do estado gaúcho, assumiu assim seu vice, João Verle (2002-2004), também do Partido dos Trabalhadores. Este governo foi marcado por tornar Porto Alegre sede do Fórum Social Mundial, nos anos de 2002, 2003 e 2005. O Fórum Social Mundial trata-se de um encontro internacional fruto de um movimento que surge a partir do final da década de 1990 e que questiona a globalização neoliberal, sendo sua proposta a construção de uma forma alternativa de globalização, baseada na solidariedade e em princípios contra-hegemônicos ( Centro de Estudos Sociais, [sd]).



O Fórum Social Mundial proporciona o debate democrático das idéias, formulação de propostas e instiga a articulação de movimentos sociais, ONG 's, Organizações da Sociedade Civil entre outros que se opõem ao modelo neoliberal. Novamente, partindo-se do pressuposto que o modelo de Estado viabiliza a hegemonia do Gerencialismo, qualquer movimento que se opõe a este modelo de Estado não seria visto com apreço por uma administração gerencial.

Com o fim da Administração Popular no município de Porto Alegre, em 2005 assume à frente do executivo José Fogaça (2005 - 2010), primeiro prefeito que não pertence ao Partido dos Trabalhadores desde a criação do OP, em 1989. José Fogaça se elegeu a primeira vez pelo PPS e sua reeleição ocorreu pelo PMDB, sendo que no seu segundo mandato renunciou ao cargo em 2010 para disputar o Governo Estadual, assumindo José Fortunati (2010 -2012), seu vice-prefeito pelo PDT. Com a alteração de partidos políticos e grupos dominantes à frente da Administração Pública municipal, abre-se precedente para alterações no modelo administrativo vigente, e este fenômeno pode ser observado no município de Porto Alegre.

Novamente, a proposta inicial de analisar o referido governo através de seu Plano de Governo não foi possível, para o primeiro mandato, uma vez que o documento não foi localizado em pesquisas bibliográficas e documentais. Contudo, a análise da relação do Gerencialismo com o governo Fogaça poderá ser verificada através de uma das marcas do seu governo, a criação do programa denominado de Governança Solidária Local. Já pode-se começar a apontar semelhanças ao Gerencialismo pelo nome “Governança”, termo derivado da administração empresarial, significando a descrição de protocolos de coordenação de diferentes mercados (Westendorff, 2002 apud Ruppenthal, 2010). De acordo com Ruppenthal,

Em sua migração para o campo político e, sobretudo, para a gestão estatal, o termo governança significou uma mudança nas relações com a sociedade. O estado deixou de ser o provedor passando a ser parceiro da iniciativa privada, dividindo com ela suas responsabilidades (Ruppenthal, 2010, p. 45).

Nesta passagem de Ruppenthal é possível verificar outra característica do Gerencialismo em que o Estado não deve ser executor dos serviços públicos, mas apenas exercer o papel de regulador. Ainda, para tornar mais evidente a relação do

programa de Governança Solidária Local com os princípios gerencialistas, recorre-se novamente a Ruppenthal quando este cita que o secretário Cezar Busatto, criador do referido projeto, na tentativa de estabelecer uma igualdade entre governo, sociedade e empresas, aproxima o programa com a concepção de Estado mínimo (Ruppenthal, 2010).

O conceito de Estado mínimo pressupõe “um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade” (Minto, 2006) atuando somente nas atividades exclusivas do Estado. Esta noção de Estado é concebida por um estado neoliberal, que por sua vez, é o modelo de Estado em que o Gerencialismo se consolida. Portanto, conclui-se que o Governo Fogaça, no seu primeiro mandato, sofre forte influência da Teoria Gerencial de Administração Pública, sobretudo em seu programa da Governança Solidária Local.

Para os demais governos da capital gaúcha, cujas eleições ocorreram a partir de 2008, foram obtidos os planos de governo dos prefeitos eleitos, sendo assim, a análise do modelo de Administração Pública vigente se deu através dos referidos documentos. Após a investigação, identificou-se inúmeras características (vide Quadro 2) gerencialistas nos governos do período de 2008 até 2020, último ano em que ocorreu as eleições para o cargo máximo do executivo municipal, sendo que o governo eleito permanece em vigor. Para melhor exposição da análise, elaborou-se os Quadros 3, 4, 5 e 6 abaixo, iniciando pelo governo de José Fogaça exposto no Quadro 3 que segue.

Quadro 3 - Características Gerencialistas do Governo Fogaça

<b>Governo José Fogaça - PMDB</b>	
<b>Ano de Eleição: 2008</b>	
<b>Citação no Plano de Governo</b>	<b>Característica Gerencial</b>
"Pela visão que imperava, o Estado deveria ser o único provedor de todas as necessidades básicas da população. Nos últimos anos, conectando-se à sociedade da informação e do conhecimento, o movimento comunitário verificou a necessidade de renovar-se e partir para uma experiência onde o conflito fosse substituído pela cooperação"	Conotação gerencial de limitação das atividades do Estado em formulação, regulação e financiamento, não devendo mais ser executor;
"Com a implantação da Governança Solidária Local a população foi estimulada a desenhar seu sonho de futuro, mapear suas potencialidades e não apenas apontar suas dificuldades. [...] Comunidades, empresários locais e instâncias governamentais comprometeram-se a atuar conjuntamente. [...] Um total de 195 instituições parceiras somaram-se aos órgãos municipais para a promoção do desenvolvimento local."	Provimento de serviços sociais e científicos devem ser realizados pelo setor privado ou pelo setor público não estatal;
"A necessária reestruturação administrativa: A inexistência de práticas gerenciais levava a uma conseqüente ausência de análise dos resultados das atividades desenvolvidas. Todos estes aspectos estavam levando a uma perda gradativa na qualidade dos serviços prestados."	Controle por resultados e não por processos;
"Como filosofia de um governo policêntrico (Estado, Sociedade e Setor Produtivo) foram estimuladas as parcerias"	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
"Segurança pública: foi assinado um Pacto de Governança entre prefeitura, organizações não-governamentais, empresários e moradores da região. Com o acordo, uma série de ações será promovida em parceria pela prefeitura e quase 30 empresas, instituições e entidades locais."	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
"A prefeitura lançou o programa Ação Rua, que consiste na atuação de 11 núcleos nas diferentes regiões do OP, por meio de convênios com entidades da sociedade civil (ONGs), onde atuam 80 técnicos na abordagem, encaminhamento e monitoramento das crianças e adolescentes que frequentam ou moram nas ruas da capital"	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
"Sobre a questão cultural: e) Busca de parcerias para intensificar a produção, a circulação e a fruição de bens culturais. Quanto a esse último tópico, realizamos parcerias com sindicatos da área artística, organizações comunitárias e de classe e com a iniciativa privada. Parcerias também foram promovidas para reformar e construir novos equipamentos culturais, como o Araújo Vianna e o Teatro Elis Regina. É o que se designa como Governança Solidária Local."	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;

<p>"Em termos de recuperação e ampliação dos espaços culturais da cidade estão previstas as seguintes obras: Auditório Araújo Vianna, com os recursos do Convênio de gestão compartilhada, com a OPUS;"</p>	<p>Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;</p>
<p>"Com os novos contratos de serviços de limpeza urbana, será possível manter a cidade limpa e agradável. "</p>	<p>Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;</p>
<p>"Ora, o planejamento urbano necessita de uma boa base técnica e de uma prática política adequada ao poder de mobilização da sociedade local. Nas gestões do PT a participação da população foi privilegiada, discutindo o orçamento, em detrimento da construção de uma visão de futuro para a cidade. A falta de uma visão futura da cidade e a ausência de uma base técnica que a fundamente levou a população a ter uma visão acautelatória sobre as mudanças urbanísticas. "</p>	<p>Prevalência da Tecocracia;</p>
<p>"Caracteriza-se pela qualificação ambiental do espaço urbano, identificação de oportunidades espaciais capazes de gerar respostas para projetar esta parte da Cidade a partir da peculiaridade de seus espaços, através de iniciativas governamentais ou não, envolvendo parcerias público-privada, concertação com diferentes atores, integração intersetorial e controle social"</p>	<p>Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;</p>
<p>"Enquanto a prefeitura recuperava a av. Vicente Monteggia, onde foram pavimentados cerca de 3 km, os moradores dos becos da rua João Vedana se articularam e propuseram à prefeitura que eles entrariam com os recursos para a construção da rede de drenagem se ela pavimentasse as suas ruas. Graças a esta parceria que as ruas Dona Heloísa, do Luciano e Lastênia estão hoje asfaltadas. Um bom exemplo de como se pode por meio da cooperação ampliar os recursos da cidade"</p>	<p>Limitação das atividades do Estado em formulação, regulação e financiamento, não devendo mais ser executor   Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;</p>
<p>"Agenda verde da cidade: Terceirização, via licitação, e agilização do serviço de poda e remoção de árvores;"</p>	<p>Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPPs), privatizações, terceirizações, etc;</p>
<p>"Isso melhora em muito a capacidade de fiscalização dos serviços"</p>	<p>Prevalência do Controle Social: cidadão deve avaliar e fiscalizar os serviços públicos;</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Importante destacar que este Plano de Governo expõe a intenção de implantar um modelo de gestão que trouxesse eficiência e transparência para as ações da prefeitura, típicas ações gerenciais. Ainda, este governo, no primeiro mandato, caracterizou-se pela implementação do programa de Governança Solidária

Local, em que já havia destacado características gerenciais, que acabaram se confirmando após análise do plano de governo para a reeleição. Destaca-se que a principal característica gerencialista observada refere-se à concessão de serviços públicos através de parcerias público-privadas (PPP's), privatizações e terceirizações.

Para análise do Plano de Governo de José Fortunati, prefeito eleito em 2012, segue o Quadro 4 abaixo.

Quadro 4 - Características Gerencialistas do Governo Fortunati

<b>Governo José Fortunati - PDT</b>	
<b>Ano de Eleição: 2012</b>	
<b>Citação no Plano de Governo</b>	<b>Característica Gerencial</b>
"Promover em regiões de expansão do mercado imobiliário e de adensamento populacional e das que possuem potencial de revitalização uma urbanização sustentável, que permita às atividades econômicas, garanta a qualidade de vida dos moradores, preserve as características culturais de cada região e seja capaz de manter seus ecossistemas, tendo como exemplo a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro, que está sendo implantada em parceria com a iniciativa privada de forma a garantir melhorias na infraestrutura da região"	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias público-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
Implantar Operação Urbana Consorciada	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias público-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
"Por uma Porto Alegre com mais Participação Popular: Essa etapa tem por objetivos estreitar os laços de colaboração que unem as comunidades e o governo, melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos e a qualidade de vida em cada vila, bairro e região da cidade"	Provimento de serviços sociais e científicos devem ser realizados pelo setor privado ou pelo setor público não estatal;
"Os programas SASE e Trabalho Educativo, por exemplo, em parceria da Prefeitura com Organizações Sociais, beneficiam cerca de 12 mil jovens em todas as regiões da cidade, tendo ampliado em 45% o número de jovens atendidos nos últimos anos"	Provimento de serviços sociais e científicos devem ser realizados pelo setor privado ou pelo setor público não estatal;

<p>"A experiência de articulação de uma rede de sustentabilidade da qual participam líderes das famílias beneficiadas, Prefeitura, outras esferas de governo, parceiros de organizações sociais e da iniciativa privada, com o objetivo de viabilizar de forma colaborativa o processo de reassentamento, foi muito exitosa no reassentamento do Residencial Nova Chocolate, que inclusive tornou-se referência nacional e internacional."</p>	<p>Provimento de serviços sociais e científicos devem ser realizados pelo setor privado ou pelo setor público não estatal;</p>
<p>"Viabilizar a utilização plena pelo Município do novo Auditório Araújo Viana, espaço reformado e modernizado em forma de parceria público-privada"</p>	<p>Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias público-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;</p>
<p>"Implantar as Casas Comunitárias de Leitura, que deverão ser administradas pelas comunidades, com apoio financeiro e técnico do Município".</p>	<p>Provimento de serviços sociais e científicos devem ser realizados pelo setor privado ou pelo setor público não estatal   Limitação das atividades do Estado em formulação, regulação e financiamento, não devendo mais ser executor;</p>
<p>"Além disso, Porto Alegre soma 209 creches comunitárias conveniadas"</p>	<p>Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias público-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Observa-se diversas características gerenciais no Plano de Governo de José Fortunati. Além do exposto acima, o referido Plano de Governo aborda o conceito de Governança Solidária e novas formas de “cogerir” com a sociedade, no entanto, observa-se que este “cogerir” não cede autonomia à sociedade, apenas compartilha a responsabilidade pela execução de determinados serviços. Este Plano de governo é bem redigido, apresenta propostas claras e diversos indicadores, possibilitando uma análise mais completa, diferentemente do Plano de Governo de Marchezan Jr. que é sucinto e bastante vago no que tange às propostas de governo. Segue análise apresentada no Quadro 5 abaixo.

Quadro 5 - Características Gerencialistas do Governo Marchezan Jr.

<b>Governo Nelson Marchezan Jr - PSDB</b>	
<b>Ano de Eleição: 2016</b>	
<b>Citação no Plano de Governo</b>	<b>Característica Gerencial</b>
"A mudança inicia com uma gestão estratégica, com foco nos resultados, mas que seja, antes de tudo, uma gestão humanizada"	Controle por resultados e não por processos   Orientação por meio do comprimento de metas;
"Longe de ideologias, vamos dialogar mais e melhor, tomando decisões melhores sobre o que queremos para nossa cidade. A prefeitura precisa ouvir mais para fazer melhor"	Prevalência da Tecocracia;
"COMPARTILHAR RESPONSABILIDADES: Responsabilidades devem ser compartilhadas entre Município, Estado e União, e na firmação de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada."	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
"TRANSPARÊNCIA: Condição básica de uma verdadeira democracia. Todos terão acesso a qualquer dado ou informação pública. A sociedade terá meios para fiscalizar a prefeitura, e cobrar pela melhoria dos serviços"	Prevalência do Controle Social: cidadão deve avaliar e fiscalizar os serviços públicos   Mecanismos de Transparência que possibilita Controle Social   Representação, controle social e transparência são sinônimos de Democracia;
"APOIO A PRODUÇÃO CULTURAL: Iremos buscar formas inovadoras de financiamento e apoio à produção cultural, diminuindo a distância entre o setor público e o privado."	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
"SAÚDE: Capacitar profissionais da saúde para atendimento adequado aos usuários, formando uma rede de proteção."	Utilização dos termos "usuário, consumidor, cliente" para referir-se ao cidadão   Atribuição de uma dimensão comercial ao cidadão, derivada das concepções do privado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Mesmo com um minúsculo Plano de Governo, não restam dúvidas que tal governo opera sob a hegemonia da Teoria Gerencial. Para corroborar com tal afirmação, Frasson (2018) expõe que diversas medidas adotadas pelo governo Marchezan Jr. são resultados de uma equipe de consultoria privada que não possui amplo conhecimento sobre a administração pública, ou seja, o objetivo de tal

consultoria é justamente “tornar o Estado mais empresarial”, objetivo básico do gerencialismo (Frasson, 2018).

Para além disto, apresenta em seu plano de governo a sua concepção de Estado, sendo esta de Estado mínimo, que pode ser visualizada também através das privatizações e concessões que o governo pretende realizar à iniciativa privada. Em falas públicas, Marchezan já deixou claro suas intenções em relação a transferência de empresas públicas como o DMAE, Carris, Procempa e Fasc, por exemplo. Contudo, se algumas destas ações não se consolidou no governo de Marchezan Jr, Melo efetivou as intenções de privatizações.

O atual prefeito da capital gaúcha privatizou a Companhia Carris, vendida em um leilão para a Empresa de Transporte Coletivo Viamão Ltda. Para além das privatizações, segue o Quadro 6 para evidenciação de demais características gerenciais no Plano de Governo de Melo, embora este também seja um plano bem sucinto.

Quadro 6 - Características Gerencialistas do Governo Melo

<b>Governo Sebastião Melo - MDB</b>	
<b>Ano de Eleição: 2020</b>	
<b>Citação no Plano de Governo</b>	<b>Característica Gerencial</b>
"O Hub de saúde de Porto Alegre será um exemplo do setor privado a ser seguido para orientar as políticas públicas para o setor"	Predomínio da lógica do privado;
"Vamos ser transparentes com funcionários, empresários e usuários deixando visível o método, as etapas, os custos, os ganhos e as perdas decorrentes das decisões tomadas pela administração pública."	Mecanismos de Transparência que possibilita Controle Social   Utilização dos termos "usuário, consumidor, cliente" para referir-se ao cidadão;
"Todas as alternativas serão avaliadas: mudanças nas linhas, horários alternados, subsídio, privatização, saneamento financeiro, fusão, aquisição"	Administração Pública realiza a concessão de serviços públicos através de parcerias públicos-privadas (PPP's), privatizações, terceirizações, etc;
"Proteção social - Juntos, prefeitura, empresas e organizações do terceiro setor, precisam realizar complexo equacionamento de dramas urbanos"	Provimento de serviços sociais e científicos devem ser realizados pelo setor privado ou pelo setor público não estatal;



"Com as novas tecnologias e a facilidade de acesso à internet, existem muitos caminhos para fomentar a participação dos cidadãos nas decisões da cidade. Vamos apostar em formas de ouvir e consultar a população de Porto Alegre."	Representação, controle social e transparência são sinônimos de Democracia;
"Para enfrentar essa conjuntura nossa cidade precisa criar uma ambiência para atrair investimentos com menos regulação, menos intervenção, menos burocracia, mais inovação e liberdade econômica."	Predomínio da lógica do privado   Foco está na dimensão econômica
"Administrações regionais descentralizadas - Esse modelo gerencial está baseado em subprefeituras, que são unidades administrativas espalhadas nos bairros."	Descentralização   Separação entre os responsáveis pela formulação de políticas públicas e os seus executores;

Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Conforme mencionado, trata-se de um documento enxuto que impede uma análise mais completa. Contudo, buscando em outras fontes, remete-se novamente a processos de privatizações e concessões, consoante ao mencionado anteriormente. Verificou-se que Melo pretende alterar a relação com o Dmae, buscando "parcerizar" o departamento naquilo em que ele é "necessário" (Correio do Povo, 2023). A ideia consiste em passar o setor responsável pelo tratamento do esgoto à iniciativa privada, enquanto que o fornecimento de água permaneceria sob responsabilidade da administração pública (Correio do Povo, 2018).

Ações como estas demonstram a priorização do privado sob o público, bem como a ideia de Estado mínimo que permeia governos neoliberais e que comporta o modelo hegemônico de Administração Pública denominado Gerencialismo. Ainda, percebe que ao longo dos anos, os planos de governo vão se tornando mais enxutos, com menos dados e informações aos cidadãos e com propostas cada vez mais vazias. Isto também é um reflexo do Gerencialismo, uma vez que apoia-se na ideia de que democracia é o ato de votar, logo, uma vez eleito, o governante não precisaria justificar suas ações, pode apenas tomá-las. Portanto, ao longo da exposição, conclui-se que os governos de Fogaça, Fortunati, Marchezan Jr. e Melo são governos gerencialistas, dado o conjunto de características gerenciais que apresentam.

### 5.3. Orçamento Participativo no município de Porto Alegre/RS

Conforme referencial já citado neste trabalho, o Orçamento Participativo do Município de Porto Alegre, doravante OP-PoA, nasce em um contexto de redemocratização, após período de ditadura militar, onde as discussões acerca de gestão participativa permeiam o debate político sobretudo a elaboração da Constituição Federal de 1988. O referido instrumento de participação popular foi implementado no ano de 1989 após a vitória da Frente Popular, coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores - PT, nas eleições de 1988 para a prefeitura de Porto Alegre, através da eleição do então candidato, Olívio Dutra.

Temos que o OP-PoA caracteriza-se como um instrumento de gestão orçamentária onde a população define a alocação de recursos de parte do orçamento do município de Porto Alegre, tratando-se portanto de “um sistema de co-gestão dos recursos públicos entre população participante e executivo municipal” (Tartaruga, 2003, p.11). Para a construção de um sistema de co-gestão como o OP-PoA, são necessárias o encontro de algumas variáveis resultantes de uma “trajetória sinuosa”, conforme defendido por Fedozzi (2016) e que se fizeram presentes na capital gaúcha, tal quais:

- a) decidida vontade política dos novos governantes para democratizar a gestão pública;
- b) existência prévia de um tecido associativo crítico [...];
- c) efetividade das decisões compartilhadas;
- d) eficácia na gestão político-administrativa das demandas em geral;
- e) governabilidade financeira para atender as demandas e possibilitar um ciclo virtuoso (Fedozzi, 2016, p. 126)

Conforme também destacado por Fedozzi (2009), é fundamental compreender que a implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre não ocorreu de maneira instantânea e não deve ser interpretado como uma simples aplicação da Frente Popular. De outro modo, demandou um processo de aprendizagem coletiva tanto dos governantes como dos cidadãos da sociedade civil (Fedozzi, 2009, p. 44). Tartaruga (2003) reforça esta impressão ao citar que na fase inicial do OP-PoA houve algumas dificuldades em decorrência da “inexperiência administrativa do novo executivo e dos movimentos populares em processos decisórios participativos” (Tartaruga, 2003, p. 23).

Para além da intervenção popular no orçamento público, o OP-PoA possibilita aos cidadãos participantes a elaboração conjunta das diretrizes para a alocação de recursos e das normas inerentes ao próprio processo participativo. Tais diretrizes e normas constam nos Regimentos Internos do Orçamento Participativo, documento que regulamenta o funcionamento do OP, sendo que o primeiro regimento data do ano de 1994 e a cada ciclo é fomentada a análise crítica deste regimento para sugestões e oportunidades de melhorias.

Para melhor compreensão de como ocorre o ciclo do OP-PoA, alguns pontos essenciais do processo devem ser destacados. Primeiramente, cabe salientar que a fonte das informações apresentadas a seguir remetem à Tartaruga (2003), Fedozzi (2009) e aos próprios Regimentos Internos do OP disponibilizados pela Prefeitura do Município de Porto Alegre. Dito isso, temos que o processo participativo ocorre com base na divisão do município de Porto Alegre em regiões, atendendo a critérios sócio-espaciais e em plenárias temáticas. Inicialmente eram 16 Regiões onde a população priorizava e demandava ações pertinentes a referida região, além das cinco plenárias temáticas onde ocorre o debate de questões de um determinado tema que abrange toda a cidade.

Importante ressaltar que no ano de 2001 cria-se mais uma plenária temática, sendo agora seis, e no ano de 2008 cria-se mais uma Região do OP, passando de 16 regiões para 17, totalizando 23 assembleias entre regionais e temáticas, configuração que permanece até os dias atuais. Segue, para melhor visualização, na Figura 2 a divisão das regiões e temáticas tendo como base o Regimento Interno de 2023:

Figura 2 - Regiões e Temáticas do OP-PoA

## REGIÕES E TEMÁTICAS

### **Região 1 – Humaitá / Navegantes**

**Bairros:** Anchieta – Farrapos – Humaitá – Navegantes – São Geraldo

### **Região 2 – Noroeste**

**Bairros:** Boa Vista – Cristo Redentor – Higienópolis – Jardim Europa – Jardim Floresta – Jardim Lindóia – Jardim São Pedro – Passo da Areia – Santa Maria Goretti – São João – São Sebastião – Vila Ipiranga

### **Região 3 – Leste**

**Bairros:** Bom Jesus – Chácara das Pedras – Jardim Carvalho – Jardim do Salso – Jardim Sabará – Morro Santana – Três Figueiras – Vila Jardim

### **Região 4 – Lomba do Pinheiro**

**Bairros:** Agronomia - Lomba do Pinheiro

### **Região 5 – Norte**

**Bairros:** Sarandi - Santa Rosa de Lima

### **Região 6 – Nordeste**

**Bairro:** Mário Quintana

### **Região 7 – Partenon**

**Bairros:** Coronel Aparício Borges – Partenon – Santo Antônio – São José – Vila João Pessoa

### **Região 8 – Restinga**

**Bairros:** Pitinga - Restinga

### **Região 9 – Glória**

**Bairros:** Belém Velho - Cascata - Glória

### **Região 10 – Cruzeiro**

**Bairros:** Medianeira - Santa Tereza

### **Região 11 – Cristal**

**Bairro:** Cristal

### **Região 12 – Centro-Sul**

**Bairros:** Camaquã – Campo Novo – Cavalhada – Nonoai – Teresópolis – Vila Nova

### **Região 13 – Extremo-Sul**

**Bairros:** Belém Novo – Boa Vista do Sul – Chapéu do Sol – Extrema – Lageado – Lami – Ponta Grossa – São Caetano

### **Região 14 – Eixo Baltazar**

**Bairros:** Costa e Silva - Jardim Itu - Jardim Leopoldina - Parque Santa Fé - Passo Das Pedras - Rubem Berta

### **Região 15 – Sul**

**Bairros:** Aberta dos Morros - Espírito Santo - Guarujá - Hípica - Ipanema - Jardim Isabel - Pedra Redonda - Serraria - Sétimo Céu - Tristeza - Vila Assunção - Vila Conceição

### **Região 16 – Centro**

**Bairros:** Auxiliadora – Azenha – Bela Vista – Bom Fim – Centro Histórico – Cidade Baixa – Farroupilha – Floresta – Independência – Jardim Botânico – Menino Deus – Moinhos de Vento – Montserrat – Petrópolis – Praia de Belas – Rio Branco – Santa Cecília – Santana

### **Região 17 – Ilhas**

**Bairros:** Arquipélago

### **Temáticas:**

- Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana
- Saúde e Assistência Social
- Educação, Esporte e Lazer
- Cultura e Juventude
- Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho
- Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (PMPA, 2023, p. 8).

No que tange à composição das comissões, conselhos e fóruns que operam dentro do OP, destaca-se o Conselho do Orçamento Participativo- COP. Criado em 1992, o COP substitui a Comissão de Representantes Comunitários que operava desde 1989 (Tartaruga, 2003, p.27). Inicialmente, o Conselho do OP era formado por dois conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das regiões do OP e das plenárias temáticas, por um representante e um suplente do SIMPA (Sindicato dos municipais de Porto Alegre) e um representante e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre). Também formam o COP dois representantes do executivo municipal indicado pelo prefeito. Atualmente, a divergência na composição do COP está apenas nos representantes do executivo

que passam a 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes, alteração esta que ocorreu no ano de 1997 (PMPA, 1997).

Destaca-se também o Fórum de Delegados, este que é outra instância que faz parte do processo e “cumpre o importante papel de elo de ligação entre as diversas comunidades das microrregiões e os respectivos conselheiros no COP, e até mesmo de fiscalização das atividades deste conselho” (Tartaruga, 2003, p.27). Os delegados são eleitos através de uma regra de proporção que poucas alterações sofreu ao longo dos anos. Atualmente, as Regiões e Temáticas definem o número de seus Delegados(as) na Assembleia na seguinte proporção: 1 (um) Delegado(a) para cada 10 (dez) participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Assembleia (PMPA, 2023, p. 19).

Sobre o funcionamento das assembleias e metodologias do OP, para além das análises do Regimento Interno, Tartaruga (2003) relata o funcionamento do Ciclo do OP-PoA tomando como base o processo praticado em 2001 mas que pouco sofreu alteração comparado aos anos anteriores. De forma sintética temos que nas Assembleias da primeira rodada, que ocorrem de março a abril, apresenta-se a Prestação de Contas do Plano de Investimentos por parte do governo municipal, apresentação dos critérios e metodologia contida no Regimento Interno para o ciclo e a eleição dos Delegados. Após esta rodada, nos meses de março a junho ocorrem as reuniões intermediárias de forma autônoma onde acontece o debate sobre a priorização das demandas em cada bairro/microrregião para que então possam ser levadas para a Região na próxima assembleia (Tartaruga, 2003).

A 2ª rodada de assembleias ocorrem nos meses de junho e julho, tendo como atividade principal a entrega do documento com as 4 prioridades de cada região, de forma hierárquica, ao Gabinete de Planejamento - GAPLAN. Tais prioridades são escolhidas entre os temas a seguir: (a) saneamento básico; (b) habitação; (c) pavimentação; (d) educação; (e) assistência social; (f) saúde; (g) circulação e transporte; (h) áreas de lazer; (i) esporte e lazer; (j) iluminação pública; (l) desenvolvimento econômico; (m) cultura; e (n) saneamento ambiental. Nesta rodada ocorre a entrega de demais formulários pertinentes às demandas e a eleição do COP.

Após isto ocorre a posse do novo Conselho e define-se o calendário para novas discussões. A próxima etapa do ciclo é de responsabilidade do GAPLAN que deve elaborar, validar e posteriormente apresentar a proposta orçamentária ao COP, que então irá discutir e votar a proposta. Neste momento ocorrem, no âmbito do COP, as discussões sobre os critérios para a distribuição de recursos. A proposta sendo aprovada é encaminhada à Câmara de Vereadores. De dezembro a julho do ano seguinte, o conselho se reúne para novos encaminhamentos até a posse de um novo conselho (Tartaruga, 2003).

Ainda sobre a distribuição de recursos, cada região ou temática irá atribuir uma nota de 1 à 4 às suas prioridades, sendo que as três primeiras prioridades que somaram mais pontos em todas as regiões serão as áreas prioritárias globais para os investimentos. A distribuição é definida com base em critérios gerais, regionais e técnicos definidos pelo COP e apresentados no Regimento Interno. Conforme explicado por Tartaruga, os critérios gerais são

carência do serviço ou infraestrutura, população total da região e prioridades escolhidas por cada região (entre os treze temas vistos anteriormente). E através de um sistema de notas ponderadas para cada critério nas regiões, chega-se ao percentual de investimentos para cada região; quanto maior a soma das notas da região maior será o percentual de investimentos para a mesma (Tartaruga, 2003, p. 40).

No que diz respeito a alterações no Regimento Interno do OP, destaca-se que em 2002 o modelo de assembleias altera-se para Rodadas Únicas. Como forma de elucidar o novo ciclo do OP-PoA, visualiza-se na Figura 3 abaixo o ciclo definido para o ano de 2004, primeiro regimento que apresenta o Ciclo do OP, e que permaneceu vigente até 2013. Vale ressaltar que no ano de 2006 houve uma alteração no âmbito das eleições para o Conselho, sendo que agora os Conselheiros podem se reeleger sem limitações de mandato.

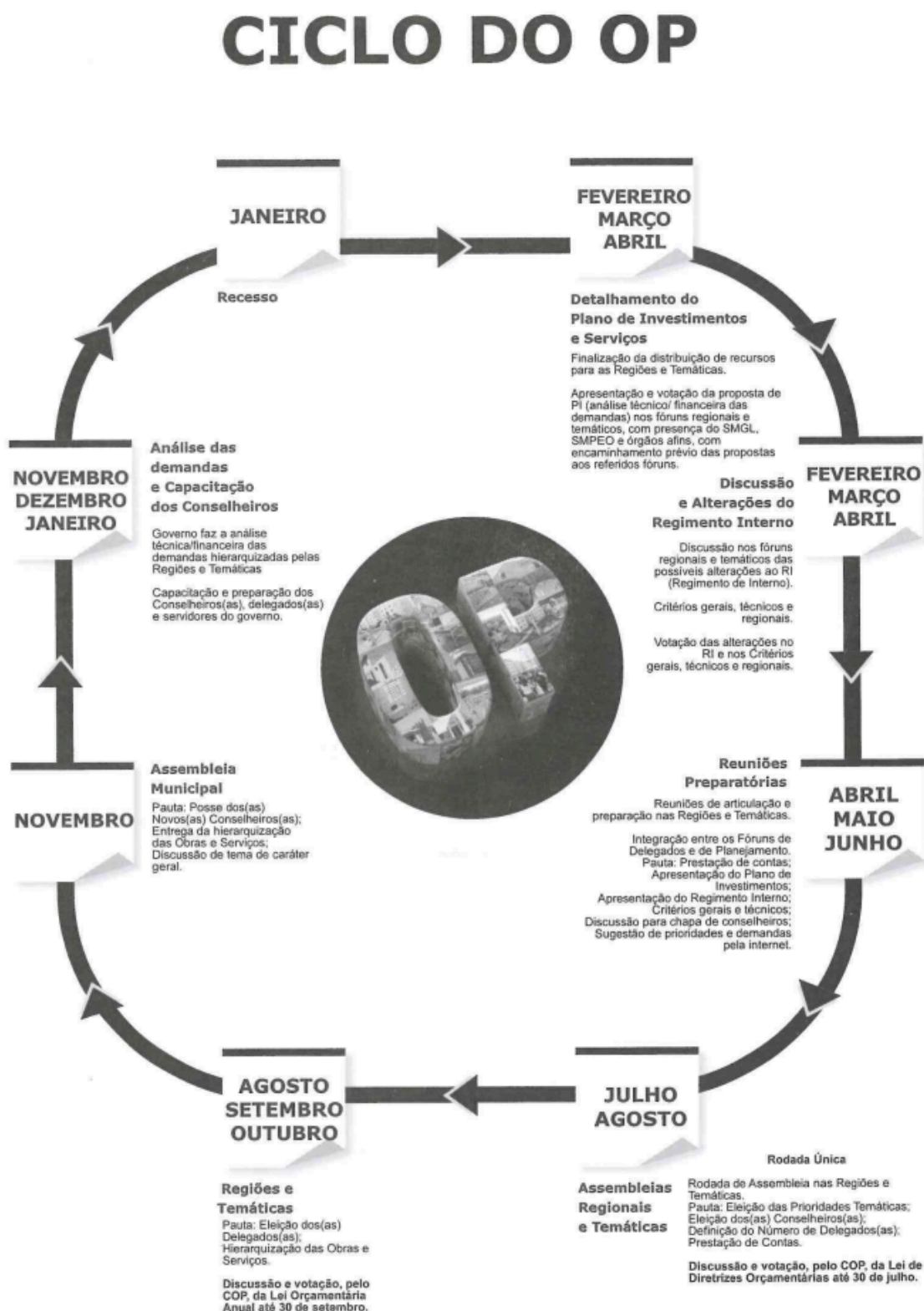
Figura 3 - Ciclo OP-PoA 2004



Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (PMPA, 2004, p. 5).

No Regimento Interno do OP para o ciclo de 2013/2014, o período de ocorrência das etapas se alteram bem como as próprias etapas do ciclo sofrem modificações. Segue, na Figura 4, o ciclo que perdurou de 2013 a 2023, sendo que cabe salientar que em 2022 houve outra alteração onde a fase “Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços/Análise das Demandas” ocorre somente em fevereiro/março/abril. Outro aspecto fundamental para compreender a trajetória que o OP está seguindo refere-se a implementação do OP Digital, também no ano de 2022.

Figura 4 - Ciclo OP-PoA 2013



Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (PMPA, 2013, p. 5).



Após análise dos regimentos Internos e demais bibliografia deste trabalho, entende-se que as alterações expostas pertinentes ao Ciclo do OP-PoA apontam para um processo de burocratização do Regimento Interno que, propositalmente, colabora para um processo de enfraquecimento do OP como instrumento de Participação Popular. No tópico que segue serão apresentados argumentos que corroboram esta ideia.

### 5.3.1. A descontinuidade do OP-Poa

Formalmente, o OP-PoA permanece ativo, fato este que pode ser evidenciado pela existência de um Regimento Interno para o ano de 2023 e da ocorrência de assembléias temáticas. Contudo, isto não significa que o OP continua a operar nos termos em que foi criado, onde o objetivo era a participação popular com caráter vinculante. Apesar do Regimento Interno não ser alterado propriamente pelo Executivo Municipal, sabe-se que a influência do grupo dominante no executivo alcança a elaboração de determinado regimento, seja através dos membros do executivo que compõem o Conselho ou até mesmo dos dos Delegados e Conselheiros.

Entre as alterações expostas anteriormente, destaca-se a definição por rodadas únicas, que ocorreu ainda em 2003, no governo da Frente Popular. Ao optar por excluir uma das rodadas, acaba-se por diminuir o espaço de debate entre os cidadãos e tornar o processo participativo mais simplório. Outra alteração mencionada anteriormente, refere-se à possibilidade de reeleição permanente dos Conselheiros que, de acordo com Fedozzi et al (2013), aponta para uma tendência de elitização do OP-PoA.

No que tange ao Ciclo do OP, nas Figuras 3 e 4 é possível visualizá-los e observar sobre suas alterações. Destaca-se aqui sobre a exclusão, no ciclo de 2013, da etapa de “Discussão e Votação da Matriz Orçamentária” que ocorreria no período de julho a setembro. Pode-se observar que a etapa de “Análise das Demandas” consta no ciclo porém nos períodos de novembro à janeiro, onde os prazos para inserir as demandas na LOA do respectivo ano já se encerraram, atribuindo um caráter lento ao Ciclo que resulta em uma visão ineficiente do processo participativo que colabora para seu enfraquecimento.

Ainda, no ano de 2022 implementa-se o OP Digital com a promessa de que seria um método pelo qual os cidadãos poderiam deliberar sobre as demandas do Poder Executivo. No entanto, como consta no Regimento Interno do referido ano, “as demandas e sugestões do orçamento participativo digital serão apenas de caráter consultivo, sendo as deliberações finais através de reuniões presenciais” (PMPA, 2022, p. 16). Assim, você vende a idéia de que o elemento participativo permanece intacto, mas na realidade, o OP Digital mostra-se com um caráter apenas consultivo.

Mediante o exposto, pode-se visualizar uma tendência que aponta para um enfraquecimento do OP como instrumento de participação popular. Neste sentido, o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos aponta que, desde a segunda metade da primeira década do século XXI, o OP-Poa vem seguindo uma trilha de extinção, alegando que “este mantém-se como uma referência histórica indiscutível, embora cada vez menos como uma fonte de replicação na atualidade” (Dias et al, 2021, p. 7). Para o Atlas, a definição técnica de Orçamento Participativo deve atender três características primordiais:

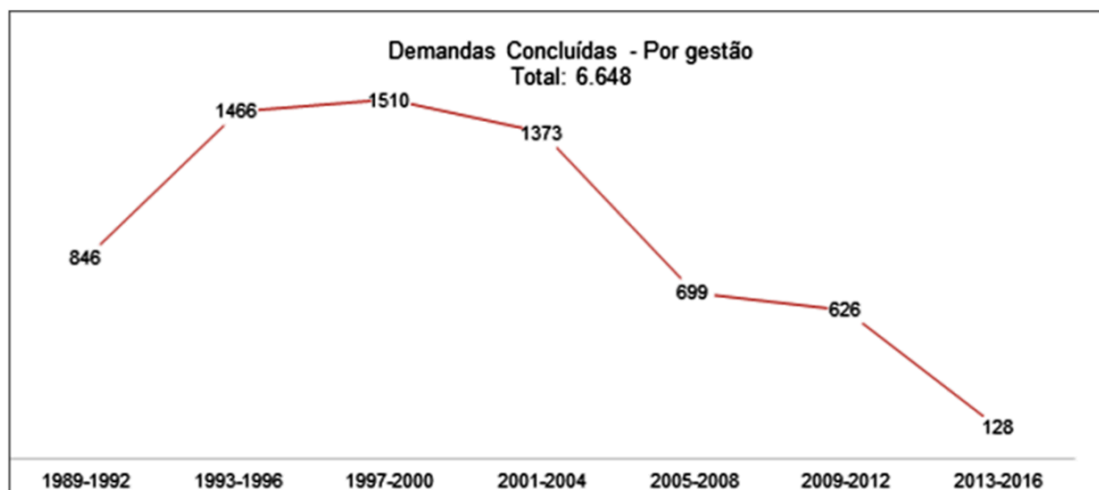
- Ser um processo que envolve o todo ou uma parte do orçamento de uma instituição;
- Prever que as prioridades a executar com o valor em apreço são decididas pelos cidadãos envolvidos;
- Garantir a cabal execução das deliberações dos participantes (Dias et al, 2021, p. 7).

Neste sentido, de nada adianta disponibilizar parte do orçamento para a população e proporcionar aos cidadão espaços de debate se não será garantido a execução das deliberações dos participantes, aliás, para caracterizar a participação popular deve-se garantir que a escolha dos cidadãos seja de caráter decisório final. Complementando, Siqueira e Marzulo afirmam que entre 2005 e 2008 ocorre uma diminuição de conclusão das demandas do OP e que esta diminuição ocasiona perda de relevância e legitimidade ao OP tornando seu término inevitável, uma vez que “a legitimidade do OP estava fundada na experiência de um instrumento de democracia participativa que permitia, aos participantes, verem suas decisões realizadas” (Siqueira e Marzulo, 2021, p. 414).

Como forma de apontar a extinção prática do OP, Siqueira e Marzulo apresentam dados que evidenciam a queda nos números de demandas atendidas,

conforme consta na Figura 5. Cabe ressaltar que a pesquisa foi realizada considerando o marco temporal até 2016, mas que em razão de fatores que iremos expor a seguir, nada aponta para a mudança deste cenário.

Figura 5 - Queda no número de Demandas Concluídas no OP-PoA.



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 2018.

Fonte: Siqueira e Marzulo, 2021, p. 413.

Por fim, destaca-se como mortal para a lógica do OP-Poa a suspensão das assembleias, em 2017, no governo de Nelson Marchezan Júnior. O então prefeito decretou a suspensão pelo período de dois anos alegando falta de recursos para o Orçamento Participativo, e que o objetivo desta suspensão seria colocar em dia as demandas atrasadas dos anos anteriores. No entanto, de acordo com dados de Siqueira e Marzulo, em janeiro de 2017 havia 2.369 demandas atrasadas, sendo que 672 foram canceladas, permanecendo 1.697 demandas. Ainda, após nova avaliação entre equipe técnica e secretarias, somente 59 demandas foram incluídas na Lei Orçamentária Anual - LOA de 2019 (Siqueira e Marzulo, 2021, p. 415).

Sobre esta suspensão, Gugliano citado por Vargas, 2017, afirma que “a suspensão das assembleias representa uma perda na qualidade democrática da Capital” (Gugliano, 2017 apud Vargas, 2017). Diante do exposto, pode-se concluir sobre a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre, uma vez que não atende aos critérios estabelecidos pelo Atlas Mundial a partir do momento que se observa, desde 2005, um “esvaziamento quase absoluto do

atendimento de demandas e investimentos, tendo como ápice a posição oficial em 2017, período tratado como de democracia ultraliberal” (Siqueira e Marzulo, 2021, p. 415).

#### **5.4. Discussão e conexões entre o modelo de Administração Pública vigente e a descontinuidade do OP-Poa**

Conforme o exposto acima, assume-se como um fato a extinção prática do OP-PoA, contudo, as causas dessa extinção encontram-se indefinidas. Dado que trata-se de um instrumento tão caro para a população Porto Alegre e criado a partir do encontro de variáveis tão específicas, sendo um instrumento complexo e reconhecido a nível internacional, é quase que inconcebível associar sua extinção a um único fator ou a um único momento. Este processo de extinção ocorre gradativamente e pautado por diversos aspectos.

Uma vez que o Orçamento Participativo não é regulado por lei específica, o seu funcionamento possui uma considerável dependência da vontade política dos governantes. Associa-se isto ao fato de que a Administração Pública é regida por uma determinada teoria que deriva da concepção de Estado vigente. Neste sentido, aponta-se como uma possível causa da extinção do Orçamento Participativo o fato de a Administração Pública de Porto Alegre operar sob a hegemonia do Gerencialismo, derivada de governos neoliberais e ultraliberais na capital gaúcha.

Dado esta suposição, se faz necessário justificar o porquê desta associação, e para isto, recorre-se aos princípios e características do Gerencialismo já exposto neste trabalho. O primeiro indício refere-se ao déficit democrático característico da reforma gerencial no Brasil. Relembrando o conceito de democracia para fins desta pesquisa, parte-se da concepção de um processo educativo onde ocorre a inclusão do cidadão nas decisões políticas, sendo a participação o elemento protagonista, resultante da autonomia da sociedade civil. Ainda, a participação social para ser plena, deve possuir poder decisório final.

No entanto, no âmbito do Gerencialismo, participação social é sinônimo de transparência, controle social e fiscalização, ao passo que, de acordo com Bresser-Pereira, precursor da Teoria Gerencial no Brasil, o conceito de democracia

fica restrito à democracia representativa. Logo, a eleição de Fernando Henrique Cardoso é o passe livre para que Bresser-Pereira proponha a reforma. Assim, o papel do cidadão fica resumido a votar nas eleições, de quatro em quatro anos, e fiscalizar a Administração Pública. Contudo, Bresser acredita que a opinião pública é importante para que uma reforma ocorra, no entanto, apenas usa termos como “persuadir a opinião pública”, ou seja, em nenhum momento menciona o debate político em que se considera a opinião popular de fato.

Este déficit democrático é citado em pesquisa de Paes de Paula (2005) afirmando que no Gerencialismo, defende-se a participação no âmbito da teoria, no entanto, na prática, trata-se de um processo decisório centralizador com concentração do poder no núcleo estratégico. Nesta mesma linha, Araujo (2009) aborda Paes de Paula (2005) ao citar que a reforma gerencial, na prática,

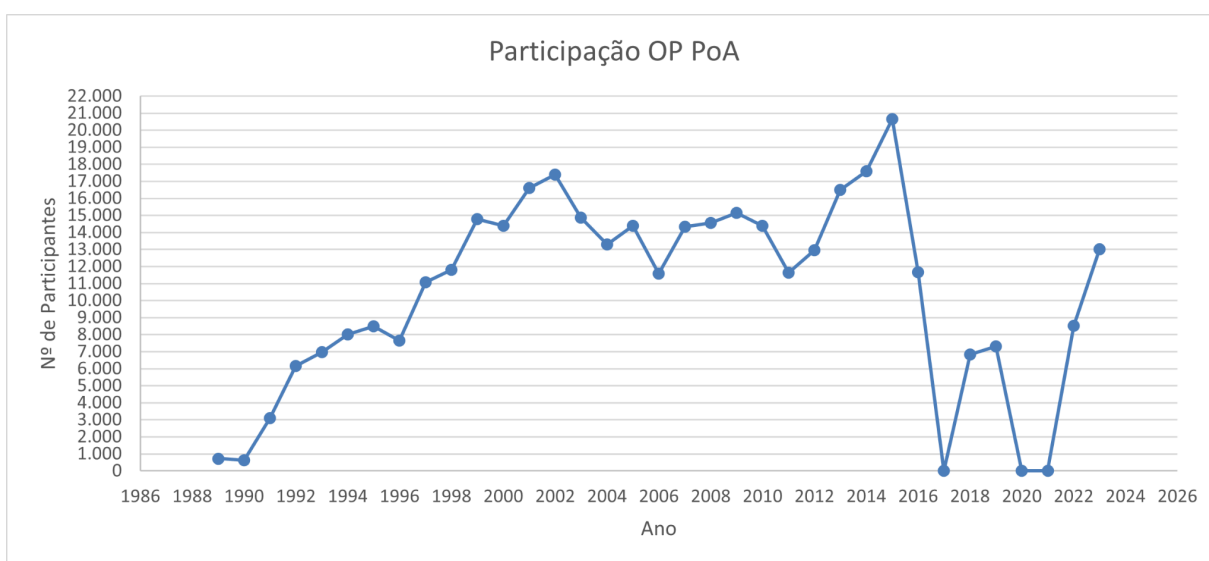
exerce o poder de uma forma sutil de controle com um déficit democrático, pois, apesar de toda uma homilia de democratização, as decisões estratégicas são verticalizadas, vindas de cima para baixo, sem abertura da participação da comunidade - decisões tomadas pelos administradores das organizações públicas e privadas. A representabilidade dos políticos e dos cidadãos é sabotada “e, em decorrência a resistência da sociedade organizada, se enfraquece e seu envolvimento no projeto de reconstrução social fica comprometido” (Paes de Paula, 2005 apud Araújo, 2009, p. 21).

Neste sentido, não é difícil compreender que o Gerencialismo e seus entendimentos sobre o que é participação social andam em sentido oposto ao ideal do Orçamento Participativo em que o princípio norteador era possibilitar aos cidadãos participantes a elaboração conjunta das diretrizes para a alocação de recursos de investimento. Para caber na lógica gerencialista, o OP-PoA não é formalmente extinto, mas o caráter que antes era decisório, passa a ser meramente consultivo, e isto pode ser confirmado no número de demandas oriundas do OP que são de fato realizadas.

Os governos gerencialistas são perspicazes o bastante para entender que, conforme mencionado por Bresser-Pereira, a opinião pública é essencial, e extinguir formalmente o OP-PoA seria uma ação que causaria manifestações e resistência por parte da sociedade civil, então ao invés disto, eles retiraram o caráter decisório, causando a má interpretação por parte dos cidadãos de que o OP-PoA é

“ineficiente”, de que as decisões “não dão em nada”, para que então a própria população se desanime, vá se desarticulando e o OP-PoA vá se terminando por si só. No gráfico 1 abaixo é possível visualizar a oscilação no número de participantes. Houve um aumento nos níveis de participação dos anos iniciais de criação do OP-PoA até o ano de 2002. Entre o período de 2003 à 2016 observa-se algumas oscilações, para, a partir de 2016 verificar-se uma queda considerável, inclusive neste período que as assembleias foram suspensas.

Gráfico 1 - Participação OP PoA



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela PMPA, 2023.

Para além da não valorização da participação popular, outro valor dentro do gerencialismo que prevalece sobre a democracia refere-se à tecnocracia. Em um dos documentos elaborados pelo CLAD, defende-se a idéia de que

para atingir uma governança forte, é preciso ter um Estado sadio nos planos fiscal e financeiro e competente no âmbito administrativo. Essa competência administrativa resultará da boa implementação do modelo gerencial, sustentado por um núcleo estratégico formado por uma elite burocrática tecnicamente capaz e motivada (Bresser Pereira, 1996 apud CLAD, 1999, p. 129).

Assim, atribui-se grande valor às questões técnicas além de uma separação do que é técnico e do que é político. Conforme abordado por Dasso Júnior, “os teóricos da NGP afirmam que o caráter político do Estado dificulta a tomada de decisões eficientes e tecnicamente corretas” (Dasso Júnior, 2014, p. 21). No entanto,

em uma Administração Pública, sobretudo no funcionamento do Orçamento Participativo, defende-se a ideia de que não há como separar a técnica da política. Tartaruga (2003) cita como aspecto fundamental para o OP-PoA, a união entre “a técnica dos técnicos” e a reivindicação dos cidadãos.

Contudo, a questão crucial é eminentemente política, ou seja, da negociação entre os diversos atores. Com efeito, toda questão técnica, também, tem um teor político, pois sempre aparecem interesses, dos mais diferentes tipos, de indivíduos ou de coletividades (SOUZA, Marcelo L. de, 1998; PINTO, 1985 apud Tartaruga, 2003, p. 88).

Aliás, uma das questões primordiais do orçamento Participativo é colocar o poder de decisão na mão de quem vive a cidade, de quem enfrenta diariamente os problemas urbanos, e neste ponto reside outro fator que desafia o Gerencialismo. Pela visão de democracia no Gerencialismo, o cidadão comum é incapaz de tomar decisões técnicas adequadas e portanto, esta esfera deve ser exclusiva aos técnicos, que realmente são capacitados para isso.

A propósito, conforme lembra Dasso Júnior ao citar Grau, “a democracia na Administração Pública é uma solução válida somente se não contraria a eficiência do desempenho governamental” (Grau, 2004, apud Dasso Júnior, 2014, p. 23). Em síntese, o OP vai contra o ideário gerencial novamente ao entender que os cidadãos podem sim pensar em requisitos técnicos e também ao defender que toda questão técnica, é também uma questão política.

Para contribuir com o debate, aborda-se aqui o papel do executivo na manutenção, ou não, do OP-PoA. Apresenta-se abaixo o Gráfico 2 com os valores previstos em cada Lei Orçamentária Anual (LOA) desde a criação deste sistema de detalhamento das demandas do OP na peça orçamentária, a partir da LOA de 2014<sup>1</sup>. Apenas para definição, temos que a LOA prevê as receitas e fixa as despesas do governo, seja federal, estadual ou municipal, para o ano seguinte, indicando quanto será aplicado em cada área e de onde virão os recursos, sendo que o Poder Executivo é o autor da proposta, e o Poder Legislativo precisa transformá-la em lei.

---

<sup>1</sup> Para anos anteriores, os dados foram solicitados através da Lei de Acesso à Informação, no portal de Serviço de Informações ao Cidadão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através do protocolo 009268-23-07, porém, recebemos a informação que este detalhamento ocorre apenas a partir de 2014.

Gráfico 2 - Valor total previsto na LOA para o OP



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela PMPA, 2023.

Observa-se uma linha decrescente desde 2014, mas em 2018 o valor é irrisório perto do ano de 2014. Mesmo com uma crescente após 2018, os valores não são nem próximos a primeira referência que temos, ou seja, 2014. Observa-se também que em 2023 assume-se o menor valor disponibilizado. Ainda, é importante lembrar que o valor disposto na LOA não é garantia de que as demandas serão executadas uma vez que a LOA é autorizativa, mas não obriga a despesa.

Retomando a análise, conforme abordado acima, a elaboração da LOA fica a cargo do Executivo, ou seja, o prefeito da capital com o seu aparato técnico administrativo são responsáveis pela distribuição dos recursos. Mesmo que a peça orçamentária sofra alterações no legislativo, reserva-se ao executivo à “titularidade da execução orçamentária” (Dalla Verde, 2008, p. 91). Dalla Verde irá afirmar que “Aliado ao relevante papel constitucionalmente atribuído ao Executivo, a realidade demonstra que o domínio e a influência exercidos são ainda mais reforçados na prática” (Dalla Verde, 2008, p.91) Assim, temos que o executivo possui grande influência e predominância sobre o Orçamento Público.



Dito isto, fica claro que o executivo não enxerga no Orçamento Participativo uma prioridade visto os valores irrisórios destinados à execução das demandas do OP-Poa, reforçando o exposto anteriormente sobre o caráter apenas consultivo, uma vez que as demandas não são de fato realizadas. Em entrevistas ao Brasil de Fato, concedidas em 2022, os três prefeitos da Administração Popular foram questionados sobre o cenário atual envolvendo o Orçamento Participativo. A pergunta foi a seguinte:

“Os atuais governantes colocaram, para o ano de 2022, R\$ 10 milhões para o Orçamento Participativo, a ser dividido entre as 17 regiões e os seis grupos temáticos para atender o que já foi definido no passado como prioridade. Outros R\$ 150 milhões entram na conta como recurso para o Orçamento Participativo e serão destinados para demandas como as chamadas obras da Copa e o projeto da Orla. O senhor acha que isto pode ser considerado como uma retomada do processo?” (Paz, 2022)

Ao passo que as respostas se assemelham, conforme segue, começando por Olívio Dutra:

“Não. Penso que é uma forma “inteligente” de prosseguir na política de ir enfraquecendo paulatinamente a radicalidade democrática do processo do Orçamento Participativo até domesticá-lo para os interesses dos pretensos donos do ordenamento dos espaços urbanos e rurais do município. Onde, quem e como se levantou, em números redondos, esses R\$ 10 milhões e mais os R\$ 150 milhões, de novo redondos, que, “por seu alto tirocínio administrativo”, os governantes destinaram ao OP? N’alguma Assembleia local, regional ou Conselho do Orçamento Participativo? Tudo leva a crer que foram decisões pragmáticas dos governantes, levando em conta os interesses do mundo dos negócios na “modernização” da cidade.” (Olívio, 2022 apud Paz, 2022).

Raul Pont é ainda mais incisivo em sua resposta:

“A prática do OP começou a ser abandonada nos governos Fogaça e prosseguiu com o governo Fortunati. Nos primeiros anos houve resistência da comunidade e pressão para manter essa forma de gestão pública. Aos poucos, no entanto, esses governos foram liquidando com o processo. Primeiro, acabou a transparência e a informação sobre o Orçamento total. Fogaça e o secretário Busatto defendiam a tese do Banco Mundial, da “governança local”, onde o OP era um elemento entre outros, para envolver mais responsáveis pela solução de problemas locais ou reivindicações, pelos próprios moradores. Mantiveram a estrutura, as regiões e as plenárias temáticas para não enfrentar o movimento comunitário que queria manter o processo participativo.

O segundo passo foi diminuir os recursos gradativamente. Como não havia a informação do orçamento total, essa manipulação permaneceu. O terceiro elemento foi burocratizar o Regimento Interno, dificultar a renovação e cooptar lideranças populares via cargos ou intermediação de uma política de clientela. Esses procedimentos foram liquidando o OP como gestão pública, desacreditando e diminuindo a participação. Não havia mais prestação de contas, as obras atrasavam ou não eram feitas e o descrédito cresceu.

O governo Marchezan foi a pá de cal no OP. Não tinha nenhum compromisso com a democracia participativa. Se formalmente não foi extinto e agora o governo Melo reapresenta a proposta é por mera demagogia. Colocar R\$ 10 milhões para o OP diante do orçamento de Porto Alegre é ridículo. É só para iludir a população, alardear que recursos para as obras atrasadas da Copa ou para a Orla são do OP é um engodo. A questão central do OP como o desenvolvemos era a soberania e o caráter vinculante da decisão popular nas regiões e nas temáticas do OP, a partir das projeções dos recursos totais de investimento para o ano.” (Pont, 2022 apud Paz, 2022)

Já, Tarso Genro é mais sucinto ao dizer que: “Em hipótese alguma, isso é apenas uma tentativa de mascarar, politicamente, um rico processo de participação popular, que o prefeito Marchezan foi especialmente dedicado a fragilizar” (Genro, 2022 apud Paz, 2022). Ou seja, pode-se observar uma clara relação entre o enfraquecimento do OP-Poa e os valores disponibilizados na LOA, ação esta que parte diretamente do executivo que, não coincidentemente assume o Gerencialismo como modelo de Administração Pública desde 2005 até os dias atuais.

## **5.5. Conclusão do Capítulo 5**

Assim sendo, após a exposição anterior, surge a pergunta que irá direcionar a resposta do problema de pesquisa desta análise. Por que um modelo hegemônico como o Gerencialismo, permitiria a existência de um instrumento de tanto potencial democrático como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que contraria diversos princípios gerenciais, continuar protagonista e emblemático? A resposta é o resultado desta análise: não permite. Se após os anos 2002, nem governos progressistas à nível federal como os de Lula e Dilma conseguiram se opor a esta lógica (Faganello, 2017), não seria diferente na capital gaúcha, ainda mais com governos que pendem para a concepção neoliberal de Estado, sobretudo, o governo de Marchezan Jr. e Melo.

É interessante observar que, quanto mais neoliberal demonstra ser o Estado, mais agressiva será suas ações em torno do desmonte do OP-PoA. Assim, faz-se o paralelo de que, o Gerencialismo é o modelo de Administração Pública dos Estados neoliberais e ultraliberais, portanto, quanto maior sua tendência ao ultraliberalismo, mais evidentes serão suas características gerencialistas. O desmonte do OP-PoA iniciou-se com ações silenciosas, como manter as assembleias mas não executar todas as demandas, de alterar a metodologia do OP-Poa dificultando o fluxo de

aprovações e inserção na LOA, nos governos Fogaça e Fortunati, até o momento de suspensão das assembléias e implementação de OP Digital, nos governos Marchezan Jr. e Melo.

Portanto, ao abordar o problema de pesquisa sobre “*Qual a relação do Gerencialismo com a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre?*” assume como resposta que o Gerencialismo, com o seu caráter hegemônico, contribuiu para o desmantelamento deste importante instrumento de democracia Participativa, operando através de governos neoliberais. Uma vez que o OP-PoA não obedece a lógica gerencialista de predomínio do privado sob o público, de prevalência da tecnocracia e de uma visão economicista de Estado, observou-se que não há espaço para o seu protagonismo dentro da hegemonia do Gerencialismo na Administração Pública de Porto Alegre.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso discorreu sobre a relação do Gerencialismo com a descontinuidade do Orçamento Participativo do município de Porto Alegre, sendo que o objetivo principal desta pesquisa é identificar a relação da Teoria Gerencial de Administração Pública com a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre. Para tal, aprofundou-se sobre as características do Gerencialismo no Brasil para então, definir o perfil de cada governo da capital gaúcha, desde o ano de criação do OP-PoA (1989) até o presente momento, relacionando os governos com a trajetória do OP-PoA.

O Gerencialismo possui características que hoje ainda são hegemônicas nas Administrações Públicas brasileiras, como a valorização de uma alta burocracia, predomínio da lógica do privado sob o público, destinação de serviços públicos para demais setores, controle por resultados, avaliação de desempenho, controle social e fiscalização por parte dos cidadãos, entre outras características derivadas do setor privado, justamente para atribuir este caráter empresarial ao Estado. Além dos citados, um dos pontos a ser destacados do Gerencialismo refere-se ao déficit democrático observado, uma vez que a participação popular não é considerada dentro da Teoria Gerencial.

Uma vez compreendida as características do Gerencialismo, foi possível definir os governos como gerencialistas ou não gerencialistas, sendo que o próximo passo caracterizou-se por demonstrar a descontinuidade do OP-PoA, que embora não esteja formalmente extinto, já não mais atende os princípios de um instrumento real de participação popular. Neste sentido, uma vez que os objetivos específicos foram atendidos, entende-se que a presente pesquisa atingiu o objetivo geral proposto sendo possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre a hegemonia do Gerencialismo e a descontinuidade do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre.

O Orçamento Participativo caracteriza-se como um instrumento de participação popular inovador pelo seu caráter de envolver os cidadãos de forma que tenham poder decisório final, perpassando o conceito hegemônico de democracia. Em contrapartida, para o Gerencialismo, a democracia em seu conceito contra-hegemônico, não é um valor, cabendo apenas aos cidadãos fiscalizar e

exercer controle social perante a Administração Pública. O máximo que irá permitir ao cidadão neste cenário gerencialista é caráter consultivo, mas nunca de tomada de decisão.

Isto, aliado ao fato de o Gerencialismo priorizar a tecnocracia, onde a equipe técnica tem mais valor que o cidadão comum, entendendo que técnica e política devem estar afastados, conformam argumentos para afirmar que o Orçamento Participativo não cabe na lógica do Gerencialismo. Os pontos acima somam-se ao fato de que, governos neoliberais, que conseqüentemente também são gerencialistas, atuam desde 2005, para o enfraquecimento do OP-PoA. Pode-se dizer que é uma inocência não perceber que o desmonte do OP por governos gerencialistas não têm uma relação direta com os princípios do Gerencialismo.

Assim, a presente pesquisa pode contribuir para que, identificando uma relação entre o Gerencialismo e o enfraquecimento do OP-PoA, pode-se agir para que tal instrumento participativo, que trouxe reconhecimento internacional para a capital gaúcha, e que impactou positivamente na vida de tantos cidadãos, não seja esvaziado desta maneira. Assim, para retomar tal instrumento na capital gaúcha, se faz necessário a vitória de um governo capaz de se contrapor a esta teoria hegemônica, implementando um novo modelo de Administração Pública que valorize os instrumentos de participação popular como essencial para uma sociedade plenamente democrática.

Contudo, há algumas limitações neste estudo que devem ser consideradas para o aprimoramento de pesquisas futuras. O pouco tempo disponível para a execução desta pesquisa não possibilitou esgotar todos os fatores que podem ter contribuído para o desmonte do OP-PoA. O Gerencialismo foi apontado como central para este desmonte, mas outros fatores podem estar relacionados, como a margem de disponibilidade de recursos. Peres (2020), afirma que “a crise econômica restringe essa margem e faz com que cada setor busque proteger sua parcela do orçamento, esvaziando os processos participativos de discussão orçamentária” (Peres, 2020, p. 15).

Neste sentido, para pesquisas futuras, surge a necessidade de verificar todos os fatores e variáveis que colaboraram para a descontinuidade do OP-PoA para então, atuar sobre estas. Ainda, destaca-se a contribuição deste trabalho ao

fomentar a discussão sobre as causas do enfraquecimento do Orçamento Participativo. Há pesquisas que comprovam o desmantelamento do OP, outras que demonstram o déficit democrático do Gerencialismo, mas não se identificou pesquisas que apontassem o Gerencialismo como uma possível causa a este desmonte.

Diante do exposto, ressalta-se mais uma vez a importância de agir sobre este fenômeno de enfraquecimento do OP, resgatando tal mecanismo de participação popular para a efetiva tomada de decisão do cidadão. A causa raiz do enfraquecimento do OP precisa ser superada para que então, novas formas de Administração Pública possam proporcionar uma retomada deste instrumento de participação popular tão caro e democrático para a sociedade civil, proporcionando uma democracia plena.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**; n. 10, 52 p. ISSN: 0104-7078.

ARAÚJO, Lidia Cristina Rodrigues de. Ascensão do gerencialismo em uma empresa pública federal. 2009. 54 f. **Monografia (Especialização em Orçamento e Finanças)**. Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26512/2009.TCC.1653>. Acesso em 20 jan 2024.

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p.11 -p.21.

ANDRADE, Daniela Meirelles et al. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro 46(1):177-90, jan./fev. 2012. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100009>>. Acesso em 20/07/2023

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 13/06/2023.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

CARNEIRO, Rommel Madeiro de Macedo. Teoria da democracia participativa: análise à luz do princípio da soberania popular. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 87, p. 25-34, out./nov., 2007. Disponível em <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/280>>. Acesso em 21/07/2023.

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento/CLAD. Uma Nova Gestão Pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, ano 50, número 1, 1998.

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento/CLAD. Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012

Dalla Verde, Aleksandra Katia. A titularidade exercida pelo poder executivo sobre a gestão das finanças públicas e o desequilíbrio causado no quadro da separação de poderes. Faculdade de Direito, São Paulo, 2009. Disponível em <<https://doi.org/10.11606/D.2.2009.tde-14102010-162305>>. Acesso em 01/02/2024.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. "Nova gestão pública" (NGP): a teoria de administração pública do estado ultraliberal. In. **ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFSC**, 13, Florianópolis. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 1-27.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. O déficit democrático da reforma ultraliberal do Estado brasileiro. In: **Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública**, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. *Anais...*Ciudad de Guatemala: Clad, 2006. p. 1-25.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.

DORE, Rosemary e SOUZA, Herbert Glauco de. GRAMSCI NUNCA MENCIONOU O CONCEITO DE CONTRA-HEGEMONIA. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 25, n. 3, jul./set. 2018. Disponível em <<https://doi.org/10.18764/2178-2229.v25n3p243-260>>. Acesso em 21/07/2023.

FAGANELLO, C. P.; DASSO JÚNIOR, A. Érico. História contemporânea da administração pública brasileira contada pelas reformas administrativas de caráter gerencial: um balanço dos últimos 25 anos . **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. I.], v. 9, n. 2, p. 196-217, 2022. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v9i2p196-217. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/195736>. Acesso em: 20 jan. 2024.

FAGANELLO, Cláucia Piccoli. Balanço do Gerencialismo: Análise da Influência do Modelo de Administração Pública Gerencial no Período de 1995 a 2017 no Brasil. **Dissertação (Mestrado em Sociologia)** - Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/178165>. Acesso em: 20 jan. 2024

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo de Porto Alegre : gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza. **Cidades - comunidades e territórios**. Lisboa, Portugal. N. 18 (2009), p. 41-57. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/187647>>. Acesso em 13/06/2023.

FEDOZZI, Luciano. "Inovações Democráticas na Gestão Pública: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)". **Oficina do CES**. Coimbra, Portugal. N. 118 (jun. 1998), p. 1-[33]. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/178373>>. Acesso em 13/06/2023.

FONSECA, Igor F. Escala e institucionalização da participação: Os limites da Literatura sobre teorias da democracia no século XX. In FONSECA, Igor F. **Participação como Método De Governo**. Brasília: IPEA, 2019. p.19 - p.59.



FRANCO, Bruno Brettas. "Orçamento participativo: uma análise do que vem sendo publicado no Brasil". **ORG & DEMO**, Marília, v. 19, n. 2, p. 35-48, Jul./Dez., 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.36311/1519-0110.2018.v19n2.04.p35>>. Acesso em 08/06/2023.

FRASSON, Adalberto Luiz. O GOVERNO NEOLIBERAL DE MARCHEZAN EM PORTO ALEGRE Estado Mínimo para o Povo e para a Cidade. Porto Alegre, 2018. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/185079>>. Acesso em 19 jan 2024.

FREITAS, Ana Lúcia Souza de. PROJETO CONSTITUINTE ESCOLAR: UM LEGADO DA EXPERIÊNCIA DA ESCOLA CIDADÃ EM PORTO ALEGRE/RS. **Crítica Educativa** (Sorocaba/SP), v. 6, 2020, p. 01-20, 30 dez. 2020. Disponível em <<https://www.criticaeducativa.ufscar.br/index.php/criticaeducativa/article/view/487>>. Acesso em 18 jan 2024.

Fruet, Frederico de Lemos. A influência do gerencialismo na administração pública municipal de Porto Alegre: governador Nelson Marchezan Jr. Porto Alegre, 2020. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/225411>>; Acesso em 18 jan. 2024.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: **Atlas**, 6. ed., 2008. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-d-e-pesquisa-social.pdf>>. Acesso em 17/08/2023.

GOMES, Luis Eduardo. Bacias operacionais: o sistema que já foi premiado precisa ser revisto? Disponível em: <<https://fimdalinha.sul21.com.br/bacias-operacionais-o-sistema-que-ja-foi-premiado-precisa-ser-revisto/>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, 46(2):140-151, maio/agosto 2010. Disponível em <<https://doi.org/10.4013/478>>. Acesso em 23/07/2023.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, 100: 83-118, 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>>. Acesso em 23/07/2023.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias - **Revista do Serviço Público** – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008

MINTO, Lalo Watanabe. Verbetes Estado Mínimo. Glossário História Sociedade e Educação no Brasil. Disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_estado\\_minimo.htm](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_estado_minimo.htm). Acesso em 20 jan. 2024.

Os Prefeitos de Porto Alegre [livro eletrônico] : a história dos mandatários da capital gaúcha / organização Matinal Jornalismo, Fronteira – Agência de Jornalismo ; coordenação Luís Augusto Fischer. -- 1. ed. -- Porto Alegre : Matinal Jornalismo : Fronteira – Agência de Jornalismo, 2021. PDF

PAZ, Walmaro. Orçamento participativo saiu das mãos da comunidade, diz ex-prefeito de Porto Alegre Raul Pont. Brasil de Fato, 2022. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2022/03/29/orcamento-participativo-saiu-das-maos-da-comunidade-diz-ex-prefeito-de-porto-alegre-raul-pont>>. Acesso em 14/06/2023.

PAZ, Walmaro. Aos 250 anos, Porto Alegre volta atrás e dispensa a participação popular. Brasil de Fato, 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/03/12/aos-250-anos-porto-alegre-volta-atras-e-dispensa-a-participacao-popular>>. Acesso em: 13 jan. 2024

PAZ, Walmaro. Tarso Genro afirma que criação do OP Eletrônico é uma forma de mascarar a participação popular. Brasil de Fato, 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/03/19/tarso-genro-afirma-que-criacao-do-op-eletronico-e-uma-forma-de-mascarar-a-participacao-popular>>. Acesso em: 13 jan. 2024

PERES, Ursula Dias. DIFICULDADES INSTITUCIONAIS E ECONÔMICAS PARA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Caderno CRH**, 33, e020007. Disponível em <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>>. Acesso em 25/07/2023

Plano de Governo Cidade Melhor, Futuro Melhor. Prefeito José Fogaça. Vice Prefeito José Fortunati. Coligação PMDB-PDT-PTB-PSDC. Eleições 2008.

Plano de Governo Porto Alegre mais, melhor, para todos. Prefeito José Fortunati. Vice Prefeito Sebastião de Araújo Melo. Coligação Por amor a Porto Alegre. Eleições 2012.

Programa de Governo Nossa Cidade quer Mudança. Prefeito Nelson Marchezan Jr. PSDB/Porto Alegre. Eleições 2016.

Plano de Governo Estamos Juntos Porto Alegre. Prefeito Sebastião Melo. Vice Prefeito Ricardo Gomes. Coligação Cidadania – DEM – Democracia Cristã - MDB – SD – PRTB - PTC. Eleições 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano e FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5632695/mod\\_folder/content/0/Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5632695/mod_folder/content/0/Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf)>. Acesso em 17/08/2023.

Regimentos Interno do Conselho do Orçamento Participativo 1994 - 2023. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponibilizado através do Portal e-SIC.

RUPPENTHAL, Francieli Renata. De protagonista a coadjuvante: Um olhar antropológico sobre o OP de Porto Alegre. 2010. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/29117>>. Acesso em 20 jan. 2024.

SÁNCHEZ, Isabel Maria Garcia. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64 Secretaría General de Presupuestos y Gastos, 2007, Instituto de Estudios Fiscales.

SANTOS, Rael Bispo. A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CAPTURA CRÍTICA: direito, política, atualidade. Florianópolis, v. 8, n. 1, 2019

Sessão Ordinária - 31 de maio de 1989.htm. Disponível em: <[https://www.camarapoa.rs.gov.br/site/anais\\_sesoes\\_plenarias\\_antigas/1989/05/31/051a%20SO%20-%2031maio1989.htm](https://www.camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/1989/05/31/051a%20SO%20-%2031maio1989.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2024.

SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 399-421, jan/abr 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>. Acesso em 19 jan. 2024.

SUPTITZ, B. Atlas Mundial vê extinção do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Jornal do Comércio**. Disponível em: <[https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/colunas/pensar\\_a\\_cidade/2021/12/824553-atlas-mundial-ve-extincao-do-op-em-porto-alegre.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2021/12/824553-atlas-mundial-ve-extincao-do-op-em-porto-alegre.html)>. Acesso em: 20 jan. 2022.

TARTARUGA, Iván Gerardo Peyré . O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE - LUGAR E TERRITÓRIO DO CIDADÃO? [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/106338>. Acesso em 19 de jan. 2024.

UEDA, Eduardo G. Apontamentos para uma teoria participativa da democracia. **Congresso Internacional FoMerco**, Bahia, 2017. Disponível em <[http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1505959533\\_ARQUIVO\\_Apontamentosparaumateoriaparticipativadademocracia\(1\).pdf](http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1505959533_ARQUIVO_Apontamentosparaumateoriaparticipativadademocracia(1).pdf)>. Acesso em 22/07/2023.

VARGAS, B. Suspensão das assembleias coloca em xeque Orçamento Participativo de Porto Alegre. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/04/suspensao-das-assembleias-coloca-em-xeque-orcamento-participativo-de-porto-alegre-9762659.html>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

Vélez, Sergio Alberto Chica; e ORTIZ, Cristian Andrés Salazar. Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *admin.desarro.* 2016;46 (1): 100-125.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil - **Caderno EBAPE.BR**, v. 14, nº 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.

VITULLO, Gabriel e SCAVO, Davide. O liberalismo e a definição bobbiana de democracia: elementos para uma análise crítica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 13. Brasília, janeiro - abril de 2014, pp. 89-105. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0103-33522014000100004>> Acesso em 20/07/2023.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, no 1, Junho, 2008, p.65-95.