

GIOVANNI JOSÉ CAIXETA

REDESENHANDO O ESTADO NO ÂMBITO MUNICIPAL: PRINCIPAIS
CONTRIBUIÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE

F.J.P. - BIBLIOTECA



90018912

NUMERO DE REGISTRO DE BIBLIOTECA

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Escola de Governo

Dezembro/2000

336.12(815.11)
C138r

1
336.12/815.11
C 1382

GIOVANNI JOSÉ CAIXETA

**REDESENHANDO O ESTADO NO ÂMBITO MUNICIPAL: PRINCIPAIS
CONTRIBUIÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão em Políticas Sociais

Orientadora: Prof.^a Mercês Somarriba

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Escola de Governo

Dezembro/2000

BIBLIOTECA
18912
Data 08/03/2021

Substituição

A Sebastião e Iza, meus pais,
exemplos de dedicação e amor.

À Maria de Lourdes, com carinho.

A Thiago, Victor e André, com
esperança no futuro.

AGRADECIMENTOS

Inúmeros foram aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a conclusão deste curso de mestrado. A todos, gostaria de expressar minha mais sincera gratidão.

Primeiramente, à Fundação João Pinheiro e à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, cujo apoio foi fundamental para o êxito desta empreitada.

Aos professores, pelo esforço no sentido de oferecer o melhor de seus conhecimentos e experiência de vida. Especialmente ao saudoso professor Olavo Brasil, pelo carinho, dedicação e compromisso, o meu mais profundo reconhecimento.

Aos colegas de Mestrado, estes que se tornaram companheiros de jornada e grandes incentivadores nos momentos de dificuldade e desânimo.

À professora Mercês, pela orientação precisa e imprescindível para que este trabalho alcançasse seus objetivos.

À coordenação do mestrado, pela dedicação e esforço na condução do programa.

Aos colegas da Fundação João Pinheiro, pelo incentivo e apoio, com especial destaque para a equipe da Biblioteca, pela amizade, disponibilidade e dedicação com que me atenderam.

Aos servidores da Prefeitura de Belo Horizonte, que, com disponibilidade, permitiram o acesso a informações, documentos e publicações, e emitiram suas impressões, de grande importância para a realização deste estudo.

Ao Roberto, Herminho, Helena, Afonso e tantos amigos que, de alguma, forma, mesmo sem perceberem, ajudaram a enriquecer este trabalho.

À minha família que suportou minha ansiedade, falta de paciência e ausência durante o período de realização do Mestrado, e ainda incentivou-me, acreditando que o objetivo proposto seria alcançado.

De forma especial à minha esposa, Maria de Lourdes, que partilhou comigo de forma tão intensa cada momento deste exigente período de vida. Quanta paciência, amor, carinho, dedicação! A ela, todo meu amor e profunda gratidão.

SUMÁRIO

Resumo.....	5
Capítulo 1 Introdução.....	6
Capítulo 2 O Estado numa nova conjuntura.....	11
2.1 Transformações atuais e seus reflexos no Estado.....	11
2.2 O Estado mínimo e o Estado reformável.....	18
2.3 Um Estado responsivo	20
Capítulo 3 Orçamento Público e Participação Popular.....	29
3.1 O Orçamento Público e sua prática no Brasil.....	29
3.2 Participação Popular na elaboração orçamentária.....	36
Capítulo 4 O processo de descentralização governamental.....	54
4.1 A descentralização no contexto político-institucional.....	54
4.2 O significado de descentralização no contexto governamental.....	59
4.3 Princípios norteadores do processo descentralizador.....	65
4.4 Descentralização intramunicipal: as Administrações Regionais.....	67
Capítulo 5 Orçamento Participativo e Descentralização Administrativa em Belo Horizonte.....	76
5.1 O Orçamento Participativo em Belo Horizonte.....	76
5.2 Descentralização Administrativa em Belo Horizonte: As Administrações Regionais.....	102
5.3 O Orçamento Participativo diante de um governo de composição: algumas considerações.....	110
Capítulo 6 Considerações Finais.....	115
Referências Bibliográficas.....	119
Anexos.....	130
Anexos 1 Dispositivos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte-MG que expressam os princípios da participação e da descentralização.....	131
Anexo 2 Justificativa do cálculo da votação final no fórum regional do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.....	134

RESUMO

A sociedade, frente a um mundo em constante transformação, marcado por novidades tecnológicas e por fatos que produzem impactos importantes nos processos econômicos, políticos e sociais, exige um Estado redesenhado, com novo perfil, apto a enfrentar desafios e a lidar com situações inéditas, com rápidas e profundas mudanças estruturais, descentralizado e mais permeável à sua participação e controle.

Nesse sentido, inúmeras experiências têm sido propostas e implementadas. O Orçamento Participativo é uma dessas propostas inovadoras de gestão pública experimentada no Brasil e fundada num modelo de Estado que caminha nessa direção.

A partir de estudos realizados sobre este tema, levantamentos, análises e interpretação de instrumentos normativos, pesquisa documental e algumas entrevistas, procurou-se estudar as principais contribuições do Orçamento Participativo para o redesenho do Estado no âmbito municipal, tomando como referência o caso de Belo Horizonte.

Esta pesquisa revela a significativa contribuição dessa experiência concreta no município para o estabelecimento de um padrão democrático e transparente no relacionamento Estado – sociedade civil no nível local, para a modernização e o aprimoramento das agências públicas e para a revalorização do processo de planejamento governamental neste seu âmbito. Aponta, também, a importância do Orçamento Participativo para o incremento da responsabilidade fiscal e sua contribuição enquanto instrumento para uma maior racionalidade do processo alocativo dos recursos públicos. Destaca, por fim, a relevância da existência de estruturas administrativas descentralizadas que permitam ampliar a proximidade da administração pública com a comunidade e oferecer um maior controle público sobre as ações do governo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo - Descentralização - Reforma do Estado - Governo Municipal.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Vertiginosas transformações, de toda ordem, marcam o cenário mundial, com reflexos importantes na sociedade e, em particular, no modelo de Estado, que, em crise, vê o seu papel questionado. É, por essa razão, pressionado a tornar-se mais eficiente e capaz de dar respostas adequadas a situações inéditas, diversificadas e complexas. Um quadro de profundas mudanças políticas, econômicas e tecnológicas, e de intensa desigualdade e exclusão social, em especial nos países de economia periférica, vem exigindo do Estado o revigoramento e/ou mudanças em suas estruturas institucionais, no sentido de dotá-lo de condições para desempenhar importantes funções em benefício da sociedade.

Dois temas relevantes destacam-se na agenda de discussão sobre o Estado e seu papel enquanto agente estratégico: descentralização; e participação da sociedade.

As discussões sobre descentralização, de forma mais ampla, assentam-se basicamente em duas propostas distintas. A primeira propõe uma ação no sentido de reduzir o tamanho do Estado, transferindo responsabilidades públicas para o setor privado, sob o argumento de torná-lo mais eficiente na gestão de políticas sociais compensatórias, e permitindo-lhe reduzir desigualdades. Noutra direção, propõe-se uma ação a partir da transferência de competências e de poder decisório sobre as políticas sociais para esferas locais de governo, mais próximas do cidadão. Argumenta-se que tal proximidade permite um atendimento mais adequado ao cidadão e facilita sua participação nas decisões governamentais, proporcionando melhor controle público das ações desenvolvidas pelo governo.

Ao mesmo tempo, no âmbito da esfera local, notadamente nos municípios que apresentam realidade político-administrativa de maior complexidade, constata-se também um processo de descentralização administrativa, realizado através de administrações regionais.

O próprio conceito, o processo em si e as discussões sobre descentralização são, porém, complexos, envolvendo aspectos variados, complementares e, por vezes, interdependentes, merecendo maior aprofundamento.

Quanto à participação da sociedade, o próprio fortalecimento das instituições públicas estatais inicia-se pela aproximação desta com o governo, e pela redução do hiato existente entre esses dois atores. É necessário, portanto, dar voz ao cidadão, inserindo-o na própria formulação de políticas públicas.

A sociedade está a exigir um Estado com um novo perfil: aberto à participação dos cidadãos, transparente em suas ações, descentralizado, inovador, eficiente e, ao mesmo tempo, capaz de dar respostas adequadas a um ambiente em que a inovação e a incerteza exigem agilidade, flexibilidade e adaptação constante.

No Brasil, do nível municipal emergiu uma proposta inovadora de gestão pública local da cidade, reconhecida inclusive internacionalmente, que envolve a participação efetiva da comunidade de forma deliberativa nas decisões públicas, implicando a descentralização do poder decisório e exigindo, ao mesmo tempo, a descentralização das estruturas administrativas. Trata-se do Orçamento Participativo (OP), cuja experiência mais emblemática é a de Porto Alegre-RS, implementada a partir de 1989, também desenvolvida em outros municípios, como Santos, Santo André, Ipatinga, Betim e Belo Horizonte.

Essa experiência participativa representa a quebra de obstáculos burocráticos que separam, no nível local, Estado e município, a partir de um processo de recomposição das atribuições e funções do Estado neste nível, realizado em novas bases, que envolvem: participação ativa da sociedade civil, descentralização do poder, atribuição de real poder decisório ao cidadão, exigência de maior transparência nos atos de gestão, maior controle público, necessidade de modernização da administração pública local e distinção clara entre o público e o privado.

Permitindo que a política torne-se dimensão permanente na vida da população, o OP rompe também o ritualismo da democracia formal, manifestado através do voto em eleições realizadas a cada quatro anos. Dessa forma, o OP contribui para revigorar a democracia local. Inclusive, fortalece o Poder Legislativo, que se vê compelido a aproximar-se da comunidade para um debate público transparente sobre as ações governamentais inseridas no orçamento público. A Câmara Municipal, instituição representativa local, de fundamental importância num sistema democrático, pode encontrar no OP um instrumento importante para tornar-se mais arejada e aberta ao cidadão e aos movimentos organizados da sociedade civil e para revelar de forma mais nítida o processo de aprovação da alocação dos recursos públicos no orçamento municipal, evitando-se, inclusive, tradicionais práticas clientelistas e patrimonialistas, e o desvirtuamento deste instrumento executante do planejamento governamental.

O OP insere-se ainda no processo de planejamento governamental, realizado de forma participativa, contribuindo para resgatá-lo enquanto instrumento essencial para a gestão pública local. Essa experiência apresenta potencial singular para o processo de modernização da administração pública municipal e para o aprofundamento da preconizada descentralização da ação estatal, neste âmbito.

Em Belo Horizonte, a experiência do OP foi implementada a partir do início da década de 90. De caráter deliberativo, remetendo para a população, em fóruns específicos, a decisão sobre obras e exigindo uma estrutura administrativa descentralizada que aproximasse mais administração e município, com o fito, num primeiro momento, de mobilizar a população em torno dessa inovação, o OP evoluiu no município no transcorrer da década.

O presente trabalho pretende estudar o caso do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, tendo por objetivo apontar seus impactos na administração municipal enquanto proposta inovadora de gestão pública fundada num modelo de Estado que busca a participação da comunidade e a descentralização governamental, e que valoriza o planejamento, num contexto de mudanças e incertezas que perpassa o mundo e marca de forma profunda e significativa a sociedade, orientando-se pelas seguintes hipóteses:

a) O OP contribui, em Belo Horizonte, de forma relevante para a modernização das agências públicas municipais e para uma maior racionalidade no processo de alocação dos recursos públicos.

b) A partir da sua implantação em Belo Horizonte, o controle público sobre as ações do governo foi de fato ampliado para além das formas clássicas e burocratizadas de controle realizadas através de auditorias internas e aquelas promovidas pelos tribunais de contas.

c) É efetiva e relevante a contribuição do OP para a valorização e o resgate da cultura e da verdadeira concepção de planejamento governamental no município.

d) Esta experiência contribui decisivamente para o aprofundamento do processo de descentralização administrativa no município, através das Administrações Regionais, e para o seu fortalecimento.

e) O OP contribui para a garantia do cumprimento das dotações orçamentárias originalmente estabelecidas no Orçamento-Programa do município, valorizando-o.

Este estudo foi estruturado em seis capítulos. A introdução constitui o capítulo 1. O capítulo 2, considerando os estudos de CASTELLS (1998), DREIFUSS (1996), EISENBERG (1999), SALOMON (1998), HIST & THOMPSON (1998), SANTOS (1998) e outros, apresenta o cenário mundial na atualidade, tomando fatos relevantes que vêm marcando esta realidade e seus reflexos sobre o Estado moderno. Destacam-se, brevemente, os modelos de Estado propostos diante do contexto explicitado. Ainda neste capítulo são discutidos os traços básicos propostos por KLIKSBURG (1997) para a construção de um Estado, que ele denomina "inteligente", essenciais ao seu "redesenho" e à sua modernização.

O capítulo 3 busca explicitar as especificidades, as características e as práticas do orçamento público no Brasil, discutindo a experiência municipal de participação popular na elaboração orçamentária a partir do OP. Autores como PISCITELLI (1988), ANGELICO (1989), SANCHES (1997), AFFONSO (1997), NORONHA (1997), DOWBOR (1998), SOARES (1997), RIBEIRO & SIMON (1993), PIRES (1999), NAVARRO (1999), AZEVEDO & AVRITZER (1994), FORTUNA (1992), SOMARRIBA & DULCI (1997), RESTON & ROCHA (1985), DANIEL (1999) e PINHO & SANTANA (1998), dentre outros, foram aproveitados neste capítulo.

Considerando-se a necessidade de o OP contar com estruturas descentralizadas, o capítulo 4 discute o contexto mais amplo relacionado ao debate em torno dos processos de descentralização enquanto opção de mudança estrutural da gestão pública e procura apurar o significado do termo *descentralização*, discutindo as formas, os graus, os limites e os condicionantes básicos dos processos de descentralização no contexto governamental. Explicita-se também a singularidade do processo de descentralização no Brasil, considerando-o a partir do ideário democrático do final da década de 80, como um movimento em busca de maior democratização. Esse

ideário, valorizando o município enquanto esfera de governo mais próxima e sensível ao cidadão, leva em consideração também a descentralização intramunicipal a partir de instâncias como as Administrações Regionais, unidades importantes para a estratégia do OP em Belo Horizonte. Fundamentaram o capítulo, dentre outros, os estudos de JUNQUEIRA et al. (1998), MENDES (1998), ARRETCHE (1996), LOBO (1990), VAZ (1995), FISCHER (1987) e NEVES(1987).

O capítulo 5 detém-se nos processos concretos de Orçamento Participativo (OP) e de descentralização administrativa, através das Administrações Regionais, debruçando-se sobre a experiência de Belo Horizonte. Explicitam-se, primeiramente, a evolução do OP no município, as estratégias para sua implantação, sua estrutura de funcionamento, características básicas e inovações que introduz na gestão pública local, seus impactos e reflexos na administração do município e na máquina pública, bem como suas exigências e dificuldades. A seguir, considerando-se ser necessário ao processo de implantação e desenvolvimento do OP na cidade a existência de uma estrutura administrativa descentralizada, resgata-se o processo de implantação e evolução das Administrações Regionais no município antes e após a implantação do OP, considerando os impactos dessa experiência nestas instâncias. O capítulo é finalizado com algumas considerações relacionadas ao OP e às Administrações Regionais durante a gestão do prefeito Célio de Castro, caracterizada pela heterogeneidade partidária de sua base de sustentação e, conseqüentemente, de projetos políticos. O desenvolvimento deste capítulo assenta-se:

a) No levantamento, na análise e na interpretação de instrumentos normativos (leis, decretos, portarias e normas internas) que tratam ou contenham dispositivos relacionados ao Orçamento Participativo, às Administrações Regionais (AR) e às reformas ou mudanças na estrutura organizacional ou em procedimentos adotados pelo governo municipal que de alguma forma afetam ou afetaram o OP e as Administrações Regionais. Esse levantamento cobre o período de 1975 (ano de criação no município das AR) até 2000.

b) Na análise e interpretação de relatórios e outros documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, de documento sobre o desempenho das administrações regionais, elaborado em 1996 pelos administradores regionais, e de diversas publicações editadas pela própria Prefeitura, nas quais são registradas informações, esclarecimentos, opiniões e análises sobre os temas abordados, notadamente sobre o OP.

c) No estudo *Orçamento Participativo: descentralização e democratização do poder local*, realizado por SOMARRIBA (2000).

d) Na análise do trabalho de SILBERSCHNEIDER (1998) apresentado no "III Congresso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administracion pública", em Madri (Espanha), que trata da experiência do OP em Belo Horizonte.

e) Em entrevistas não estruturadas realizadas com o objetivo de obter esclarecimentos sobre pontos obscuros ou não registrados em documentos. Embora em número muito limitado, destaca-se a relevância dessas entrevistas, considerando o conhecimento dos entrevistados sobre aspectos que careciam de melhor explicitação.

Durante o processo de coleta de material para a pesquisa documental foram também registradas impressões e sentimentos de servidores da Prefeitura sobre o OP.

Nas Considerações Finais, são reavaliadas as hipóteses orientadoras do estudo frente ao conjunto de informações e análises apresentadas ao longo do trabalho.

CAPÍTULO 2

O ESTADO NUMA NOVA CONJUNTURA

2.1 Transformações atuais e seus reflexos no Estado

A partir da década de 70, profundas transformações políticas, econômicas e tecnológicas atingiram o mundo, com reflexos importantes no modelo do Estado. Entre os fatos que marcam a realidade mundial na atualidade, influenciando as relações econômicas, sociais e políticas, destacam-se a globalização, a recente revolução tecnológica, a crise do Estado intervencionista nos países centrais e do Estado desenvolvimentista nos países "em desenvolvimento", bem como mudanças importantes na geopolítica mundial, em consequência a crise do socialismo.

A **globalização**, que se refere a um processo de integração de mercados, nos setores de comunicação, transportes, economia, finanças ou de negócios, é caracterizada por CASTELLS (1998:2) como um

"(...) processo segun el cual las actividades decisivas en ambito de accion determinado (la economia, los medios de comunicacion, la tecnologia, la gestion del medio ambiente, el crimen organizado) funcionan como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta. Se trata de un processo historicamente nuevo (distinto dela internacionalizacion y de la existencia de una economia mundial) porque solo en la última década se ha constituido un sistema tecnológico (telecomunicações, sistemas de informacion interativos, transporte de alta velocidad en un ambito mundial para personas y mercancias) que hace posible dicha globalizacion".

BAUMANN (1996:36) observa que "a globalização implica perda de diversos atributos de soberania econômica e política por parte de um número crescente de países, aí incluídos tanto as economias em desenvolvimento", quanto países desenvolvidos. Dessa forma, continua o autor, "a agenda de políticas nacionais passa a ser sobredeterminada por condicionantes externos", incluindo, em relação às políticas econômicas, "forçosamente temas supranacionais". Nesta realidade, "as políticas econômicas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelam efetivas" (PEREIRA, L., 1997:11). Assim, os Estados nacionais vêem-se cada vez mais afetados pelos eventos globais e por acordos internacionais, com efeitos desiguais sobre os vários países do mundo.

Torna-se necessário observar, portanto, que as mudanças econômicas, fruto da globalização, que prometem "cooperação internacional" e ampliação do mercado, têm sido acompanhadas pela ampliação de barreiras protecionistas e, mesmo, "guerras econômicas".

O próprio BANCO MUNDIAL (1997:12) afirma que "a globalização ainda não é realmente global", considerando-se que "aproximadamente metade das

populações dos países em desenvolvimento ficou à margem do propalado crescimento de volume do comércio internacional e dos fluxos de capital, a partir dos anos 80".

Neste contexto, o tipo de crescimento econômico produzido ocorre junto com o decréscimo dos empregos e com o negligenciamento dos aspectos sociais, cenário em que "inúmeras democracias, novas e antigas, de países em desenvolvimento correm sérios perigos com dificuldades econômicas" (KLIKSBURG, 1994:8).

Neste sistema econômico articulado globalmente, no entanto, conforme CASTELLS (1998:5), o Estado não perde sua importância enquanto agente indutor de desenvolvimento, porém, "su papel essencial consiste en recibir y procesar las señales del sistema global interconectado y adecuarlo a las posibilidades del país (...)" .

Segundo este estudioso, no contexto de economias nacionais globalmente interdependentes, em que se revela a incapacidade do Estado para decidir por si só,

"(...) no se deduce que el Estado es impotente. Existe una amplia gama de intervenciones posibles del Estado en los flujos económicos. Lo que no puede hacer es negarlos, tratar de hacer como si la política económica pudiera encerrarse en el marco nacional. El Estado pierde soberanía, pero no capacidad de acción" (CASTELLS, 1998:7).

A "revolução tecnológica" recente, notadamente nos campos da eletrônica e microeletrônica, com reflexos diretos e importantes nas telecomunicações e transportes, e também fator propulsor do processo de globalização, constitui-se em outro fato marcante no cenário mundial atual.

Conforme lembra DREIFUSS (1996:17), "vivemos tempos e espaços cotidianamente marcados pela simultaneidade das irrupções científicas e eclosões tecnológicas, concomitantes e interativas, em todos os campos do conhecimento da atividade da existência humana". Continua o autor:

"(...) na era da revolução digital (diferente de outra), as descobertas científicas contemporâneas são rapidissimamente traduzidas em inovações tecnológicas e aplicações multissetoriais, reciprocamente potencializadoras, e de repercussão global. E não só: os mais diversos produtos, fatos, eventos e ações ganham imediata ressonância societária e institucional de alcance planetário" (DREIFUSS, 1996:18).

Os avanços tecnológicos, portanto, que proporcionam uma verdadeira revolução na comunicação, especialmente na telecomunicação e na teleinformática, vêm afetando significativamente a iniciativa privada, os governos e o comportamento dos indivíduos. Observam AZAIS et al. (1997:97) que "a moderna economia contemporânea baseia-se na expansão das redes de comunicação e na articulação global de informações". Com as novas tecnologias de informações, tornou-se possível o

privadas que imprimem regras e hierarquias bastante similares àquelas que estruturam a complexidade da vida urbana no mundo contemporâneo".

Reconhece o autor dois aspectos relevantes decorrentes da comunicação eletrônica:

a) a expansão para além das "unidades políticas territorialmente definidas pela organização do Estado moderno (...) das redes de interação social", aprofundando-se sua internacionalização;

b) a "prolífica tematização dos debates públicos na lista de discussão da rede", que "parece simular a organização dos espaços públicos urbanos", mantendo-se um certo grau de independência em relação às mediações impostas pelos meios de comunicação de massa, considerando-se os mecanismos de debate implantados pela internet.

Ressalta também este autor a possibilidade de significativa ampliação do acesso à informação governamental proporcionada por esta tecnologia.

Através da Internet, salienta, as

"(...) administrações públicas podem fazer com que a informação sobre suas atividades e decisões tomadas cheguem de maneira mais ágil ao conhecimento tanto dos meios de comunicação de massa responsáveis pela divulgação em larga escala desta informação, quanto dos cidadãos com acesso à rede" (EISENBERG, 1999:10).

Exemplos, dentre outros, são: a possibilidade de acompanhar a pauta e as decisões do Legislativo; a facilidade para o esclarecimento de dúvidas relativas à legislação vigente; informações sobre procedimentos burocráticos; acompanhamento de obras realizadas pelo poder públicos; e acesso a informações sobre a execução do orçamento público e à prestação de contas governamental.

Lembra EISENBERG (1999:11) que, no âmbito dos serviços governamentais, "a internet permite uma significativa desburocratização da relação dos poderes públicos com os cidadãos (...)", e enfatiza que, do ponto de vista da informação e dos serviços públicos, a internet pode contribuir para a democratização do Estado nos três níveis de governo – nacional, estadual e municipal –, destacando o âmbito municipal como aquele em que o potencial desta tecnologia "torna-se mais evidente". Considera que o "Estado afeta a vida cotidiana do cidadão fundamentalmente através dos seus níveis locais de organização".

Os demais sistemas de comunicação de massas, a exemplo da televisão, geradores de mensagens, imagens e informações, entraram no processo de globalização, adaptando-se à pluralidade de audiências, mercados e mudanças de gosto,

caracterizando-se também em seu conjunto pela crescente capacidade de escapar do controle do Estado (CASTELLS, 1998).

Mesmo regimes autoritários que exerciam com sucesso o controle de suas redes de comunicação mostraram-se, a partir desta nova realidade, incapazes de regular o fluxo de informações proporcionado pelas novas tecnologias.

Ressaltam HIST & THOMPSON (1998:278) que

"(...) as novas tecnologias de comunicação e informação tiraram do Estado a exclusividade de controlar seu território, reduzindo sua capacidade de controle e de homogenização. Sabe-se que as comunicações digitalizadas (...) tornaram praticamente impossível para o Estado a licença e o controle dos meios de comunicação, enfraquecendo não só as ditaduras ideológicas, mas também todas as tentativas de preservar a homogeneidade cultural pela força do Estado".

A crise do Estado do bem-estar social, que buscava, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico e garantir direitos sociais, é outro fato de fundamental importância no contexto atual. Este modelo de Estado ganhou força a partir da Grande Depressão e de seus conseqüentes efeitos para a economia mundial na década de 30. O Estado, a partir de então, ampliou o seu papel, passando a intervir na administração de ciclos econômicos, com vistas a eliminar a instabilidade do sistema capitalista e promover a estabilidade do investimento privado. Torna-se o promotor do bem-estar social, passando a produzir bens e serviços sociais, visando proporcionar aos cidadãos padrões mínimos de vida.

A participação do Estado na economia capitalista cresceu significativamente à medida que passou a implementar uma política de constante expansão da despesa pública. A partir de meados da década de 70, com a queda da atividade econômica, afetada por problemas estruturais (1971: crise do sistema monetário internacional; 1974: crise energética, problemas de reestruturação industrial e mudanças na divisão internacional do trabalho), o Estado Intervencionista é abalado e passa a receber críticas. Conforme apontam BOBBIO, et al. (1997,v.2:973), "a falta de solução para estes problemas estruturais, a rigidez crescente da despesa pública e as dificuldades de administração da moeda tornaram, enfim, difícil a própria política de estabilização da conjuntura a que deveria estar orientada, segundo Keynes³, tanto a política fiscal

³ Conforme observam BOBBIO et al. (1997,v.2:972), John Maynard Keynes, pensador economista de maior influência no século XX, propõe como forma de reagir às tendências depressivas a redução das taxas de juros, considerando que um aumento destas tende a reduzir a procura efetiva de bens e serviços, com conseqüente redução no nível de emprego, e a intervenção do Estado, com o objetivo de "garantir um volume de demanda global que permita o emprego de todos os recursos de trabalho disponíveis". Segundo a teoria keynesiana, as intervenções do Estado "podem consistir em medidas fiscais: redução de impostos que aumentam a renda disponível e determinam, em conseqüência, um aumento pelo menos no consumo, ou aumento da despesa pública, que se une ao consumo e aos investimentos privados na configuração de demanda global" (BOBBIO et al., 1997 v.2:972).

como a monetária".

Neste contexto, salienta HELD (1987:202), o "Estado do bem-estar começou a perder seus atrativos e a ser atacado tanto pela esquerda (por ter feito poucas, ou não ter feito, incursões reais no mundo dos privilegiados e poderosos) e pela direita (por ser muito dispensioso e uma ameaça à liberdade individual)". SALOMON (1998:8) expressa da seguinte forma a crise do Estado do bem-estar social:

"O reduzido ritmo de crescimento econômico global dos anos 70 ajudou a impulsionar a crença de que o gasto social, que havia crescido substancialmente nas décadas anteriores, estava tomando o lugar do investimento privado. Essa convicção converge com aquela de que um governo sobrecarregado e superburocratizado não seria capaz de realizar as amplas e diversificadas tarefas sociais que lhe estavam sendo designadas. Além disso, a política do Welfare State gerou pressões para expandir os serviços governamentais, com seus gastos superando a disposição dos contribuintes em pagar por tais serviços. Mais do que simplesmente proteger os cidadãos dos riscos, o Welfare estava, na opinião de vários políticos e analistas, reprimindo a iniciativa, absolvendo as pessoas das responsabilidades individuais e estimulando a dependência da população em relação ao Estado."

O Estado capitalista, mergulhado numa crise financeira e fiscal, encontra enormes dificuldades para manter ou criar as condições que tornem possível uma lucrativa acumulação do capital e, ao mesmo tempo, a harmonia social.

Quanto aos países em desenvolvimento, é necessário ressaltar a "**crise de desenvolvimento**", ocasionada pelo choque do petróleo dos anos 70 e pela recessão do início da década de 80. Esses fatos, enfatiza SALOMON (1998:8), "mudaram radicalmente as perspectivas" para estes países, conduzindo a uma situação em que uma em cada cinco pessoas no mundo vive atualmente em condições de pobreza absoluta. Tal situação estimulou "o repensar dos requisitos para o progresso econômico", o que resultou em estratégias como a auto-ajuda ou o desenvolvimento participativo (com o engajamento das classes populares), bem como num "crescente consenso a respeito das limitações do Estado como agente de desenvolvimento e das vantagens do envolvimento das instituições do terceiro setor⁴ para superar essa deficiência" (SALOMON, 1998:8).

⁴ O terceiro setor refere-se à esfera do sistema econômico-social, que engloba organizações sem fins lucrativos, instituídas por agentes privados, que visam ao interesse público. Seu universo, conforme MEREGE (1997:24), engloba as organizações não-governamentais, os institutos, as fundações, as entidades de classe, as associações profissionais, os movimentos sociais, as entidades de defesa dos direitos, as organizações ambientalistas, as entidades assistenciais, as associações de bairro, as instituições religiosas de assistência e demais organizações que atuam nas "mais diversas áreas sociais e de defesa dos direitos dos cidadãos".

O processo de **transformação na geopolítica mundial**, de grande magnitude, profundidade e rapidez, constitui também, no cenário atual, fato de expressiva relevância. Destacam-se a crise do socialismo e o desaparecimento de um dos grandes blocos mundais – a União Soviética –, com o conseqüente término da "Guerra Fria". SALOMON (1998:9) lembra que as promessas do socialismo "estavam sob suspeita há muito tempo e que a substituição do crescimento econômico retardatário por recessão na década de 70 ajudou a destruir a legitimidade que o sistema comunista ainda detinha".

Neste contexto, é relevante explicitar o que SANTOS (1998) propõe sobre a crise do que denomina "Estado reformista".

Aponta este estudioso para dois paradigmas da modernidade: a "Revolução", pensada para ser exercida contra o Estado e representada em sua forma política pelo socialismo; e o "Reformismo", pensado para ser exercido pelo Estado e representado como forma política mais acabada pelo "Estado do bem-estar social" ou, como denomina o autor, "Estado Providência", nos países centrais e, nos países semiperiféricos e periféricos do sistema mundial, caracterizado pelo "Estado Desenvolvimentista".

De acordo com SANTOS (1998:1), o reformismo pretendia ser, inicialmente,

"(...) a via gradual, pacífica e legal para o socialismo, em seu sentido mais amplo",

No entanto,

"(...) foi o processo político através do qual o movimento operário e seus aliados resistiram à redução da vida social, à lei do valor, à lógica da acumulação e às regras do mercado por via da incorporação de uma institucionalidade que garantiu a sustentabilidade de interdependência não mercantis, cooperativas solidárias, voluntárias."

Observa o autor que essa institucionalidade, traduzida numa articulação entre três princípios de regulação – princípio do Estado (relacionado ao público, ao coletivo, baseado no poder, ou seja, numa relação vertical em que o Estado detém o poder); princípio do mercado; e princípio da comunidade (baseado numa relação horizontal cidadão a cidadão) –, estabeleceu, de fato, um círculo virtuoso entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, reforçando-os, enquanto que o princípio da comunidade foi "restringido às formas de cooperação e de solidariedade mediadas pelo Estado". Assim, o "potencial caótico do mercado, que se manifesta sob a forma da questão social – anomia, exclusão social, desagregação social, violência –, é mantido sob controle, na medida em que a questão social entra na agenda política pela mão da democracia e da cidadania" (SANTOS, 1998:1), submetida a critérios não capitalistas, com o objetivo de minorá-la.

Segundo SANTOS (1998:4), o Estado reformista entra em crise com a crise do Estado revolucionário. Na perspectiva deste autor, "fora do contexto político da pós-revolução, o reformismo deixou de fazer sentido. Deixou de ser possível porque deixou de ser necessário, e não o contrário". Ressalta, então, que "a questão da reforma é substituída pela questão da governabilidade."⁵

2.2 O Estado mínimo e o Estado reformável

O Estado transformou-se significativamente na segunda metade do século XX, sendo marcado no último quarto deste século por uma profunda crise. Um conjunto de fatos e transformações deles decorrentes mudou radicalmente o contexto e a forma de atuação do Estado prevalecente até os anos 70: o processo de globalização, que reduziu a autonomia do Estado; a crise fiscal do Estado, definida pela perda, em grau expressivo, do crédito público e pela crescente incapacidade dos governos em realizar poupança pública suficiente para o financiamento de políticas públicas; a crise do modo de intervenção do Estado, caracterizada nos países desenvolvidos pela crise do "Welfare State" e nos países "em desenvolvimento" pelo esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações, bem como pela falência do modelo estatista nos países do bloco comunista; e a revolução tecnológica, notadamente das tecnologias de comunicação e informação, com inovações cada vez mais amplas e profundas.

A crise financeira e fiscal do Estado, agravada em meados da década de 1980, o fim do reformismo social, que, conforme SANTOS (1998), determinou o início do movimento para a reforma do Estado, e a descrença da sociedade na capacidade do Estado de substituir os mecanismos de mercado fizeram predominar, a partir de então, a proposta do "Estado mínimo". Somam-se aos aspectos mencionados argumentações em defesa da livre atuação das forças de mercado, do fim do intervencionismo do Estado, da privatização das empresas estatais e, mesmo, de alguns serviços públicos essenciais e da abertura da economia e sua integração no mercado mundial.

Este momento, que marca os anos 80 como período de grande crise econômica nos países em desenvolvimento (à exceção do leste e sudeste da Ásia) e de desaceleração das taxas de crescimento econômico nos países centrais (PEREIRA & GRAU, 1999), é caracterizado, observa SANTOS (1998:4), por uma onda neoconservadora, que afirmava a idéia de que "o Estado é irreformável (...) é inerentemente ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o Estado ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado".

Argumentava-se que os governos são piores que os mercados. Conseqüentemente, quanto menor o Estado, melhor este é. A redução do Estado sob

⁵ Governabilidade significa capacidade política de governar. Observa PEREIRA, L. (1997:46) que nos regimes democráticos a governabilidade depende: "(a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (b) da existência de mecanismos de responsabilização (accountability) dos políticos e burocratas perante a sociedade; (c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, (d) da existência de um contrato social básico".

esta ótica permitiria, ao mesmo tempo, melhorar a eficiência econômica e reduzir o déficit público. A partir deste pressuposto, permitiu-se "(...) o surgimento de um grave processo de frouxidão nos sistemas e controles do Estado, reformas fiscais profundas, redução de interferências do governo (de maneira geral) e privatização de empresas estatais e atividades comandadas pelo poder público" (PEREIRA, J. 1999:62).

A proposta de um "Estado mínimo" revelou sua face perversa após a crise política nos países comunistas da Europa, quando se percebe que a minimização do Estado abre espaço, especialmente nos "países em desenvolvimento", para a ação do crime organizado, a generalização da corrupção política e a privatização do Estado, chegando-se mesmo à ingovernabilidade desses países periféricos, com consequências para os países centrais (terrorismo, migrações, epidemias etc.). Percebe-se que o "capitalismo global não pode dispensar a existência de Estados fortes, ainda que a força estatal tenha de ser de um tipo diferente daquela que vigorou no período do reformismo e se traduziu no Estado providência e no Estado desenvolvimentista", enfatiza SANTOS (1998:4). Percebendo-se a irrealidade do "Estado mínimo", passa a predominar nos anos 90 o que este autor denominou "Estado Reformável".

Torna-se dominante, então, ressalta SANTOS (1998:4), um movimento em direção à reconstrução do Estado, agora considerando-se que "a questão do Estado não se resolve pela redução da quantidade de Estado", mas, "sim, pela construção de uma outra qualidade de Estado, e para isso há que (...) partir da idéia de que o Estado é reformável". Trata-se de uma reconstrução que, conforme PEREIRA & GRAU (1999:15),

"(...) é necessária quando promove o ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e a abertura comercial; que pode ser meramente conservadora quando se concentra na flexibilização dos mercados de trabalho; mas que se torna progressista quando aprofunda o regime democrático e amplia o espaço público não-estatal."

STIGLITZ (1998:5) argumenta que o governo tem o papel importante de responder aos fracassos do mercado e tem que cumprir um papel relevante na regulação, na política industrial, na segurança social e no bem-estar. Lembra que o mais importante é que não se deve considerar o Estado e os mercados como substitutos um do outro e propõe que "o governo deva se considerar como um complemento aos mercados, atuando para que os mercados cumpram melhor as suas funções, além de corrigir suas eventuais falhas".

De acordo com PEREIRA & GRAU (1999:21), só é possível conceber um mercado sadio com a existência de um Estado que assuma seu papel na regulação econômica, bem como só é possível imaginar uma sociedade democrática com um "Estado que controle os centros de poder privado e opere sobre as desigualdades sociais".

Salienta OFFE (1998:11,12) que "um Estado bom não é um Estado pequeno, mas aquele que atende com mais eficiência aos anseios dos cidadãos", e enfatiza que o

"Estado do Bem-Estar Social acabou" e não vai mais voltar. Alerta, no entanto, que "o excesso de poder do mercado afeta a confiança na democracia. Um Estado fraco começa a fazer o que as empresas quiserem. As pessoas se perguntam então para que serve a democracia se as decisões estão sendo tomadas onde não temos influência". Continua: "Em última instância, o controle sobre a ação do mercado é uma questão política que deve ser resolvida nas eleições de cada país" (OFFE, 1998:13).

Ao concluir, afirma: "Os problemas de um país não vão ser resolvidos apenas pela ação do Estado ou do mercado. É preciso um novo pacto, que ressalte o dever do Estado de dar condições básicas de cidadania, garantia a liberdade do mercado e da competição econômica e, para evitar o conflito entre esses dois interesses, permita a influência de entidades comunitárias" (OFFE, 1998:13).

Diante do quadro descrito, observa-se a necessidade de um Estado "orientado para o cumprimento de suas funções clássicas, sem descuidar de seu papel de agente regulador da economia, assumindo um papel de definidor de normas, regras e referenciais para estimular o desenvolvimento econômico e a promoção do bem comum" (PEREIRA, J, 1999:20).

Demanda-se, assim, um Estado em interação com a sociedade e com o resto do mundo, capaz de atender eficientemente as solicitações da sociedade, num ambiente novo, complexo e de incertezas, a partir de uma realidade que lhe impõe um desafio para a imaginação, a criatividade e a capacidade de inovação, capaz de dar respostas não convencionais e de novas propostas.

1.3 Um Estado responsivo

A sociedade atual, marcada pelo ritmo acelerado das mudanças que transformam estruturalmente o mundo e remetem a uma realidade nova e de crescente complexidade, observa um Estado em crise, que vê seu modelo tradicional de administração criticado diante de paradigmas inéditos e em busca de um novo desenho que lhe permita cumprir novos e relevantes papéis.

Uma série de propostas é então formulada, no sentido de tornar o Estado mais eficiente, a partir de um novo modelo de relação Estado-sociedade, considerando-se o cenário em transformação do mundo atual.

Dar respostas corretas a essa realidade significa dotar o Estado de condições concretas para a promoção do desenvolvimento econômico e social; significa torná-lo capaz e eficiente para tal,⁶ criando condições para um bom governo. Salienta o BANCO MUNDIAL (1997:1) que "a história tem mostrado repetidamente que um bom governo

⁶ "O termo *capacidade*, conforme aplicado aos Estados, é a capacidade de promover de maneira eficiente ações coletivas em áreas tais como lei e ordem, saúde pública e infra-estrutura básica. *Eficiência* é o resultado que se obtém ao utilizar essa capacidade para atender à demanda daqueles bens por parte da sociedade. Um Estado pode ser capaz mas não muito eficiente se sua capacidade não for utilizada no interesse da sociedade" (BANCO MUNDIAL, 1997:3).

não é um luxo, mas uma necessidade". Enfatiza que "sem um Estado efetivo, é impossível o desenvolvimento sustentável, tanto econômico como social".

Hoje, o Estado, que permanece essencial para o desenvolvimento econômico, é-o como parceiro, catalizador e facilitador.

O BANCO MUNDIAL (1997:2), em seu relatório sobre o desenvolvimento mundial, ressalta que:

"A integração global das economias e a expansão da democracia reduziram a margem para formas de comportamento arbitrárias e inconstantes. (...) A transformação tecnológica abriu novas oportunidades para desmembrar os serviços e atribuir um papel maior aos mercados. Essas mudanças trouxeram ao governo novos e diferente papéis, não só como provedor, mas também como facilitador e regulamentador."

Diante do novo e complexo contexto que se apresenta, é inegável a necessidade de modernização do Estado, a partir de um modelo renovado de inter-relação Estado-sociedade civil, considerando-se modernização como um processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos, centrado na satisfação dos usuários, na qualidade dos serviços e na promoção da consulta ao público e da transparência, e que procure incorporar técnicas de gestão capazes de promover maior eficácia e eficiência nas instituições públicas. Busca-se um Estado eficiente, dotado de inteligência e flexibilidade, gerido a partir de modelos gerenciais adequados ao setor público e capaz de gerar resultados. Trata-se de um Estado "inteligente", ou seja, um Estado "concentrado em funções estratégicas para a sociedade e com um desenho institucional e um desenvolvimento de capacidades gerenciais que lhe permitam concretizá-las com alta eficiência", conforme explicita KLIKSBERG (1998:45). Enfatiza este autor que, na área social, trata-se de

"(...) um Estado com uma 'política de Estado', não de partidos, e sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com um papel sinérgico permanente" (KLIKSBERG,1998:48).

Exige-se, portanto, um Estado "redesenhado", "inteligente", como ressalta KLIKSBERG (1997), que explicita seus traços institucionais e gerenciais básicos.

O primeiro traço ressaltado por esse autor refere-se à necessidade de promover a concentração do governo central na realização de um processo eficiente de formulação, avaliação e retroalimentação das políticas públicas. Para isso, torna-se necessário considerar a existência e a utilização de sistemas de informação estratégica para a formulação de políticas, a implantação de unidades de análise de políticas, a realização de sistemática avaliação dos efeitos e impactos dessas políticas e, ainda, a modernização da estrutura de apoio ao chefe do Executivo. O BANCO MUNDIAL

(1997:84) chama a atenção para a imperativa necessidade de “uma forte capacidade centralizadora de formulação e coordenação de políticas” pelo Estado como condição para se alcançar as bases de um setor público efetivo.

A descentralização da ação do Estado é também considerada por KLIKSBERG (1997) como traço de um Estado moderno e redesenhado, levando-se em conta que regiões e os municípios estão em melhores condições para promover o ajuste da administração às reais necessidades dos cidadãos. Descentralização de poder, no entanto, não promove necessariamente a democratização, adverte LOBO (1990). O processo de descentralização deve perseguir este objetivo, bem como buscar maior justiça social. Trata-se, portanto, de um dos instrumentos de ação governamental, entre outros, que podem ser utilizados para tal. Destaca PIMENTA (1995:173) que para alcançar-se uma maior democratização, devem ser adotados pelo Estado “novos modelos descentralizados de ação que envolvam cada vez mais a participação da sociedade”. Desta forma,

"Para que a descentralização possa romper com o padrão autoritário do Estado, é preciso que o mesmo abra suas portas à participação da população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação; canais orgânicos de comunicação constante e aceitando as pressões e o controle daí advindos" (LOBO, 1990:9).

Em outras palavras, isso significa que deve haver real participação dos cidadãos na gestão local/regional, os quais devem ter informação sobre esta gestão, bem como uma administração transparente no processo decisório, provida de capacidade e meios para enfrentar as demandas da população, e a fixação de mecanismos de controle sobre a gestão. Observam TOHÁ & SOLARI (1997:90) que “a criação de capacidade de governo no âmbito regional, estadual e municipal favorece não somente o vínculo entre Estado e cidadão, mas também a capacidade total do sistema para ser gerenciado nessa direção”.

Considerando-se a globalização, reforça CASTELLS (1998:9) que

“(…) los gobiernos locales (o municipales) y regionales (autonomías en España, estados en Brasil), presentan un mayor potencial de flexibilidad para adaptarse a/ negociar con los flujos globales. Y, sobre todo, tienen una relación mucho más fluida con sus ciudadanos. Pueden expresar mejor las identidades culturales de un territorio, establecer más fácilmente mecanismos de participación e información, y generar movilizaciones simbólicas comunitarias”.

Enfatiza CASTELLS (1998:9) que, “ante la complejidad creciente del sistema operativo global, los ciudadanos y los grupos necesitan criterios más verificables de como son representados sus valores y defendidos sus intereses”. Neste sentido continua: “su capacidad de control político cotidiano, más allá de las elecciones

cada cuatros anos, se organiza mas facilmente en el âmbito local, en menor medida, en el âmbito intermedio de las instituciones regionales".

O processo de descentralização, porém, que deve contemplar a transferência de poder e de recursos aos níveis de governo mais próximos do cidadão e de seus problemas, deve também ser acompanhado de coordenação entre os distintos níveis institucionais nos quais ocorre a ação dos agentes políticos. Deve ser acompanhado de uma administração capaz de coordenação e de "establecer mecanismos de cooperacion permanentes con las administraciones locales, regionales, nacionales y supra-nacionales de todas las instituciones que estan presente en la red en la que opera el Estado" (CASTELLS, 1998:13). Propõe, desta forma, CASTELLS (1998:11), o "Estado Rede" como solução para efetivar-se a referida coordenação. Esclarecem LOIOLA & MOURA (1996:56) que "no campo do Estado, as redes representam formas de articulação entre agências governamentais e/ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhe permite enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas". O "Estado Rede", em lugar de um "Estado Pirâmide", permite, então, a otimização de recursos limitados, pelo seu compartilhamento e organização, através de redes de instituições "inter-relacionadas e capazes de maximizar a coordenação, a obtenção de economias de escala, a exploração de sinergias" (KLIKSBURG, 1997:64).

No tocante à participação, é relevante ressaltar o fato de que vêm sendo incrementadas novas possibilidades e mecanismos de participação dos cidadãos nos assuntos e nas decisões públicas, além das formas de controle representativo clássico.

SUBIRATS (1997) distingue diferentes vias e mecanismos de participação, classificando-os em três segmentos:

a) mecanismos que pretendem, basicamente, conhecer a opinião dos cidadãos, uma vez que estes estão amplamente informados do problema ou problemas enfrentados e de suas possíveis alternativas;

b) mecanismos que implicam as comunidades nos processos decisórios das instituições representativas; e

c) mecanismos que buscam a presença direta dos cidadãos no processo decisório.

Observa-se a necessidade de a democracia ser aperfeiçoada no sentido de tornar-se mais participativa ou direta. Constatam PEREIRA & GRAU (1999:24) que

"Mecanismos de participação cidadã associados à formulação e/ou controle de políticas setoriais, como saúde ou educação, afloram em praticamente todos os países. Por outro lado, adquirem importância e respaldo jurídico as instituições da democracia direta (referendo, iniciativa popular, revogação do mandato) e se consagram ações de interesse público (direito de petição, amparo coletivo, ação de tutela, ação popular etc.) associada aos direitos de terceira geração relativos

à defesa de direitos coletivos e difusos, tanto como ao direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, a competição etc. Além disso, ampliam-se os direitos à informação pública e instituições vinculadas ao controle da gestão pública, como as defensorias e as controladorias."

Ademais, constata PEREIRA & GRAU (1999:24) a ampliação da consciência de que "a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos públicos e a privatização da *res pública*" assenta-se na efetiva transparência da coisa pública e da sua gestão.

Há por parte da sociedade uma constante desconfiança quanto à legitimidade das instituições parlamentares e dos partidos políticos enquanto mecanismos garantidores do caráter público das decisões estatais, tornando-se cada vez mais evidente que "a reforma das instituições de representação política através das quais os cidadãos influem indiretamente na formação da vontade e da opinião política, tem que ser impulsionada e complementada com mecanismos de participação direta dos cidadãos" (PEREIRA & GRAU, 1999:23). A sociedade exige cada vez mais transparência e capacidade de prestar contas das ações governamentais, além da participação de forma mais direta das decisões governamentais, o que implica para o parlamentar não apenas

"(...) estar dispuesto a ser periódicamente juzgado por los actos realizados en la función representativa ejercida (elecciones), sino mantener una relación constante entre el elegido y los electores, dando cuenta de lo que se hace o se quiere hacer y oyendo lo que se dice al respecto. No es sólo importante 'decidir' en nombre y para los ciudadanos que te han elegido, sino también 'explicar' el porqué de esas decisiones, así como 'escuchar', recibir 'señales', acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre como cambiar o modificar las políticas o programas en curso" (SUBIRATS, 1997).

PEREIRA & GRAU (1999:16) apontam também o espaço público não-estatal como "espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos". Trata-se do "terceiro setor", que, conforme SANTOS (1998:5), constitui numa "designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são estatais nem mercantis", às quais credita-se como virtualidade a combinação da eficiência com equidade.

Dentro da esfera do "terceiro setor", situa-se o grupo das organizações "públicas não-estatais" ou "Organizações não-governamentais", cuja atuação "tem demonstrado que o Estado não possui o monopólio de defesa do interesse público," conforme enfatiza FERRAREZI (1997). A autora define essas organizações como entidades

"(...) com fins públicos, constituídas voluntariamente por grupos de cidadãos na sociedade civil, como pessoas de direito privado e sem fins lucrativos, autônomas em relação ao Estado e independentes de partidos políticos e de instituições de caráter corporativo".

Vale destacar a concepção de FERRAREZI (1997), para quem a gênese dessas organizações

"(...) repousa na pluralidade e diversidade de interesses existentes nas sociedades contemporâneas, interesses esses, tanto maiores quanto mais complexa, diferenciada e desenvolvida for a sociedade de consumo e massa (...) portanto, independentemente da eficiência e eficácia da ação estatal, o crescimento e proliferação das organizações da sociedade civil é uma resposta às necessidades da 'modernidade' e não somente ao padrão de atuação do Estado".

A descentralização, o gerenciamento de redes, bem como o "impulsionamento de um processo orgânico de produção de políticas públicas no próprio governo central" requerem o desenvolvimento das capacidades de gerência para a administração intergovernamental (KLIKSBURG, 1997:64). Trata-se de capacitar-se para coordenar melhor e com maior alcance, para promover ações combinadas de diversas instituições no cumprimento de objetivos estabelecidos e, ainda, para maximizar o impacto de conjunto.

Diante da necessidade de dar resposta às condições de incerteza e mudança contínua que cercam a realidade atual, salienta KLIKSBURG (1997) que a adoção de modelos organizacionais flexíveis, que permitam readaptações ao longo do próprio percurso que as organizações fazem, é também essencial para o Estado redesenhado. As instituições estatais deverão, então, modificar sua forma de atuação, alterando antigas práticas e estilos de trabalho, e adotando estilos e práticas de gestão mais flexíveis, nas quais a responsabilidade e a autonomia dos sujeitos são privilegiadas. Ressalta que as estruturas baseadas no modelo weberiano de burocracia ideal não dão mais resposta adequada, diante do contexto atual de incerteza e mudança contínua. Isto não significa, no entanto, negar todos os princípios da administração burocrática. O modelo de administração proposto (administração gerencial), observa CAPELLA (1998:37), "apóia-se nela, quando conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais"; ou seja: a admissão ao serviço público pelo critério do mérito; sistemas estruturados de remuneração e de carreiras; sistemas permanentes de avaliação de desempenho; e processos sistemáticos de treinamento. A diferença fundamental entre a administração gerencial e a administração burocrática revela-se na forma de controle, que se concentra nos resultados, e não nos processos, destaca o autor.

Também o estilo gerencial público é importante fator a ser considerado, lembra KLIKSBURG (1997). Observado o novo paradigma em ciências gerenciais, o gerente público deve ser aquele que se relaciona com todos os atores. Assim procedendo, ele é capaz de negociar permanentemente com outras entidades, de

focalizar os reais problemas estratégicos, de ser descentralizador, de fazer autocrítica e de criar um ambiente motivado.

TOHÁ & SOLARI (1997:92-93) apontam uma tendência a se favorecer, no setor público, uma gerência com mais poder, mais autonomia e mais profissionalismo. Alertam, no entanto, que a gerência pública apresenta especificidades que devem ser consideradas, e explicitam:

“(…) as instituições públicas têm objetivos, normas e produtos diferentes das privadas, relacionam-se de forma diferente com os usuários e têm recursos de origem e natureza especiais. As motivações e a vocação de um gerente público são distintas das de um gerente privado. Igualmente, existem diferenças nos conhecimentos requeridos e nas exigências colocadas. Devemos supor, portanto, que o desenvolvimento da gerência pública não passa pela adoção, ou a simples adaptação dos avanços da gerência privada, senão que é necessário dar uma resposta tão criativa e consistente como aquela para seus próprios problemas”.

Outro ponto essencial enunciado por KLIKSBERG (1997) refere-se à gestão dos recursos humanos e à revalorização do pessoal. Os recursos humanos devem ser geridos com critérios modernos. Trata-se de valorizar a profissionalização e a avaliação pelo desempenho, de oferecer remuneração adequada, de proporcionar amplas possibilidades de capacitação permanente, bem como de oferecer garantia de fluxo de informação e de conhecimento e participação.

Focalização no cidadão representa também traço fundamental do Estado moderno redesenhado. Significa “dar realmente o poder aos cidadãos. Trabalhar sob a chamada orientação do serviço público, ajustando-se às necessidades reais dos cidadãos: indentificá-las cuidadosamente e prestar-lhes conta” (KLIKSBERG, 1997:67). Há, então, a necessidade de criar mecanismos de escuta, cuja falta torna os governos “não sensíveis aos interesses da população, especialmente das minorias e dos pobres” (BANCO MUNDIAL, 1997:11), com perda conseqüente da eficiência no atendimento às necessidades coletivas. Para atender a população, é preciso conhecê-la e a seus pontos de vista, levando-os em consideração. É preciso ressaltar que

“(…) as instituições públicas não têm o objetivo, como é o caso das privadas, de conquistar a clientela nem de retê-la. A relação é antes no sentido contrário: a administração pública é decorrente da sociedade, vive dos tributos dos cidadão, independentemente do uso que cada um deles faz dos serviços públicos” (TOHÁ & SOLARI, 1997:90).

É importante ainda, como ressalta KLIKSBERG (1997), influir sobre a cultura corporativa pública, modificando regras, mitos e atitudes que constituem

entraves à mudança. Neste sentido, novos gerentes públicos inovadores devem procurar localizar e aproveitar outros servidores inovadores na organização, e criar ambiente desafiador.

O último aspecto da abordagem deste autor quanto ao Estado "inteligente", "redesenhado", diz respeito à necessidade de recuperar o clima de credibilidade na administração pública, que é essencial para a promoção da articulação Estado – sociedade civil. Nesse sentido, há necessidade vital de mais informação e maior transparência, para que haja um debate público bem informado, aumentando o crédito e a confiança da população no Estado.

Na busca da modernização do Estado, da construção de um Estado "inteligente", diversas experiências têm sido propostas. No nível local, têm-se destacado experiências que favorecem o processo de descentralização e que buscam resgatar e valorizar o planejamento governamental, procurando abrir o Estado à participação dos cidadãos, para torná-lo mais permeável à coletividade e transparente em seus atos. Trata-se de experiências que privilegiam formas de co-gestão dos cidadãos e a ativação de canais permanentes de participação popular, ou seja, que pressupõem o envolvimento mais direto dos cidadãos nos processos de formulação de programas e de decisões sobre questões de interesse público, favorecendo o amadurecimento dos cidadãos e a organização e expressão da sociedade civil.

Dentre essas experiências, destaca-se, no Brasil, o Orçamento Participativo (OP), instrumento aplicado na etapa preliminar de formulação pelo Poder Executivo da proposta de orçamento público, a ser submetida posteriormente à aprovação do Legislativo.

De acordo com GOHN (1999:30), o "OP é um exemplo de novo paradigma das ações coletivas". Segundo a autora,

"Criou-se uma fórmula efetiva de realizar a tão preconizada descentralização administrativa, apresentada como a forma mais eficaz de dinamizar as estruturas do Poder em direção à democracia e ao exercício da cidadania, atendendo a necessidades sociais e criando instrumentos para o controle das políticas públicas pelo cidadão comum (GOHN, 1999:30).

Para SILBERSCHNEIDER (1998:1-2), o Poder Executivo dos municípios onde vem sendo implementadas as experiências do OP,

"(...) além de valorizar a expressão de diversos segmentos sociais de interesse – mantidos à margem dos benefícios sociais e urbanos durante décadas e, anteriormente, limitados à expressão de suas demandas via abaixo-assinados, audiências com autoridades públicas, manifestações populares diversas – inaugura, com esta iniciativa, um instrumento de controle social,

que gera vinculação adicional para a definição e execução de seus compromissos. Potencializa o papel de intermediação de interesses das instituições políticas, contribuindo para que a sociedade dimensione com realismo suas demandas e o governo incremente o seu compromisso em atendê-las".

Nesse contexto, é relevante enfatizar a essencialidade do orçamento público para a administração pública enquanto instrumento utilizado no planejamento de suas atividades, na coordenação dos serviços que presta e, ainda, na obtenção de eficiência para seus empreendimentos. Este "visa a permitir a implementação de políticas públicas e a atualização dos programas e do planejamento governamental" (TORRES, 2000:109). Tem ainda a função de conferir à sociedade segurança no sentido de que a conduta do governante será orientada. Suas especificidades, características e sua prática no Brasil, bem como a participação popular no processo da sua elaboração, são tratadas no capítulo 3.

CAPÍTULO 3

ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

3.1 O orçamento público e sua prática no Brasil

O orçamento público é um documento que prevê para um determinado período os valores em moeda corrente que devem entrar e sair dos cofres públicos, especificando suas principais fontes de financiamento e as categorias de despesas mais relevantes. Possui caráter público, na medida em que é elaborado e aprovado num espaço público através de discussões e emendas pelo Poder Legislativo em suas sessões, constituindo uma lei votada por este. Assume caráter de instrumento político, na medida em que é o meio através do qual se legitimam as propostas de programação de gastos governamentais e os respectivos meios de financiamento. Tem também caráter de instrumento econômico, ao apontar as áreas prioritárias para as quais o governo pretende alocar recursos e ao organizar ações de sustentação ao desenvolvimento econômico. É um instrumento programático, ou seja, um instrumento de planejamento de curto prazo, que mostra a forma como serão mobilizados os recursos para se atingir objetivos fixados – detalha ações, define responsáveis pela execução, organiza a localização espacial dos empreendimentos e fixa as metas a serem atingidas, bem como os custos decorrentes. Trata-se, ainda, de instrumento financeiro e de gerência. Enquanto instrumento financeiro, sistematiza, através de categorias apropriadas, as entradas de receita e as despesas, tomando-se um plano financeiro. É um instrumento de gerência, na medida em que, através dos elementos de apoio que fornece, pode facilitar a gestão dos recursos públicos, assim como o controle e a avaliação do desempenho da administração.

Ressalta AFFONSO (1997:120) que o orçamento público

"(...) refere-se, de uma forma mais geral, à tentativa de hierarquizar prioridades na utilização dos recursos públicos (...). Enquanto tal, constitui evidentemente uma peça central de qualquer sociedade democrática. E, de outro lado, vincula-se estruturalmente, de uma forma umbilical à própria noção mais geral de planejamento, de adequação de recursos escassos a alguns objetivos estabelecidos, democraticamente, pela sociedade, através dos seus representantes".

A ação planejada do Estado materializa-se, portanto, através do orçamento público, instrumento executante imprescindível para cumprir sua missão social. É no orçamento que se fixam as prioridades e se alocam os recursos em programas e projetos do setor público, na busca de viabilização do processo de mudança da sociedade de forma sistemática e clara. Trata-se de uma importante peça do processo de planejamento do Estado, podendo ser, ao mesmo tempo, um instrumento de controle da sociedade sobre o Executivo. Torna-se instrumento indispensável à arbitragem de interesses e, portanto, à consolidação da democracia, na medida em que se revista de transparência diante da sociedade, permita sua participação no processo de definição da alocação dos recursos estatais e represente o espectro de interesses dos vários segmentos sociais.

Na realidade brasileira, no entanto, algumas práticas impedem ou comprometem o orçamento público no cumprimento do seu papel de instrumento de planejamento e de controle da sociedade sobre os gastos do Executivo, bem como da avaliação da situação das finanças governamentais.

Primeiramente, a continuidade da prática corrente antes da Constituição de 1988 de subestimação das receitas e, conseqüentemente, também das despesas, que resulta como efeito uma maior elasticidade na execução do orçamento da despesa. Utilizam-se os excessos segundo as conveniências da administração, ocorrendo ainda barganhas entre o Executivo e o Legislativo para a aprovação de créditos adicionais, prática que desvirtua o orçamento, ao não garantir as dotações originais previstas para determinadas despesas. Altera-se a composição do orçamento e, portanto, aqueles objetivos de gasto acertados e estabelecidos previamente, comprometendo a concepção de planejamento e controle, diminuindo a transparência dos gastos públicos e ampliando a distância qualitativa e quantitativa entre o orçamento aprovado e o orçamento executado.

Outro aspecto refere-se à precariedade da sistemática de elaboração da proposta orçamentária do Poder Público: faltam critérios para a definição de prioridades e diretrizes dos gastos; necessita-se de procedimentos para a avaliação das despesas (eficiência e eficácia dos gastos); e nota-se, ainda, a ausência de bases para a estruturação do orçamento e do planejamento.

O instrumento para essa estruturação é o orçamento-programa, método de orçamentação através do qual

“(…) as despesas públicas são fixadas a partir da identificação das necessidades públicas sob a responsabilidade de um certo nível de governo e da sua organização segundo níveis de prioridade e estruturas apropriadas de classificação da programação (programas e subprogramas), discriminando-as de modo a: a) dar ênfase aos fins (e não aos meios); b) indicar as ações em que o setor público gastará seus recursos; c) definir os responsáveis pela execução; d) especificar os resultados esperados. Suas principais orientações são: a demonstração das realizações programadas para um período determinado de tempo, a obtenção de racionalidade na alocação dos recursos (seleção de ações através de instrumental técnico) e a mensuração da eficiência e eficácia das entidades governamentais. Constitui, portanto, um conjunto de procedimentos técnicos que permite arrolar de modo integrado e racional, os objetivos, metas, recursos e estruturas de execução, ao lado de uma clara definição de prazos e responsabilidades” (SANCHES, 1997:174).

O orçamento-programa, prática moderna que introduz inovações nas formas de organizar, elaborar e apresentar o orçamento público, como enfatizam RIBEIRO & SIMON (1993), busca responder a realidades políticas, desenvolver programas funcionais e avaliar a efetividade e a eficiência da prestação de serviços públicos, adquirindo caráter multidimensional e procurando combinar planejamento e análise com o custo dos programas. Ressaltam os autores que enquanto o orçamento tradicional⁷ enfatiza o controle dos gastos e não realiza o acompanhamento de projetos, não permitindo a avaliação de desempenho, o orçamento-programa dá ênfase ao acompanhamento e à avaliação dos projetos, sendo os gastos confrontados com os objetivos dos projetos, constituindo-se em importante instrumento de administração.

ANGÉLICO (1989:29) confirma esses aspectos ao afirmar que o orçamento-programa destaca as metas, os objetivos e as intenções do governo, consolidando um grupo de programas que se pretende cumprir, durante determinado período. Ressalta que, dessa forma, os planos "são expressos em unidades mensuráveis e seus custos definidos", constituindo-se o orçamento num programa de trabalho e, portanto, num instrumento de planejamento. Afirma ainda o autor que o orçamento tradicional mostrava o que se pretendia gastar ou comprar, enquanto que o orçamento-programa enfatiza o que o governo pretende realizar: "é um programa de trabalho definindo objetivos a serem alcançados, seus custos e as fontes dos recursos".

O orçamento tradicional limitava-se, ressalta SILVA, A. (1973:40), fundamentalmente,

"(...) a uma relação das receitas e fixação das despesas. Era um ato de previsão e autorização das receitas e despesas. Seu objetivo básico, historicamente, foi sempre o de assegurar o controle político das atividades governamentais; controle que se fazia através dos órgãos legislativos sobre as atividades financeiras dos órgãos do executivo. Era um orçamento político, contábil e financeiro apenas".

ANGÉLICO (1989:38) esclarece que o orçamento-programa, instrumento que deveria ser utilizado na estruturação do orçamento e do planejamento, está institucionalizado no Brasil, mas que, de fato, "seu conteúdo é fictício, nada está programado". A execução orçamentária desenvolve-se ao sabor das necessidades "emergentes" e "os orçamentos aparentam planejamento por força dos modelos oficiais padronizados". Afirma que, "na verdade, a execução orçamentária segue ainda (...) os mesmos procedimentos adotados antigamente na execução do orçamento ortodoxo".

⁷ SANCHES (1997:175) define o orçamento tradicional como "processos de elaboração orçamentária centrados no exercício da função controle (nos aspectos contábeis) e que dão ênfase aos objetos de gasto (as coisas que o governo irá comprar) e ao estrito emprego das dotações nos fins (elementos e itens de despesa) para os quais foram concedidas. A definição dos montantes, por órgãos orçamentários, se baseia, sobretudo, na projeção das alocações realizadas no passado nos seus principais objetos de gasto, não possuindo definições programáticas relacionadas com ações específicas a executar com o propósito de enfrentar os problemas que afligem às comunidades".

Complementa o autor que “a prova desse fato está na fartura de suplementações”⁸ e nas “reduções desenfreadas de créditos orçamentários, desfigurando totalmente o orçamento original”.

PISCITELLI (1988:98), fundamentado nessa constatação, salienta que falta correspondência entre o que foi previsto originalmente e o que foi de fato executado. Enfatiza como resultado da subestimação das receitas e despesas a geração de um efeito prático para as autoridades responsáveis, na medida em que este fato confere “maior elasticidade e, sobretudo, maior poder à administração na execução (ou seja, na abrangência e na composição) do orçamento de despesa, emendado, utilizando-se os excessos (além das reservas de contingência⁹) segundo as conveniências e, portanto, comprometendo mais ainda a concepção de planejamento”.

Outro aspecto que se destaca refere-se à prática “mais ou menos” indiscriminada do “critério de linearidade tanto na expansão, como nas restrições, contenções, cortes” dos orçamentos (PISCITELLI et al., 1992:87). Conforme AFFONSO (1997:125), na falta de uma diretriz de governo mais geral, hegemônica, o que dificulta a tomada de decisões relacionadas aos recursos públicos, toma-se como “único critério aceitável” pelos diversos setores da administração pública o critério da linearidade. Tratam-se, desta maneira, de forma igual os desiguais. PISCITELLI et al. (1992:87) ressaltam que o critério da linearidade pune aquele que é eficiente “na utilização dos recursos públicos, estereliza possibilidade justas de crescimento” e “tolhe iniciativas necessárias, convenientes e oportunas, cristalizando distorções e transformando-se num mecanismo extremamente rígido e inadequado ao dinamismo das funções básicas do Estado”. Observa PISCITELLI (1988) nesse sentido que não se consideram as particularidades de cada situação, as perspectivas de cada órgão ou entidade, o desempenho destes ao longo do tempo e as próprias prioridades nacionais. Este fato pode ser estendido para as realidades regionais e locais, uma vez que os aspectos descritos afligem da mesma forma os demais níveis de governo.

Outro fato relevante refere-se à grande quantidade de emendas ao orçamento¹⁰ propostas pelo Legislativo, que, uma vez aprovadas, cristalizam interesses difíceis de serem quebrados, mesmo inexistindo recursos para atendê-los. Pulverizam-

⁸ Créditos suplementares são créditos adicionais que se destinam a reforçar dotações já existentes no orçamento em vigor. São autorizados por lei e abertos por decreto.

⁹ A Reserva de Contingência criada pelo decreto-Lei nº 200, de 25/fevereiro/1967, com nova redação dada pelo art 1º do decreto Lei nº 900, de 29/setembro/1969, refere-se a créditos orçamentários cuja finalidade é servir como reserva de recursos orçamentários. São utilizados como fonte especial para a cobertura de abertura de créditos adicionais. Os recursos a este título não se vinculam a programa ou unidade orçamentária integrantes do orçamento (BRASIL, 1971).

¹⁰ Um exemplo deste fato é a proposta orçamentária da União apresentada em 1999 para execução no exercício de 2000 e aprovada com o referido exercício já em curso. Registra-se que o substitutivo ao projeto de lei relativo a esse orçamento, apresentado pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso, foi o “resultado de mais de seis meses de estudo de 8.332 emendas individuais, 268 apresentadas pelas bancadas estaduais, mais 24 regionais e 112 de comissões”. Observa-se que os parlamentares “refizeram cálculos, alteraram prioridades e produziram emendas que consumiram três vezes o valor que o governo separou para investimento em infra-estrutura e área social” (PEREIRA, 2000:11).

se, desta forma, os escassos recursos, comprometendo-se o processo de planejamento, e modificam-se as decisões tomadas anteriormente sobre a alocação dos recursos públicos.

Referindo-se ao distanciamento existente entre plano e orçamento, AFFONSO (1997:124) aponta como manifestação deste fato as receitas vinculadas no orçamento por força da Constituição Federal, o que compromete "ex-ante" os recursos do tesouro, significando a redução do "campo de definição, ou o escopo do orçamento, o raio de possibilidade da sociedade hierarquizar seus objetivos". Não se trata, ressalta, de "erros técnicos", tendo "sentido lógico ante uma falta de diretriz geral" ou do estabelecimento de, pelo menos, objetivos gerais pelo governo. Em outras palavras, não se garante que aquilo que está previsto no orçamento será efetivamente executado pelo governo. Conclui que a única forma encontrada por qualquer setor visando garantir que seus interesses sejam atendidos é inscrevê-lo na Constituição, "o que é um absurdo (...)", salienta.

Para NORONHA (1997:136), que enfatiza o orçamento como "um instrumento de logística" (e não apenas peça financeira) e também como instrumento que determina onde se deve "alocar os meios para atingir um determinado objetivo, plano no Brasil é carta de intenção", e o "orçamento é peça de ficção". Sua execução, assevera, é o que o caixa permite realizar. Ressalta ainda a existência de divergências entre "o que é planejado" e a realidade orçamentária, cuja conseqüência, conforme afirma, é o descumprimento do que é planejado.

O autor tece também críticas quando à falta de avaliação dos resultados alcançados no referido processo de planejamento, orçamentação e execução orçamentária no Brasil. Observa que, do ponto de vista do controle da execução orçamentária, se os recursos públicos forem gastos cumprindo-se as formalidades legais e administrativas, as contas dos administradores desses recursos são aprovadas pelos órgãos de controle interno (auditorias) e externo (tribunais de contas). Destaca, então, que "o uso de dinheiro público não é avaliado no Brasil"; ou seja, não se avaliam os resultados concretos para a sociedade que pagou impostos, os resultados concretos da aplicação da disponibilidade de caixa.

Constata-se, portanto, a necessidade do controle da legitimidade da execução orçamentária, o que significa observar não apenas a "tomada de contas" ou o "exame formal da legalidade", mas "também o controle de gestão, a análise de resultados e a apreciação da justiça e do custo/benefício", verificando "se o cidadão realmente obtém a contrapartida do seu sacrifício econômico" (TORRES, 1995:285).

Expressa ainda NORONHA (1997) ser necessário realizar o planejamento governamental de forma a permitir-se sua avaliação. Isto significa a necessidade de definição de objetivos que possam ser avaliados e da construção de uma base de dados e informações que alimente este processo de avaliação, de forma a possibilitar a verificação dos ganhos qualitativos para a sociedade, resultante de cada centavo dispendido pelo Governo. Lamenta, finalmente, a não vinculação entre as peças orçamentárias setoriais (educação, saúde e outros), diante da exigência desta vinculação para um efetivo processo de avaliação.

Fato também relevante é o caráter opaco, pouco transparente do processo de formulação do orçamento público no Brasil e do próprio documento resultante, pouco compreensível e restrito a um corpo técnico. As decisões sobre os recursos públicos ali destinados ficam, portanto, circunscritas a um grupo restrito de pessoas, quase sempre técnicos e decisores governamentais. Indubitavelmente, o orçamento público é um instrumento que envolve uma certa complexidade, o que não significa, no entanto, que não possa ser realizado e apresentado de uma forma mais acessível e democrática. Torna-se, portanto, fundamental "simplificar e tornar mais compreensível a elaboração e o acompanhamento da execução orçamentária, ampliando as condições de participação e intervenção da sociedade", entendida esta simplificação como "um instrumento para democratizar o processo orçamentário" (VAZ,1994).

Neste sentido, salienta PRADO (1999:3) que "há pelo menos trinta anos a sociedade brasileira vive um jogo de faz-de-conta com o governo". De um lado, esclarece a autora, a sociedade aceita a aprovação de um orçamento confuso, que levou as pessoas, há muito tempo, a perderem o interesse em rastrear a destinação dada aos valores arrecadados do contribuinte; de outro, encontra-se o governo, que finge estar "cumprindo ali a sua obrigação de informar à sociedade onde aplica o dinheiro dos impostos que recolhe". Ressalta, então, a necessidade de se ter idéia clara sobre a aplicação dos impostos arrecadados e conclui que "fica fácil a partir de um orçamento transparente não apenas fiscalizar a sua execução mas também influenciar na definição de prioridades do governo".

É freqüente ainda a tomada de decisão observando-se apenas necessidades contingenciais ou a proposição de acréscimos marginais de recursos às dotações de programas de governo já existentes, sem proceder-se a qualquer tipo de avaliação quanto à sua necessidade ou à possibilidade de uma melhor alocação desses recursos para o benefício da comunidade.

Observa-se também que as decisões relacionadas à alocação de recursos públicos não assumem caráter puramente racional. De fato, no contexto do processo decisório governamental, encontram-se atores portadores dos mais diversos interesses, por vezes conflitantes, com capacidade de pressão em graus diferenciados e padrões de interação diversos, influenciando ou procurando influir na definição das escolhas quanto à alocação dos recursos públicos. Nesse sentido, o Poder Executivo, ao encaminhar o processo orçamentário, torna-o exposto ao "conflito de interesses entre possíveis alocações de recursos e à distribuição do seu custo entre os diferentes segmentos da sociedade" (LONGO,1994:43).

PISCITELLI (2000:5) reconhece que é consensual a opinião de que a Constituição do Estado brasileiro promulgada em 1988 trouxe "consideráveis avanços na concepção sistêmica do planejamento e do orçamento, e fortaleceu significativamente o papel do Poder Legislativo nesse processo". Enfatiza, no entanto, que, apesar desse consenso, distorções foram sendo acumuladas desde então, e ressalta a existência de grande distância entre a lei aprovada no Legislativo e a execução efetiva do orçamento público. Considera como razões para tal, referindo-se ao nível federal de

governo, alterações constantes e em valores elevados no orçamento aprovado, o frequente uso de Medidas Provisórias¹¹ e sua reedição, bem como a difusão do conceito de que o orçamento é "meramente autorizativo, e não mandatário", transformando-se o Executivo, neste caso, "em árbitro do que, em quanto e quando pode ser gasto". Assim, conclui que a execução orçamentária, "com ou sem os chamados contingenciamentos"¹² é feita de forma casuística, obscura".

Questiona ainda este autor as práticas adotadas no Brasil quanto à programação financeira, "função típica dos executivos". Critica a falta de "critérios que permitam uma avaliação objetiva dos procedimentos das autoridades econômicas, favorecendo todo tipo de clientelismo, tráfico de influência, cooptação e até corrupção" (PISCITELLI, 2000:5).

Outra questão, esta relacionada diretamente à alocação dos recursos recolhidos pelo Estado junto à sociedade, apresenta-se. Conforme lembra DOWBOR (1998:133), o Estado recolhe recursos através de uma política fiscal e realiza sua alocação através de orçamentos públicos. Nesse sentido, e considerando que os impostos retirados da sociedade retornam "sob a forma de salário social"¹³, destaca que, apesar das queixas quanto ao pagamento de impostos, "o essencial não é o problema da carga tributária, e sim sobre quem incide o imposto, como é gasto e quem são os beneficiários" da alocação realizada através do orçamento (DOWBOR, 1998:135). Ressaltando a tendência regressiva do sistema tributário brasileiro, que traz maiores ônus para as classes de renda mais baixa,¹⁴ aponta para a profunda "deformação no uso

¹¹ Medida Provisória: trata-se de instrumento constitucional, com força de lei, que, de forma precária, normatiza matéria relevante que requer urgência, sendo exigida sua imediata submissão ao Congresso Nacional, que, encontrando-se em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Perde eficácia, desde a edição, se não for convertida em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação. Cabe ao Congresso Nacional disciplinar também as relações jurídicas delas decorrentes (Constituição Federal, art. 62). As Medidas Provisórias têm caráter temporário e podem ser reeditadas, tratando-se de instrumento cuja competência para edição é privativa do presidente da República (Constituição Federal, art. 84 XXVI). As Medidas Provisórias têm sido utilizadas de forma abusiva pelo Governo Federal, fato que se agravou no atual governo. MONTEIRO (2000) constatou, por exemplo, que o ano de 1998 registrou a emissão de 789 medidas provisória (13% a mais do que no ano de 1997), enquanto o ano de 1999 mostrou crescimento em torno de 27,88% em relação ao ano anterior, ou seja, foram emitidas 1009 medidas provisórias. Apenas no dia 26 junho de 1999, chegou-se a emitir 85 medidas provisórias, um recorde diário, alcançando-se no mês (junho/1999) o número de 177, recorde mensal. Tomando o mês de agosto/1999, chegou-se a alcançar 9,8 medidas provisórias para cada lei produzida no congresso nacional (excluídas as leis convertidas a partir de Medidas Provisórias).

¹² Contingenciamento ou contenção é o "Ato do Poder Executivo que limita a realização da despesa orçamentária a valores inferiores àqueles constantes dos créditos orçamentários e adicionais. Materializa a utilização do poder regulamentar, com a finalidade de garantir o fiel cumprimento da Lei Orçamentária Anual, principalmente no tocante ao equilíbrio entre a receita e despesa" (PIRES, 1999:27). É também chamado "Bloqueio Orçamentário" e "Recursos a Programar".

¹³ Segundo DOWBOR (1998:425), a extração de tributos da sociedade permite que os cidadãos recebam do Estado "um salário social sob forma de prestações públicas" que melhoram sua qualidade de vida. São exemplos o fornecimento gratuito pelo Estado de uma série de serviços, como Educação, Saúde e Recolhimento de lixo.

¹⁴ No Brasil, há uma preferência do governo pela cobrança de impostos indiretos, de mais fácil arrecadação e que apresentam elevada produtividade fiscal, como aqueles que utilizam o faturamento como base impositiva. O ônus destes impostos é repartido igualmente por todos os contribuintes que consomem bens e serviços, quebrando-se o princípio da equidade. Assim, pessoas de classe de renda mais baixa pagam por um mesmo bem ou serviço tributo igual àquelas de renda mais alta.

dos recursos". Cita como exemplos desta "deformação", dentre outros, "o financiamento público de grandes obras viárias nas partes nobres das cidades em detrimento de infra-estruturas sociais nas periferias urbanas", e o financiamento de "imóveis particulares de classe média-alta com fundos recolhidos sobre salários e com complementação via orçamento" (DOWBOR, 1998:136). Enfatiza, finalmente, que no Brasil, "no conjunto, em termos de Política Fiscal e de orçamento, captamos dos que têm menos para dar aos que têm mais, resultado do controle de grupos privados sobre a máquina do Estado" (DOWBOR, 1998:136).

Constata-se, desta forma, observados os diversos aspectos levantados, a necessidade de recuperar e implementar a real concepção e prática de planejamento e orçamentação, sua execução (aplicação dos recursos públicos) e avaliação. Nesse processo, é fundamental que prevaleça a prática de disseminar a informação e criar espaços públicos para a participação da sociedade, visando a uma alocação mais justa e produtiva dos recursos extraídos da sociedade. Com este objetivo, as denominadas "administrações populares" vêm enfatizando o Orçamento Participativo, cujas práticas, destaca SILBERSCHNEIDER (1998:2), "Pautam-se pela participação com caráter deliberativo e introduzem, no centro das negociações, o orçamento público que, em princípio, congrega o conjunto das ações governamentais." Observa ainda que as experiências do OP "constituem exercícios de redefinição dos parâmetros de planejamento da ação governamental envolvendo a participação popular, uma via alternativa à reforma do Estado Brasileiro tão invocada por toda opinião pública no período recente".

3.2 Participação popular na elaboração orçamentária

A participação é uma "necessidade fundamental do ser humano (...). É o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo (...). Em síntese, a participação é inerente à natureza social do homem" (BORDENAVE, 1994:16).

Sua privação constitui, portanto, "uma mutilação do homem social", que "tudo indica (...), só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos" (BORDENAVE, 1994:17).

Nesse sentido, como bem observa BORJA (1988:14), "a demanda participativa pelo menos em estado latente existe", no entanto, "o sistema político nem sempre é capaz de estimular sua expressão ou de permitir que ela se manifeste". Adverte, porém DALLARI (1981:212) que

"(...) a sua negação torna ilegítimo qualquer governo e o condena irremediavelmente ao fracasso. Por mais reprimida que seja, atingindo as raias da extinção, ela tende a renascer, a se renovar e a se desenvolver, acabando por vencer os usurpadores do poder, em maior ou menor tempo (...)"

É papel do Estado "garanti-la e propiciar meios para sua existência e atuação" (DALLARI, 1981:221).

BORDENAVE (1994:14) aponta a participação popular e a descentralização das decisões como "caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento", podendo a participação, inclusive, como chama a atenção BÓRJA (1988:14), "ser uma resposta eficaz que mobilize, mediante a cooperação, muitos recursos latentes em nossas sociedades".

DEMO (1990: 129), introduzindo análise sobre participação e planejamento, lembra que "a muitos ocorre a idéia de que o propalado fracasso do planejamento [governamental] dever-se-ia, em grande parte, ao fato de não ser ele participativo, ou seja, seria feito por técnicos distanciados, por vezes prepotentes, que imporiam direcionamentos de cima para baixo". Ressalta o autor que desta idéia retira-se a conclusão de ser indispensável "consultar" as bases ou mesmo "submeter a ação governamental ao veredicto das comunidades".

A participação é um direito que, como salienta SOARES (1997: 200), "tem sua raiz na existência do próprio Estado, criado para a satisfação das necessidades públicas". Explica a autora que "a existência do Estado e o poder que possui se manifestam como tal porque o povo assim autorizou, logo, nada mais legítimo que os cidadãos por si, dado o caráter funcional de sua intervenção 'uti cives'¹⁵, exerçam diretamente o poder que lhes pertence". Neste ponto, vale ressaltar que "(...) o Estado não tem recursos próprios, nem autoridade própria. O que tem retira da sociedade. É estritamente mantido pela sociedade, além de legitimado por ela" (DEMO, 1990: 144).

Observa AZEVEDO (1994:42) que "hoje, pelo menos na teoria, políticos e intelectuais de diferentes orientações ideológicas concordam com que, em sociedades complexas como a brasileira, a participação política não pode se limitar somente aos canais institucionais de representação (direito de votar e ser votado), exigindo também outras formas de democracia direta como exercício do direito à cidadania".

CASTELLS (1980:164), em seus estudos sobre o movimento cidadão da Espanha, enfatizou a participação do cidadão na gestão do Estado como possibilidade e necessidade de

"(...) estender as formas de democracia, de não reduzi-las às simples instituições de delegação do poder político, com o intuito de **completar** as instituições representativas com formas de associação dos cidadãos mais diretamente ligadas às condições de vida cotidiana".

Nesse sentido, ressalta MONTORO (1993:19):

"A passagem do 'paternalismo governamental' para a 'participação organizada da população' no processo de desenvolvimento e solução de problemas coletivos é

¹⁵ Uti cives: participação ou intervenção do cidadão na administração pública como membro da comunidade, posto que afetado pelo interesse geral, e não como titular de interesses próprios.

considerada exigência essencial da democracia (...). É importante que setores cada vez mais amplos da sociedade civil passem da posição de espectadores passivos à de agentes participantes das soluções e medidas que atendam as suas necessidades. Passem da posição de 'súditos' para a de 'cidadãos'".

Para BORDENAVE (1994:56), "através da participação a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela em órgão absolutamente dependente e próximo dela". Segundo DEMO (1993:102), "não se pode ter um Estado melhor do que a cidadania que está por traz dele". Observa que "o Estado não é o que diz ser, nem o que quer ser, mas o que a cidadania organizada o faz ser e querer" (DEMO, 1993:103).

Afirma SOARES (1997:247) que a participação é hoje necessária ao Estado, alertando que sem participação, "forças paralelas (como o tráfico de drogas, por exemplo)" e o clientelismo ameaçarão a existência do próprio Estado.¹⁶ Continua a autora afirmando que "a participação popular redefine o Estado moderno, acabando com o nocivo distanciamento entre Estado e Sociedade que tanto prejuízos já causou". Conclui dizendo que a diretriz adotada pela Constituição Federal promulgada em 1988 "aponta certa para a democracia participativa".

De fato, a Constituição Federal procurou, em vários de seus dispositivos, garantir papel de destaque à população no processo decisório.

Já em seu art. 1º, parágrafo único, enuncia: "todo poder emanado do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição". Ressalta-se neste parágrafo a possibilidade do exercício direto do poder pelo povo nos termos da Constituição.

O art. 14 determina que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular".

O art. 29 estabelece que o município reger-se-á por lei orgânica que, entre outros, obedecerá aos seguintes preceitos: "cooperação das associações representativas no planejamento municipal", e "iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado".

A exigência contida no art. 29 da Constituição Federal torna-se especialmente relevante, na medida em que seu art. 182, parágrafo primeiro, torna

¹⁶ Durante manifestação realizada em junho de 2000, em protesto contra uma onda de violência que atingia a região do bairro Jardim das Alterosas, localizado no município de Betim, região metropolitana de Belo Horizonte-MG, registrou-se a seguinte fala do presidente da Associação Comunitária Regional Alterosa e Dom Bosco, que bem ilustra este fato: "O governo abandonou as comunidades carentes e os traficantes estão adotando-as, criando um vínculo social no vazio deixado pela omissão do Estado" (GUIMARÃES, 2000:5).

obrigatório para cidades com população acima de vinte mil habitantes um plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Ressalte-se que "a faculdade de formular uma lei orgânica e um plano diretor contribui para atribuir ao município a condição de *locus* privilegiado do contato mais direto e estreito com a população", num contexto de revalorização do município, "no qual estão envolvidos princípios de descentralização e de participação" (DAVIDOVICH, 1993:6).

Ampliou-se assim o escopo do exercício da cidadania, transcendendo a prática do "votar e ser votado", criando-se formas de participação direta da população na gestão pública. Reconhece-se, dessa forma, a necessidade de participação do cidadão, "que se tornou uma reivindicação da população e uma preocupação por parte de alguns governos estaduais e municipais, que procuram desenvolver processos de planejamento e gestão democráticos" (SOUTO-MAIOR & GONDIM, 1992: 141).

No plano municipal, notadamente nas administrações municipais em que assumiu o Partido dos Trabalhadores (PT) ou coalizões partidárias encabeçadas por este partido político, procurou-se a definição de outros mecanismos que ampliassem a participação do cidadão na gestão da cidade. É o caso do município de Belo Horizonte, no qual, a partir de 1993, com a nova administração que assumia, foram *incentivados, criados e implementados* diversos mecanismos e canais institucionais de participação popular. Citam-se como exemplos: os **conselhos municipais**, com recorte setorial, encarregados de elaborar as diretrizes de ação, colaborar na formulação e implementação das políticas públicas e acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária; o "**fórum da cidade**", que trazia como objetivos aprofundar a participação da sociedade civil no planejamento estratégico do município, consolidar a reapropriação da cidade por seus diversos atores sociais e aumentar o potencial de inserção da cidade nos contextos estadual, nacional e internacional; e o **Orçamento Participativo**, com a proposta de promover a participação da população na gestão dos recursos públicos voltados para as obras do município (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1986). A estratégia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte será retomada em capítulo mais à frente, uma vez que constitui-se no objeto central deste trabalho.

A Constituição de 1988 procura também resgatar formalmente o orçamento público como instrumento de planejamento, prevendo inclusive o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária por parte do Legislativo. Foram definidos três instrumentos que integram a elaboração orçamentária, objetivando o planejamento das ações governamentais:

a) Plano Plurianual de Aplicação (PPA) – prevê ações governamentais para um período de quatro anos e espelha de fato o conteúdo de um programa de governo, representando um importante instrumento para a ação do planejamento e controle dos objetivos do gasto governamental, na medida em que condiciona a elaboração da lei das diretrizes orçamentárias e a lei do orçamento.

b) Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) – representa a arena de negociação do orçamento. Busca garantir a realização de metas e objetivos contemplados no PPA, através do estabelecimento de parâmetros para alocação de recursos no orçamento anual. Define metas e prioridades para a execução orçamentária que se dará no ano seguinte à sua aprovação, dispõe sobre alterações na legislação tributária e a concessão de vantagens e aumento do quadro do funcionalismo, orientando ainda a lei orçamentária anual.

c) Lei Orçamentária Anual (LOA) – inclui, nos termos do § 5º do art. 165 da Constituição brasileira, o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimentos das empresas estatais e o Orçamento da Seguridade Social. O orçamento anual detalha os “montantes das receitas que deverão ser captadas pelo Estado através do exercício do poder fiscal a ele delegado, bem como dos gastos e das programações que serão financiados por seu intermédio” (SANCHES, 1997: 171). Abrange a totalidade dos órgãos e entidades vinculados aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sejam da administração direta ou indireta, os fundos e as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. A LOA contém os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em maio de 2000, contempla a participação popular. Em seu art. 48, parágrafo único, determina o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”, como forma de assegurar a transparência da gestão fiscal (BRASIL, 2000).

O cumprimento desse dispositivo legal favorece o estreitamento da distância entre governo e sociedade, assegura a democracia e desenvolve a cidadania, estabelecendo-se melhor controle público sobre o Estado, de modo a permitir à sociedade o necessário respaldo às ações de governo.

ALMEIDA (1997) aponta para a possibilidade de participação popular nas três etapas do ciclo orçamentário referidas, ou seja, no PPA, na LDO e na LOA. A elaboração da LOA, entretanto, afirma, é a etapa que tem demonstrado ser a mais adequada para se iniciar a participação da população no processo de elaboração orçamentária. A essa participação popular na elaboração orçamentária denominou-se **Orçamento Participativo**, que é, segundo SANCHES (1997:173),

“Instrumento auxiliar do processo de planejamento do setor público, aplicável sobretudo no âmbito de administrações municipais, que viabiliza, através de métodos típicos de democracia direta a participação da população no diagnóstico dos problemas de maior gravidade, na seleção das obras e serviço que serão financiados num determinado exercício, na decisão sobre a forma de execução e da amplitude/celeridade com que serão implementados e, ocasionalmente, no acompanhamento e fiscalização da implementação de tais decisões.”

Trata-se de “práticas orçamentárias em que as decisões quanto à alocação de recursos (receitas e despesas) são tomadas levando-se em consideração a opinião direta da população, e não apenas a opinião de seus representantes eleitos” (RIBEIRO & SIMON, 1993:34). Esse modelo inovador abre espaço à comunidade beneficiária da ação pública no processo de análise e discussão dos programas locais, bem como na identificação de soluções.

Na expressão de SOARES (1997: 209), os orçamentos participativos trazem “uma inequívoca expressão de dar voz e vez àqueles efetivamente atingidos pelas ações e políticas públicas”.

PIRES (1999:75) ressalta o Orçamento Participativo como “extremamente promissor”, considerando tratar-se de uma metodologia que, ao lidar com a relevante questão financeira governamental, carrega forte potencial para:

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

Observa ainda que, segundo os responsáveis pela condução das experiências de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos municipais, através das práticas do orçamento participativo, promovem-se

“(…) melhorias no nível de eficiência alocativa (ao forçar o planejamento e transparência nas decisões de gastos) e, concomitantemente, oportuniza um padrão de relacionamento, entre o poder público municipal e os cidadãos, que amplia e ajuda a consolidar a convivência democrática” (PIRES, 1999:77).

Experiências como esta do Orçamento Participativo, enfatiza GOHN (1998:15), inauguram

“(…) uma nova era de fazer política na gerência dos negócios públicos (...), nova era de participação, agora ativa e institucionalizada. Criou-se uma nova forma de gestão baseada na co-gestão. O processo é criado pelo Estado e desenvolve-se segundo uma dinâmica planejada em seu âmbito, mas observa-se elementos de uma partilha real de poder porque a soberania popular

passa a ser o critério norteador e fundamental básico para aplicação dos recursos e programas públicos".

Para MOURA (1997 : 37), o Orçamento Participativo pode ser considerado como um planejamento participativo. Afirma este autor que

"(...) pode ser considerado como planejamento, porque estabelece, com antecedência, as ações a serem executadas, estima os recursos que devem ser empregados e define as responsabilidades que cada secretaria e cada órgão da prefeitura têm de assumir em relação a um período de tempo definido (no caso, de um ano). Ele não deve ser considerado um simples método de orçamentação; a orçamentação faz parte do orçamento participativo, mas ela não é um fim em si mesma. Antes de o orçamento ser preparado como um controle de receitas e despesas, ele procura analisar por que aplicar verbas neste ou naquele bairro ou vila e se estão sendo planejados melhoramentos para a cidade."

Ressalte-se que o Orçamento Participativo parte sempre da implantação de orçamentos-programa, considerando-se que estes permitem a avaliação do cumprimento de metas estabelecidas em projetos ou programas. O orçamento-programa nasce da *ligação entre o orçamento e o planejamento, constituindo-se no instrumento para sua estruturação, representando um esforço no sentido de integrar o orçamento público no sistema de planejamento governamental. Enfatiza PIRES (1999:23):*

"Fazer o orçamento participativo nada mais é do que fazer o orçamento-programa (dominando, pois os conceitos e a técnica que lhe são inerentes), tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridades com a população organizada (...)".

O Orçamento Participativo, incompatível com o orçamento tradicional, para ser adotado, necessita, portanto, das técnicas do orçamento-programa. Este, ao acoplar a linguagem dos fins a serem alcançados aos meios necessários para atingi-los, configurando planos viáveis, torna-se a base para decisões e avaliações (PIRES, 1999).

As denominadas "Administrações Populares", ao adotarem o Orçamento Participativo, procuram romper com o sistema de planejamento, em que a lei orçamentária tornou-se "peça de ficção". Inova na forma de montagem da proposta orçamentária e no processo de discussão com o Poder Legislativo quando de sua apreciação e conversão em lei. Procura romper as relações clientelísticas e práticas lobistas que beneficiam setores da população que barganham obras e benfeitorias para sua região, ou seja, superar a visão corporativa ou particularista do atendimento de demandas. *Busca analisar a totalidade dos problemas e necessidades locais, além de apontar prioridades compatíveis com os anseios dos cidadãos, determinando prazos para o seu atendimento, bem como o acompanhamento da execução. O Orçamento*

Participativo evidencia ainda o processo de disputa de renda da cidade, considerando-se que, ao definirem o perfil dos gastos públicos, a população e os Poderes Executivo e Legislativo definem também a forma de distribuição desta renda (BITTAR, 1992).

Pretende-se com o Orçamento Participativo, além de assegurar uma maior democratização a partir da instância local, a alocação mais racional de recursos públicos para o adequado atendimento das demandas da população, na medida em que permite um diagnóstico mais preciso da realidade do município, a inversão de prioridades¹⁷ para a obtenção da equidade social, a maximização da aplicação dos recursos públicos, bem como maior transparência das ações públicas e redução de custos.

Quanto ao processo de elaboração do Orçamento Participativo, para que a administração apresente propostas à população, destaca-se a importância das negociações que se processam previamente dentro da própria administração, notadamente entre os gestores de políticas sociais e os responsáveis pelo planejamento, assim como o necessário equacionamento do potencial de arrecadação e gasto, para então se definirem objetivos de curto, médio e longo prazo da administração. Elaboram-se, a partir de então, as bases do processo de participação, deflagrando-se, a seguir, o processo (ALMEIDA, 1997). A partir daí, a população é ouvida, passando a discutir com a administração suas necessidades localizadas e as carências globais da cidade, apropriando-se assim dos problemas urbanos e tomando conhecimento dos limites financeiros do município. Neste processo, levantam-se as demandas sociais e elegem-se prioridades, cabendo ao governo analisar a viabilidade técnica de sua solução. Observa-se durante o processo a ocorrência de momentos de intensa negociação, devido à diversidade dos interesses a serem atendidos (BITTAR, 1992:238).

Para sua implantação, cada governo deve desenvolver metodologia adequada à sua realidade. No entanto, as bases do processo de participação devem envolver:

"a) a descentralização das discussões com a população, através da divisão do município em regiões; b) a elaboração de critérios de atendimento das demandas regionais; c) a elaboração dos critérios de participação da população; d) a definição das instâncias de participação e suas competências específicas (reunidas, plenárias, conselhos etc.)" (ALMEIDA, 1997).

Desta forma, conforme SOMARRIBA & DULCI (1997:424), o Orçamento Participativo "constitui mecanismo viável e eficiente de democratização do Estado, ao mesmo tempo que pode contribuir solidamente para aprimorar o funcionamento da administração pública".

¹⁷ Inversão de prioridades pode ser entendida como "uma política de gasto público local que, deixando de lado investimentos em grandes obras, em especial no sistema viário - (...) - passa a priorizar despesas com a prestação de serviços públicos básicos - educação, saúde, transporte coletivo, abastecimento alimentar etc. - com a infra-estrutura básica em áreas periféricas - pavimentação, contenção de encostas, saneamento - e com a habitação-aumento da oferta de moradia, urbanização de favelas, urbanização de áreas degradadas" (DANIEL, 1997: 297).

Salienta-se, no entanto, uma condicionante importante, apontada por NAVARRO (1999:324), no que tange à implantação do OP: sua dependência quanto ao alcance, magnitude e aplicabilidade específica, da "vontade política e da determinação da liderança do governo municipal, com o apoio inequívoco das forças que receberam o mandato das urnas". Isso significa, esclare, que o OP pressupõe, por parte do governo, "uma inequívoca vontade política de compartilhar o processo de tomada de decisões (...)".

Nesse sentido, lembra-se um alerta explicitado por BORJA (1988:25): aqueles que governam "podem se apoiar no peso da legalidade e na inércia administrativa para se opor às inovações participativas" comprometendo a "eficiência e o desenvolvimento dos procedimentos participativos".

Considerando seus estudos sobre a experiência do OP de Porto Alegre, outro aspecto é também destacado por NAVARRO (1999:327). Constatou, segundo as evidências encontradas, que "a experiência do OP requer uma *base mínima de tradição de organização social na cidade*, especialmente nas regiões mais pobres". A não existência desta base mínima, enfatiza o autor, torna lento e difícil o próprio desenvolvimento da experiência e abre espaço para possíveis conflitos quanto à distribuição de recursos e à realização de obras públicas, gerando instabilidade do gerenciamento do processo. Sugere este autor que "num contexto de fraca tradição organizacional, o processo deveria ser deslocado para o comando do município, que gradualmente iria introduzindo na estrutura do OP as organizações recém-formadas pelos habitantes da cidade".

O OP encontra, ainda, outros limites, condicionantes, dificuldades e constrangimentos que podem conduzir ou conduzem a críticas e questionamentos, e que devem ser considerados.

/Um constrangimento que atinge as políticas do OP e que deve ser enfatizado primeiramente refere-se ao volume de recursos cuja destinação será decidida pela comunidade. AZÉVEDO & AVRITZER (1994:23) chamam a atenção para o "chamado 'engessamento' dos gastos orçamentários (...) que diminui consideravelmente as margens de manobra e de alocação de recursos do Poder Executivo nos três níveis de governo"./ Considerando-se as necessidades relacionadas à manutenção da máquina pública (custeio), que incluem os gastos com pessoal e outros custeios, as dotações que por força legal têm destinação específica assegurada, como aquelas relacionadas à função educação, a dívida pública contratada que deverá ser saldada e que, portanto, constará do orçamento, bem como os investimentos de grande vulto e projetos decididos institucionalmente, questiona-se se o que restará para decisão da comunidade representará um percentual importante no conjunto das dotações orçamentárias. De fato, considerando o evidenciado comprometimento dos recursos orçamentários, "a parcela sujeita a interferência da população é ainda muito pequena", enfatiza ALMEIDA (1997).

A falta de conhecimento pelo cidadão, seus delegados ou conselheiros sobre aspectos conceituais e legais do orçamento, do processo de sua formulação e ainda das responsabilidades do governo local e das características das políticas setoriais é outra dificuldade levantada que interfere negativamente na argumentação destes junto aos técnicos da prefeitura, prejudicando o processo (ALMEIDA, 1997).

Outro aspecto destacado refere-se à dificuldade de conciliar o saber técnico com o saber popular, especialmente por uma postura tecnocrática das equipes técnicas, o qual pode comprometer o processo participativo, considerando-se que o conhecimento empírico da população sobre seus problemas pode contribuir de fato para a solução adequada destes (SOUTO-MAIOR & GONDIM, 1992).

Nesse sentido, "informações corretas e precisas (...) avaliações técnicas e econômicas do plano de obras públicas decidido (...), diálogo eficiente com as populações locais", especialmente com cidadãos analfabetos, apresentando-se "os diversos temas de forma mais clara e direta", são aspectos relacionados à eficiência administrativa do governo local na condução do OP que constituem pré-requisitos relevantes para sua implementação (NAVARRO, 1999:327). Acentua o autor ser imprescindível ao governo dispor de uma equipe profissional interdisciplinar imbuída, sobretudo, de "sólidos conhecimentos sobre os mecanismos de formação do orçamento" e disposta a tornar "o processo mais suave e consistente ao longo do tempo".

Risco também apontado refere-se à possibilidade de "captura" do OP "por agentes políticos com maior capacidade de mobilizar recursos, reproduzindo em seu âmbito ações políticas de corte clientelista" (SOMARRIBA, 2000:317). Neste sentido, observa NAVARRO (1999:327) que "em contexto de alto índice de analfabetismo e grande pobreza material, (...) os grandes grupos sociais são presas fáceis de manipulações políticas", fato este que amplia o grau de complexidade da própria gestão do OP.

Outro ponto levantado considera que, devido à situação de carência em que se encontra grande parte da população, torna-se difícil que esta venha a abrir mão de benefícios imediatos, ou seja, de bens públicos de primeiro nível, em favor de iniciativas cujos efeitos positivos se farão sentir a médio e longo prazos (AZEVEDO, 1994:44), como ações estratégicas relacionadas a saneamento básico que visem proteger preventivamente a saúde da população no longo prazo.

NAVARRO (1999:325), considerando esta situação num quadro de profunda desigualdade social como a existente na sociedade brasileira, adverte que, diante de oportunidades como a experiência do OP, é de se esperar, por parte de alguns grupos sociais que se encontram em situação de pobreza, a prevalência de demandas "mais urgentes e que os interesses desses grupos entrem em conflito com os de outros". Ele conclui: "aprender que o foco principal deve ser a cidade como um todo e que as demandas devem ajustar-se a um conjunto de prioridades é uma mudança social difícil". Este aprendizado, em situações de carência muitas vezes extrema, torna-se, portanto, especialmente difícil.

No entanto, e nesse sentido, enfatiza GOHN (1998:13) que

"(...) a mudança gradual e lenta da cultura política é resultado do exercício da cidadania, sob a forma ativa, aquela que opera via a participação dos cidadãos de forma que interfere, interage e influencia na construção dos processos democráticos em curso nas arenas

públicas, segundo os princípios da equidade e da justiça, e tendo como parâmetros o reconhecimento e a vontade expressa de universalização dos direitos".

Se bem sucedido, salienta NAVARRO (1999:325), "o OP pressupõe a lenta formação de um *ethos político* diferente," que cria "um contexto favorável para estimular um novo comportamento político," em que, a longo prazo, "interesses particularistas não possam prosperar". Trata-se de um "aprendizado político," que é aplicável não apenas "aos setores governamentais e às autoridades públicas; estende-se também às organizações comunitárias que se servem largamente de práticas utilitaristas".

Em relação ao Orçamento Participativo, há ainda um risco sempre presente, que pode desgastá-lo já no momento inicial da sua implantação: a morosidade da sua execução; ou seja, a não conclusão no prazo estabelecido das obras aprovadas a partir do processo participativo.

Este fato se deu em Belo Horizonte naquele momento, possivelmente, em função de alguns aspectos:

- a) tratava-se de experiência radicalmente nova;
- b) a inadequação da máquina pública municipal diante desta nova proposta;
- c) a limitada disponibilidade de recursos para investimentos.

SOMARRIBA & DULCI (1997: 413-414), observando o caso de Belo Horizonte, ressaltam uma dupla implicação:

"Por um lado, o atraso das obras é explorado politicamente como recurso de oposição ao governo municipal; ou mesmo, em alguns casos, como forma indireta de impugnar a própria idéia de participação popular na elaboração do orçamento. Mas, por outro lado, a proposta do OP é de certo modo fortalecida, pois a crítica assume o caráter de cobrança do cumprimento integral do orçamento por parte da prefeitura."

O envolvimento do Legislativo no processo e seu relacionamento com o Executivo são também abordados por vários autores (AZEVEDO, 1994; AZEVEDO & AVRITZER, 1994; SOMARRIBA & DULCI, 1997; DANIEL, 1999). Considerando o Orçamento Participativo e a pressão clientelista tradicional que recebem os vereadores, como se comporta ou comportará o Legislativo? Como desempenham os vereadores o seu papel institucional? Neste contexto, os vereadores têm o papel de pressionar para que os investimentos aprovados no Orçamento Participativo sejam realizados nos prazos previstos? Ou seja, devem assumir o papel de fiscalizadores do OP? Trata-se de questões que se apresentam no debate sobre o OP e a relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

As Câmaras de Vereadores constituem dispositivos de participação através da representação. Nesse sentido, são corpos políticos que congregam representantes eleitos pela vontade popular, por diversos partidos políticos, tendo, institucionalmente, conforme explicita FORTUNA (1992:62), as seguintes funções:

a) função organizante – expressa pela elaboração e promulgação da lei orgânica municipal.

b) função institucional – realizada no primeiro dia de cada legislatura, na forma da lei orgânica, quando é dada posse aos vereadores, prefeito e vice-prefeito e, ainda, quando tratar a Câmara de licenciamento de prefeitos, cassação de mandados, convocação de suplentes de vereadores, dentre outras atividades pertinentes à função.

c) função legislativa – cabe às Câmaras de Vereadores legislar no âmbito do município, observados os limites constitucionais.

d) função fiscalizadora – exercida através da fiscalização da execução orçamentária e dos atos da administração; e

e) função julgadora – que refere-se ao julgamento das contas do Poder Executivo municipal, com a aprovação ou rejeição do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, bem como das contas da Mesa-Diretora da Câmara¹⁸ e das infrações político-administrativas cometidas pelos próprios membros do Legislativo municipal.

Como poder de representação da população, a Câmara representa setores da cidade, parcelas da população, constituindo "espaço de debates e disputas políticas, em torno de concepções e de interesses" (SOUZA,1996:51).

Enfatiza JARA (1996:29) que, em se tratando de "instâncias onde se expressa o poder político local", são, via de regra, "um espaço subordinado ao peso tradicional dos segmentos dominantes locais, onde, com freqüência, legitimam-se as práticas clientelísticas". Exemplo dessa prática é constatado por AZEVEDO (1994:44) no município de Betim, registrado em seu relato sobre a implantação do OP naquela cidade. Assim se expressa:

"Os vereadores, independente de sua origem partidária, com exceção de um pequeno número de oposição programática, eram cooptados através tanto da possibilidade de serem atendidas as demandas pontuais de seus partidários ou potenciais eleitores como da possibilidade de indicarem pessoas de sua confiança para diversos cargos na Prefeitura. Aliás, a palavra cooptação é muito forte nesse contexto, já que esta prática, antes de ser uma proposta do Executivo, era

¹⁸ Mesa-Diretora é o órgão diretivo da Câmara Municipal. Possui atribuições administrativas e executivas, sendo normalmente disciplinada no próprio regimento interno da Câmara.

uma demanda da maioria dos membros do Legislativo"
(AZEVEDO,1994:44).

Para JARA (1996:29), a abertura de oportunidades para que se acentuem "nos processos decisórios 'representativos' [os] privilégios a pequenos grupos, em detrimento dos interesses da comunidade" é decorrência da falta de mecanismos de controle público da gestão, reforçada ainda pela ausência de transparência.

O orçamento público vem sendo utilizado historicamente como objeto de "barganhas" entre parlamentares e Poder Público, tornando-se, desta forma, "fonte de subsistência de práticas de clientelismo e uma forma de se contruir base de apoio de governo no Legislativo" (JACOBI & TEIXEIRA, 1996:124).

Sustenta BUARQUE (1999:10) que o Legislativo nos três níveis de governo – União, Estado e Municípios – não representa de fato o povo, o que significa "uma falência" do parlamento. Este fato, aliado à desconfinça com que o povo percebe o Executivo (lugar de corrupção e de recursos mal-aplicados), ressalta, levou a sociedade a "criar mecanismos paralelos", como o Orçamento Participativo.

Essa experiência, considerando a relação Estado/sociedade, representa um mecanismo de partilha do poder político entre "os integrantes do Estado – eleitos pelo povo ou quadros permanentes dos órgãos estatais – e representantes de interesses expressos pela sociedade" (DANIEL,1999:28), realizada através da participação direta da sociedade na gestão pública, o que significa um alargamento da esfera pública.

RESTON & ROCHA (1985) observam, no entanto, que no debate sobre a elaboração participativa do Orçamento Público três posicionamentos possíveis são encontrados.

O primeiro posicionamento explicitado vê na participação da comunidade "uma forma de enfraquecer o poder e a liderança política do prefeito e, particularmente, do vereador", salientam os autores. Considera que essa participação busca, "em última análise, questionar o poder", posto que as estruturas de poder existentes não funcionam e devem ser substituídas (RESTON & ROCHA,1985:49).

O segundo posicionamento enfatiza que a participação popular pouco tem a "dar ou acrescentar às contribuições de seus representantes legítimos no poder", que são conhecedores dos problemas existentes (RESTON & ROCHA,1985:50).

O terceiro posicionamento considera a participação da comunidade na elaboração orçamentária como uma forma de aprimoramento das instituições governamentais, em que "combinam-se os valores da democracia representativa com os da democracia direta", ou seja, "evita-se a separação absoluta e absurda entre as estruturas de Poder Público e as formas de vida social" (RESTON & ROCHA,1985:50).

Nesse sentido, considerando-se as funções próprias do Legislativo municipal, notadamente aquelas relacionadas à elaboração, aprovação e fiscalização da execução orçamentária, enfatiza DANIEL (1999:32) que o processo participativo, envolvendo sociedade e governo na elaboração orçamentária,

"(...) não poderia pretender se sobrepor às competências da câmara, pois isso, além de desrespeitar estas últimas, que possuem expressão constitucional, equivaleria à fiscalização do poder legislativo, quando o fortalecimento do sistema democrático aponta para seu oposto, isto é, a afirmação do legislativo em face do executivo".

De fato, conforme expressa SOUZA (1996:51), essa participação popular organizada "fortalece o poder legislativo e permite uma visão de conjunto das demandas prioritárias", além de permitir ao executivo municipal "um planejamento mais realista e harmonioso".

Conforme acentuam RESTON & ROCHA (1985:54),

"A democracia supõe, necessariamente, um legislativo forte e autônomo. Entretanto, a maior força e autonomia do legislativo reside em sua capacidade política de se articular com a comunidade, ampliando as bases sociais do exercício de seu poder. A participação conjunta do vereador e da comunidade nos debates sobre o orçamento público municipal pode ser uma oportunidade ímpar para o exercício soberano do poder de legislar".

O Orçamento Participativo, portanto, ao remeter a definição das prioridades municipais a um espaço de debate público, transparente, contribui para "a superação da falta de nitidez entre o público e o privado no país, na medida que cumpre a função de neutralizar a tradicional privatização do público, vinculada às relações clientelistas entre governo e Câmara" (DANIEL, 1999:33). Como bem enfatiza BORJA (1988:24), nesse sentido, a participação dos cidadãos cumpre uma dupla função:

"Por um lado, de crítica ao possível 'particularismo', que cerca as instituições, as administrações públicas e os partidos políticos. E, por outro, de expressão e de defesa de interesses particulares legítimos de grupos sociais ou zonas territoriais".

Constataram, porém, AZEVEDO & AVRITZER (1994:25), analisando as experiências de Belo Horizonte e Betim, uma reação inicial de resistência do Poder Legislativo diante da proposta de Orçamento Participativo, fato acontecido também em outras experiências semelhantes.

Observam que o Legislativo municipal assumiu naquele momento, como forma de resistência, desde "uma posição de descrédito e de tentativa de esvaziamento da iniciativa até uma posição acirrada, acusando o governo de tentar diminuir o prestígio e papel da Câmara". Enfatizam os autores que este fato ocorreu mesmo diante do "empenho explícito" dessas administrações no sentido de envolver os vereadores neste processo. Constatam, no entanto, que "o sucesso e a boa repercussão popular"

desta inovação ocasionou uma clara mudança de comportamento e estratégias por parte dos parlamentares municipais. Exemplo é o município de Belo Horizonte, no qual, conforme ressaltam SOMARRIBA & DULCI (1997:414), "quase todos os vereadores, por convicção política ou apenas no discurso, se colocaram na posição de defensores desse instrumento democrático". Consideram esses vereadores, mesmo que alguns em discurso apenas, positiva para eles a experiência do OP, na medida em que os libera de "grande parte da pressão clientelística tradicional", em benefício de um melhor desempenho no seu papel institucional.

Observa DANIEL (1999) ter se tornado normal que vereadores venham incorporar-se ao processo de discussão pública do orçamento. SOMARRIBA & DULCI (1997:414) relatam, considerando a experiência de Belo Horizonte, que "... alguns vereadores fortemente enraizados em certas regiões da cidade não tardaram a vislumbrar no OP um espaço importante a ser ocupado". Argumentam os autores tratar-se de uma nova forma de atuação desses vereadores, denominada, na expressão de um representante do Partido dos Trabalhadores "*fisiologismo democrático*", significando que

"(...) ainda que movido pela finalidade de prestar favores e controlar redutos eleitorais, o vereador passa a usar a instância do OP para tentar aprovar obras de seu interesse, o que significa entrar numa disputa democrática com outros setores da comunidade ali presentes" (SOMARRIBA & DULCI, 1997:414).

Para JACOBI & TEIXEIRA (1996:125), isto "é saudável para a democracia, já que nessas arenas públicas há espaços para a comparação de práticas e objetivos políticos por intermédio do debate de idéias, quando colocadas de maneira transparente".

É ainda esperado, afirma DANIEL (1999:33), que neste processo de elaboração da proposta orçamentária pensado pelo próprio governo, a Câmara Municipal sofra pressões de segmentos da população para a aprovação do orçamento. Um fato ocorrido no município de Betim, quando da apresentação à Câmara da primeira proposta orçamentária elaborada a partir do processo participativo, ilustra esta situação. Conforme relata AZEVEDO (1994:46), foram apresentadas, por parte dos vereadores, 345 propostas de emendas a este orçamento, constatando-se, porém, que "após uma ampla pressão popular e negociações em que participaram vereadores, lideranças vinculadas ao conselho municipal do orçamento e membros do poder executivo, o número de emendas caiu para 25, que foram afinal aprovadas".

O que ocorre, como constataram JACOBI & TEIXEIRA (1996:123) na experiência de Porto Alegre, é a perda pelos poderes Executivo e Legislativo do município, de parte do poder de intervir nos orçamentos públicos locais. O Executivo, devido à necessidade de ser coerente com as diretrizes traçadas por ele próprio, e o Legislativo, "por não poder contrariar frontalmente uma decisão em boa medida representativa dos anseios da população".

O fato de ser o Orçamento Participativo uma inovação de sucesso já adotada em várias realidades traz implicações que podem ser melhor compreendidas, considerando-se os estudos de autores que se debruçaram sobre esta questão.

Conforme PINHO & SANTANA (1998:5), inovações bem-sucedidas realizadas por um governo "cria a imagem de um governo ativo, sintonizado com as necessidades da população (leia-se eleitorado), moderno (...), quase um paradigma". Argumentam que tais experiências "assumem um caráter fundamental no sentido de criar uma diferenciação (...) e servir como uma vantagem competitiva tanto para a manutenção do poder" quanto para o "credenciamento para objetivos maiores", por exemplo, alcançar o governo do estado ou da União. Tais "inovações de sucesso", no entanto, prosseguem os autores, "provocam desequilíbrios no sistema político, forçando outras administrações, na busca de criar diferenciação, a adotarem a mesma inovação ou a procurarem outras". Difundi-la em outra realidade, porém, redundará "não só em adaptações às condições diferenciadas dessa nova realidade como também representa um momento, uma oportunidade de promover uma inovação incremental na inovação base" (PINHO & SANTANA, 1998:7).

No entanto, enfatizam estes estudiosos, a decisão de absorver determinada inovação "por um governo de um partido adversário pode representar um atestado público da competência e da qualidade do partido/gestor proponente da inovação, fato a ser explorado por este", tratando-se, portanto, de decisão que "pode resultar em perdas políticas para o imitador" (PINHO & SANTANA, 1998:8).

Por outro lado, a adoção por concorrentes de inovações que se chocam contra princípios ideológicos ou que os firmam somente será feita por estes se o "produto" for "mascarado de uma forma tal que sua aparência seja a mesma do inovador original", desvirtuando-se completamente, no entanto, sua essência (PINHO & SANTANA, 1998:7). Trata-se de risco ao qual estão submetidas experiências como a do Orçamento Participativo.

Nesse sentido, MÉLLO (1999:6), constatando que o Orçamento Participativo, "antes bandeira quase exclusiva do Partido dos Trabalhadores, tornou-se uma opção também de outros partidos", adverte que esta experiência, como ressaltado, inovadora e de sucesso, "ao ampliar sua influência, naturalmente (...) perdeu sua pureza". Alerta, então, que, o Orçamento Participativo,

"Utilizado como bandeira política, tornou-se suscetível também a todas as mazelas que se abatem sobre quaisquer políticas públicas, podendo ser usado como moeda eleitoral ou como instrumento de democratização (...). O risco que se corre é o de descaracterização do orçamento participativo por partidos e pessoas que o utilizem clientelisticamente, destruindo seu poder mobilizador, associando-o às demais bandeiras políticas desgastadas..." (MÉLLO, 1999:6).

Em se tratando de gestão pública no Brasil, o OP é reconhecidamente uma inovação de sucesso, praticado atualmente por inúmeros municípios, a exemplo de Porto Alegre, Betim e Ipatinga, e que já se estende à esfera estadual.

Fato é que, "atualmente, a legitimidade do Orçamento Participativo é inquestionável, inclusive internacionalmente", asseguram JACOBI & TEIXEIRA (1996:123). A proposta de participação popular na elaboração dos orçamentos públicos, assinalam SOMARRIBA & DULCI (1997:392), "veio a se constituir no experimento mais visível, e possivelmente o mais avançado, na democratização de governos locais do Brasil".

Considerados os benefícios que a prática dessa experiência apresenta para a sociedade, apesar dos limites e dificuldades encontrados para sua implantação, "a idéia de participação popular na elaboração e execução do orçamento público apresenta-se como um dos aspectos cruciais de uma agenda de reforma do Estado no Brasil" (SOMARRIBA & DULCI, 1997:424).

Isto não significa, porém, que inexistam resistências quanto à experiência do OP, pois, como bem enfatiza JARA (1996:29), "a cultura do poder tradicional sempre resiste às mudanças que possam abalar sua dominação político-ideológica".

Ponto relevante ainda a destacar, tendo em vista os objetivos do presente estudo, refere-se à relação descentralização - participação.

O Orçamento Participativo representa, conforme observa NAVARRO (1999:295), analisando a experiência de Porto Alegre, "um típico processo de descentralização que, sem alterar o formato e a envergadura da máquina estatal da cidade, reformulou, no entanto, quase completamente a estrutura de decisões relativa (...) à montagem (e implementação) de seu orçamento".

Observa, no entanto, que, uma vez "estabelecidas as estruturas descentralizadas, (...), em concordância com as organizações comunitárias locais, o OP deve ser acompanhado, ao longo do tempo, pela descentralização administrativa", o que permitirá a ampliação do controle do "espaço público" pelos setores organizados da população" (NAVARRO, 1999:324).

No Brasil, esse processo de descentralização administrativa no âmbito local, a partir da criação de administrações regionais, vem ocorrendo já desde a década de 1980, em municípios como São Paulo, Salvador e Santos. Mais recentemente, a descentralização tem sido revalorizada a partir das experiências de participação popular na administração pública local, notadamente em administrações que implementam o Orçamento Participativo, num processo de descentralização do poder nas cidades.

A descentralização do poder nas cidades, através da criação de administrações regionais e sua valorização, deve considerar, no entanto, como enfatiza FISCHER (1987:32), "a identidade do município e o grau de autonomia que deva alcançar em relação aos outros níveis de governo". Observa a autora que só será possível a realocação de poder quando este "existir de fato, consubstanciado por uma estrutura administrativa minimamente eficaz".

Nesse sentido, torna-se importante compreender o contexto mais amplo em que vem se desenvolvendo o debate em torno do processo de descentralização governamental e as diversas concepções acerca do tema, inclusive sua categorização quanto à direção a ser tomada, suas formas e graus, seus limites e condicionantes básicos.

CAPITULO 4

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL

4.1 A descentralização no contexto político-institucional

A descentralização, como opção de mudança estrutural da gestão pública, ganha ênfase a partir da crise do "Estado de Bem-Estar Social" nas economias capitalistas desenvolvidas, caracterizadas por um crescente intervencionismo estatal, traduzido no aumento progressivo da implementação de políticas públicas, em especial na área social; numa intensa centralização das estruturas de poder e do processo decisório; e na constituição de uma grande burocracia centralizada atuando na regulação estatal da economia.

Esse modelo de Estado vê consubstanciarem-se críticas ao seu modo de funcionamento, a partir:

- a) do agravamento da crise fiscal;
- b) da constatação da sua incapacidade de atuar eficientemente enquanto regulador da economia, em razão da "readequação do uso capitalista do território" (MASSOLO, 1988:40), em face do novo cenário de uma economia globalizada;
- c) do crescimento do desemprego;
- d) do surgimento de novos focos de pobreza; e
- e) do surgimento de conflitos, lutas, reivindicações e pressões de diversas naturezas, inclusive por maior participação nas decisões governamentais, trazidas à cena por diferentes atores e setores sociais (ecologistas, feministas, sindicatos, movimentos sociais etc).

Essas críticas, que ganharam amplitude no contexto da crise, têm em comum questionamentos quanto ao estatismo, considerado excessivo, e à "progressiva burocratização das formas de sociabilidade cotidiana" (CASTRO,1991:81). Nesse contexto, passam-se a considerar possibilidades ou alternativas para a reorganização das estruturas de poder e do modo de funcionamento da "máquina pública" e sua estrutura. Enfatiza-se, então, em muitos países, a implementação de processos de descentralização, como forma de reverter os processos de concentração e centralização de poder e de recursos no interior do Estado.

A descentralização, observado este cenário, comporta leituras e concepções diferenciadas quanto ao seu significado, considerados distintos matizes político-ideológicos.

Uma vertente, identificada como "neoliberal" por JUNQUEIRA et al. (1998) e MENDES (1998), associa descentralização com privatização. Questionando a intervenção estatal na economia e atribuindo a responsabilidade pelo déficit público e pelo desestímulo ao trabalho ao sistema de políticas sociais implementado pelo "Estado

do Bem-Estar Social", propõe "a devolução ao mercado de funções produtivas e regulatórias e a ruptura com o padrão de solidariedade que presidiu a intervenção do Estado keynesiano" (MENDES, 1998: 26). Nessa perspectiva, o Estado deve ser reduzido a "funções mínimas", restringindo-se suas ações na área social a um conjunto de bens públicos e programas sociais de dimensões reduzidas destinados aos pobres. Deve o Estado promover a desregulamentação da economia, visando torná-la mais competitiva, e implementar um processo de privatização de serviços públicos e agências governamentais. A descentralização é tomada como "receita" para "reduzir o tamanho do aparato organizacional do Estado" e torná-lo mais ágil e eficiente "na gestão de políticas sociais compensatórias, de modo a atenuar as desigualdades mais aparentes" (JUNQUEIRA et al., 1998:67).

Conforme CASTRO (1991:82), sob essa ótica, descentralizar significa

"(...) transferir responsabilidade pública para o setor privado, segundo a lógica da 'eficiência' e do 'lucro', visando restaurar as responsabilidades individuais através da recomposição moral de regras de solidariedade e de obrigações para com o trabalho, dentro do ideário liberal de igualdade de oportunidades. Absolvem-se as elites dominantes de suas obrigações 'morais' em relação às políticas sociais, transferindo-se aos pobres, desempregados e excluídos seu fracasso em desempenhar a bom termo suas 'obrigações cívicas' de cidadão responsável".

Propõe-se, desta forma, salienta a autora,

"(...) a 'remoralização' do papel do Estado (...) para recuperar a racionalidade do comportamento dos atores e a lógica liberal de mercado".

Uma segunda perspectiva, considerada "progressista" por JUNQUEIRA et al. (1998:68) e identificada por MENDES (1998) como "social-democrata", sem ignorar a crise do Estado do Bem-Estar Social, propõe "reformas econômicas e sociais que permitam superá-la sem, contudo, desconstruir o Estado". Busca um "Estado necessário, menor e garantidor dos direitos sociais dos cidadãos" (MENDES, 1998:26). A descentralização é, também para esta vertente, uma estratégia para reestruturar o aparato estatal. Tem como objetivo, no entanto, "aumentar a eficiência das políticas sociais pelo deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão" sobre essas políticas. Essa estratégia representa também um "meio para democratizar a gestão através da participação, o que aponta para a redefinição da relação Estado e Sociedade" (JUNQUEIRA et al., 1998:69). Parte-se da premissa de que a esfera local de governo, mais próxima do cidadão, permite um melhor entendimento das suas necessidades, facilita sua participação nas decisões governamentais e possibilita um melhor controle público das ações do governo. Isto implica uma mudança substantiva nas relações do Poder Executivo com o Poder Legislativo, os partidos políticos, os movimentos sociais, outras organizações da sociedade civil e os cidadãos em geral.

Considerando este contexto, "os processos descentralizatórios em curso", conforme destaca ARRETICHE (1996:76), ao serem abordados, são relacionados, "grosso modo", a "duas ordens de processos sociais" que não se excluem:

"a) como uma resposta à crise fiscal e seu impacto sobre a capacidade do Estado moderno de desempenhar suas funções a partir de estruturas centralizadas de decisão e operação; b) como instrumento de democratização do processo decisório das políticas públicas, em direção a formas mais avançadas de participação social".

Observa MASSOLO (1998:41) que a descentralização, num contexto de escassez de recursos, aparece

"(...) como um instrumento adequado para o uso e distribuição mais eficiente dos escassos orçamentos públicos e para reverter as tendências globalizantes dos projetos de planejamento. Trata-se de partir das aspirações, demandas e projetos locais e não, (...) , 'de esquemas racionais estereotipados sobre ordenação territorial'" (MASSOLO,1988:41).

Por outro lado, PRETECEILLE (1986), citado por MASSOLO (1998:42), observa a possibilidade de a descentralização de políticas sociais do Estado central em direção aos níveis locais do Estado outorgar

"(...) ao Estado central uma espécie de proteção política, no sentido de que este já não aparece como responsável imediato por uma política de austeridade que afeta as condições de vida; mas são as autoridades locais que agora possuem essas responsabilidades por suas novas capacidades e atribuições. (...) a descentralização (...) serve como 'máscara' para não deixar transparecer as decisões que são tomadas nos bastidores, no campo da política econômica nacional e internacional; ou então se apresenta como um bom 'colchão' amortecedor das crises de legitimidade, reivindicações e lutas, que surgem a partir das bases territoriais".

Ressalta, no entanto, FELICÍSSIMO (1992:9) que a descentralização pode constituir-se "num dos espaços mais privilegiados de potencial de integração entre os processos de modernização da gestão pública e de democratização", sobretudo em cenários de "aumento vertiginoso da pobreza urbana, especialmente nas grandes cidades, cuja população demanda sua incorporação aos sistemas produtivos e de consumo, como também o direito à participação no processo decisório". Salieta como condição para tal a necessidade de a descentralização conjugar "processos de racionalização e eficácia na gestão local, assumindo desafios e resolvendo problemas,

de forma democrática, que o Estado central não pode resolver" (FELICÍSSIMO,1992:10).

A descentralização como princípio ordenador de reformas do setor público difundiu-se a partir da década de 80, dos países de economia capitalista desenvolvida para os países periféricos do sistema capitalista.

Nos países recém-saídos de regimes burocráticos-autoritários, caso de inúmeros países da América Latina, passou-se a considerar a descentralização como essencial ao processo de democratização.

Nesse sentido, salienta ARRETCHE (1996:77), associou-se no Brasil descentralização à idéia de "rompimento das estruturas burocráticas e autoritárias do Estado centralizado". Observa a autora tratar-se de um Estado "afastado das possibilidades de controle dos cidadãos e permeável às pressões de corporações econômicas politicamente ativas", cujo "planejamento e ação institucional executados em tais bases ignorariam especificidade locais".

Frente a este quadro, enfatiza:

"(...) descentralizar significa democratizar as instituições, seja porque rompendo estruturas que permitem a inserção de interesses corporativos e/ou clientelísticos no desenho e implementação das políticas, seja porque maior flexibilidade no acesso aos mecanismos decisórios implicaria em maior eficácia e efetividade dos programas de ação governamental" (ARRETCHE,1996:77).

A discussão sobre descentralização no Brasil foi permeada também pela questão da crise fiscal/deficit público e pela perspectiva da redução das funções do Estado. Foi, no entanto, conforme JUNQUEIRA et al. (1998:70), "pautada sobretudo pela ótica da política, expressando a exigência de que se estabelecesse um novo contrato social entre o Estado e a sociedade civil", o que requeria um Estado com perfil democrático e de tamanho menor, considerando-se que "muitos dos seus poderes e atribuições deveriam ser devolvidos à sociedade civil, territorial e funcionalmente organizada". Não se tratava, portanto, destacam os autores, de reduzir o Estado na perspectiva da "constituição de um Estado mínimo neoliberal, mas de reconfigurar o Estado, torná-lo democrático e mais ágil; de redirecioná-lo para atender demandas sociais e não aos interesses corporativos e burocráticos característicos do Estado autoritário".

Já no período que antecedeu à promulgação da Constituição brasileira de 1988 a descentralização das políticas públicas no país constituiu-se, juntamente com a proposta de participação popular nas decisões governamentais, em componente básico do ideário democrático. A descentralização ganhou relevância também por propiciar um ambiente favorável ao exercício da participação da população na gestão pública.

Não se pode, porém, considerar descentralização, mecanicamente, como sinônimo de eficiência e/ou democratização. Descentralização e participação são, no entanto, fundamentais para este fim. Observam JUNQUEIRA et al. (1998:70) que "a relação entre descentralização e participação não é de identidade, mas de sinergia". Ressaltam que a descentralização "inscreve-se como uma condição necessária, embora não suficiente, para desenvolver a participação, para que a população participe da gestão dos interesses coletivos", enquanto "a participação é fator de viabilidade da descentralização".

Nesse sentido, no âmbito da discussão sobre reforma do Estado no Brasil, a descentralização da ação do Estado, como condição para melhor atendimento das necessidades do cidadão, a criação de mecanismos institucionais que tornem o Estado mais permeável ao cidadão, e o planejamento governamental, tem sido apontados como caminhos para a viabilização das políticas públicas com maior nível de transparência, racionalidade, eficiência e efetividade.

Verifica-se, no entanto, que sob o título descentralização têm sido considerados vários tipos de processos de reordenamento político-administrativos. ARRETICHE (1996:76) enumera os seguintes:

"i) a redistribuição de competências no interior de uma política específica (p. ex., a constituição do sistema único e descentralizado, na área de saúde); ii) a afirmação de um maior grau de autonomia orçamentária e decisória aos governos municipais (expressa na reforma tributária, no Brasil, e nos processos de reagrupamento territorial, na Europa); e, finalmente, iii) a transferência de atribuições do governo municipal para unidades distritais, numa descentralização intramunicipal expressa na constituição de administrações regionais em algumas cidades do país: São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, e, sobretudo, no reordenamento político-administrativo espanhol".

Nesse sentido, "no âmbito das políticas públicas, a descentralização significa um processo de reestruturação interna do aparelho de Estado, que perpassa as várias esferas de governo, envolvendo aspectos políticos, administrativos, técnicos e financeiros" (SILVA, 1996:81).

O conceito de descentralização é, portanto, complexo, envolvendo variados aspectos complementares e interdependentes, a exemplo da direcionabilidade do processo, da explicitação da sua condição de meio ou fim, bem como da participação social. Em sua análise devem ser considerados sua associação a um determinado objeto como administração pública ou políticas sociais, as esferas de governo responsáveis pela gestão/execução e financiamento de políticas públicas e, ainda, os graus e formas de descentralização adotados.

4.2 O significado de descentralização no contexto governamental

O termo "descentralização" pode assumir muitos significados. Traz como referência o pressuposto da existência prévia da centralização do processo decisório. É importante ressaltar, porém, que

"A centralização e a descentralização em geral e também a centralização e a descentralização administrativas não são instituições jurídicas únicas, mas fórmulas contendo princípios e tendências, modos de ser de um aparelho político ou administrativo, são, portanto, diretivas de organização no sentido mais lato e não conceitos imediatamente operativos. Além disso, se for verdade que eles representam dois tipos diferentes e contrapostos de ordenamentos jurídicos, é também verdade que se trata de figuras encontradas na sua totalidade somente em teoria. (...) considerada a centralização e a descentralização como dois possíveis valores, não existe um sistema político-administrativo que esteja exclusivamente orientado para a otimização de uma ou de outra. Em consequência do entrelaçamento dos dois princípios, mesmo em sistema limitados da organização de um Estado, a descentralização e centralização muito dificilmente se encontram em estado puro, mas aparecem como centralização e descentralização imperfeitas" (BOBBIO et al., 1997, v.1:329).

SILVA & COSTA (1995:263) entendem que o processo de descentralização "não é, em si mesmo, um mecanismo positivo ou negativo de reordenamento de relações políticas, econômicas, sociais, institucionais e espaciais". Para esses autores, trata-se somente de "uma noção descritiva de um processo técnico-político dinâmico e historicamente determinado". Nessa perspectiva, ressaltam que políticas e ações que visem à descentralização buscam "desencadear um movimento de mudança ao longo de um eixo 'centralização-descentralização' que caracteriza a ação estatal", cujo resultado "será sempre e tão-somente a conformação de uma nova posição nesse eixo, o que isoladamente não indica, *a priori*, a ocorrência de melhoria" ou não da "qualidade ou quantidade da ação estatal considerada". Os resultados, observam, dependem das seguintes variáveis relacionadas ao processo descentralizador:

- grau de profundidade do processo: natureza e volume dos atributos e recursos de poder a transferir de uma instância de governo a outra, entre poderes ou ainda da instância estatal para a societal e no interior desta última;
- origem do impulso descentralizador: se indutivo (origem estatal) ou reativo (origem societal), comportando diferentes nuances e significados, a depender do segmento do aparato estatal, ou da instância societal, a partir do qual surge;
- contexto

sociopolítico e econômico nacional e setorial em que ocorre: níveis de heterogenidade social e estrutural prevalecente, dimensão territorial de cada formação nacional (continental ou não), formas e tradições de organização do exercício do poder político), níveis de desenraizamento e fragmentação setoriais etc" (SILVA & COSTA, 1995:263).

JUNQUEIRA et al. (1998:66) ressaltam a descentralização como "um processo dialético que se dá em relação ao poder centralizado", considerando "mais adequado admitir formas de descentralização condizentes com determinada realidade sócio-política".

MENDES (1998:29) prefere uma "interpretação conceitual" que combina o enfoque que advoga o processo dialético centralização/descentralização com a "visão processual que admite que a descentralização se apresenta, na prática social, com graus e formas distintas". Para o autor, "os diferentes graus representariam um gradiente que iria de menos descentralização para mais descentralização", enquanto as formas representariam "expressões possíveis de descentralização determinada pelo contexto político", que podem conviver entre si num determinado momento e sociedade. Convivem, portanto, "graus e formas de descentralização com movimentos de centralização, compondo um *mix* determinado pelas circunstâncias históricas e políticas". Observa que "graus e formas não são excludentes, desde que se reconheça que a descentralização não admite uma forma pura".

Para NEVES (1987:38), o processo de descentralização é dado por uma combinação de duas variáveis, a "faculdade ou poder de decidir" (poder de decisão) e a "faculdade ou poder de fazer ou agir" (poder de execução), "dispostas sob a forma de eixos que se entrecruzam, cujas diferentes combinações, em situações concretas, indicam o poder prevalecente e conseqüentemente o grau de descentralização". Dois exemplos dessa combinação, considerados extremos pela autora, são apresentados: a participação da comunidade na elaboração orçamentária, decidindo sobre a alocação de recursos públicos, e a "descontração na prestação de serviços públicos". No primeiro exemplo, observa a autora, "há grande transferência de poder de decisão do centro para a periferia", descentralizam-se, porém, apenas "as ações diretamente relacionadas com o processo de elaboração orçamentária". No segundo exemplo, o poder de decisão sobre "questões operacionais", ou seja, aquelas "diretamente relacionadas com a execução de tarefas", bem como sobre as decisões de "caráter técnico", que dizem respeito à organização do trabalho e à utilização de recursos disponíveis, é limitado.

LOBO (1990:6) e JACOBI (1993:171), por outro lado, advogam a necessidade de tornarem-se claras as diferenças entre descentralização e desconcentração, ressaltando a frequência da ocorrência de ambigüidades conceituais acerca desses termos.

Observa JACOBI (1993:171) que descentralização "implica em distribuição de poder - uma transferência na alocação dos recursos". Envolve, portanto, necessariamente, de acordo com LOBO (1990:6), "alterações nos núcleos de poder", levando "a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas

mãos". Nesse sentido, pressupõe a existência de pelo menos duas pessoas, "entre as quais se repartem as competências" (DI PRIETO, 1998:296), pessoas estas detentoras de autonomia para desenvolver as competências que lhes são atribuídas.

Desconcentração, por sua vez, conforme JACOBI (1993:171), "é uma delegação de competência sem deslocamento do processo decisório". Para DI PRIETO (1998:296), "desconcentração liga-se a hierarquia", constituindo-se numa "distribuição interna de competências, ou seja (...), dentro da mesma pessoa jurídica", com o objetivo de "descongestionar (...), tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir o seu mais adequado e racional desempenho". A idéia de deslocamento do centro significa dessa forma, conforme observa SILVA (1996:81), "transferir competência para autoridades subordinadas, dentro da mesma esfera de governo; ou retirar do centro as tarefas de execução, sem que seja transferida a correspondente autonomia para outras esferas de governo".

Nesse sentido, a desconcentração refere-se a "mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente" (LOBO, 1990:6). Um exemplo típico de desconcentração destacado pela autora é a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, atualmente desconcentrada pelo território brasileiro.

Desta forma, de acordo com SILVA (1996:82), pode-se dizer que descentralização tem, "intrinsecamente, um caráter mais político" e desconcentração tem um caráter "mais administrativo".

Para LOBO (1990), a ambigüidade na utilização desses conceitos e a utilização dos termos *descentralização* e *desconcentração* "em discursos oficiais e mesmo em programas governamentais" como sinônimos implicam encobrir as dificuldades na concretização de um processo de descentralização que envolve redistribuição de poder, o que representa uma ameaça às estruturas consolidadas. Observa que a desconcentração não afeta necessariamente a distribuição do poder decisório.

A autora enfatiza, no entanto, que não se deve desconsiderar a desconcentração enquanto "legítimo e eficaz instrumento de ação governamental", desde que caracterizem-se situações ou realidades em que seu uso seja considerado adequado (LOBO, 1990:6).

Por outro lado, quanto ainda à diferença entre descentralização e desconcentração, relacionada ao poder decisório, NEVES (1987:38) considera que é preferível encarar a desconcentração "como um caso extremo de descentralização, em que a transferência de poder é mínima, mas existe".

Nessa direção, salienta RANERO (1986:70) que descentralização não se refere exclusivamente a transferência de poder de níveis superiores para

"(...) niveles de poder de ámbito espacial más reducido, sino que también puede hablarse (...) de descentralización al referirse a la transferencia de

poderes a niveles inferiores de la estructura burocrática, al sector privado o a una organización corporativa. Así, pueden ser compatibles una alta descentralización funcional y una reducida descentralización espacial".

Nesse sentido, torna-se relevante explicitar as diferentes perspectivas com que se categorizam os processos descentralizatórios, a partir de diversos estudiosos, como PIMENTA (1995), MENDES (1998), DI PIETRO (1998) e FERREIRA et al. (1994).

Observam PIMENTA (1995) e FERREIRA et al. (1994:9) que a descentralização pode ocorrer de maneiras distintas e desdobra-se, no que tange à sua direção, em três possibilidades: descentralização intragovernamental; descentralização intergovernamental; e descentralização externa.

Nas duas primeiras modalidades, o processo se restringe ao âmbito do próprio aparelho do Estado.

Na descentralização intragovernamental, ou interna, a descentralização do processo decisório ocorre a partir de um movimento de cima para baixo na estrutura administrativa da própria organização estatal, da seguinte forma:

- a) entre os diversos níveis hierárquicos, ocorrendo delegação de competências e responsabilidades;
- b) da administração direta para a indireta; e
- c) das agências centrais para os órgãos regionais ou locais.

O processo de descentralização intergovernamental ocorre entre diferentes níveis de governo. Transferem-se responsabilidades para gestão de serviços públicos de uma esfera de governo para outra. Exemplos no caso brasileiro são a estadualização e a municipalização de funções ou serviços públicos antes sob a responsabilidade do nível federal de governo. De acordo com PIMENTA (1995:175), "existe a descentralização intergovernamental entre os três níveis de governo, caracterizada no âmbito estadual por processos de: municipalização; microrregionalização; federalização".

Quanto à descentralização externa, o processo ocorre de dentro do aparelho do Estado para fora da sua estrutura, ou seja, para a sociedade. FERREIRA et al. (1994:9) explicitam as seguintes alternativas para esta modalidade de descentralização:

". a transferência de empresas estatais para a propriedade privada (ou privatização no sentido restrito); . a transferência da exploração de um serviço público da administração pública para indivíduos ou empresas privadas através dos institutos da concessão e da permissão; . a terceirização de serviços de apoio à administração pública; . a participação da população

nas decisões coletivas, no planejamento e gestão dos serviços e no controle social das autoridades, instituições e organizações governamentais" (destaque nosso).

MENDES (1998), numa outra perspectiva, fundamentado nos estudos de RONDINELLI e outros (1985), apresenta como "formas ou graus" de descentralização a desconcentração, a devolução, a delegação e a privatização.

A desconcentração, na perspectiva desses autores, diferentemente daquela de LOBO (1990) e JACOBI (1993), é uma forma de descentralização. "É a forma mais tímida de descentralização e, ao mesmo tempo, a mais utilizada", enfatiza MENDES (1998:30). Ressalta o autor que a unidade que recebe os encargos e tarefas que estão sendo desconcentradas "atua com a mesma normatividade do organismo delegante", permanecendo, no entanto, a responsabilidade com a autoridade que promoveu a desconcentração. Nesse sentido, aponta como vantagem o fato de a desconcentração "garantir a integridade organizacional vertical"; porém, como conseqüência da não transferência de poder decisório para a unidade receptora da desconcentração, dificultam-se a "responsabilização local, a integração intersetorial e a participação dos cidadãos" (MENDES, 1998:30). Para RANERO (1986:73), a desconcentração se justifica em termos de eficiência administrativa.

A devolução refere-se à transferência para níveis subnacionais de governo de poder decisório, proporcionando-lhes autonomia política e administrativa. Ocorre, portanto, deslocamento de poder político. É também denominada "descentralização política". Observa-se que estes níveis subnacionais têm poder tanto para eleger seus governantes e parlamentares como para cobrar seus tributos, e têm autonomia para decidir sobre inversões a serem realizadas nos seus limites territoriais. Diferentemente da desconcentração, "a devolução dificulta a integração vertical"; permite, no entanto, "a responsabilização local, a integração intersetorial e a participação dos cidadãos" (MENDES, 1998:30).

O processo de delegação apresenta-se sob uma outra perspectiva, posto que envolve as relações entre Estado e sociedade civil. De acordo com MENDES (1998:30), ocorre delegação quando há a transferência de "responsabilidades gerenciais para organizações não-governamentais que continuam com financiamento e regulação estatais", dando-se a "desconstrução do espaço estatal e o surgimento de um ente não estatal publicizado".¹⁹ Trata-se, segundo RONDINELLI (1989), da transferência de poder de decisão e administração sobre funções públicas a organizações semi-autônomas, não plenamente controladas pelo governo central, no entanto, responsáveis, em última instância, perante este (FINOT, 1999).

Adverte MENDES (1998) que a delegação não deve incluir funções estratégicas do Estado que exigem a manifestação "única e exclusiva" do exercício de poder estatal. Deve abranger, portanto, os bens e serviços "semipúblicos" ou meritórios, a exemplo dos serviços de saúde e educação. Bens desse tipo "constituem um caso

¹⁹ Explica MENDES (1998) que a organização autônoma que surge da delegação é publicizada em razão da permanência do poder regulatório nas mãos do Estado.

intermediário entre os bens privados e os bens públicos" e podem, portanto, ser explorados pelo setor privado. No entanto, conforme GIAMBIAGI & ALÉM (1999:28), "o fato de gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas justifica" sua "produção total ou parcial (...) pelo setor público". Em face, portanto, do interesse público que representam, tornam-se responsabilidade do Estado.

Enfatiza ainda MENDES (1998:31):

"O ajuste que a delegação faz entre Estado e sociedade significa uma reordenação institucional em uma lógica nova, mas presidida pelas necessidades sociais e, não pelo mercado. Isso a diferencia, substancialmente, da privatização qualificando-a como uma desestatização das atividades governamentais" (MENDES, 1998:31).

Quanto à privatização, consiste na "transferência de instituições estatais para a iniciativa privada, sob o domínio das regras de mercado" (MENDES, 1981:31). A privatização é fundamentada na argumentação em defesa da necessidade de o Estado deixar para a iniciativa privada atividades para as quais esta é vocacionada, liberando-se para funções "mais substantivas", próprias ao Estado.

A inclusão da privatização como forma de descentralização encontra discordâncias. JUNQUEIRA et al. (1998:67), por exemplo, afirmam que, conceitualmente, privatização não é descentralização. Argumentam que num processo de privatização, na medida em que ocorre a "passagem integral do bem para a iniciativa privada", que passa a ter então sobre este total controle, "cessa completamente a responsabilidade do Estado sobre esse bem ou serviço" produzido, que, em princípio, não será retomada pelo Estado. Observe-se que JUNQUEIRA et al. (1998:65) consideram como descentralização a "transferência do poder central para outras instâncias de poder, constituindo um processo para um reordenamento do aparato estatal". Nesse sentido, "privatização" não se caracterizaria como processo de descentralização.

DI PIETRO (1998), a partir de uma visão estritamente normativo-legal do processo de descentralização, enfatiza como formas de descentralização a descentralização política, a descentralização administrativa, a descentralização por serviços, a descentralização territorial ou geográfica e a descentralização por colaboração.

A descentralização política, observa, "ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central", sendo detentor de "competência legislativa própria, fundamentada na Constituição Federal, e titular, de maneira originária, das atividades jurídicas que exerce" (DI PIETRO, 1998:296). É o caso, no Brasil, dos Estados-membros da Federação e dos Municípios, observa a autora.

Por outro lado, nos casos em que as atribuições exercidas pelo entes descentralizados "só têm valor jurídico que lhes empresta o ente central", ou seja, quando suas atribuições decorrem do poder central, e não da Constituição Federal, ocorre a descentralização administrativa (DI PIETRO, 1998:296).

A descentralização por serviços, também denominada funcional ou técnica, "se verifica quando o poder público (União, estados ou municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e execução de determinado serviço público" (DI PRIETO, 1998:298). Essa descentralização, que ocorre dentro da própria estrutura governamental, corresponde à criação de autarquias, empresas públicas, fundações criadas pelo Poder Público e empresas públicas, que, segundo LOBO (1990:7), proliferaram no Brasil "sob a justificativa da necessidade de agilização das ações governamentais", justificativa esta nem sempre concretizada.

A descentralização territorial, também destacada por DI PRIETO (1998:297), "se verifica quando uma entidade local geograficamente limitada é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica", ou seja, podendo exercer "a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesses da coletividade", sujeitando-se, no entanto, a controle pelo Poder Central. Exemplos são os departamentos, regiões, províncias e comunas, em que se constituem vários países europeus, e os territórios federais no Brasil.

A descentralização por colaboração, por sua vez, ocorre quando, através de contrato ou ato administrativo unilateral, a execução de determinado serviço público é transferida a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o Poder Público a titularidade do serviço (DI PIETRO, 1998:299). Trata-se das concessões de serviços públicos (por contrato) e das permissões de serviços públicos (por ato unilateral).

Para BOBBIO et al. (1997,v.1:331), há uma distinção básica entre descentralização política e descentralização administrativa. A diferença baseia-se, fundamentam esses autores, "principalmente, no conceito de autonomia política e de descentralização política", e explicam:

"A descentralização política distingue-se da administrativa, não apenas pelo tipo diferente de funções exercidas, mas também pelo 'título' que caracteriza o seu fundamento. A descentralização política expressa uma idéia de direito autônomo, enquanto na descentralização administrativa específica temos um fenômeno de derivação dos poderes administrativos, que, por sua vez, derivam do aparelho político-administrativo do Estado, isto é, do Estado-pessoa".

Outro ponto relevante acerca dos processos descentralizatórios, o qual diz respeito ao plano político-institucional, refere-se às limitações desses processos e aos princípios que devem orientá-los.

4.3 Princípios norteadores do processo descentralizador

LOBO (1990:8) chama a atenção para o fato de que a descentralização "deve ser encarada dentro de seus limites reais, ou seja, como um dos instrumentos disponíveis ao Estado para promover alterações político-institucionais". Nesse sentido,

ao destacar a descentralização como excelente instrumento para se avançar rumo à democratização do Estado e alcançar maior justiça social, propõe, para um processo de transição de um sistema centralizado para um sistema descentralizado no plano político-institucional, os seguintes princípios norteadores: flexibilidade; gradualismo; transparência no processo decisório; e controle público.

Flexibilidade – significa a não obediência a um padrão rígido. Por esse princípio devem ser consideradas as diversas realidades regionais e locais – econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais – que caracterizam as distintas capacidades de resposta das unidades subnacionais de governo às demandas apresentadas pela sociedade. Esse tratamento assimétrico deve levar em conta tanto as "diferenças inter-regionais", quanto as "desigualdades intra-regionais (...) tão ou mais importantes que as primeiras", enfatiza LOBO (1990:8).

Gradualismo – considera-se que nem todos os governos subnacionais estão aptos a receber, ao mesmo tempo, todas as funções que lhes serão atribuídas. Funções e encargos devem ser repassados progressivamente, em avanço crescente, num "determinado complexo de tempo/espaço", a partir de capacidades reconhecidas e aceitas. O gradualismo deve reconhecer também as desigualdades inter e intra-regionais.

Transparência no processo decisório – conforme enfatiza LOBO (1990), significa dar acesso a todos, executantes e beneficiário das ações governamentais – das decisões sobre a alocação de recursos e responsabilidades para a sua efetivação.

Controle público – refere-se à incorporação de mecanismos efetivos e institucionalizados de controle pela sociedade organizada e população em geral dos programas de ação governamentais. Trata-se, no entanto, de mecanismos de acompanhamento, supervisão e avaliação, diferentes dos controles formais, extremamente burocratizados, tradicionalmente encontrados na experiência da administração pública brasileira.

Percebe-se, portanto, considerando os aspectos enfatizados neste capítulo, que a descentralização não é uma condição, e, sim, um processo que não é unidirecional e nem livre de obstáculo (RANERO, 1986), tratando-se, no Brasil, de um processo que vem sendo tomado como um movimento no sentido de alcançar-se uma maior democratização. Conforme salientam PINHO & SANTANA (1998:9), "a transferência para níveis subnacionais de responsabilidades tradicionalmente localizadas na esfera federal conduziria a um aprofundamento da democracia, permitindo uma maior manifestação e participação dos agentes locais nos processos-políticos". Lembram esses autores que ao processo de descentralização do nível federal para o nível local que vem ocorrendo no Brasil, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal em 1988, soma-se um outro, relacionado a "descentralização de serviços públicos dentro da esfera subnacional", (PINHO & SANTANA, 1998:9), constatado em vários municípios, principalmente aqueles que apresentam maior nível de complexidade político-administrativa.

Observa SOMARRIBA (2000:291) que o "ideário democrático do final dos anos 80", que apresentava como "componentes básicos correlacionados" a "idéia de descentralização político-administrativa e a proposta de participação da população nas

decisões de governo", ao "valorizar o município como esfera de governo mais próxima e, supostamente, mais sensível às demandas populares (...), contempla também a descentralização dentro do próprio município", contribuindo "para o fortalecimento da proposta de implantação efetiva de administrações regionais já criadas por lei em várias capitais mas ainda com existência quase que puramente formal".

4.4 Descentralização intramunicipal: as Administrações Regionais

De acordo com VAZ (1995), em municípios caracterizados por grande extensão e população ou por distritos distantes, gerir diferenças existentes entre as muitas realidades espaciais encontradas, portadoras de demandas desiguais da população, tende a tornar-se "um problema administrativo e político". Ressalta tratar-se de situação que torna necessário "dividir de alguma forma" as "responsabilidades e atividades da prefeitura" para atender melhor a comunidade local em suas necessidades.

VAZ (1995) propõe duas alternativas que retiram atribuições do nível central de governo: a desconcentração e a descentralização.

Para VAZ (1995),

"A desconcentração é uma forma de regionalização na qual a instância central de poder transfere parte de suas atribuições de execução de atividades para órgãos regionais, que não dispõem de poder para decidir sobre prioridades ou sobre o planejamento dos serviços".

Essa opção implica a manutenção no nível central de governo das dotações orçamentárias consignadas no orçamento municipal e do poder para decidir sobre as políticas públicas, prioridades de investimento, bem como sobre a alocação de recursos humanos e materiais. Centralizam-se as decisões, que serão operacionalizadas por órgãos regionalizados.

Nesse caso, as administrações regionais criadas encarregam-se da execução de pequenos serviços de manutenção e de pequenas obras. Observa VAZ (1995) que o processo de desconcentração envolve também a instalação de órgãos administrativos com o objetivo de facilitar o acesso do municípe às repartições públicas do município.

Diferentemente da desconcentração, a descentralização intramunicipal através das administrações regionais,

"(...) implica a transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais da administração municipal. Significa, portanto, que os órgãos regionais têm autonomia, dentro de limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento das demandas" (VAZ, 1995).

Nesse sentido, as administrações regionais poderão abranger entre suas atividades, além da execução de atividades operacionais básicas, a exemplo de serviços de manutenção e obras de pequeno porte, decisões relativas à formulação de políticas, definição de prioridades de investimento para a região, o seu planejamento operacional, bem como atividades relativas a normatização e controle.

Conforme salienta VAZ (1995), o processo de descentralização deve preservar, no entanto, a unidade do município, sendo, portanto, sempre parcial, com a transferência, pelo governo, para as Administrações Regionais de uma parcela do poder de decisão, que pode ser maior ou menor, nunca total. O grau de descentralização efetivado será, portanto, proporcional ao grau de transferência de atribuições e responsabilidades realizado. Desta forma, preserva-se de prejuízos as políticas públicas mais abrangentes e necessárias desenvolvidas pelo governo municipal, que poderiam ser afetadas negativamente por um processo de descentralização excessivamente amplo.

Outro aspecto é ressaltado por FISCHER (1987:33). Trata-se do cuidado necessário para que não se prejudique a divisão funcional das atividades do município ao se proceder a divisão político-administrativa. Esclarece que os órgãos setoriais "terão uma função executora e coordenadora das atividades de sua competência nas administrações regionais, sem que se perca a articulação horizontal" . Por outro lado, enfatiza que a integração vertical (órgãos setoriais relacionando-se com áreas da administração descentralizada) exige a existência de um organismo coordenador na administração central, com abrangência suficiente para tal. Tornar-se necessário, portanto, observa a autora, promover a "coordenação de políticas e ações administrativas" .

Ao serem criadas e estruturadas as Administrações Regionais, na vertente da descentralização explicitada por VAZ (1995), há, também, sempre o risco de cometerem-se alguns equívocos ou de observarem-se posturas inadequadas que certamente comprometerão os objetivos propostos para esta estratégia e a real eficácia dos resultados esperados.

Considerar as Administrações Regionais como apenas um acréscimo ou apêndice na estrutura da prefeitura é um desses equívocos importantes. Trata-se, na verdade,

"(...) de um novo modelo de organização que implica uma reconceituação do poder e uma revisão profunda nas formas de exercê-lo, afetando objetivos, estruturas organizacionais (órgãos, seus papéis, atribuições e inter-relações) pessoas e métodos e processos de trabalho" (NEVES, 1987:43).

As Administrações Regionais constituem um nível de gerência intermediária, posicionada entre a administração central do município e a comunidade que "luta para ampliar sua influência e a quota de benefícios sociais que pode obter do governo", tornando-se, portanto, "rota obrigatória da "tensão natural que se estabelece entre comunidade e governo municipal" (FISCHER, 1987:32).

Nesse sentido, segundo acentua FISCHER (1987:32), a consubstanciação deste novo nível decisório traz impactos importantes para os poderes Executivo e Legislativo. Representa para o Poder Executivo, pressões maiores e confrontos mais diretos em sua relação com a comunidade, bem como diluição de autoridade. Para o Poder Legislativo, significa o "enfraquecimento do tradicional papel de mediação entre os interesses das comunidades e o Executivo; esvaziamento do clientelismo" (FISCHER, 1987:32).

Por outro lado, para que as Administrações Regionais sejam efetivas é necessário que lhes seja atribuído um conjunto bem definido e relevante de competências que deixem claras suas funções e atribuições. É igualmente relevante que sejam alocados recursos suficientes para levar a termo tais competências (NEVES, 1987). Nesse sentido, é preciso que estas sejam dotadas de "estruturas técnico-administrativas sólidas, capazes de efetuar a gestão de serviços e de execução de projetos e obras" (BORJA, 1988:23).

Sua eficácia gerencial dependerá ainda das estratégias organizacionais e de gestão que forem implementadas. Estas devem considerar as assimetrias, contradições e conflitos encontrados nas realidades em que estão inseridas as administrações regionais.

Erro que deve também ser evitado é o de se classificar órgãos do nível central do governo como político-normativos e de controle, e órgãos descentralizados apenas como executores (NEVES, 1987:43). As Administrações Regionais devem ter um certo grau de autonomia preestabelecido para normatizar, planejar e decidir sobre questões que dizem respeito às realidades que administram. Alerta NEVES (1987:43) que este erro leva ao risco de se "impor tratamento simétrico a situações heterogêneas e acabar gerando um tipo ainda mais grave de centralização, uniformizante e em desacordo com as necessidades da situação". A implementação de um processo de descentralização pela criação dessas administrações requer, de fato, transferência de "poder de decisão real sobre funções e serviços públicos que sejam efetivamente transferíveis" (FISCHER, 1987:33).

NEVES (1987:43) aponta mais um equívoco que pode ocorrer e que precisa ser evitado. Trata-se da tentativa de reprodução nas unidades regionais, em menor escala, da estrutura dos órgãos do nível central. As unidades regionais descentralizadas constituem realidades específicas, exigindo, portanto, estruturas adequadas à sua realidade. Observa BORJA (1988:23) que "a organização técnico-administrativa do distrito não pode reproduzir a da municipalidade centralizada, mas, ao contrário, deve contribuir para a reforma daquela".

Nesse sentido, o sucesso dessa experiência de descentralização deve ser o resultado de "uma mudança qualitativa profunda na administração local", envolvendo mudanças na forma de encerrar o poder, que deve ser visto como "processo de consecução de objetivos socialmente relevantes", e não como "simples domínio ou mando", bem como nos valores, atitudes e comportamento organizacionais, implicando, ainda, a revisão dos habituais modelos burocráticos de organização (NEVES, 1987:37), ou seja, modelos caracterizados por burocracias rígidas, verticalizadas, excessivamente subdivididas e agigantadas.

A estratégia adotada para a implementação da descentralização intramunicipal a partir da criação das Administrações Regionais constitui também fator fundamental para o seu êxito. Nesse sentido, alguns condicionantes ou requisitos básicos devem ser observados.

Primeiramente, é necessário realizar o planejamento prévio e cuidadoso do processo de descentralização, para então colocá-lo em marcha. Deve-se ter a preocupação de verificar e analisar a realidade local e as possibilidades e perspectivas existentes; estudar as vantagens, desvantagens e limitações do processo; estabelecer diretrizes, objetivos e metas a serem alcançadas; estimar os recursos necessários; e projetar os resultados esperados. A improvisação deve ser evitada. Conforme lembra MATUS (1996:15):

"O planejamento é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo. (...) o planejamento visa, isso sim, à preparação para que se tente criar o futuro, com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de imaginar e descobrir (...). Quem planeja influi nos resultados futuros, ainda que não tenha controle total sobre os resultados de sua ação".

O processo de descentralização deve ser norteado também pelo princípio da "assimetria e flexibilidade". Trata-se de considerar as especificidades do município e de cada uma das regiões em que se segmenta, bem como as características das funções e serviços que serão descentralizados, evitando-se assim, "simetria e/ou rigidez". Nesse sentido, as Administrações Regionais devem ser dotadas de estruturas adequadas à realidade objeto da sua gestão e às atribuições que receberá, podendo ter também ritmos diferentes de institucionalização, dadas as suas peculiaridades, a própria realidade em que se insere, bem como a disponibilidade de recursos municipais a serem alocados.

Nessa perspectiva, considerando-se a transferência de funções ou serviços para a unidade descentralizada, é necessário ter o cuidado de proceder-se previamente a uma análise para se verificar "em que âmbito serão melhor exercidos e em que abrangência, quando for o caso, devem ser transferidos" (FISCHER, 1987:33).

Os serviços e funções objeto de descentralização devem ser minuciosamente analisados em seus níveis e etapas de realização, "considerando-se caso a caso, a facilidade e a conveniência de se efetuar a descentralização do poder decisório e do poder de execução" (NEVES, 1987:40). Isto implica que determinadas funções ou serviços poderão ser plenamente descentralizados e outras mantidas centralizadas ou serem parcialmente descentralizadas por níveis ou etapas.

De maneira geral, aqueles serviços ou funções de âmbito municipal, a exemplo de transporte urbano, devem permanecer sob a administração do núcleo central do governo local, enquanto que aquelas funções e serviços "mais diretamente afetas ao público por sua territorialidade", como a gerência da instalação de equipamentos urbanos ou aquelas que possibilitem "a aproximação dos cidadãos no planejamento, execução e controle", a exemplos dos serviços de limpeza urbana e programas sociais,

podem, por sua natureza, ser transferidos às Administrações Regionais (FISCHER, 1987:34).

A transferência gradual, progressiva e contínua de funções ou serviços do nível central do governo local para suas Administrações Regionais é outra condicionante estratégica. Observa-se que, "O gradualismo impõe um cuidadoso planejamento prévio das ações e o seletivismo na escolha das funções ou serviços a serem descentralizados" (NEVES, 1997:41). Ao mesmo tempo, implica respeitar a capacidade de resposta das Administrações Regionais que receberão as funções ou serviços. É necessário, porém, que se estabeleçam critérios para que se processe a referida transferência.

Em Madri (Espanha), por exemplo, para o processo de decisão acerca dos serviços que seriam descentralizados, foram adotados os seguintes critérios: primeiramente, a transferência dos "serviços que têm contato mais direto com os cidadãos; segundo, os mais simples antes dos mais complexos; e, terceiro, os mais sobrecarregados, em nível central (...)" (FISCHER, 1987:29). Desta forma, as funções e os serviços foram selecionados e gradualmente transferidos às unidades regionais.

Lembra FISCHER (1987:27) que na experiência espanhola o processo de descentralização para as unidades locais descentralizadas (denominadas "ayuntamentos") ocorreu de forma gradual, desdobrando-se em quatro fases. À medida que essas fases se sucediam, "as estruturas municipais e as entidades populares foram-se adequando aos âmbitos político-administrativos da administração pública". A autora sintetiza da seguinte forma essas fases:

"a) o 'ayuntamiento' aproxima-se dos bairros e de seus moradores através da informação e da discussão das propostas do governo; b) promove-se a administração desconcentrada de alguns serviços, como registros, licenças para pequenas obras, programas de assistência-social. Já supõe a localização física de funcionários em sede própria; c) Instalam-se as juntas de distrito com funções de estudo, proposta e assessoramento. Progressivamente, estes conselhos passam a colaborar em alguns serviços e na gestão de programas desconcentrados. Em sua composição, participam os representantes dos 'ayuntamiento' e os membros de entidades locais; d) As juntas passam a atuar como verdadeiros organismos descentralizados, criados pelo município, mas dotadas de autonomia para se organizar, exercer sua competências e utilizar seus recursos. Há eleições das juntas por meio do voto direto" (FISCHER, 1987:27,28).

Observa ainda FISCHER (1987:28) que as fases apresentadas nas alíneas (c) e (d) envolveram as seguintes definições básicas: "a divisão territorial da cidade, a organização da junta e dos conselhos populares, as competências e os recursos financeiros, materiais e humanos".

O gradualismo não significa, no entanto, "postergação indefinida" da transferência de funções e serviços do nível central para a periferia, observa NEVES (1987).

Nesse sentido, o gradualismo não pode ser utilizado como instrumento ou desculpa para encobrir a resistência à perda de poder, adiando-se a descentralização proposta. Assim, a absorção de novos encargos pelas Administrações Regionais deve acontecer sempre de maneira crescente e contínua, avançando ao longo do tempo.

A continuidade do processo de descentralização implica, por sua vez, a institucionalização das Administrações Regionais, o que requer "sua formalização ou legalização, bem como a internalização de suas vantagens pelos segmentos envolvidos" (NEVES, 1987:41), ou seja, pelas autoridades, servidores públicos municipais, população em geral, lideranças políticas, lideranças comunitárias, organizações não governamentais etc. A legislação referida, prossegue a autora, visa preservar as Administrações Regionais de "gestões não afinadas com a filosofia da descentralização, devido às burocracias públicas".

Outra condicionante relevante relaciona-se ao impacto das Administrações Regionais na vida da população. Para NEVES (1987:41), a descentralização territorial no município deve trazer "impacto a curto prazo". Ressalta que a não ocorrência de repercussão "a curto prazo no dia-a-dia dos habitantes da região" leva ao risco de desmoralização das Administrações Regionais. No entanto, há que se considerar que a consolidação de um processo de descentralização não tem um tempo previamente estabelecido, conforme enfatiza LOBO (1990).

Todo processo de descentralização deve ter ainda seus resultados permanentemente avaliados. Neste processo de avaliação, deve levar-se em conta a eficiência, a eficácia e a efetividade do processo de descentralização. NEVES (1987:42) considera este processo como "de aprendizagem, extremamente dinâmico e rico", e por isso mesmo "nunca poderá ser considerado concluído". Para a autora, é preciso ter em conta "o erro como parte do esforço de aprendizagem e o conflito como força propulsora das mudanças sociais", sendo, portanto, necessário avaliar-se o processo e seus resultados. Caso seja necessário, deve-se promover a correção dos rumos do processo.

A transparência do processo de descentralização e a democratização da gestão municipal constituem também requisitos básicos para sua efetividade.

Tornar transparente significa dar a conhecer, de forma clara, à sociedade todo o processo, discutindo-o com a comunidade diretamente e com seus representantes no parlamento, evitando-se sua opacidade e permitindo-se e facilitando-se o controle público. As questões relacionadas à vida do município, em especial aquelas relacionadas à Administração Regional e seu espaço de atuação, devem ser tornadas públicas, de forma que os munícipes tomem consciência dos problemas que envolvem a administração pública.

A democratização da gestão local implica colocar a administração municipal, de fato, a serviço da comunidade, conciliando a participação direta no município, com a democracia representativa (NEVES:1987). Nesse sentido, a

descentralização pode potencializar a democracia, na medida em que pode facilitar a participação do cidadão no processo decisório e na solução de problemas, propiciando maior controle do Poder Público pela sociedade. É preciso valorizar e adotar processos democráticos no município de forma a permitir

"(...) a participação dos principais atores interessados na formulação de políticas e na sua implementação, a visibilidade das decisões e dos resultados alcançados, a possibilidade de responsabilização pública de autoridades e instituições governamentais, tanto pelo desempenho da função ou serviço descentralizado como pelos rumos do processo de descentralização, além do seu controle social" (FERREIRA et al., 1994:14).

É necessário ainda que sejam compatibilizados os encargos transferidos com os recursos humanos, materiais e financeiros alocados. E, ainda, a "concepção de novas metodologias de trabalho" (NEVES, 1987:42).

A consolidação do processo de descentralização "supõe dotar os distritos de pessoal e de orçamentos próprios, e de recursos materiais e tecnológicos (por exemplo, informatização), sem os quais nem se desconcentra a atividade municipal nem se possibilita uma participação efetiva" (BORJA, 1988:23).

NEVES (1987:45) advoga como fundamental para o fortalecimento das Administrações Regionais a descentralização da execução do orçamento municipal e da ordenação de algumas despesas, sem contudo explicitar ou qualificar quais. Considera que para se alcançar êxito na descentralização através das Administrações Regionais é "muito importante" a regionalização do orçamento municipal, entendida essa regionalização "sob dois prismas: espacial (mostrando o que se pretende gastar, aonde e para que) e em termos de dotação própria para as administrações regionais" (NEVES). Enfatiza, ainda, a necessidade de regionalizar também a consolidação dos balanços e balancetes públicos municipais, com o objetivo de facilitar o controle da administração pela sociedade.

Por outro lado, é fundamental que os recursos humanos estejam ou sejam bem preparados para o processo de descentralização, considerando-se valores como "democratização, humanização, desburocratização e aperfeiçoamento da gestão municipal" (NEVES, 1987:45). Os servidores públicos devem estar conscientes e capacitados para o enfrentamento dos desafios e das demandas advindas do processo de descentralização e, ainda, para a sua participação na discussão dos problemas e soluções da gestão municipal e do processo decisório da prefeitura, enfatiza a autora. Nesse sentido, FISCHER (1987:33), destacando também a importância de se capacitar profissionalmente os servidores municipais para esta realidade, propõe dois níveis de capacitação:

"(...) primeiro, a compreensão do município enquanto prestador de serviços públicos; a análise de políticas públicas e de formas de agir do governo. Em segundo

lugar, o desenvolvimento de habilidades de interação e participação na realidade social, de modo que o servidor público possa lidar de maneira competente com problemas e políticas locais".

Quanto às novas tecnologias de trabalho, lembra NEVES (1987:42) ser necessário um esforço no sentido de revisar ou criar métodos de trabalho e processos de gestão adequados aos objetivos da descentralização e, ainda, promover a adequação de "práticas e comportamentos habituais aos objetivos da descentralização".

Ressalte-se ainda que não se deve confundir as noções de descentralização e participação, o que, de acordo com JACOBI (1992), tem acontecido. Para esse autor, "pode-se afirmar que descentralização e participação são objetivos conceitualmente diferenciados e complexos, entretanto são políticas complementares de um processo" (JACOBI, 1992:34).

Considera que a descentralização é, ao mesmo tempo, "uma opção político-administrativa" e "um processo de mudança qualitativa na dinâmica da gestão nos planos sociocultural e territorial", que apresenta o desafio de estabelecer "regras de convivência entre as instâncias de poder e a população em geral" (JACOBI, 1992:34).

Quanto à participação dos cidadãos, enfatiza que

"(...) se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade. (...) tema (...) diretamente vinculado aos processos de democratização política e às dinâmicas de gestão descentralizada (...)" (JACOBI, 1992:34).

Vale ressaltar, portanto, que,

"(...) a substituição das estruturas institucionais, conquanto seja um passo à frente em direção à democratização do aparelho do Estado, não garante a necessária aproximação entre o Estado e a sociedade civil. A efetivação do diálogo entre as forças populares e os governantes requer a institucionalização das práticas de participação popular" (BAÉTA, 1989:101).

Nesse sentido, vêm sendo desenvolvidas no município de Belo Horizonte experiências de participação popular na gestão pública, dentre as quais se destaca o Orçamento Participativo, modelo inovador no processo decisório da administração pública. Com ele, inclui-se uma nova instância política no processo de escolha de prioridades de investimentos públicos: a população. Trata-se de uma forma de planejamento participativo que busca tornar o município mais permeável à influência e ao controle da população, abrindo uma possibilidade concreta de alocação mais racional

de recursos, com o fito de atender adequadamente suas demandas, com menores custos e maior grau de transparência.

Tudo indica que o processo de descentralização político-administrativa no interior do município encontra no Orçamento Participativo contribuição efetiva para a sua ampliação e seu aperfeiçoamento. Em contrapartida, essa descentralização pode contribuir efetivamente para um maior controle público das ações de governo decorrentes do Orçamento Participativo.

CAPÍTULO 5

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM BELO HORIZONTE

5.1 O Orçamento Participativo em Belo Horizonte

Belo Horizonte município que possui uma área terrestre de 335,5 km², foi planejada e construída para ser a capital do estado de Minas Gerais. Inaugurada em 12 de dezembro de 1899, atualmente é considerada o terceiro centro urbano do país, com uma população estimada de 2.091.448 habitantes, 499.958 domicílios e um orçamento governamental estimado para o ano de 2000 em R\$1.678.635.675,00 (BELO HORIZONTE, 1999a).

Trata-se de município que incorporou à sua Lei Orgânica os princípios da descentralização e da participação. Já no seu preâmbulo, explicita-se que esta lei

"(...) fundada no império de justiça social e na participação direta da sociedade civil, instrumentalize a descentralização e a desconcentração do poder político, como forma de assegurar ao cidadão o controle do seu exercício, o acesso de todos à cidadania plena (destaque nosso) e a convivência em uma grande sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...)" (BELO HORIZONTE, 1990).

Os referidos princípios da participação e descentralização são expressos em diversos dispositivos desta lei, conforme consta do anexo I deste estudo.

Dentre esses dispositivos da Lei Orgânica, destacam-se dois: o art. 18, que determina que "a ação administrativa do Poder Executivo será organizada segundo os critérios da descentralização, regionalização e participação popular"; e o art. 24, que estabelece que "o poder público garantirá a participação da sociedade civil na elaboração do plano diretor, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual" (BELO HORIZONTE, 1990).

Como forma de concretizar essas determinações e buscando aprofundar o processo de democratização da gestão pública governamental em Belo Horizonte, vêm sendo criados, incentivados, recuperados, revalorizados e institucionalizados vários mecanismos que promovem maior descentralização da administração pública municipal e participação da sociedade civil nas decisões de governo. Dentre esses, destacam-se a

revalorização das Administrações Regionais, reforçadas na própria Lei Orgânica do município, e o Orçamento Participativo.²⁰

O OP em Belo Horizonte foi formulado e implantado a partir de 1993, quando assumiu o governo municipal a "Frente BH Popular",²¹ liderada pelo Partido dos Trabalhadores, que propunha um novo modo de governar, fundamentado no "princípio da participação" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996a:1), ou seja, partindo do pressuposto de que "o direito à participação da sociedade civil nos assuntos da cidade, que se convencionou chamar de participação popular, é uma das dimensões necessárias do processo de democratização". Nesse sentido, são enfatizados por esse governo as seguintes diretrizes (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996a:3):

a) **Mecanismos e canais de participação** – criação de mecanismos e canais institucionais que permitissem e estimulassem a efetiva presença da sociedade civil na gestão de programas desenvolvidos no município através da participação popular.

b) **Direito à informação concebido como um direito social básico** – transparência e democratização das informações, dispondo e tornando acessíveis à sociedade informações do Poder Público sobre processos decisórios e a implementação das políticas e criando condições para o controle público e o acompanhamento dos programas, bem como a avaliação, pela sociedade, de alternativas de governo.

c) **Respeito ao pluralismo** – canais de participação popular como lugar, por excelência, onde todos os interessados em uma determinada política pública podem discutir seus rumos a partir de regras democráticas, claras e transparentes.

d) **Recursos públicos** – controle da sociedade sobre os recursos públicos a partir de práticas participativas, visando obter-se maior eficiência na sua aplicação.

²⁰ A "preocupação em criar espaços para a influência popular nas decisões de Governo é uma tendência que vem se difundindo no Brasil desde fins dos anos 70", observa SOMARRIBA (2000:294-295). Ressalta a autora que em Belo Horizonte esta tendência manifesta-se "através da criação do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) - em 1979, uma proposta de administração ou governo participativo voltada principalmente para atividades de melhorias urbanas em vilas e favelas ". Enfatiza também a subdivisão do município em Administrações Regionais iniciada na década de 70 como medida sinalizadora da "preocupação com a criação de esferas de governo mais próximas e mais sensíveis às demandas da população, e a adoção, sob o governo do Partido da Social Democracia Brasileira (1989 - 1992), de duas outras iniciativas relevantes: a) "a proposta de criação de Conselhos Comunitários por Administração Regional", que conforme ressalta "frutificou apenas em Venda Nova e no Barreiro em decorrência do maior envolvimento dos administradores regionais com a idéia, da maior densidade organizativa dos setores populares locais e da configuração mais clara de uma identidade regional nas duas áreas"; e b) "o Programa Participativo de Obras Prioritárias (PROPAR) - que consistiu na realização de assembléias regionais, com a presença do Prefeito, nas quais eram sugeridas as obras que os participantes julgavam prioritárias em suas áreas". As assembleias do PROPAR, destaca SOMARRIBA (2000:295), "não tinham, entretanto, caráter unicamente deliberativo", constituindo-se apenas num fórum para a indicação "de forma descontínua e não sistemática", das "principais preocupações dos moradores de cada região".

²¹ Frente BH popular: Coligação de partidos políticos encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que disputou e venceu as eleições de 1992, tendo administrado o município no período 1993-1996.

e) **Inversão de prioridades** - aplicação de recursos no sentido de melhorar a qualidade de vida da população mais carente ou de baixa renda.

f) **Parceria** - realizada entre a prefeitura e a sociedade civil visando ao enfrentamento de questões da cidade.

g) **Cultura política** - transformação da cultura política da sociedade civil, visando a uma vida pública mais democrática, a partir da participação popular.

h) **Poder Público** - capaz de governar e permeável à participação popular.

Fundamentado nessas diretrizes, definiu-se pela institucionalização do OP no município, com o objetivo, naquele momento, de "promover a participação da população na gestão dos recursos públicos voltados para as obras" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996a:42). De acordo com a Prefeitura (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c:4), até aquele momento a decisão quanto ao que seria incluído nos orçamentos públicos municipais acontecia, exclusivamente, "nos limites dos gabinetes dos secretários e dos prefeitos que se sucederam no município", constituindo os Orçamentos-Programa da Prefeitura, "em geral, simples instrumentos para cumprimento das exigências legais de contabilidade". Enfatiza também a pouca preocupação com a viabilização dos "princípios de programas de trabalho e de previsão realistas de despesas e receitas na Prefeitura, objetivos da Lei Orçamentária". Destaca, ainda, o imediatismo e os "critérios de prioridades duvidosos e de repercussão financeira ambígua", que marcavam os investimentos realizados, apontando esses fatos como uma "conseqüência da falta de participação da população e de programação". Enfatiza, então, a "participação popular na elaboração e execução do orçamento" como forma de controle da administração pública pela sociedade para a correta destinação dos recursos públicos.

Para a implementação do OP no município, foi constituído um fórum interno na Prefeitura, envolvendo os órgãos da administração direta e indireta, que indicaram um Coordenador de Participação Popular (CCP), os Administradores Regionais e a Coordenação Geral do OP, constituída por representantes das Secretarias Municipais do Governo e do Planejamento. Este fórum discutiu e preparou o trabalho de implantação da participação popular no Orçamento Municipal e definiu, além dos recursos que seriam aplicados em cada região, o caráter da participação popular, que deveria ser **deliberativo**, ou seja, "a população decidiria de fato os planos regionais de obras a serem executados pela Prefeitura com o orçamento do ano seguinte, de acordo com as prioridades orçamentárias em cada regional" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c).

Ficou estabelecido, ainda, que a população, além de decidir sobre investimentos em obras nas regiões do município, deveria escolher seus representantes para compor as Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo (COMFORÇA) em eleições a serem realizadas nos fóruns regionais de prioridades orçamentárias. Para essas comissões, foram estabelecidas as seguintes competências:

"• reunir-se periodicamente para discutir o andamento da execução orçamentária e a prestação de contas parcial do cumprimento das prioridades estabelecidas, apresentada pela administração; • discutir e acompanhar, junto à Administração Municipal, a preparação da discussão popular do orçamento municipal para o ano seguinte" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c:7).

Foram colocadas à disposição para o OP no ano de sua criação (1993) cerca de 50% do montante de recursos ordinários do Tesouro disponíveis para investimento no orçamento municipal de 1994,²² o que correspondia a 5% da receita municipal. Esses recursos foram distribuídos da seguinte forma: 50% do montante divididos de forma igualitária entre as nove regiões administrativas; e os 50% restantes divididos obedecendo-se a critérios de população e renda média em cada região, de maneira tal que a região que apresentasse maior número de pessoas receberia mais e a que tivesse renda média mais alta receberia menos (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c:6).

A partir da estratégia do OP, pretendia-se, conforme a Prefeitura (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1994:3):

- a) valorizar e envolver as entidades organizadas do município, a exemplo das associações de moradores, entidades religiosas, grupos culturais, comissões e conselhos setoriais e outros;
- b) promover o envolvimento do maior número possível de munícipes, de forma direta e indireta, nas discussões sobre as prioridades de investimentos para a cidade;
- c) democratizar informações relativas à situação financeira e administrativa da Prefeitura, em especial aquelas relacionadas a receitas e despesas públicas municipais, e as relações entre estas;
- d) definir as prioridades de investimento em cada região em que se subdivide o município, compatibilizando-as com as diretrizes setoriais estabelecidas;
- e) garantir à sociedade o direito à informação ampla sobre a administração pública municipal, concebida como um direito social básico;
- f) garantir o exercício ativo da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas;
- g) garantir o efetivo redirecionamento de governo do município para o atendimento das necessidades sociais básicas, a partir de procedimentos e práticas democráticas.

²² Os 50% restante dos recursos destinados pelo município para investimentos foram alocados para obras estruturantes, estas de maior porte e cujo impacto abrange a cidade de forma mais global, e para a realização de obras rotineiras de manutenção

O modelo de Orçamento Participativo adotado **combina a participação de entidades organizadas** (associações de moradores, grupos culturais etc.) **com a participação direta de munícipes individualmente**, permitindo-se, desta forma, abranger um contingente representativo de cidadãos sem vínculos com movimentos organizados da sociedade municipal. A participação individual de pessoas distingue o modelo implementado em Belo Horizonte de outros adotados em outras realidades municipais, tendendo a torná-lo mais democrático.

SILBERSCHNEIDER (1998:15) destaca o posicionamento favorável da Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL) a esta participação combinada, no sentido de se "evitar a composição da participação exclusivamente a partir, sobretudo, das associações de moradores, sob o argumento do risco de se migrarem as disputas de representação dessas entidades para o interior do OP".

O formato da representação adotado para as discussões do OP enfatizou, portanto, a

"(...) participação direta do cidadão, valorizando-se o número de delegados proporcional à capacidade de mobilização, mas incluindo também a participação de representantes de cada associação de moradores existente e de um número geral de delegados para representantes de entidades de outra natureza (esportiva, culturais, educacionais, assistenciais etc)" (SILBERSCHNEIDER, 1998:15).

Esse formato adotado "preservou o processo dos vícios dessas entidades e conferiu credibilidade adicional ao processo, ao garantir a participação expressiva do cidadão(...)" (SILBERSCHNEIDER, 1998:16).

Processos participativos como o OP podem enfrentar, no entanto, quanto à questão participação-democratização, um paradoxo, explicitado por SILBERSCHNEIDER (1998:17), relacionado à expressividade da participação.

Observa que, se considerada a população total de Belo Horizonte, revela-se "a participação quantitativa relativamente pouco expressiva", o que desvalorizaria "junto à opinião pública, a capacidade do processo de cumprir os objetivos de democratização" postulado pelo OP. No entanto, enfatiza: "a adesão ativa e estável de entidades e lideranças, que representam, tácita ou explicitamente, os interesses de diversos segmentos, movimenta positivamente a sociedade, confirmando, por outra via, os propósitos democráticos do processo participativo" (SILBERSCHNEIDER, 1998:18).

A Tabela I apresenta a participação popular no OP, relativo ao período 1993 a 1998, em seus diversos fóruns.

TABELA I - PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE - PERÍODO 1993 A 1998 - OP/94 AO OP/99 - 2000

INSTÂNCIAS	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	OP/94	OP/95	OP/96	OP/97	OP/98	OP/99-2000
Abertura Municipal	..	..	2.000	1.900	1.260	1.300
Rodadas de Assembléias Regionais (1)	14.088	25.580	35.194	30.461	18.368	19.287
Fóruns Setoriais	..	990	..	..	..	..
OP Habitação	..	..	13.762	5.904	2.811	4.898
Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias	1.128	1.243	1.314	1.334	1.050	1.651
Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias (2)	500	450	630	700	600	..
Abertura da Pré-conferência Do OP Cidade	..	..	..	..	..	600
Total	15.716	28.263	52.900	40.299	24.089	27.736
Crescimento (%)	..	79,83	87,17	(23,82)	(40,22)	15,14

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento - Coordenação do Orçamento Participativo. Resultados: OP regional e habitação 94 - 2002. Belo Horizonte, 2000c.

Notas: 1-sinal convencional utilizado: .. dado numérico não disponível

2 -sinal convencional utilizado: .. não se aplica dado numérico

3- Os números apresentados mostram o volume de participação nas diversas rodadas que fazem parte do processo do OP. Observa-se que uma mesma pessoa pode participar em vários momentos do processo.

(1) A partir do ano de 1998 (OP 99-2000), as Rodadas de Assembléias Regionais, passaram a ser apenas duas. Anteriormente, eram constituídas por três rodadas.

(2) O Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias do OP 99-2000 foi substituído pela abertura da Pré-Conferência de OP Cidade

Observa-se, pela leitura deste quadro, crescimento da participação no período de 1993 a 1995 (OP/94, OP/95 e OP/96), registrando-se, no entanto, decréscimo nos anos de 1996 e 1997 (OP/97 e OP/98).

A queda de 23,82% apresentada em 1996 (OP/1997) em relação ao ano anterior pode ter como fatores explicativos conforme a Prefeitura (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal 1996a,46):

a) a insegurança da população quanto às deliberações do OP/1997, considerando que poderiam ocorrer mudanças decorrentes das eleições de 1996, uma vez que "a administração seguinte poderia não se comprometer com a execução das obras deliberadas";

b) a identificação pela população dos momentos realmente deliberativos - "só não houve diminuição da participação" nos momentos em que se elegem os delegados e as demandas que são encaminhadas para os fóruns onde são decididas as prioridades;

Sobre a alínea (a) a administração que assumiu o governo municipal para o período 1997-2000 comprometeu-se a dar continuidade à estratégia do Orçamento Participativo, mantendo à sua frente, inclusive, a mesma equipe que o conduziu na gestão anterior,²³ o que certamente constitui-se num fator favorável a sua consolidação e evolução no município.

A redução na Participação Popular acentuou-se em 1997 (OP/1998), o que pode ser explicado pelos seguintes fatores:

a) tratava-se de um momento de transição de governo com mudanças nos diversos escalões governamentais, revelando-se certa dificuldade na integração e mobilização do novo corpo gerencial que assumia a prefeitura.

b) assumiram algumas Administrações Regionais administradores com pouca ou nenhuma experiência em práticas participativas, o que requeria a adaptação destes e de suas equipes a estas práticas;

c) a implementação de mudanças nos métodos utilizados para a mobilização popular, o que também exigiu adaptações.

O ano de 1998 (OP/99-2000), no entanto, registrou crescimento de 15,14% em relação ao ano anterior e, segundo informações da Coordenação do Orçamento Participativo, em 2000 (OP/2001-2002), incluídos apenas a Abertura Municipal e o OP Regional até a realização da segunda rodada de Assembléias Regionais, registrou-se um número de 54.124 participantes (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2000d). Trata-se, de um número que supera em 95,14% o total geral de participação alcançado no OP/99-2000, número este que ultrapassa o OP/96, que registrara a maior participação até então, fato, muito expressivo.

Para o secretário municipal adjunto de Planejamento da Prefeitura no período de fevereiro 1977 a fevereiro 1999,²⁴ o ano eleitoral de 2000, momento em que ocorre também o OP/2001-2002, é, "com certeza, um estimulante à participação". Estimulante em dois sentidos, observa: primeiro, aqueles que são favoráveis ao OP passam a participar realmente, visando garanti-lo, preservá-lo no próximo governo; e, segundo, porque se quer tentar garantir, já neste ano, o governo com novas prioridades.

Observa, no entanto, que é decorrência também do fato de os "partidos políticos que compõem a coligação partidária do governo - e "que pretendem ter uma inserção popular, como o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Progressista Socialista(PPS) e uma parte expressiva do Partido do Movimento Democrático Brasileiro(PMDB) - terem conseguido ao longo do

²³ O prefeito Célio de Castro, que assumiu o governo, defendendo a continuidade do projeto político-administrativo do governo anterior, manteve, além de outros postos importantes do escalão governamental, os secretários da Fazenda e do Planejamento daquele governo, garantindo, desta forma, a continuidade do OP, que permaneceu sob a responsabilidade da SMPL.

²⁴ Wieland Silberschneider - além de secretário adjunto de Planejamento no período de fevereiro 1997 a fevereiro 1999, foi também chefe de gabinete do governo Patrus Ananias, em 1993, diretor de Orçamento da Prefeitura Municipal, em 1994 e integrante da equipe que implantou o OP em Belo Horizonte.

governo (...) 'mergulhar' nessa realidade participativa e dar resposta política na proporção necessária para dar vitalidade ao processo", notadamente a partir do segundo ano de governo.

A opção pela implantação do OP tornou necessária a subdivisão territorial do município, de forma tal a facilitar e a permitir à população local a explicitação e a definição das suas demandas quanto a obras em região conhecida e próxima ao local de sua moradia. Acrescenta-se a essa demanda outra relacionada à necessidade de disponibilizar informações que qualificassem tais unidades espaciais, esta com a finalidade de subsidiar a definição das diferentes demandas locais, bem como de promover a hierarquização dessas demandas.

Nesse sentido, e também com o objetivo de atender as necessidades do Plano Diretor do município e de constituir uma base de informações disponíveis para utilização pelos vários setores da administração municipal, foram definidas 81 unidades espaciais para Belo Horizonte, denominadas Unidade de Planejamento (UP). Trata-se de uma subdivisão adequada à realidade urbana da cidade, criada a partir de um sistema de geoprocessamento já existente e disponível, o que permitiu um certo grau de liberdade à administração pública local na sua definição. Essas Unidades de Planejamento estabelecidas foram utilizadas, já no ano de 1993, para a definição das sub-regiões de discussão do OP-1994, conforme explicita a secretária municipal adjunta de Atividades Urbanas.²⁵

Buscou-se também, através da Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), a criação de um instrumento que permitisse uma distribuição mais eficiente e justa dos recursos públicos municipais. Nesse sentido, foram realizados significativos investimentos para a produção de um índice que medisse a qualidade de vida do lugar urbano. Criou-se, desta forma, o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU),²⁶ que expressa, sob a forma de índice, "a complexidade de fatores que interfere na qualidade de vida nos diversos espaços de Belo Horizonte", representando "numericamente a qualidade de vida que determinada região – bairro ou conjunto de bairros – oferece aos seus moradores e aos de outras regiões, que ali buscam serviços" (BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal, 1996b:3). Os estudos para o cálculo deste índice foram concluídos em 1996, motivo pelo qual até aquele momento utilizou-se para a distribuição de recursos pelas regiões na montagem do OP um índice provisório, que considerava apenas o tamanho da população e seu nível de renda média.

De acordo com a Prefeitura (BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal, 1996b:15), o IQVU constitui-se num instrumento relevante, na medida em que:

²⁵ Flávia Mourão Pereira do Amaral

²⁶ O IQVU foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, com consultoria da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). O cálculo deste índice considera a oferta de serviços urbanos essenciais existentes no local e o acesso dos moradores a serviços oferecidos em locais mais ou menos distantes, utilizando transporte coletivo. Para a agregação de dados foram utilizadas as UP.

a) permite, em bases objetivas, o estabelecimento de prioridades na gestão dos recursos públicos;

b) é útil no monitoramento do Plano Diretor;

c) permite "comparações internas às Regiões Administrativas", podendo ser de grande utilidade, por exemplo, no Orçamento Participativo;

d) permite a avaliação das necessidades de investimento em setores determinados de cada UP; e

e) possibilita, a partir do seu cálculo periódico, a avaliação temporal das condições de vida na cidade, tornando-se "um dos instrumentos de monitoramento da gestão" do município.

Nesse sentido, é inegável sua relevância para o OP, na medida em que facilita uma repartição mais justa de recursos entre as diversas realidades urbanas do município e permite uma avaliação mais adequada dos resultados das políticas públicas nos diversos espaços urbanos, inclusive daquelas deliberadas no âmbito do OP, bem como a detecção e avaliação das necessidades de investimentos por espaço urbano.

A implantação do OP resultou também em mudanças internas na própria Prefeitura, que não se encontrava preparada para responder às demandas da população, estimar os custos dos empreendimentos, elaborar projetos e, mesmo, para desenvolver trabalhos cumprindo metas e prazos preestabelecidos. Evidenciaram-se dificuldades técnicas e gerenciais,²⁷ que precisavam ser superadas, para o cumprimento das obras definidas no OP e dos compromissos assumidos pela administração no seu âmbito. Nesse sentido, foi criada, em 1993, logo na seqüência da aprovação das obras nos fóruns regionais do primeiro OP, a Coordenação do Planos de Obras do Orçamento Participativo, composto pelos órgãos executores da Prefeitura – Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), Administrações Regionais, através do Departamento de Ação Regional (DARGO) e Coordenação do OP – Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL). A Coordenação do Plano de Obras foi substituída pelo Grupo Gerencial de Obras do Orçamento Participativo, instalado em abril de 1994. Este grupo, com a mesma composição da coordenação inicial, tornou-se, de fato, o gerente das obras aprovadas no âmbito do OP. Responsável pelo monitoramento e articulação dos órgãos da Prefeitura na execução dos empreendimentos do OP e funcionando também como instância

²⁷ Ocorreram atrasos significativos na viabilização dos empreendimentos do OP. Três problemas básicos contribuíram decisivamente para esses atrasos: a) imprecisão do escopo de diversas prioridades: observa-se que os órgãos executores (SUDECAP e URBEL) não consideravam diversos elementos nas vistorias de diversas obras, identificados e considerados apenas no transcorrer da programação destas obras, alterando-se a natureza e o custo da intervenção; b) dificuldades na operacionalização das licitações para a realização dos empreendimentos: refere-se às deficiências na gerência jurídico-administrativa para operacionalizar os processos licitatórios, especialmente na SUDECAP (dificuldades técnicas para a confirmação do empreendimento – o projeto, o planejamento e realização das obras propriamente –, dificuldades administrativas, contestações legais); c) crise financeira da prefeitura: a não disponibilidade de recursos pela Prefeitura para investimentos afeta diretamente as obras do OP, que sofrem a concorrência de outros empreendimentos, a exemplo das despesas com obras de manutenção.

executiva, esta instância agregou ao longo de dois anos um conjunto de técnicos da SUDECAP que passaram a articular as diretorias da autarquia para a realização das obras aprovadas no OP. Assim, o grupo tomava decisões, encaminhava procedimentos e resolvia problemas. Observa SILBERSCHNEIDER (1998:20) que o Grupo Gerencial de Obras

"(...) logrou a produção de informações sobre o estágio dos empreendimentos, desde detalhes sobre a natureza dos projetos executivos, passando pela gerência dos eventuais aditivos aos contratos, até propriamente o acompanhamento das medições, em forma eficaz, como os órgãos envolvidos não haviam experimentado até então".

O secretário municipal adjunto de Planejamento (fevereiro 1997 – fevereiro 1999) ressalta a importância do Grupo Gerencial e observa que este "deu flexibilidade no processo político do OP". Enfatiza que o processo de acompanhamento e articulação das nove administrações regionais e dos órgãos da Prefeitura envolvidos na execução dos empreendimentos do OP, com seus diversos problemas e dificuldades, processava-se através desse grupo, sendo acompanhado pela SMPL, que contava com uma estrutura pequena para realizar as tarefas atribuídas ao grupo.

Na dinâmica do Grupo Gerencial, as lideranças - COMFORÇA - solicitadas a comparecer tomaram conhecimento dos problemas e dificuldades existentes para a implementação das prioridades deliberadas no OP e passaram a perceber o real esforço empreendido para viabilizá-las, num processo que exigia a adaptação da máquina governamental para esta nova realidade. Deu-se, desta forma, a partir do Grupo Gerencial, conforme salienta o secretário adjunto, além de agilidade, a confiabilidade para o processo do OP, evitando-se uma avaliação política de desconfiança em relação ao OP por parte das lideranças populares. Apesar das críticas sistemáticas ao governo Patrus Ananias quanto ao realismo do OP, e mesmo sendo significativo o saldo de obras a realizar ao final do governo, constatava-se a segurança dessas lideranças quanto à sua realização.

Um aspecto importante, também destacado pelo secretário adjunto, refere-se ao papel que cumpriu o grupo gerencial de trazer para o âmbito dos órgãos envolvidos na execução do OP a discussão sobre o estabelecimento de um padrão de qualidade nos serviços por estes prestados. Essa discussão, sobretudo dentro da SUDECAP, envolvendo o padrão de qualidade para a realização de obras e, em especial, a elaboração de projetos, foi particularmente importante. Enfatiza o secretário adjunto que margens de erro muito elevadas nas estimativas de obras do OP trazem relevantes consequências. Observa que, no contexto do OP, o valor da correção de uma obra subestimada pode significar o valor de uma outra obra menor não contemplada, o que representa no processo um grande desgaste, um custo político elevado.

A partir do fim de 1997, o Grupo Gerencial é esvaziado com a retirada, pela SUDECAP, dos técnicos pertencentes aos seus quadros que integravam o grupo. Essa medida, processada sem transição, foi justificada sob a tese de que as obras do OP "têm de ser tratadas como qualquer outra obra dentro da SUDECAP", ou seja, "com o mesmo

padrão de qualidade", relata o secretário adjunto de Planejamento. Argumentava-se, que, mantida a distinção, estar-se-ia "reforçando um distanciamento entre o OP e as demais obras". Ressalta, no entanto, que mesmo sendo "uma diretriz correta em sentido geral, o OP estava funcionando como uma gerência de projetos especiais", algo "muito próximo da cultura atual de administração por projeto", o que é desejável.

O Grupo Gerencial, embora esvaziado, continuou existindo, agora apenas enquanto instância de avaliação, e não mais como instância executiva. Permaneceu com a realização de reuniões trimestrais, envolvendo inclusive representantes da SUDECAP e da URBEL, ficando, no entanto, para a SMPL um desafio maior de coordenar o OP.

Foram constituídos, então, em março de 1999, a Secretaria Executiva e o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (BELO HORIZONTE, 1999d), que, atuando em conjunto, fazem o monitoramento e a articulação dos órgãos da Prefeitura envolvidos na execução dos empreendimentos do OP. Segundo o secretário adjunto, com esta medida procurou-se "recuperar as funções político-gerenciais do grupo gerencial original". Ressalta que a decisão política de criação dessas instâncias

"(...) foi para tentar cumprir metas que levassem o OP a atingir um grau de executabilidade politicamente aceitável, num contexto político-institucional em que a adesão dos administradores regionais e da direção dos órgãos da prefeitura (SUDECAP e URBEL, especialmente) ao projeto do OP era muito mais fluída do que na gestão anterior, em razão da composição partidária do governo".²⁸

Sobre a execução de obras aprovadas nos marcos do OP e seu impacto nos órgãos executores, apresenta-se como exemplo o caso da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL).

O coordenador do OP para vilas e favelas da URBEL²⁹ e uma técnica da equipe de coordenação do OP/SMPL³⁰ ressaltam o grande impacto causado pelo OP "na estrutura técnico-administrativa-gerencial da URBEL", considerada a ampliação na aplicação de recursos financeiros nas favelas de Belo Horizonte. Nesse sentido, conforme relatam, foram constatadas várias dificuldades nos anos iniciais de sua implementação:

"1- Insuficiência da estrutura existente para atender um número de intervenções bem maior do que vinham sendo realizadas pela empresa nos anos anteriores à implantação desta prática; 2- Aprovação de grande número de obras pontuais; 3- falhas nas vistorias técnicas e nas estimativas de custo das obras, implicando na necessidade de complementação de

²⁸ O prefeito Célio de Castro foi eleito por uma coligação partidária que envolvia 14 partidos políticos.

²⁹ Maurício A. S. Moreira.

³⁰ Claudinéia F. Jacinto.

recursos através de aditivos; 4- falta de padrão de qualidade dos projetos executivos e das obras; 5- prazo médio de um ano para realização dos empreendimentos mostrou-se insuficiente; 6- dificuldade de compatibilizar as obras do OP com as intervenções das concessionárias de serviços de utilidade pública, principalmente COPASA [Companhia de Saneamento Básico de Minas Gerais]; 7- morosidade dos processos de licitação e contratação de projetos de obras; 8- dificuldades financeiras circunstanciais da prefeitura interferindo no andamento das obras. 9- poucos estudos urbanísticos ou planos globais que permitissem uma visão mais abrangente das favelas e uma conseqüente hierarquização das intervenções técnico-financeiras; 10- inexistência de um programa de manutenção nas obras executadas em vilas de favelas."

Observam que ocorreram "avanços operacionais na resolução" desses problemas, colocando-se, no entanto, "o desafio de maior agilidade para a realização das obras". Ressaltam, ainda, a obrigatoriedade, a partir do OP/1998, da elaboração de um plano global específico para todas as favelas que no processo de discussão pública do OP tenham empreendimentos aprovados, o que permite uma maior integração desses empreendimentos à política municipal de habitação e, a partir de estudos envolvendo as favelas do município, o "estabelecimento de diretrizes de intervenção com hierarquização de obras" para essas favelas. Permite ainda a integração das ações dos diversos setores da administração da cidade direcionados a uma favela ou conjunto de favelas", bem como "subsidiar com informações consistentes, a elaboração de planos regionais (...) e outros programas e políticas setoriais".

Ainda sobre a URBEL, fato relevante foi o concurso público realizado em 1996 com o objetivo de dotá-la de quadros técnicos e administrativos qualificados, necessários ao desenvolvimento de suas atividades, o que contribuiu em muito para superar suas dificuldades operacionais.

Foi também estabelecido pela Prefeitura um limite de empreendimentos a serem incluídos no plano de obras de cada regional. Essa definição revela-se particularmente relevante diante da necessidade de compatibilizar as demandas aprovadas no OP com a capacidade técnica ou operacional dos órgãos executores da Prefeitura.

Essas medidas vêm contribuindo para o bom andamento do OP e para o cumprimento dos prazos para a execução dos empreendimentos referendados no seu âmbito. Em termos de meta física para execução, enfatizava a coordenadora do OP que "dos 719 empreendimentos aprovados até o OP-1999-2000 trabalha-se com o objetivo" de chegar-se à conclusão de "650 até o final de 2000".³¹ O andamento da realização dos empreendimentos do OP até abril de 2000 pode ser verificado na Tabela 2.

³¹ Maria Auxiliadora Gomes.

TABELA 2 - SITUAÇÃO FÍSICA POR ANO EM 17 DE ABRIL DE 2000 DOS EMPREENDIMENTOS APROVADOS NO OP REGIONAL DE BELO HORIZONTE

SITUAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS APROVADOS	1994	1995	1996	1997	1998	1999/2000	TOTAL	
							Abs.	%
Não iniciada/em rediscussão	-	-	-	1	-	1	2	0,3
Em licitação de plano global	-	-	-	-	2	7	9	1,2
Em elaboração de plano global	-	-	-	1	7	8	16	2,2
Em licitação de projeto	-	-	-	-	-	3	3	0,4
Em emissão de Ordem de Serviço de projeto/processo de aquisição	-	-	-	-	1	3	4	0,6
Em elaboração de ante-projeto	-	-	-	2	3	21	26	3,6
Em elaboração e/ou análise de projeto executivo/convênio	-	-	2	4	6	29	41	5,7
Em orçamentação de obra/equipamentos	-	-	-	7	1	7	15	2,1
Em análise para licitação de obra	-	-	-	2	2	9	13	1,8
Em licitação obras/equipamentos	-	-	-	5	7	18	30	4,2
Em execução/andamento	1	2	3	19	19	12	56	7,8
Paralisada	-	1	1	2	1	-	5	0,7
Concluída	170	163	84	57	19	6	499	69,4
TOTAL	171	166	90	100	68	124	719	100

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Orçamento Participativo regional - situação física. Belo Horizonte: <http://www.pbla.gov.br/2000>

Nota: sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Além dos aspectos já mencionados, cabe destacar que a formulação e implementação do OP em Belo Horizonte exigiu também da SMPL o reforço de seus quadros pelo recrutamento de técnicos bem treinados (SOMARRIBA, 2000).

Ressalta SOMARRIBA (2000:311) que a partir de iniciativas como a criação do IQVU e o fortalecimento dos quadros técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), dentre outras, "foi-se desenvolvendo no órgão uma 'cultura de planejamento' que se nutriu, fundamentalmente, do trabalho de detectar problemas e definir prioridades desenvolvido pelas AR nos marcos do OP", prática que "se expandiu para a SUDECAP", que passou a afinar-se inteiramente com a dinâmica do OP.

Considerando o caráter da participação popular, os recursos a serem aplicados em cada região do município e os critérios para sua distribuição por região, bem como o mecanismo de acompanhamento e fiscalização das obras do OP pela população, e ainda a subdivisão territorial do município em subregiões de discussão a partir das UP, as discussões do OP com a população, são realizadas a partir de uma metodologia que propõe as seguintes etapas:

a) **Assembléias Populares por Sub-região, denominadas "rodadas".**³² participam dessas plenárias, populares individualmente e entidades sociais, visando

³² Até o OP/1998 as Asssembléias Populares eram realizadas em três rodadas. A partir do OP/1999-2000, passaram a ser realizadas em apenas duas.

discutir todo o processo do OP. Na primeira rodada, de caráter regional, são transmitidos aos participantes esclarecimentos e informações sobre o Orçamento Público Municipal. Apresenta-se a situação econômico-financeira da Prefeitura, de forma e em linguagem que facilitem e permitam o seu entendimento pela população, e informa-se o montante de recursos destinados para obras na regional. Nesta rodada são distribuídos às lideranças comunitárias formulários para reivindicação de obras e são apresentadas, pela Prefeitura, recomendações e diretrizes técnicas para seu preenchimento (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 2000a). Na segunda rodada, de caráter sub-regional, é realizado o levantamento das demandas por investimentos em cada sub-região e são escolhidos os delegados que participarão de Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1999b). Os investimentos pré-selecionados são encaminhados aos órgãos executores³³ da Prefeitura para levantamento de custos.

b) **Vistorias Técnicas** - são realizadas pela Prefeitura para a avaliação da viabilidade da realização dos empreendimentos aprovados nas Assembleias Populares e para a apuração dos custos. Observe-se que, "quando se trata de obra em vilas é incluído o custo do plano urbanístico, que vai estabelecer quais as intervenções físicas, jurídicas e sociais são necessárias" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1999b).

c) **Caravanas de Prioridades** - acontecem entre o período das Vistorias Técnicas e os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias. Essas caravanas constituem-se em excursões, por ônibus, do conjunto dos delegados eleitos para os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, que percorrem os locais pré-selecionados pelas assembleias populares para investimentos. Os delegados tomam conhecimento das demandas das outras sub-regiões que não a sua e da realidade do impacto de cada obra, obtendo uma visão da região como um todo e das suas carências mais graves antes de votar.

d) **Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias** - nestes fóruns, respeitado o limite de recursos financeiros e de quantidade de obras estabelecidas, são votados e aprovados os empreendimentos que comporão a lista de obras e serviços prioritários da região que constituirão o plano regional de empreendimentos a ser realizado. São, também, eleitos os membros da COMFORÇA.

e) **Encontro municipal de prioridades orçamentárias** - trata-se de evento de natureza eminentemente política. Neste fórum é apresentado, de forma consolidada, o conjunto de empreendimentos e atividades contemplados no OP para todo o município.

As obras e atividades aprovadas no OP são, então, integradas ao programa de trabalho do governo municipal, em projetos e atividades incluídos no orçamento-programa do município. Os investimentos e serviços relacionados ao OP são destacados por código numérico próprio relativo à aplicação programada dos recursos (código 08 - Orçamento Participativo), que os identifica como relativos ao OP, com a especificação,

³³ Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) e Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL).

através de código próprio, da fonte dos recursos orçamentários para sua execução.³⁴ Além disso, é incluído na mensagem do projeto de lei do orçamento municipal encaminhando à Câmara um quadro que discrimina individualmente as intervenções aprovadas no OP, contendo sua localização e o valor previsto para sua realização, o que dá "transparência inédita à ação governamental e, por consequência" eleva "o grau de vinculação do compromisso público governamental", enfatiza SILBERCHINEIDER (1998:20).

Além do aumento da transparência, com a ampliação dos canais de interlocução com a população, enfatiza a coordenadora do OP em Belo Horizonte que, o OP torna possível

"(...) a inversão de prioridades, realizando investimentos em áreas relegadas a um plano secundário, possibilitando que empreendimentos nessas regiões ganhem chance de viabilização, permitindo a expressão de demandas reprimidas, e iniciando o processo de investimento em setores anteriormente não priorizados pelo poder público centralizado".

Nesse sentido, observa que a estratégia do OP tem permitido à Prefeitura de Belo Horizonte acolher "demandas dos segmentos sociais excluídos, residentes em vilas e favelas, proporcionando uma significativa atuação em favor das camadas mais carentes", notadamente aquelas "relacionadas à execução de obras viárias e de saneamento", viabilizando ainda melhorias para a população que vive em áreas de risco.

Na trajetória do OP em Belo Horizonte foram também introduzidas alterações ou inovações com o objetivo de aperfeiçoá-lo.

Observa-se, a partir de 1994, a introdução das Feiras Culturais,³⁵ realizadas em cada região, cujo principal objetivo consiste em ampliar a divulgação do OP na cidade.

Outra inovação refere-se à tentativa de ampliação do seu escopo, realizada em 1994. Neste ano, procurou-se atender "as expectativas apontadas pelos delegados aos Fóruns Regionais (...) e por membros da administração municipal e dos partidos que compunham o governo" no sentido de ampliar-se as "discussões do Orçamento

³⁴ Um exemplo é o projeto "Implantação e Pavimentação de Vias Públicas", constante da proposta orçamentária de 1999, para execução pelas Administrações Regionais Nordeste, Norte e Pampulha, com recursos do Tesouro e Transferências Constitucionais, que apresenta, além da classificação orçamentária legal, o código 8.0. Observa-se que o dígito zero indica como fonte de recurso, o tesouro municipal.

³⁵ As Feiras Culturais são realizadas com uma extensa programação artística, cultural e esportiva, sendo montados estandes com material de divulgação do OP, contando sua história e objetivos e prestando contas sobre o andamento das obras aprovadas no ano anterior. A população é convidada a participar das assembleias do ano em curso. As Feiras apresentam também, de forma abrangente, os trabalhos desenvolvidos pelas várias secretarias e órgãos da Prefeitura (BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal, 1996c).

Participativo, incluindo as despesas de custeio³⁶ e de pessoal em fóruns específicos" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c:13). Acrescentaram-se, então, às Assembleias Regionais reuniões relacionadas aos setores específicos da administração municipal (saúde, educação etc.), com o objetivo de proporcionar à população uma visão mais ampla e global da situação de determinados setores governamentais e de suas respectivas diretrizes políticas. Tratava-se de uma tentativa de criar, a partir de fóruns setoriais, um espaço de informação e debates que ultrapassassem as definições sobre obras.

Quanto às despesas de pessoal constatou a administração municipal ser a discussão de "profunda complexidade". Concluiu ser necessário para definirem-se prioridades neste campo, a partir de um processo participativo, o equacionamento da

"(...) intrincada: convergência dos interesses do funcionalismo, de suas entidades representativas e da própria população. (...) a população deve levar em conta os direitos e deveres do funcionalismo, e este deve calibrar suas demandas com os interesses da cidade. O equacionamento desses dois processos certamente deverá ser fruto do amadurecimento progressivo de um novo relacionamento político" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c:14).

Considerada essa situação, foram apresentados aos sindicatos, servidores e população em geral, em um "Fórum Setorial de Recursos Humanos e Despesas de Pessoal", os seguintes projetos para discussão e debate (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c):

- a) banco de dados - visando criar uma massa crítica de informações e instrumentalizar ações na área de recursos humanos e relações e trabalho;
- b) aperfeiçoamento de servidores - visando profissionalizar o servidor público municipal, mudar as relações de trabalho e valorizar o profissional do serviço público na prefeitura; e
- c) modernização do sistema de recrutamento e seleção – objetivando estabelecer novo perfil do servidor público municipal, estruturando-se nova sistemática de recrutamento e seleção.

As despesas de custeio foram discutidas em fóruns setoriais relacionados às áreas de saúde, educação, desenvolvimento social e meio ambiente, escolhidas pelo fato de constituírem setores mais diretamente relacionados à população e demandarem grande volume de recursos públicos.

³⁶ Despesas de custeio são aquelas destinadas a manter os serviços públicos existentes.

Esses fóruns foram considerados pouco eficazes e receberam críticas no sentido de que tinham sido apenas homologatórios. Segundo a Prefeitura, isto ocorreu, possivelmente, em razão da "inexistência de experiências semelhantes anteriores e da rápida preparação que antecipou a realização dos fóruns", o que teria prejudicado a compreensão de seus propósitos (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c:18). A questão da setorialidade no OP seria retomada, em 1995, com o Orçamento Participativo Habitação (OPH) e ampliada a partir de 1998, na administração Célio de Castro, com a proposição de organização do Orçamento Participativo Cidade (OP Cidade).

As discussões públicas de OP realizadas em 1993 (OP/1994) e 1994 (OP/1995) deixaram evidentes, "além da grande demanda por melhorias urbanas nas favelas e conjuntos habitacionais sem infra-estrutura, as necessidades dos grupos organizados de luta pela moradia, que reivindicavam áreas urbanizadas para construção de moradias", ressaltam o coordenador do OP Vilas e Favelas da URBEL e um técnico da equipe de coordenação do OP/SMPL. Influenciado, então, pela gravidade do problema habitacional no município e pela "vitalidade demonstrada pelo movimento dos sem-casa, cuja presença vinha-se fazendo notar fortemente tanto nas assembleias regionais do OP quanto em manifestações públicas..." (SOMARRIBA, 2000:299), instituiu-se um OP setorial, o Orçamento Participativo da Habitação, voltado especificamente para a produção de novos assentamentos (construção de novas moradias). Essa instância apresenta uma característica singular: o produto da discussão do problema habitacional tem caráter diferente do OP regional, posto que sua apropriação é individual, e não coletiva³⁷ (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996:23). Esse fórum, com efetivo poder para a definição de metas e distribuição de recursos públicos, apresenta um formato diferente dos fóruns setoriais da primeira experiência, apresentando melhores resultados em seu funcionamento. Primeiramente, a definição dos recursos disponíveis e dos critérios para o atendimento aos "sem-casa" é responsabilidade do Conselho Municipal de Habitação.³⁸ Consubstanciadas essas definições, ocorre o OPH paralelamente ao OP regional, a partir da realização de **Assembleias Regionais**, com os participantes dos núcleos de famílias sem-casa, e do **Fórum Municipal do OPH**. Nesses espaços, é discutida a prioridade para novos investimentos destinados à habitação, ou seja, construção de novas unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados para novas famílias. Nas **Assembleias Regionais do OPH**, são escolhidos os delegados para o **Fórum Municipal da Habitação**, instância em que se definem os núcleos a serem contemplados. São escolhidos 20 (vinte) delegados, que representarão o OPH no **Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias**.

³⁷ As pessoas sem-casa, para participar do OPH, têm que se cadastrar em um núcleo de sem-casas. Podem participar aquelas pessoas cuja renda familiar não ultrapasse a (5) cinco salários mínimos, moram há mais de (2) dois anos no município, não foram contemplados em outros programas de habitação e não têm casa própria. Considera-se que não têm moradia própria aqueles que pagam aluguel ou moram de favor (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, URBEL, 199-).

³⁸ O Conselho Municipal de Habitação é composto por todos os setores da sociedade civil relacionados à questão habitacional e por representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Este conselho delibera sobre a aprovação das políticas e planos que orientam a ação do Poder Público no município de Belo Horizonte na área da habitação, tendo ainda a função de curador dos recursos alocados no Fundo Municipal de Habitação Popular.

O OPH permite, portanto, o estabelecimento de uma parceria entre a Prefeitura e os movimentos de luta pela moradia, a partir de um processo democrático e participativo no qual associações e núcleos de sem-casa deliberaram sobre a produção de moradias que beneficiaram famílias sem-casa. Desta forma, o OPH contribui de fato para a consolidação no município do sistema municipal de habitação³⁹ e para a solução do grave problema habitacional em Belo Horizonte.

Outra inovação importante relacionada ao OP foi a criação, em 1996, da Comissão Municipal de Orçamento Participativo (CMOP). Integrada por três (3) representantes da COMFORÇA de cada Regional, três representantes da COMFORÇA Habitação e, paritariamente, por representantes do governo municipal, esta comissão foi criada com a perspectiva, naquele momento, de "buscar o aperfeiçoamento do Orçamento Participativo" na gestão que se iniciaria no município em 1997 caso esta nova administração se compromettesse com este processo, ou "lutar para garantir a sua continuidade" caso não quisesse encaminhá-lo (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c:31).

O Prefeito que toma posse no governo municipal em 1997 assume o OP como prioridade, garantindo plenamente a continuidade do processo no período da sua gestão, e instala neste mesmo ano a CMOP.

Essa comissão torna-se então instrumento concreto para a consolidação e o aperfeiçoamento do OP, na medida em que assume de fato a função de acompanhar as obras aprovadas e de "contribuir para uma abordagem mais totalizante do Orçamento Participativo, envolvendo uma visão da cidade", enfatiza a coordenadora do OP. A importância da CMOP revela-se no processo de reavaliação da metodologia do OP e na conseqüente proposta encaminhada, em fins de 1997, de incorporar ao âmbito deliberativo do OP políticas sociais e obras estruturantes, buscando, inequivocamente, um salto de qualidade em sua estratégia.

No mesmo ano da instalação da CMOP foram instituídos critérios para as vitórias técnicas relativas aos empreendimentos definidos nas assembleias populares do OP. A importância do estabelecimento desses critérios encontra-se na possibilidade de se dar maior qualidade ao processo de deliberação do OP.

Três outras inovações marcam o OP a partir do ano de 1998: a introdução da bianualidade no OP; a introdução de critérios de planejamento na escolha dos empreendimentos do OP; e a criação do Orçamento Participativo Cidade (OP Cidade), metodologia criada para a priorização de ações setoriais.

A introdução da bianualidade ocorre em função da inviabilidade de promover-se simultaneamente o OP Regional, o OPH e o OP setorial (OP Cidade), considerando-se a superposição de agendas e a possível concorrência entre esses espaços de participação, com conseqüentes desgastes para o processo e para o governo.

³⁹ O Sistema Municipal de Habitação é composto pelo Conselho Municipal de Habitação, pelo Fundo Municipal de Habitação e pela URBEL.

Um aspecto importante da bianualidade refere-se ao fato de proporcionar à Prefeitura tempo maior para programação e execução dos empreendimentos aprovados no OP Regional e no OP Habitação, posto que por vezes a execução de determinadas obras ultrapassa o tempo de um ano e/ou exige uma adequação do fluxo de caixa da Prefeitura diante de uma conjuntura de escassos recursos financeiros.

Assim, estipulou-se que a partir de 1998 a participação popular no Orçamento Municipal através do OP dar-se-ia da seguinte forma: no segundo e no quarto ano da gestão de um prefeito ocorrem o OP Regional e o OP Habitação, e no primeiro e terceiro anos ocorre o OP Cidade, intercalando-se, desta forma, estes espaços participativos.

A introdução de critérios de planejamento na escolha dos empreendimentos do OP Regional tem por objetivo melhorar a qualidade do processo. Estabeleceu-se que seriam aplicados pontos a cada uma das obras pré-selecionadas,⁴⁰ observado o seu enquadramento nos seguintes critérios:

a) abrangência social – que mede o número de moradores que serão beneficiados pela obra reivindicada, ou seja, se são os moradores de uma rua ou beco, de um bairro ou vila, de uma sub-região ou da região como um todo;

b) relevância social – que mede o número de vezes que a obra foi reivindicada nos fóruns dos OP anteriores, não tendo sido aprovada até então.

A pontuação, que passou a ser conhecida como "nota das obras", é, para cada obra, a média aritmética dos pontos recebidos em cada um dos critérios explicitados, a partir de metodologia concebida pela Secretaria Municipal de Planejamento (anexo II).

Até o momento da instituição dos novos critérios para priorização dos empreendimentos a escolha ocorria exclusivamente a partir do voto dos delegados, conforme o número de votantes presentes interessados em determinada obra. Assim, se alguém, ou algum grupo, que, por qualquer motivo, tivesse interesse em determinado investimento, mesmo que por motivos "clientelísticos", conseguisse mobilizar número expressivo de pessoas nas Assembleias Regionais, levaria a termo a inclusão das "suas obras" entre as eleitas nestes fóruns e asseguraria a escolha de delegados para o Fórum Regional, visando garantir sua priorização. Este fato gerava, portanto, distorções quanto ao resultado final em relação à abrangência e à relevância social das escolhas referendadas. A partir dos novos critérios, o voto individual dos delegados passou a representar 51 % do valor da avaliação final, e o resultado da pontuação pelos critérios de planejamento estabelecidos, 49%, minimizando-se tais distorções.

As notas de cada um dos empreendimentos indicados para o Plano Regional são distribuídas aos delegados de cada sub-região por ocasião das Caravanas de Prioridades (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1998b).

⁴⁰ São pré-selecionadas um total de até 25 indicações por regional. Destas, serão incluídas no Plano Regional de Obras o máximo de 14 obras, desde que não ultrapassem o valor dos recursos para investimento alocados para a regional (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1998b).

Decorridos alguns anos da nova proposta de gestão pública e da implementação do OP no município, a partir da qual a população vem participando das definições das prioridades relacionadas às obras regionais e à construção de moradias, buscou-se, a partir do OP Cidade, a discussão com a população das ações setoriais da Prefeitura. Propôs-se, assim, definir de forma participativa também "as prioridades orçamentárias para os serviços nos setores de saúde, educação, desenvolvimento social e outros da política social da Prefeitura," visando a "ampliação qualificada" e à promoção de uma "revolução de qualidade no desempenho da administração pública como prestadora de serviços" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1998a:27) e agente atuante no espaço físico da cidade.

O OP Cidade, mantendo as discussões sobre investimentos regionais e na habitação, pretende, conforme o secretário municipal adjunto de Planejamento,⁴¹ "democratizar as decisões sobre investimentos que influenciam a vida da cidade como um todo, as obras estruturantes, assim como gastos sobre políticas sociais". Ressalta que, priorizando-se ações da Prefeitura nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento social, cultura, esporte, turismo e eventos, assuntos da comunidade negra, abastecimento, desenvolvimento econômico, bem como ações de planejamento e intervenções urbanas, num processo em que "governo, servidores e sociedade discutem os problemas e as soluções para a cidade", busca-se uma maior e necessária integração setorial e a melhoria de ações setoriais levadas a efeito pela administração municipal. Pressupõe-se, para tal, uma gerência governamental compromissada com essa nova forma de gestão pública e a utilização eficiente dos recursos públicos à disposição do governo municipal.

Nesse sentido, como destaca o secretário adjunto, organizou-se o orçamento em três macrossetores, distribuindo-se os órgãos municipais entre eles, a partir do predomínio da natureza da sua intervenção na cidade, conforme explicitado a seguir:

a) **MACROSSETOR ADMINISTRATIVO** – reúne órgãos de apoio interno ou áreas-meio, a exemplo das atividades de planejamento governamental, administração fazendária, gestão de pessoal, procuradoria jurídica e corregedoria municipal.

b) **MACROSSETOR URBANO** – inclui os órgãos que atuam no espaço físico da cidade, a exemplo daqueles que cuidam de atividades relacionadas a transporte urbano, limpeza urbana, urbanização de vilas e favelas, dentre outras.

c) **MACROSSETOR SOCIAL** – englobando secretarias e órgãos diretamente envolvidos com programas e projetos sociais relacionados a educação, saúde, desenvolvimento social, cultura, comunidade negra, abastecimento, desenvolvimento econômico, turismo e esporte.

Foram submetidas então à apreciação popular as ações relacionadas aos Macrossetores Urbano e Social.

O primeiro OP Cidade teve início em dezembro de 1998, com a realização da Pré-Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias (PRÉ-COMPOR), evento

⁴¹ Gustavo Adolfo de Castro Vasconcelos.

que possibilitou o levantamento pelos delegados participantes de uma lista contendo os principais problemas setoriais e as recomendações visando a sua solução. Neste evento, foi eleita a "Comissão Cidade", criada por portaria em março de 1999 e composta de forma paritária por representantes da população e do governo. Essa comissão tinha por finalidade, conforme a Prefeitura, preparar a 1ª Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR), emitir parecer sobre o anteprojeto da LDO para o ano de 2000 e supervisionar a execução do cronograma físico-financeiro dos empreendimentos dos OP regional e da habitação (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1999b). Foi sucedida mais tarde pela Comissão Conselho Cidade.

A seguir, foram realizadas, no âmbito da Prefeitura, diversas atividades relacionadas ao setores sociais e urbano, visando priorizar, sob a ótica do Poder Executivo municipal, as ações a serem submetidas à apreciação da sociedade, em fóruns próprios, para a hierarquização de prioridades setoriais.

No âmbito dos setores sociais, foram realizados, inicialmente, seminários internos na Prefeitura, denominados "Seminários de Gestão-Fase I", com o objetivo de discutir a missão, a visão e os princípios de cada setor social⁴² e promover uma "Pesquisa Quantitativa Amostral" para identificar junto à população sua opinião sobre a qualidade e carências das políticas sociais da Prefeitura nas diversas áreas sociais objeto de ação dos setores sociais. Procurava-se também melhorar o nível de informação sobre cada setor, identificando problemas apontados pela população em cada uma das áreas enfocadas. Procedeu-se ainda a uma análise dos problemas levantados na PRÉ-COMPOR, cujo aprofundamento foi facilitado pelos resultados da pesquisa quantitativa referida. A partir deste conjunto de atividades, definiram-se os "objetivos estratégicos de cada órgão," conforme ressaltam técnicos da Prefeitura.⁴³

A seguir, foi feita uma "análise estratégica" a partir de seminários internos ("Seminários de Gestão-Fase II"), elaborando-se "planos estratégicos setoriais" e definindo-se "linhas estratégicas intersetoriais", ou seja, ações intersetoriais com objetivos comuns, desenvolvidas pelos órgãos da Prefeitura de Belo Horizonte". Este "conjunto de medidas setoriais e intersetoriais" consubstanciado em planos estratégicos, foi, então, conforme explicitam, adequado ao formato orçamentário (programas) e avaliado, considerando-se sua importância estratégica, o benefício social que representava, a viabilidade de recursos financeiros para realizá-lo. Foi também pontuado, observando-se os indicadores específicos e estabelecendo-se uma hierarquização dessas medidas a partir do ponto de vista do setor público municipal.

A importância estratégica referia-se à "imprescindibilidade" do projeto para a cidade, avaliada a partir de indicadores que consideravam: a intersetorialidade da ação desenvolvida, ou seja, se o seu desenvolvimento ocorreria ou não em conjunto com outros órgãos, pressupondo-se, em caso positivo, objetivos comuns; a demanda da população pelo projeto, identificada nos fóruns populares, na pesquisa quantitativa ou na PRÉ-COMPOR; a prioridade institucional do projeto para determinado(s) órgão(s),

⁴² Foram utilizados os seguintes conceitos: missão: declaração do papel que cabe a cada órgão desempenhar; visão: o que o órgão almeja ser no futuro ("desejos" de futuro); filosofia-princípios: refere-se aos valores que norteiam a prática do órgão.

⁴³ Deborah Carvalho Malta, Alexsandro Lima Ferraz e Flávio Souto Boan.

observadas suas atribuições legais e legislação específica sobre determinada matéria objeto do projeto; e os diagnósticos próprios de determinados órgãos, que tornavam mais claras as políticas que desenvolviam.

O critério "benefício social", observam os técnicos da Prefeitura, considerou o potencial do investimento em gerar retorno social. Nesse sentido, foram utilizados indicadores que permitiram avaliar sua abrangência social e sua capacidade de "estabelecer discriminação positiva, atuando sobre populações marginalizadas e promovendo sua inclusão social".

Quanto à viabilidade de recursos, foram considerados: o custo do projeto (*recebendo os projetos menos onerosos para os cofres públicos maior pontuação*); a disponibilidade orçamentária (projetos com recursos orçamentários assegurados, pontuação máxima; projetos que implicavam ampliação de recursos, menor pontuação; projetos não previstos para o exercício e que demandavam recursos totalmente novos, não foram pontuados); e a existência de parcerias e convênios para co-financiamento que, quando constatada, implicou pontuação.

Quanto ao **Macrossetor Urbano**, foram colocadas em discussão as obras e os investimentos estruturantes a partir de levantamentos realizados junto aos órgãos do município que interferem na produção do espaço urbano. Considerou-se como condicionantes básicos, além do caráter estruturante das intervenções, o prazo previsível para sua implementação, compreendendo o período de 2000 a 2004. De acordo com técnicos da prefeitura,⁴⁴ contemplaram-se também nas discussões do setor urbano os instrumentos de planejamento urbano, assim considerados a elaboração dos planos regionais, "instrumentos de planejamento e monitorização do desenvolvimento urbano, ao nível das regiões administrativas da cidade", e a regulamentação das Áreas de Diretrizes Especiais (ADE). Ressaltam que essas áreas são assim definidas em razão da especificidade de suas características, cuja regulamentação requer "a definição de políticas e parâmetros urbanísticos e fiscais diferenciados do restante da cidade".

De acordo com esses técnicos, as ações relacionadas a esses dois grupos (obras e investimento estruturantes, e instrumentos de planejamento) foram hierarquizadas pelo Poder Executivo municipal a partir de critérios técnicos diferenciados, considerando-se as características das áreas urbanas objeto da ação e sua susceptibilidade a processos inadequados de ocupação.

Observam que para as obras e investimentos estruturantes, considerando que tratava-se

"(...) de um conjunto de ações de natureza diversificada a ser submetido a uma única hierarquia, os critérios tiveram como premissa valorizar o retorno social das ações e foram definidos de modo a contemplar as várias dimensões do urbano, possibilitando a comparação."

⁴⁴ Aurora Maria de Castro da Silva, Maria Auxiliadora de Miranda Vieira e Maria Silvia de Almeida Paz.

Nesse sentido, conforme explicitam, foram estabelecidos para sua hierarquização os seguintes critérios e indicadores:

a) A estruturação urbana – que se refere à potencialidade da ação na efetivação das diretrizes de intervenção pública na estrutura urbana determinada no *Plano Diretor do município, com vistas à redução da desigualdade socioespacial. Foram adotados como indicadores: a possibilidade da descentralização de atividades, serviços e infra-estrutura; a ocorrência de melhoria da acessibilidade e das condições de integração e de uso coletivo do espaço urbano no nível local, regional ou municipal; a contribuição da ação para a reversão de situação de exclusão urbana; a contribuição da ação para a correção e/ou prevenção de situações consideradas críticas de risco e insalubridade; e ainda o fato de a ação ser ou não pré-requisito para a realização de outras obras.*

b) A importância estratégica no funcionamento da cidade – que diz respeito ao "grau de urgência da ação para a garantia do desempenho de função essencial da cidade".

c) O custo global da obra – que se refere aos valores a serem investidos para a realização da obra. Foi adotado como indicador o valor das obras, sendo atribuído pontuação maior às obras que requeriam menores investimentos.

d) A abrangência da ação – que considera o alcance do benefício direto proporcionado pela ação no município de Belo Horizonte e adota como indicador a população diretamente beneficiada. Quanto maior a população beneficiada, maior pontuação recebe a ação.

e) Indicações anteriores – critério que leva em conta as indicações da ação analisada constantes de instrumentos normativos ou diretrizes originadas de instâncias representativas da sociedade. O indicador utilizado para pontuação neste critério foi a existência de propostas de Conferência Municipal de Política Urbana ou de Habitação ou constantes do Plano Diretor do município.

Os Planos Regionais foram hierarquizados observando-se dois critérios básicos:

a) O andamento da proposta dos planos regionais – que considera o estágio atual do Plano Regional, utilizando como indicador os estudos já realizados para este plano.

b) A estruturação urbana – critério de maior peso (90% da pontuação), que se referia à potencialidade da proposta para tornar efetivas as diretrizes de intervenção da administração pública na estrutura urbana da cidade. Adotaram-se como indicador para pontuação da ação neste critério: a fragmentação espacial ou degradação ambiental na área objeto da ação (quanto mais alta a fragmentação ou degradação, maior pontuação); a susceptibilidade à pressão de ocupação, ou seja, a taxa de crescimento do número de domicílios por administração regional (quanto maior a taxa, maior a pontuação); e a população beneficiada, considerando-se a renda média dos chefes de família (quanto menor a renda, maior a pontuação).

Quanto à regulamentação das ADE para a priorização das ações a ela relacionadas, observam-se os seguintes critérios e indicadores relacionados:

a) O interesse relativo à regulamentação da ADE – utilizando como indicadores a existência de estudos já realizados e a mobilização da sociedade civil, considerada fundamental para a classificação;

b) A estruturação urbana – considerando-se como indicadores a susceptibilidade da área objeto da ação à pressão de ocupação irregular ou substituição da ocupação e a importância estratégica da área na estrutura da cidade, considerando-se o espaço local, regional e municipal.

Os planos estratégicos setoriais das áreas sociais e do desenvolvimento econômico e as ações priorizadas pelo setor urbano foram encaminhados às plenárias setoriais dos setores sociais e do setor urbano para priorização pelo sociedade civil e posterior remessa à primeira Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias, visando a priorização de diretrizes estratégicas para a cidade.

A dinâmica do OP Cidade desenvolve-se, a partir de então, em três fóruns:

a) **Plenárias Setoriais Municipais** – organizadas pelos Conselhos Setoriais (educação, saúde etc.), ocorreram com a participação da população. Nestes fóruns foram apresentados os planos estratégicos setoriais para debate, ocorrendo a definição e hierarquização de prioridades setoriais e intersetoriais para deliberação na Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias. Foram também eleitos nestas plenárias os delegados setoriais que participaram da conferência.

b) **Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR)** – as discussões setoriais culminam nesta conferência, que constitui-se no fórum mais importante do processo. Participaram deste fórum como delegados aqueles eleitos nas plenárias setoriais municipais (abastecimento, assistência social, assuntos da comunidade negra, cultura, desenvolvimento econômico, educação, esportes, saúde, turismo e eventos, e setor urbano); servidores municipais; representantes de cada COMFORÇA Regional e da Habitação; os membros titulares da Comissão Cidade; e os vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Observa-se que os delegados representantes dos servidores municipais votam a hierarquização dos programas e para a eleição da Comissão Conselho da Cidade, mas não se candidatam a ela, enquanto que os servidores municipais indicados pelos respectivos órgãos da prefeitura são credenciados como apoio técnico, apenas com direito a voz (BELO HORIZONTE, 1999b).

Nesta instância, foi debatido o conjunto dos planos setoriais e decidida pelos participantes a ordem de importância (hierarquia) dos programas orçamentários de cada setor social para um biênio e das ações de planejamento e intervenções urbanas (planos, obras e investimentos estruturantes) da Prefeitura para quatro anos. Esses planos setoriais e essas ações urbanas hierarquizadas foram remetidos à Comissão Conselho da Cidade para priorização de recursos (BELO HORIZONTE, 1999b). Foram estabelecidas também neste fórum as diretrizes para discussão do OP Regional e da Habitação, e realizada a eleição da Comissão Conselho da Cidade para um biênio. Essa eleição foi realizada "dentro os delegados da sociedade" presentes ao fórum, "através de

indicações realizadas em reuniões dos setores, estruturadas em chapa ou chapas, (...) e levadas para ser aprovadas no plenário da conferência" (BELO HORIZONTE, 1999b). As ações urbanas da Prefeitura podem ser revistas a cada dois anos na Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias.

c) **Comissão Conselho da Cidade** – busca integrar as deliberações da COMPOR ao Círculo Orçamentário e aprovar as regras anuais do OP. Presidida pelo prefeito municipal ou seu representante, tem a seguinte composição: representantes dos setores sociais e urbano; representantes delegados da plenária de desenvolvimento econômico (representantes dos trabalhadores sindicalizados, dos trabalhadores informais/cooperativados, associações empresariais, universidades, e conselhos de profissionais liberais, num total de cinco titulares e seus suplentes); um representante de cada COMFORÇA Regional e da Habitação; um representante sindical dos servidores municipais escolhido pelo conjunto das suas entidades representativas; e por três vereadores indicados pela Câmara Municipal (BELO HORIZONTE, 1999b). São suas competências específicas, conforme BELO HORIZONTE (1999c):

a) auxiliar e acompanhar o processo de elaboração e execução orçamentária, observando as prioridades definidas na Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias;

b) prestar auxílio ao Poder Executivo na definição das mencionadas prioridades, quando implicarem alocação de recursos do tesouro municipal;

c) emitir parecer sobre anteprojetos de lei do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

d) "supervisionar (...) a execução dos cronogramas físico-financeiro dos empreendimentos dos Orçamentos Participativos Regional (OPR) e da Habitação (OPH)";

e) apreciar e posiciona-se propositivamente sobre a política tributária do Poder Público municipal, bem como discutir e sugerir fontes alternativas de financiamento; e

f) determinar as regras relativas a "metodologia, formato e dinâmica social" do OP, resolver pendências relacionadas ao seu funcionamento e aprovar seu regimento.

A alocação orçamentária dos projetos relativos aos programas sociais e às ações urbanas hierarquizados pela COMPOR é feita pela Comissão Conselho da Cidade no decorrer do exercício seguinte ao OP Cidade e "submetida à apreciação do Poder Legislativo (BELO HORIZONTE, 1999a).

Lembra-se que a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte expressa em um dos seus dispositivos que o Poder Público municipal deverá garantir "a participação da sociedade-civil" na elaboração do PPA, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual (BELO HORIZONTE, 1990), o que reveste de maior relevância os OP Regional, o OP Habitação e o OP Cidade.

Observa-se que em Belo Horizonte já a primeira LDO, aprovada e sancionada em 1994, antes mesmo da apreciação e aprovação do primeiro PPA do município, enfatizou a participação popular na definição de prioridades orçamentárias, cujo resultado deveria ser "apropriado e registrado sob a denominação de orçamento participativo, de forma inequívoca, no projeto de lei orçamentária, a ser apreciado pela Câmara Municipal" (BELO HORIZONTE, 1994b), fato que se repetiu nos anos seguintes.

Conforme a Prefeitura, através do Orçamento Participativo Cidade deve ser feita

"a definição e revisão quadrianual do conjunto das prestações de serviços administrativos, que, no orçamento assumem a forma de projetos, atividades e investimentos setoriais, a serem implementados pela prefeitura. O resultado destas definições será traduzido no plano plurianual, a ser encaminhado à apreciação da Câmara Municipal no primeiro ano de mandato de cada prefeito" (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1998a: 28).

O OP Cidade permite a cada dois anos, no primeiro e no terceiro ano do mandato do prefeito que governa a cidade, uma avaliação do PPA e a definição das prioridades da sua execução, traduzidas em diretrizes que deverão ser incorporadas às LDO anuais, incluindo diretrizes para investimentos setoriais, para ações estruturantes na cidade e para priorização de investimentos que orientarão o OP Regional (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1998a:28).

Assim, ao introduzir as áreas sociais e de políticas urbanas (habitação, transporte e meio ambiente) no OP, a partir do OP Cidade, buscou-se ampliar a discussão sobre a peça orçamentária do município, envolvendo-se a sociedade civil, aperfeiçoando a estratégia do OP e ampliando-se a democratização do processo decisório na gestão pública municipal.

A criação de canais de participação, envolvendo toda a municipalidade e privilegiando a população no processo de decisão, tornou necessário, no entanto, ao mesmo tempo, manter uma estrutura administrativa descentralizada. Aproveitou-se, então, desde o início da implantação do OP, em 1993, a estrutura já existente no governo anterior, que dividia a cidade em nove Administrações Regionais (AR).⁴⁵

As AR não estavam, no entanto, estruturadas e preparadas para essa nova experiência de gestão. Conforme os ADMINISTRADORES REGIONAIS (1996), estas "eram vistas, como uma repetição piorada de várias secretarias e órgãos da PBH (e de fato o eram)". Destacam que desenvolveu-se "intensa discussão e reflexão nas AR e no Governo (...) sobre a realidade (...) e o papel" que cabia a esses órgãos municipais no governo que assumia o Poder Executivo em 1993. Percebeu-se que às AR estava sendo atribuídos um papel que de fato ainda não tinham e responsabilidades muito maiores

⁴⁵ O município de Belo Horizonte é dividido nas seguintes Administrações Regionais: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

que aquelas que até então efetivamente vinham realizando, bem como aspirações por parte dos administradores regionais recém-empossados e de suas equipes no sentido de realizar "muito mais do que até então era executado". Deparava-se, no entanto, com barreiras relacionadas a "aspectos estruturais que incluíam desde dispositivos legais (...) até condições materiais e de recursos humanos (...)", ressaltam os ADMINISTRADORES REGIONAIS (1996). Encontravam-se estas instâncias, naquele momento, diante de uma desalio que poderia fortalecê-las e torná-las, de fato, instrumento de uma real descentralização e democratização da gestão pública em Belo Horizonte. Neste sentido, é relevante considerar sua trajetória na administração municipal, visando compreender melhor o processo de sua instituição, o seu real significado para os diversos administradores que governaram o município e a importância que passam a assumir em uma experiência inovadora de gestão pública que envolve a participação direta da população nas decisões governamentais.

5.2 Descentralização administrativa em Belo Horizonte: as Administrações Regionais

O processo de implantação das Administrações Regionais em Belo Horizonte teve início com a criação, na gestão Oswaldo Pieruccetti (18 de março de 1971 a 10 de abril de 1975), das AR de Venda Nova e Barreiro (BELO HORIZONTE, 1973), formalmente dotadas de relativa autonomia, conforme depreende-se da leitura das seguintes competências, dentre outras, que lhes foram atribuídas: elaboração de "planos e programas setoriais, em sintonia com o Conselho Municipal de Planejamento do Desenvolvimento"; elaboração das respectivas propostas orçamentárias; execução de obras e serviços públicos da região, diretamente; realização de "licitação pública para realização de obras ou serviços a seu cargo" (BELO HORIZONTE, 1973).

Tratava-se, no entanto, de instâncias instaladas em regiões bastante isoladas da região central do município, em sedes acabadas e improvisadas. Contavam com um quadro composto basicamente de engenheiros e trabalhadores braçais, além de funcionários administrativos em pequeno número. Atuavam "quase que exclusivamente na execução das obras definidas pelo nível central para as duas regiões", sem "autonomia alguma, constituindo-se, de fato, numa "espécie de departamento de obras 'avançado' da prefeitura"(SOMARRIBA, 2000:303).

De acordo com os ADMINISTRADORES REGIONAIS (1996), estas AR criadas em 1973 "foram marcadas em suas gestões iniciais pelas principais características de um tempo e uma cultura arraigada: clientelismo, fisiologismo, burocratização no processamento das demandas sociais" que lhes chegavam.

Observa SOMARRIBA (2000:304) que, nesse sentido, na gestão do prefeito nomeado Maurício de Freitas Feijó Campos (03 de abril de 1979 a 14 de maio de 1982) foram desenvolvidos "esforços sistemáticos" visando tornar estas AR, "especialmente a de Venda Nova", instâncias de "contatos com lideranças comunitárias regionais", numa época, como lembra a autora, de "grande dinamismo do associativismo de base local na cidade, tendência que vinha se consolidando desde 1975 (...)". Enfatiza ainda que as atribuições das AR, de fato, permaneceram restritas,

contando com irrisórias transferências financeiras e cumprindo apenas o papel de "executar obras centralmente definidas e mediar politicamente os contatos entre as lideranças populares e o prefeito em moldes clientelistas".

Considerando a trajetória histórica, o ano de 1983 é marcado, para as AR, pelo Decreto 4.523, de 12 de setembro, assinado pelo então prefeito, também nomeado, Hélio Carvalho Garcia (12 de abril de 1983 a 14 de agosto de 1984), que dispunha sobre a estrutura administrativa e o funcionamento de órgãos da administração direta. Essa norma legal amplia para nove o número de AR e altera suas atribuições, que passam a ser as seguintes:

"(...) atividades de desconcentração administrativa no âmbito de suas respectivas jurisdições, para atendimento ao público e a municípios, especialmente quanto à: I- recepção, exame preliminar e encaminhamento de requerimentos e pedidos em geral, dirigidos a órgãos, secretaria municipais e entidades da administração pública municipal; II- prestação de assistência e informações em matéria de tributação, licenciamento de atividades econômicas e de produção, comércio, prestação de serviços, uso e ocupação do solo e obras civis em geral; III- orientação para o cumprimento das posturas municipais; IV- arrecadação de tributos de receitas municipais, quando para isso designados (destaque nosso)..."(BELO HORIZONTE, 1983).

Constata-se que as AR, diante dessas novas atribuições, tiveram seu papel profundamente restringido. As demais possibilidades de ação estabelecidas na norma legal anterior (Lei 2.199/1973), ainda que, de fato, não praticadas, foram retiradas, ficando as AR formalmente submetidas às decisões do nível central da administração municipal.

Observa-se que, embora criadas, as sete novas AR não tiveram demarcadas suas fronteiras territoriais, sendo remetida a definição da sua sede, área e limites de circunscrição para um "estudo técnico conclusivo, por comissão especial" a ser designada por ato do prefeito (BELO HORIZONTE, 1983).

O decreto assinado pelo prefeito Hélio Garcia não alterou a estrutura organizacional das AR e, parece, expressa uma preocupação do nível central da administração municipal em reduzir formalmente, a partir de norma legal, o nível do poder decisório estabelecido anteriormente para as AR, transferindo para o poder central qualquer decisão relacionada a possíveis investimentos.

Ressalte-se que o momento da criação das sete novas AR (1985) constituía-se, no País, num período de mobilização política a favor da redemocratização. Nesse sentido, a expansão da estrutura administrativa através de novas AR era justificada como uma política descentralizadora e democratizante, o que não se concretiza de fato.

A fixação das áreas de circunscrição, a denominação das novas AR e a definição da estrutura administrativa, atribuições e cargos, ocorreram formalmente em 1985 na gestão do prefeito Ruy José Vianna Lage (23 de agosto de 1984 a 31 de dezembro de 1985), a partir da edição da Lei 5 026/1985.

As AR, com suas áreas delimitadas, passam a ter a atual denominação: Venda Nova, Pampulha, Nordeste, Noroeste, Norte, Leste, Centro-Sul, Oeste, e Barreiro (BELO HORIZONTE, 1985).

Determina-se, também neste momento, que às AR competem as atividades de "desconcentração e descentralização administrativa (destaque nosso) no âmbito de suas respectivas jurisdições, para atendimento ao público" e, ainda, que lhes cabe, dentre outras atribuições: oferecer contribuição para a formulação do Plano de Ação Governamental no município e cumprir as políticas gerais e setoriais por ele definidas relativas à Administração Regional; analisar as alterações verificadas nas previsões orçamentárias necessárias à realização das suas atividades; articular-se "com órgãos e entidades da administração pública e da iniciativa privada, visando ao cumprimento de suas atividades"; e manter e executar obras de pequeno porte, a exemplo da abertura de ruas, calçamentos, recuperação de calçamento poliédrico etc. (BELO HORIZONTE, 1985).

Quanto à estrutura administrativa desses órgãos, foram criados o gabinete das AR, o Conselho Consultivo da Administração Regional, unidades de planejamento, administração e finanças, bem como unidades operacionais (atividades econômicas, manutenção, licenciamento, fiscalização, defesa civil, saúde e assistência social, e obras).

Sobre o Conselho Consultivo das AR, esse deveria ser composto pelo administrador regional (membro nato), por um membro indicado pelo prefeito municipal e quatro "representantes da comunidade da área de jurisdição de cada Administração Regional", estes, obrigatoriamente, membros de entidades comunitárias. Foram definidas para este conselho as seguintes atribuições: pesquisar e consultar a comunidade local quanto às "principais necessidades e auxiliar na definição de prioridades de atuação" das AR; "opinar sobre os planejamentos e programação" das AR relacionados ao cumprimento das suas atribuições; e "acompanhar a implementação das medidas e planos aprovados, através de avaliações periódicas e prestação de contas à comunidade local" (BELO HORIZONTE, 1985). A efetivação desses conselhos de fato não ocorreu.

A citada lei garantiu ainda às AR constituírem-se em unidades orçamentárias individualizadas no orçamento-geral da Prefeitura Municipal. Esse fato significou, formalmente, a atribuição de recursos orçamentários a essas instâncias para o cumprimento de suas ações, proporcionando-lhes alguma autonomia.

Destaca-se também a criação, em abril de 1987, na gestão Sérgio Mário Ferrara (1º de janeiro de 1986 a 31 de dezembro de 1988), da Coordenadoria-geral das Administrações Regionais, que passava a mediar as relações entre o prefeito municipal e as AR, até aquele momento vinculada diretamente ao seu gabinete (BELO HORIZONTE, 1987).

O período compreendido entre 1983 a 1988 revela-se como de pequeno crescimento dessas instâncias, esvaziadas em seu papel, inclusive legalmente, e marcadas pela persistência da "precariedade do quadro de pessoal" e da "improvisação das instalações físicas" (SOMARRIBA, 2000:304), pela falta de autonomia administrativa e financeira e pela continuidade e recrudescimento de práticas tradicionais como o clientelismo.

Conforme destacado no capítulo 3, os processos de descentralização no Brasil na década de 80 são enfatizados no sentido de contribuir para a democratização do Estado, ou seja, de possibilitar a ampliação da manifestação e participação da sociedade nos processos políticos, visando alcançar-se maior justiça social. Para o seu sucesso, no entanto, tomava-se fundamental que fosse concretizada a possibilidade do exercício da autonomia pelas unidades descentralizadas, sendo imprescindível para tal, no entanto, dotá-las dos recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros necessários ao desenvolvimento satisfatório de suas atividades no cumprimento do seu papel. Os governos municipais em Belo Horizonte, até então, não lograram de fato efetivar essa proposta de democratização e de fortalecimento das AR.

As AR, criadas por lei no município de Belo Horizonte, constituíram formalmente estruturas descentralizadas de governo que poderiam contribuir para o estabelecimento de um novo padrão de relacionamento entre o governo municipal e a sociedade local, num processo de descentralização do Estado neste âmbito. Concretamente, no entanto, representavam apenas uma extensão ou prolongamento da burocracia central, pouco ou em quase nada contribuindo para uma mudança qualitativa na administração pública local.

Não se observa, na prática, a ocorrência de transferência real de poder decisório para essas instâncias, unidades sem autonomia ou possibilidade de participar de fato da formulação de políticas, dos processos de planejamento ou de decisões relacionadas à priorização de demandas que dizem respeito às realidades regionais sob sua responsabilidades. Tampouco eram dotadas dos recursos essenciais à sua atuação. Trata-se muito mais de um processo de desconcentração, na perspectiva explicitada por VAZ (1995), do que de descentralização.

Eram instâncias fechadas a uma maior manifestação ou participação da comunidade local, não contribuindo no sentido de democratizar e tornar transparente o processo decisório quanto à alocação dos recursos públicos para o atendimento de demandas da sociedade.

Essas instâncias não representavam ou contribuíam, portanto, efetivamente para mudar a forma de se conceber o exercício do poder objetivando a "consecução de objetivos socialmente relevantes", na expressão de NEVES (1987). Prevalece a centralização do poder decisório aliada a práticas tradicionais de exercício do poder, ou seja, fisiologismo, clientelismo, privatização de patrimônio público etc.

Tudo indica também que o processo de criação e implantação das AR no município não ocorreu de forma planejada e sistemática. Tampouco obedeceu a requisitos básicos necessários ao sucesso da sua efetivação. Parece desconhecaram-se princípios como "assimetria e flexibilidade", o imperativo da realização de transferência

gradual, progressiva e contínua de funções e serviços de nível central de governo para as AR a partir de critérios claros e bem definidos, e a necessidade de avaliação permanente do processo de descentralização, bem como dos resultados que alcançou. Não foram incorporados ainda ao processo mecanismos efetivos e institucionalizados (diferentes dos controles formais e tradicionais, usuais na administração pública) que permitissem à sociedade local organizada e aos munícipes em geral realizar o controle da ação governamental.

Constatam-se, porém, alguns avanços em relação às AR a partir de 1989. Neste ano, na gestão do prefeito eleito João Pimenta da Veiga Filho (1º de janeiro de 1989 a 31 de março 1990), a estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte é novamente reformulada.

No contexto dessa reformulação, a Coordenadoria das Administrações Regionais é extinta e direciona-se a coordenação das AR para a Secretaria Municipal de Governo (SMGO), que passa a contar em sua estrutura com o Departamento de Ação Regional (DARGO). As AR assumem o *status* de órgãos do segundo escalão do governo municipal, descentralizados e vinculados à SMGO (BELO HORIZONTE, 1989). Abre-se, desta forma, o espaço político de integração e articulação através da coordenação da SMGO.

Foram também estabelecidas novas competências para as AR, alterando-se novamente o seu papel e assegurando-lhes espaço político-executivo mais ativo no processo de descentralização municipal. Passam a ser suas atribuições legais a coordenação e execução de programas, projetos e atividades, em suas áreas de jurisdição, relativos às diversas secretarias setoriais, e a coordenação da execução das atividades relativas à saúde. Nesse sentido, ficou estabelecido da seguinte forma o nível de articulação entre secretarias municipais e AR:

"Compete às secretarias municipais: I- definir, conjuntamente com as administrações regionais, as diretrizes políticas e programas, relativa à sua área de atuação. II- estabelecer, conjuntamente com as administrações regionais, as diretrizes técnicas para a execução das atividades, conforme sua área de atuação" (BELO HORIZONTE, 1989)".

Além das referidas atribuições, incluem-se também como de sua competência a coordenação e execução das suas atividades administrativas e financeiras, bem como das atividades de "manutenção urbana e do patrimônio da prefeitura" e a de "licenciamento e fiscalização", em suas áreas de jurisdição (BELO HORIZONTE, 1989).

Define-se também nesta reforma a regionalização da Diretoria de Manutenção da SUDECAP, "com repasse dos recursos humanos e equipamentos às Administrações Regionais", determinando-se que "o comando técnico e administrativo passasse a ser competência das AR (BELO HORIZONTE, 1989), o que significa aumentar seu espaço decisório e dotá-las de poder operativo.

Há no período 1989-1992, indubidavelmente, um certo fortalecimento das AR, que deixam de ser apenas instâncias burocráticas de atendimento público, receptoras e repassadoras de solicitações formais para órgãos municipais, e passam a realizar atividades operativas e a assumir poderes decisórios, ainda que limitados. Nesse sentido, implantam-se no período novos departamentos nas AR e promovem-se importantes melhorias em suas sedes e nos seus quadros de pessoal.

No entanto, de acordo com SOMARRIBA (2000:305)

"(...) de fato, do ponto de vista da descentralização de recursos financeiros para a esfera regional e do processo decisório sobre execução e alocação das obras apontadas como prioritárias pela população quase nada mudou. A Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), continuou concentrando não somente a atribuição de realizar as obras do município mas também a definição e hierarquização das mesmas, em articulação direta com o gabinete do prefeito e em estreita sintonia com as empreiteiras executantes de obras públicas".

Conforme os ADMINISTRADORES REGIONAIS(1996), de modo geral, considerando as AR desde sua criação em 1973 até 1992, pode-se explicitar os seguintes aspectos que as caracterizam:

"a) eram vistas por parcelas da população como mais um território burocrático para o atendimento às demandas; e não como uma porta de acesso efetivamente agilizada e democratizadora do poder público municipal; b) por serem exatamente isso, pouco influíram na elaboração das diretrizes governamentais, na retificação de rumos e na criação de alternativas que vissem a se colocar frente a obstáculos que surgissem; e) diante do quadro permanente de funcionários da PBH, as AR, salvo exceções, eram observados como espaço dos arranjos políticos tradicionais".

Com a posse do governo Patrus Ananias de Souza (1º de janeiro de 1993 a 31 de dezembro de 1996), as AR passam a desempenhar importante papel para a implementação do OP. Tomando-se, na estrutura orgânica da Prefeitura, as instâncias mais diretamente responsáveis pelo relacionamento com a comunidade no processo de sua implementação. Isto fortaleceu as AR e representou um significativo avanço no processo de descentralização político-administrativo no governo municipal. Inicia-se no ano de 1993 uma ampliação do papel político das AR.

Primeiramente, observa-se que o quadro de administradores regionais nomeados pelo governo que assumiu constituiu-se de pessoas com "trajetória significativa de inserção na dinâmica das organizações populares em suas respectivas regiões" (SOMARRIBA, 2000:305). De acordo com os ADMINISTRADORES

REGIONAIS (1996) constata-se na própria composição das equipes que assumiam as AR "ainda que desordenadamente, (...) uma razoável participação de lideranças comunitárias", cuja "dinâmica inicial de trabalho (...), mesmo sem maiores sistematizações, abriu as portas das Administrações Regionais a setores mais amplos da população". Observam, em relação a essas equipes, que a própria presença diária, a dedicação, o compromisso demonstrado e o "esforço para resolução de problemas estruturais marcaram a primeira mudança visível no funcionamento das AR", causando "impacto positivo, até mesmo perante os servidores do quadro permanente".

Considerando-se o desafio que representava para aquele governo implantar já no primeiro ano de mandato o OP, torna-se necessário, desde o início da gestão, um permanente contato entre o "núcleo central de poder (Secretarias de Governo, da Fazenda e de Planejamento e o próprio Gabinete do Prefeito)" e "o grupo de administradores regionais", conforme destaca SOMARRIBA (2000:306). Enfatiza a autora que tal fato permitiu a esses administradores acompanhar de forma próxima "a atuação do núcleo decisório da prefeitura, compartilhando perplexidades e problemas enfrentados pela equipe central" e, ao mesmo tempo, inteirar-se do "funcionamento da máquina administrativa, seus limites e possibilidades".

Por outro lado, em razão da proximidade e do desenvolvimento de contatos diretos e permanentes com a população, em função das suas atribuições próprias e do papel que assumiram na implementação do OP como responsáveis pela "mobilização das comunidades com o objetivo de estimular a sua participação na identificação e equacionamento dos problemas regionais", os administradores regionais passam a ser detentores do conhecimento e informações sobre carências urbanas regionais, o que faz com que assumam "uma posição de relevo na interação com o nível central" (SOMARRIBA, 2000:306). Considerando-se ainda a pressão da população a que estão expostos os administradores regionais, dado a proximidade que este mantêm com a comunidade, evidenciam esforços constantes no sentido de dotar as AR de maior autonomia e melhor aparelhamento para solução das demandas recebidas.

Conforme SOMARRIBA (2000:309), as AR no período 1993-1996 foram quase todas ampladas e equipadas, inclusive com "recursos significativos do ponto de vista da informatização". Embora persistissem as deficiências relacionadas a pessoal, constatou-se unanimidade na opinião dos administradores quanto à melhoria nas condições para a realização de suas atividades.

Fato relevante para as AR foi a sanção, em 1993, de uma nova lei que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que em um de seus dispositivos explicita que

"(...) a Secretaria Municipal de Planejamento tem por finalidade planejar e coordenar, **conjuntamente com as Administrações Regionais (destaque nosso), a política de desenvolvimento do município, estabelecendo planos, programas e projetos nas áreas urbanísticas, econômico-social, orçamentária e de financiamentos**" (Belo Horizonte, 1993).

A inclusão desse dispositivo nessa norma legal comprova certamente a importância que assumiram as AR no contexto do novo governo. Constatou-se que os administradores regionais durante o governo Patrus Ananias, revelando alto grau de coesão e conhecimento das realidades regionais, conseguem, a partir de esforços conjuntos, conquistar maior espaço político e poder na Administração Municipal.

Essa mesma norma legal mantém as AR como órgãos de ação descentralizadas vinculadas à SMGO, a qual se atribui a responsabilidade de coordenar as ações das primeiras. Para essa finalidade, é mantido na sua estrutura o Departamento de Ação Regional (BELO HORIZONTE, 1993), unidade, no entanto, de nível hierárquico inferior às AR, órgãos do segundo escalão municipal.

Nesse sentido, ocorre certamente uma dificuldade no que se refere à coordenação das AR, na medida em que o titular do Departamento de Ação Regional, hierarquicamente, tem *status* funcional inferior ao de administrador regional.

Ressalta-se, ainda, a instituição, a partir de 1994, de uma "cota de manutenção" para as AR, liberada a partir de um processo mais simples e ágil que o utilizado anteriormente na Prefeitura para a transferência da dotação orçamentária descentralizada (SOMARRIBA, 2000). Vale ressaltar a ocorrência, ainda durante o governo Patrus Ananias, de um processo de discussão sistemático sobre as cotas orçamentárias das AR, o que resultou na sua ampliação, significando fortalecimento das AR e ampliação da sua autonomia.

Outro fato relevante para o fortalecimento das AR foi a edição de um Decreto Municipal (BELO HORIZONTE, 1994) que reforça mais uma vez serem as AR "unidades descentralizadas da Administração Direta do Poder Executivo Municipal" e estabelece normas e procedimentos administrativos novos, com o objetivo de descentralizar e desburocratizar os procedimentos relativos a licitação e contratação de fornecimentos, e neste sentido, promover alterações nas competências e nas rotinas dos órgãos da Prefeitura. As AR ficam autorizadas a licitar para fornecimentos com valores superiores aos permitidos até então. De acordo com SOMARRIBA (2000:307), este fato permite "as AR assumirem pequenas obras do OP, aumentando a eficiência do governo na realização das melhorias urbanas decididas pela população...". Essa medida bastante positiva representa também a ampliação da autonomia e capacidade de ação das AR.

Ainda sobre o OP, enfatizam os ADMINISTRADORES REGIONAIS (1996):

"Não seria equívoco dizer que o OP é um divisor de águas na ação regional. Todas as atividades nas AR tem como base o processo e o resultado do Orçamento Participativo. É a partir dele que os procedimentos de manutenção e pequenas obras são definidas, bem como o tratamento dado às várias demandas colocadas no cotidiano. O compromisso e responsabilidade de sua execução é do governo do governo, porém no dia a dia,

as AR é que dão a ele a vitalidade e a sustentação necessárias".

Destacam os ADMINISTRADORES REGIONAIS (1996) outro fato importante: sua presença, ainda que restrita, e dos diretores de departamentos "em alguns espaços de formulação das diretrizes de governo". Observam que "a permeabilidade desses espaços às opiniões e propostas advindas das AR representou uma abertura importante do governo (...) ao processamento das demandas, de forma a inaugurar uma nova prática político-administrativa na gestão" da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Nesse sentido, destaca-se a participação de secretários municipais e administradores regionais em reuniões conjuntas com o prefeito municipal durante a gestão do prefeito Patrus Ananias de Souza, o que representou uma valorização dos administradores regionais e uma oportunidade de sua inserção na dinâmica político-administrativa da prefeitura (SOMARIBNA, 2000).

Nesse governo, percebe-se a valorização das AR enquanto instâncias intermediárias de gerência posicionada entre a administração central e a comunidade. Passam a assumir papel de destaque na intermediação de demandas originadas da comunidade e na facilitação do processo de participação popular através do OP para priorização da alocação de recursos públicos municipais. Favoreceu-se, dessa forma, a gestão das diferenças encontradas nas diversas realidades espaciais e sociais do município, continuando ainda as AR e o OP para a aproximação de municípios e administração pública local, tornando-a mais permeável e sujeita ao controle dos cidadãos. Não se consegue, no entanto, encontrar um lugar institucional adequado na estrutura da prefeitura para as AR. Estas reproduzem ainda estruturas do nível central,⁴⁶ tendo pouca autonomia. As soluções implementadas ainda não foram suficiente para transferir-lhes real poder decisório e aprofundar mais significativamente o processo de descentralização administrativa. Permaneceram também visíveis deficiências nos quadros técnicos e administrativos das AR.

No último ano do governo Patrus Ananias -1996-, elegeu-se prefeito municipal o então vice-prefeito da sua gestão, contra o qual lançou candidato o partido do próprio prefeito. Eleito por uma grande coligação partidária, o novo prefeito reforça seu compromisso de dar continuidade em seu governo ao projeto político iniciado em 1993, inclusive o Orçamento Participativo.

5.3 O Orçamento Participativo diante de um governo de composição: algumas considerações

O ano de 1997 é marcado pela posse no governo municipal do prefeito Célio de Castro. Trata-se de um governo de ampla composição e articulação, considerada a heterogeneidade da sua base de apoio, que exigia a convivência de inúmeros partidos

⁴⁶ As Administrações Regionais têm, dentre outros, os seguintes departamentos: Departamento de Educação, Departamento de Distrito Sanitário e Departamento de Desenvolvimento Econômico-Social. Esses departamentos consistem em reproduções das seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

políticos que expressavam os mais diferentes projetos para a sociedade, com estilos, métodos de ação, ideologias e posturas políticas diferentes. Essa composição heterogênea traz significativos impactos para o OP e para as Administrações Regionais.

Primeiramente, foram indicados para as Administrações Regionais administradores que, embora não recusassem no seu ideário político a promoção da participação popular, não tinham formação político-cultural em que a variável participação popular constituísse pré-requisito na abordagem gerencial, diferentemente dos administradores regionais da gestão anterior.

Mesmo no caso em que assumiram administradores regionais que colocavam a participação popular em seu discurso político, quando traziam-no para a prática cotidiana encontravam dificuldades na operacionalização. Faltavam-lhes canais de comunicação diretos com a população.

Observa o secretário municipal adjunto de Planejamento (fevereiro de 1997 a fevereiro de 1999) que "a diferença de tradução prática da visão de como fazer a participação tem uma consequência operacional muito grande". Nesse sentido, destaca:

"O PT, pela vinculação direta das lideranças que ocuparam as Administrações Regionais com a organização de associações de bairro e de sindicatos, e por uma certa composição política no governo Patrus Ananias, que levou em conta a ligação do administrador com a base política da regional, fez fluir a participação popular no OP com mais facilidade."

Acrescenta que, além disso, o fato de o OP constituir-se neste governo um "cartão de visita da administração" fez com que "fosse abraçado com todo o vigor" pelos administradores regionais.

Faltava também aos novos administradores regionais uma maior compreensão política sobre o OP, sobre sua dimensão. Primeiramente, compreender que a transparência desse processo participativo exige uma disposição de comunicar, de informar a comunidade e de sustentar compromissos assumidos. Segundo, que o OP valoriza o contato direto do administrador com lideranças comunitárias, com as COMFORÇA, visando à ativação dos fóruns nos quais a população se expressa. Tudo indica que no primeiro ano do governo Hélio de Castro as COMFORÇAS foram marginalizadas por parte significativa dos administradores regionais. Parece não percebê-las como interlocutores legitimados com os quais poderiam negociar de forma relativamente mais eficaz e objetiva, considerando, inclusive, que envolvem um número menor de pessoas e de interesses individualizados.

Desta forma, as Administrações Regionais não conseguiram constituir-se em canal orgânico entre a Administração Municipal e a comunidade.

Os impactos dessa situação fazem-se sentir nos processos de mobilização popular para o C. 1998, ocorrida já no primeiro ano de governo. Os administradores regionais não conseguiram promover o que foi denominado pelo secretário adjunto de

Planejamento (fevereiro de 1997 a fevereiro de 1999) "rede-povo", construída e implementada no governo Patrus Ananias, ao longo de quatro anos, a partir do contato direto do administrador com a população das respectivas regiões que administravam.

Outro aspecto importante refere-se a um certo trauma gerado entre as correntes políticas que apoiaram o prefeito Célio de Castro, decorrente da composição inicial do seu governo, envolvendo secretarias e postos estratégicos⁴⁷ pleiteados por agremiações partidárias que apoiaram a candidatura do prefeito durante todo o processo eleitoral que, no entanto, foram confiadas ao PT, um partido político derrotado no primeiro turno das eleições, e que passou a apoiá-lo apenas no segundo turno. Se essa decisão do prefeito é correta do ponto de vista da continuidade de um projeto político iniciado na gestão anterior de Patrus Ananias, do qual participava, e que sempre defendeu, gerou, no entanto, resistência em relação à SMPL e ao OP. Ocorreu por parte dos demais partidos políticos, no primeiro ano de governo, relata o secretário adjunto de Planejamento, uma situação de "relativo isolamento político do PT no cotidiano da administração", isolamento este que "não conseguiram estender junto ao prefeito".

Há também no início do novo governo dúvidas quanto a uma real adesão dos administradores municipais ao OP, em especial dos administradores regionais, posto constituir-se esta iniciativa um projeto político do PT, fato que num governo de composição política constitui-se um problema. Gerou-se uma desconfiança política em torno do projeto. Havia um certo temor de apropriação pelo PT, que dirigia o OP, dos resultados ou benefícios políticos gerados por este; ou seja, um certo receio por parte das demais correntes políticas que integram o governo de não participarem dos seus possíveis benefícios. Destaca o secretário adjunto de Planejamento a ocorrência, durante os dois primeiros anos de governo, de uma posição ambígua por parte de alguns partidos da base governista. Por um lado, observa, "apresentam questões pertinentes e relevantes sobre os limites processuais do OP" e poderiam contribuir para melhorar a qualidade do trabalho e, ao mesmo tempo, mantinham um tom de crítica geral ao OP", o que deixava a continuidade do processo sempre em dúvida.

Os aspectos relacionais trazem impacto direto na máquina pública municipal, tanto no encaminhamento dos processos quanto na viabilização dos empreendimentos planejados ao OP. Não se trata da existência de discriminação, mas constatava-se uma certa desconfiança, aliada a uma insegurança em relação ao OP, o que trazia dificuldades.

É fundamental, portanto, destacar a posição do prefeito eleito, que, conhecendo o estágio de obras do OP e o governo Patrus Ananias ainda a realizar, tendo pela frente o primeiro ano do seu governo, o desencadeamento do processo do OP/1998 e enfrentando o risco político que se sentia chegar ao fim do seu governo com obras do OP do governo anterior sem realizar, assume, ainda assim, publicamente o compromisso de concluí-las e levá-las a termo. Esse compromisso foi reforçado nos

⁴⁷ Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal do Planejamento (incluindo a Coordenação do OP), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (PRODA/BEH), Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) e outras.

anos seguintes, como pode ser verificado na seguinte declaração, formulada em entrevista publicada, em junho de 1999, no Jornal Pampulha:

"O OP começou em 93, e como a experiência é nova teve dificuldade para se consolidar. De 93 até 98 o OP realizou quase 400 obras. Temos obras atrasadas dos OP's de 94 a 98 e temos as obras indicadas para o OP 99-2000. Tomamos a decisão de terminar todas as obras atrasadas de 94 a 97 e executar 50% das obras do OP 98 e 99-2000. Com isso, no final da nossa gestão, vamos atingir a meta de 500 obras do OP entregues à população. Os 50% restantes ficarão evidentemente para o próximo prefeito."

A postura do prefeito em relação ao OP foi fundamental para o seu desenvolvimento e continuidade no município.

Questão relevante, posta a partir do segundo ano do governo Célso de Castro, é o OP Cidade, que constituiu-se, nas palavras do próprio prefeito, numa "decisão audaciosa sobre o OP", representando a extensão da discussão do OP para todo o orçamento da Prefeitura:

Houve, no entanto, uma desconfiança inicial em relação a este projeto, fundamentada basicamente em dois aspectos:

a) O OP Cidade, realmente um projeto de natureza arrojada e ambiciosa, significava, do ponto de vista político-institucional, deslocar o centro decisório das mãos dos dirigentes municipais (secretários municipais, diretores etc.) para uma arena política, onde também estarão presentes, porém partilhando decisões com a comunidade. Exige-se, portanto, desses dirigentes antever ações e, sobretudo, um comportamento mais zeloso em relação à programação das ações que desenvolverão, considerando-se especialmente a ampliação consequente do controle público.

b) Retorna a desconfiança política, uma vez que a ampliação do OP ocorre com a manutenção do PP na sua composição, o que significaria novamente benefícios políticos para o partido.

Na percepção do secretário adjunto do Planejamento, o prefeito Célso de Castro percebeu, no entanto, a relevância – inclusive do ponto de vista político, de se ampliar o OP em sua administração. O PP tinha iniciado o OP em Belo Horizonte; no entanto, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), partido do prefeito, é que o ampliava para toda a administração, o que representava "um marco da radicalização democrática", um "patrimônio político" importante. O prefeito incorpora então o OP Cidade ao seu discurso político, respaldando-o.

Após este momento inicial de desconfiança, reconhecendo o apoio do prefeito ao OP Cidade e percebendo neste o canal de que necessitavam para "sair a campo", parte em busca e legitimar seus interesses setoriais de trabalho, os dirigentes dos

diversos órgãos da Prefeitura aderem ao processo. Parece que também passou a haver por parte deles uma percepção de que o OP Cidade não é um projeto apenas do PT.

Há que se destacar durante o governo Célio de Castro, apesar da forte pressão dos administradores regionais, a não continuidade da discussão sistemática sobre as cotas orçamentárias das AR. No governo anterior, essa discussão resultou na ampliação das dotações orçamentárias destinadas a estas instâncias. Percebe-se que os administradores regionais no governo Patrus Ananias conquistaram espaço político que lhes permitia pressionar por obras de diversas naturezas (programáticas, emergenciais e aquelas que poderiam trazer problemas políticos caso não realizadas), espaço este não mantido ou muito reduzido na gestão seguinte.

Tudo indica que os resultados não satisfatórios alcançados pelos administradores regionais nos dois primeiros anos do governo Célio de Castro ensejaram remanejamentos e substituições ocorridas no quadro de administradores.

Permanece também sem solução, até o final deste governo, o problema de encontrar-se um lugar institucional mais adequado para as Administrações Regionais. Percebe-se sua vitalidade para tratar dos assuntos microlocalizados; torna-se necessário, porém, descentralizar, de fato, institucionalmente o poder. O controle público sobre essas Administrações Regionais, de fato, então de real poder, sugere o secretário municipal adjunto do Planejamento, dar-se-ia a partir da criação, em cada AR, de "fóruns com a participação da sociedade civil, algo ampliado do que são as COMFORCA", dos quais participariam também "os representantes regionais dos diversos conselhos setoriais". Esses fóruns constituiriam "uma espécie de parlamentos regionais". Observa que "no limite, esses parlamentos regionais" poderiam ter "o papel de indicar outros triplices de nomes para as Administrações Regionais, legitimando, portanto, ainda mais o processo político, e até processos mais ousados", como "de eleições" para os administradores regionais.

Há necessidade, também, de melhorar qualitativamente a participação política, tornando-se para tal necessário promover a modernização institucional da administração pública municipal. Observa o secretário municipal adjunto de Planejamento que:

"O Poder Público não tem um processo burocrático-administrativo ágil, eficiente, capaz de atender o cidadão sem que este tenha que mobilizar-se, sem que tenha que politizar a solicitação da solução."

O secretário exemplifica citando, no âmbito municipal, a necessidade de uma política eficiente de manutenção para a cidade, de forma a automatizar-se o encaminhamento da manutenção dos prédios e equipamentos públicos (postos de saúde, escolas etc.) por órgãos competentes internos da administração, sem a necessidade de politizar-se esta questão para o encaminhamento da ação da administração. Evita-se, dessa forma, que possíveis problemas relacionados a essa questão sejam remetidos para dentro dos fóruns do OP.

CAPÍTULO 6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do contexto de mudanças que vem transformando estruturalmente o mundo, com profundos impactos na sociedade, constatam-se a exigência e a *necessidade de um Estado com novo perfil*. Trata-se de um Estado gerido a partir de um novo padrão de relacionamento Estado-sociedade civil, com capacidade gerencial para tal, muito mais democrático, transparente em suas ações, aberto à participação da sociedade que o criou e ao seu controle descentralizado e, portanto, mais próximo da realidade que governa, focado no cidadão e não negligente dos aspectos sociais.

As experiências de participação a partir do Orçamento Participativo, desenvolvidas em diversos municípios no Brasil, podem ser consideradas, nesse sentido, uma contribuição singular e de sucesso para a construção, no nível municipal, de um Estado com novo perfil, podendo estender-se a outras esferas de governo. Pode-se dizer que representa uma estratégia para a reforma do Estado no nível local, a partir de um processo de construção coletiva da cidadania. Trata-se de um processo cuja institucionalização constitui base para a reconstrução coletiva do Estado municipal pela sociedade participante, diferente de estruturas de reforma realizada sob a ótica do mercado, da própria burocracia estatal, daqueles que governam ou, ainda, de interesses individuais e patrimonialistas.

No caso de Belo Horizonte, desde sua implantação, o OP tem contribuído significativamente para o estabelecimento de um padrão mais democrático e transparente no relacionamento administrativo pública municipal – sociedade local, incluindo o controle público sobre o governo realizado em novas bases, diferentemente do tradicional modelo burocrático de controle.

O OP vem constituindo-se em instrumento para uma maior racionalidade do processo alocativo dos recursos públicos, na medida em que permite um diagnóstico mais preciso da realidade municipal, ao considerar a participação da população beneficiária da ação governamental, população esta conhecedora vivencial desta realidade, na discussão, deliberação e implementação de prioridades. Constitui, portanto, mecanismo eficiente que torna possível ao Estado municipal ajustar-se às reais necessidades da população, bem como à transferência real de poder aos cidadãos, num claro processo de fortalecimento da cidadania.

O OP vem cumprindo também o papel de tornar mais nítida em Belo Horizonte a relação entre o público e o cidadão no âmbito da administração pública municipal, incluindo práticas clientelares tradicionais de alocação de recursos públicos. É claro o seu potencial democratizante em termos arena pública que integra ao processo decisório sobre a distribuição de recursos públicos os diversos setores da sociedade local, num processo de discussão de demandas e negociação de interesses de forma ampla e transparente, em benefício da cidadania.

Possibilita ainda aos cidadãos, individualmente, e às entidades associativas locais identificar, avaliar e exigir a correta e eficiente destinação dos tributos arrecadados pelo município e de outros recursos públicos.

Nesse sentido, o OP incrementou em Belo Horizonte a responsabilidade fiscal, conseqüência, em grande parte, do controle público exercido sobre o governo. As lideranças - COMFORÇA -, ao mesmo tempo, cobram e acompanham a realização das obras do OP incluídas no orçamento da Prefeitura. O governo procura manter, em face do compromisso político que assumiu junto à população, uma correspondência entre aquilo que foi originalmente previsto e o que de fato foi executado, permanecendo o que foi planejado para execução, evitando-se possíveis desvirtuamentos de recursos orçamentários e distorções na concretização dos projetos e atividades do orçamento-programa relacionados ao OP. Valoriza-se dessa forma o orçamento-programa.

É necessário reconhecer também a importância do OP na modernização e no aprimoramento das agências públicas municipais, especialmente a SUDECAP e a URBEL, órgãos da administração indireta criados para promover a descentralização administrativa. Ao expor as deficiências técnico-administrativas, gerenciais e operacionais da máquina pública municipal, não preparada para dar o suporte necessário à viabilização dos empreendimentos deliberados pela comunidade e mergulhada numa cultura organizacional caracterizada pelo corporativismo e práticas clientelísticas, o OP levou o governo a direcionar ações no sentido da sua adequação.

O controle público exercido pela sociedade sobre o Estado municipal, os questionamentos do Poder Legislativo relacionados ao OP, as pressões advindas da população através, sobretudo, dos delegados comunitários responsáveis pela fiscalização dos empreendimentos deliberados nos fóruns do OP e a vontade política do governo, comprometido com a sua concretização, constituíram fatores decisivos para a modernização dessas agências e para o próprio sucesso do OP no município.

Diante dessa nova realidade, as agências públicas governamentais do município responsáveis pela execução do OP viram-se compelidas a reestruturar-se e, principalmente, a promover o realinhamento da sua cultura organizacional. Leva-se para o interior dessas agências a discussão sobre o padrão de qualidade da prestação de serviços públicos à população.

As agências responsáveis pelo cumprimento das prioridades deliberadas nos marcos do OP passaram a adotar práticas que trouxeram mais qualidade e maior racionalidade na execução de suas atividades, com conseqüente redução de custos, maximizando-se a utilização dos recursos públicos em prol da comunidade.

Perece-se também a importante contribuição do OP para a revalorização do processo de planejamento governamental no município, resgatado e realizado de forma participativa. O OP trouxe para a sociedade local uma maneira inovadora de se fazer e concretizar o planejamento público governamental, com o envolvimento direto e de forma deliberativa da população.

A presença da população no processo de hierarquização e deliberação do OP Regional e do OP Habitação, a delimitação de unidades de planejamento para a cidade, o

desenvolvimento do IQVU, a obrigatoriedade, a partir do OP/1998, de um plano global específico para as favelas, com empreendimentos aprovados nas discussões do OP, a introdução de critérios de planejamento na escolha dos empreendimentos do OP e a ampliação das discussões do OP, remetendo para a deliberação da população a hierarquização de prioridades setoriais através do OP Cidade, são indicadores inequívocos desse processo de resgate e valorização do planejamento governamental, realizado de forma participativa e com fundamentação técnica adequada.

É incontestável que o OP trouxe desafios importantes para a administração pública municipal, forçada a adequar-se ao exercício do poder partilhado com a população e a responder de forma efetiva, eficiente e eficaz às demandas e definições do processo participativo. A introdução de instrumentos gerenciais, o resgate, valorização e inclusão da dimensão do planejamento público e incorporação à máquina pública de pessoal técnico e administrativo qualificado, com essa finalidade, são exemplos de ações que se tornaram indispensáveis para a modernização da gestão governamental em Belo Horizonte.

É clara também a exigência do OP por estruturas de fato descentralizadas, com maior poder de decisão, condição necessária para o desenvolvimento e a institucionalização da participação popular na gestão dos interesses coletivos e para um maior e efetivo controle público do governo pela comunidade. O OP pode constituir-se em fator viabilizador para uma real descentralização das estruturas administrativas no município, especialmente considerando que as AR em Belo Horizonte permanecem ainda como reproduções de estruturas do nível central do governo, não detendo a autonomia necessária a uma instância de fato descentralizada, com real poder decisório, e dotada dos recursos necessários ao desenvolvimento de suas ações, embora percebam-se alguns avanços.

O OP vem contribuindo para sistematizar a relação da comunidade com as AR, pois possibilita um calendário de reuniões com as lideranças regionais - COMFORÇA - para interlocução e soluções de diversos problemas, constituindo um canal de encaminhamento de demandas com critérios para priorização definidos. Trata-se de instrumento positivo de gestão de demandas para o administrador, além de ser educativo para as lideranças, que passam a perceber os limites e as dificuldades do governo, inclusive os orçamentários e financeiros, e a avaliar seu real esforço na solução de demandas.

É perceptível, no entanto, que o OP, de maneira geral, ainda não está realmente institucionalizado dentro da administração municipal, o que o coloca na dependência do esforço dos coordenadores do processo e dos gerentes localizados na máquina pública municipal.

Também no âmbito da sociedade local o OP não está ainda institucionalizado, consolidado. Trata-se de uma iniciativa do PT que deve tornar-se um procedimento institucionalizado de participação da sociedade civil, mas não no sentido legal de torná-lo obrigatório a partir de uma lei aprovada pelo Legislativo, e sim no sentido de consolidá-lo enquanto processo permanente, perenizado, conquista da comunidade decorrente da própria necessidade básica de participação da sociedade nos negócios públicos, identificável por suas características próprias e promotor do controle

público. Nesse sentido, deve tornar-se patrimônio da sociedade civil, e não de determinada(s) corrente(s) política(s), e sim, que trazidos à luz por esta(s), o que é natural num regime democrático.

É importante ressaltar, ainda, a relevância de transformar-se o OP, de simples instrumento para priorização de demandas, numa base para gestão estratégica da administração pública municipal que envolva outras instâncias participativas, como os Conselhos Setoriais, dotados legalmente de poderes para opinar sobre destinação de recursos e diretrizes de ações setoriais. O OP Cidade já sinaliza fortemente com esta perspectiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Processo orçamentário no setor público. In: SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: GOVERNABILIDADE E A QUESTÃO INSTITUCIONAL 1., 1994, Belo Horizonte. In: ANAIS...-Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 1997, p.119-149.
- ALMEIDA, Marco Antônio de. Orçamento participativo. *Dicas*, São Paulo, n. 92, 1997.
- ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 1989. Cap.1: Orçamento público, p. 24-44.
- ARRETCHE, Marta. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?. Espaço ; Debates. São Paulo, v.16, n. 39, p.75-86,1996.
- AZAIS, Christian et. al. Indústria e território: o que a economia industrial e a economia espacial têm a nos oferecer? Revista ANPEC, Brasília, p. 91-33, ago. 1997.
- AZEVEDO, Sérgio de. Orçamento participativo e gestão popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim. *Proposta*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 62, p. 44-48, set. 1994.
- AZEVEDO, Sérgio de; AVRETZER, Leonardo. A Política do Orçamento Participativo: nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil. In: Encontro Anual da ANPOCS, 18., 1994, Caxambú. [Caxambú, 1994].
- AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, Movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 122-152, 1991.
- BAÊTA, Adelaide Maria Coelho. Administração municipal e descentralização política: notas para discussão. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p.100-103, maio/out.1989
- BAUMANN, Renato. Uma visão econômica da globalização. In: BAUMANN, Renato (Org). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus: Sobcet, 1996, p. 33-54.
- BANCO MUNDIAL. Washington. *O Estado num mundo em transformação*. Washington, 1997.
- BITTAR, Jorge (Org). *O modo petista de governar*. São Paulo: Debate, 1992.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*, 2.v. Brasília: UNB, 1997.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORJA, Jordi. A participação cidadã. *Espaço ; Debate*, São Paulo, n. 24, p. 14-25, 1988.

BRASIL. Lei complementar n 101 - 4 maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio.2000. Seção 1.

BRASIL. *Reforma administrativa: decreto lei 200 de 25 de Fevereiro de 1967 e legislação complementar.* Rio de Janeiro: Ministério do Interior; SERFHAU, 1971.

BRASIL. Constituição. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1998.

BUARQUE, Cristóvam. Orçamento Participativo e Democratização dos Governos Locais. Instituto Polis. Balcão das experiências de orçamento participativo nos governos locais, São Paulo, p. 9-12, 1999. **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais.**

CAPELLA, Luís Carlos de Almeida. A Reforma Administrativa no Brasil. In: Congresso Pan-Americano de Administração, 1998, Buenos Aires, **Anais... Buenos Aires: CRAIN**, 1998.

CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. (coleção pensamento crítico, v. 38)

CASTELLS, Manuel. *Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información.* Seminário internacional: "Sociedade e Reforma do Estado". São Paulo, 26-28 de março de 1998. <http://www.mare.gov.br>, 1998.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. Descentralização e política social no Brasil: as Perspectivas dos anos 90. *Espaço ; Debates*, v.11, n. 32, p. 80-87, 1991.

CASTRO, Célia. Um estilo de governar. Entrevistado por: Rogério Maurício. **Jornal Pampulha**, Belo Horizonte, 26 jan. a 02 jul. 1990, caderno política, p.5.

COSTA, Frederico Leites da. Por uma outra reforma do Estado: Estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, p. 267-270, jan./fev. 2000.

DALLAPI, Adilson A. Município e participação popular. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 24, n. 57/58, p. 209-221, jan./jun. 1981.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: **VILLAS-BÔAS, Renato (Org.).** Participação popular nos governos locais. São Paulo: Polis, 1999, p. 31-39

DANIEL, Celso. Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: **RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.).** *Globalização, fragmentação e reforma urbana: Futuro das cidades brasileiras na crise.* Rio de Janeiro: Cuiabá: Cuiabá Brasileira, p. 271-307, 1997.

DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n.1, p. 5-14, jan./mar.1993.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

DEMO, Pedro. Participação e planejamento. In: **PARA a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990, p.129-155, (IPEA/IPLAN, 4).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas,1998. Cap. 10: Administração indireta, n. 2, 86-247.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes,1998.

DREIFUSS, Pene Amando. **A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização - novos desafios**. Petrópolis: Vozes, 1996. Cap.1: Transformações globais, p.17-43.

EISENBERG, José: Internet popular e democracia nas cidades. **IP. Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 7-24, jan./mar. 99.

FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Revista de administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n.1, p. 6-15, jan./mar.1992.

FERREIRA, Paulo Brum et al. O novo pacto federativo. Rio de Janeiro: IPEA,1994 (IPEA. subsídios para a reforma do estado, 1).

FERRAREZI, Elizabeth. Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. In: **Comunidade Interamericana del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública**, 2., 1997, Venezuela. [Venezuela: s.n., 1997].

FISCHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.34, n.183, p.18-35, abr./jun.1987.

FORTUNA, Afonso A.P. Os vereadores e os orçamentos municipais. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, vol. 30, 202, p. 60-66, jan./mar.1992.

GUIMARÃES, Elém. Estado deixa região social ocupado por traficantes. **Diário da Tarde**, Belo Horizonte, 22 jun. 2000. Caderno Cidade, p.5.

GIAMPAGLI, Fábio ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus,1999. Cap.1: Teoria das finanças públicas, p.19-53.

GOHN, Maria da Glória. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. *Cidadania/Textos*, Campinas, n.12, p. 9-20, jun. 1998.

GOHN, Maria da Glória. Orçamento público e participação popular. Instituto Polis, *Balço das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais*, São Paulo, n. 4, p. 23-34, 1999. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIST, Paul; THOMPSON, Graham. Globalização em questão: A economia internacional e as possibilidades de governabilidade. São Paulo: Vozes, 1998. Cap. 8: Globalização, governabilidade e Estado-nação, p.263- 301.

JACOBI, Pedro. Descentralização. In: ANIBRADE, Regis de Castro; JACCOUD, Luciana (orgs). *Estrutura e organização do poder executivo*. Brasília: Centro de documentação, Informação e Difusão Gaciliano Ramos, 1993. p.171-201. (Administração pública brasileira, 1)

JACOBI, Pedro. Participação e gestão dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n.2, p. 32-43, abr./jun.1992.

JACOBI, Pedro; TENFIRA, Marco Antônio Carvalho. Orçamento participativo: Responsabilidade na gestão das cidades. São Paulo em *Perspectiva*, São Paulo, v.10, n. 3, p. 119-128, jul./set.1996.

JARA, Carlos. Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais. In: *AÇÃO Local e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, n. 198, p. 9-32, (1998, 11)

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates et al. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de fortaleza. In: *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gestión pública UNESCO/CLAD*, 1998. p. 63-119.

KLIKSBERG, Bernardo. O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente. São Paulo: FUNDAP, 1997. p. 49-133.

KLIKSBERG, Bernardo. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 28, n. 3, p. 5-25, jul/set. 1994

KLIKSBERG, Bernardo. Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998. - (Coleção questões da nossa época, v. 63)

- LEITE, Ana Paula T.T., et. al. Portais da internet. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, p. 279-287, jan./fev. 2000.
- LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LOBO, Thereza. Descentralização-uma alternativa de mudança. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n.1, p.14-24, jan./mar.1988.
- LOIOLA, Elizabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos Organizacionais. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 53-68.
- LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.14, n. 2, p. 40-52, abr./jun.1994.
- MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Revista Espaço : Debate**, São Paulo, v. 8, n. 24, p. 41-54, 1988.
- MATUS, Carlos, In: HEBERTAS, Flávia. O método PES: Entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996. ênfase sobre o planejamento, p. 9-26.
- MÉLLO, Leonardo. Participação popular na crise do estado. **Orçamento ; Democracia**, Rio de Janeiro, v. 6, n.17, p. 4-7, jun.1993.
- MENDIS, Eugênio Vilaça. A descentralização do sistema de serviços de saúde no Brasil: novos rumos e um cenário claro sobre o nível local. In: MENDES, Eugênio Vilaça (Org.). **A organização da saúde no nível local**. São Paulo: HUCITEC, 1998, p. 17-55.
- MEREGE, Luiz Carlos. Uma revolução silenciosa. **Isto É dinheiro**, São Paulo, s.v., n. 016, p. 24, 17 de dez. 1997.
- MONTIÉRO, Jorge Viana. As regras do jogo: o plano real: 1997-2000. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- MONTIÉRO, André Eugênio. Transição política na América Latina. De regimes autoritários e democracias ainda não consolidadas. In: GAUPP, Peter et al. **A democracia como desafio no fim do século**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.p.17-22. (Anais, 11).
- MOURA, César Luiz. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – gestão 1989-93. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 23-31, jul/ago. 1997.
- NAVARRO, Zupler. Democracia e controle social de fundos públicos – o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre. In: M. A. FERREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Carolina (Orgs.). **O Público não está fora da reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 133-144.

NEVES, Gleisi Heisler. Descentralização territorial nos municípios: critérios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 34, n.183, p.36-46, abr/jun.1987.

NORONHA, Antonio Luiz Musa de. Processo orçamentário no setor público. In: *I semana de Administração e políticas públicas: governabilidade e a questão institucional*, 1. 1994, Belo Horizonte. In: *Anais...* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 1997, p.119-149.

OFFE, Claus. O novo poder. Entrevistador: Thomas Traumann. **Veja**, São Paulo, v. 31, n.14, p. 11-13, 8 abr. 1998.

PEREIRA, José Martins. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: ATLAS, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare de reforma do Estado, v. 1).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Núria Cunill. Entre o Estado e o mercado: público não-estatal. IN: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 15-48.

PEREIRA, Pablo. Parlamento prepara-se para debater o Orçamento. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 2º mar. 2000, Caderno A. p.11.

PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parceria para as administrações estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-187, jul./set.1995.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejano Wanderley. **Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual**. Trabalho apresentado no 22º ENANPAD, Foz do Iguaçu, 1998, mimeo.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz** Piracicaba: s. n. , 1999.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O Processo de elaboração e execução orçamentária no Brasil: alguns de suas peculiaridades. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n.3, p. 84-100, jul./set. 1988.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento público é propriedade de uma meia dúzia de burocratas. **Agenda Economia**, Belo Horizonte, n. 73, jan. 2000. p.5.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. São Paulo: atlas, 1992 . Cap. 6: O processo de elaboração e execução orçamentária no Brasil: um pouco de sua história e peculiaridades. p. 82-90.

PLANEJAR BII. Belo Horizonte, Prefeitura Municipal, v. 1, n. 1, p. 26-27, 2º trim. 1998; v. 1, n. 2, p. 46-54, fev. 1999; v. 1, n. 3, p. 56-60, mai. 1999; v. 2, n. 5, p. 22-25, nov. 1999; v. 2, n. 6, p. 5, 10-23, 26-28, fev. 2000.

PRADO, Maria Clara R. M.. Um orçamento de verdade. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 23 abr. 1999. Caderno A, p.3.

RANERO, José Luiz Curbelo. Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional. **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, n.10, p.69- 72, jul./dic. 1986.

RESTON, Jamil; ROCHA, Nilton Almeida. A câmara de vereadores na elaboração democrática da proposta orçamentária. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.32, n.177, p. 46-55, out./dez.1985.

RIBEIRO, Carlos A C.; SIMON, Walter T. Práticas orçamentárias participativas": um estudo de caso de prefeituras paulistas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1. P. 28-46, jan./mar. 1993.

RONDINELLI, Dennis A. Decentralizing public in developing countries: Issues and opportunities. In: FINOT, Iván. **Resúmenes de lecturas seleccionadas sobre descentralización - aproximación económica**. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. O texto foi publicado em: *The journal of social political and economic studies* v.14, n.1, spring 1989.

SALOMON, Lester. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n.1, p. 5-11, jan./mar. 1998.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: **Seminário Internacional: "Sociedade e Reforma do Estado"**, 1998, São Paulo. São Paulo: MARE, 1998. <http://www.mare.gov.br>, 1998.

SILBERSCHNEIDER, Wieland. Orçamento Participativo: Redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular: a experiência de Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil. In: **Congresso Internacional Del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública**, 3., 1998, Madrid. [Madrid: s. n. 1998]

SILVA, Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1973. Cap. 2: **Estrutura do orçamento-programa**, p. 37-101.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização e crise da federação**. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros(Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.261-283.

SILVA, Zilda Pereira da. O município e a descentralização da saúde. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 30, n.3, p.81-87, jul./ago.1996.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação: cidadania, direito, estado, município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOMARRIBA, Mérces. Orçamento Participativo: descentralização e democratização do Poder local. In: **Direito e Governança: Novas tendências da gestão urbano-ambiental e a reforma do setor público**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2000. (Coleções de Textos, 2).

SOMARRIBA, Mérces. DULCI, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. IN: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. **Orgaos**, 1997. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília, Ed Unb/Unap, 1997.

SOUZA, Patrus Aníbal de. Política e administração em Belo Horizonte. In: DULCI, Otávio Soares (Org.). **Belo Horizonte: política, política e movimentos sociais**. Belo Horizonte: Cetera, 1996, p.33-53.

SOUTO-MAIOR, José; GONDIM, Lindi M. avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o fortalecimento democrático. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 519-531, jul/set. 1997.

STIGLITZ, Joseph. O pós-consenso de Washington. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 Jul. Caderno Mais, p. 4-5.

SUBIRATS, Jean. Democracia: participação v eficiência. **Revista SSPP**, [s.l.], n. 6, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 60-64, set/out. 1997.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 85-101, set/dez.1997.

TORPES, Ricardo Lobo. **O orçamento na constituição**. Rio de Janeiro: Renovar,1995.

TORPES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 51. **O orçamento na constituição**. **Cap.2: Orçamento público**, p. 109-131. **Série**, 3. Valores e princípios constitucionais orçamentários, p.109-313.

VAZ, José Carlos. Simplificando o orçamento. **Dicas**, São Paulo, n. 16, 1994.

VAZ, José Carlos. Simplificando o governo centralizado. **Dicas**, São Paulo, n. 44, 1995.

Documentos

ADMINISTRADORES REGIONAIS. Desempenho das Administrações Regionais.

In: Seminário de Governo da Frente B11 popular, 6.,1996, Belo Horizonte.[Belo Horizonte,1996].

BELO HORIZONTE. Decreto n. 7 878, de 2 maio de 1994. Dispõe sobre procedimentos administrativos de licitação e contratação, sobre programação, acompanhamento e avaliação da execução orçamentária e financeira, delega competências e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 3 maio de 1994.

BELO HORIZONTE. Lei organica do município de Belo Horizonte-21 março de 1990. Belo Horizonte,1990.

BELO HORIZONTE. Lei 2 199, de 11 de julho de 1973. Cria as Administrações Regionais de Venda Nova e Barreiro e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 julho de 1973.

BELO HORIZONTE. Lei n. 4 694, de 22 de abril de 1987. Cria a Coordenadoria-Geral das Administrações Regionais. Minas Gerais, Belo Horizonte,1987.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 4 523, de 12 de setembro de 1983. Dispõe sobre a estrutura administrativa e o funcionamento de órgãos da Administração direta. Minas Gerais, Belo Horizonte,1983.

BELO HORIZONTE. Lei n. 5 562, de 31 de maio de 1989. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1989.

BELO HORIZONTE. Lei n. 6 352, de 15 de julho de 1993. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 16 jul.1993.

BELO HORIZONTE. Lei n. 6 704, de 1 de agosto de 1994. Estabelece as diretrizes para os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas controladas pelo município de Belo Horizonte para o exercício de 1995. Belo Horizonte, 1994b.

BELO HORIZONTE. Lei n. 7 929, de 30 de dezembro de 1999. Estima a Receita e fixa a despesas do Município para o exercício financeiro de 2000. Belo Horizonte, 1999a.

BELO HORIZONTE. Lei n. 4 158, de 16 de julho de 1985. Fixa área de jurisdição das Administrações Regionais criadas pelo decreto municipal n. 4 523, de 12 de setembro de 1983, define sua estrutura administrativa, atribuições e cria cargos. Belo Horizonte, 1985.

BELO HORIZONTE. Portaria n. 3 735, de 23 de setembro de 1999. Dispõe sobre o regimento da Conferência da Cidade e a Comissão Conselho da Cidade. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 1999b.

BELO HORIZONTE. Portaria n. 3 742, de 15 de outubro de 1999. Dispõe sobre as competências da Comissão Conselho da Cidade, seu funcionamento e da outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 1999c.

BELO HORIZONTE. Portaria n. 3 678, de 19 de março de 1999. Cria a Secretaria Executiva e o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo, estabelece suas competências e composição. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 19 mar. 1999d.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. **A cidade não acontece sem você: OP 2000-2002**. Belo Horizonte, 2000a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. **A participação popular na prefeitura de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1996a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. **Belo Horizonte: uma breve história**. Belo Horizonte, 1999a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. **Índice de Qualidade de Vida Urbana**. Belo Horizonte, set. 1996b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Memória do Orçamento Participativo 94 a 97**. Belo Horizonte, 1997c.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. **OP Cidade aumenta participação popular no orçamento municipal**. *Planejar BH*, Belo Horizonte, v.1, n.1, p.26-27, 2º trim. 1998a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. **Orçamento Participativo 1999/2000**. Anual. Belo Horizonte, 1998b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1999b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo. O futuro de BH está na boca do povo**. Belo Horizonte, 1999c.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. UPBEL. **Orçamento Participativo da Habitação**. Uma participação cidadã na realização de um direito seu. Belo Horizonte, [199?].

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo Regional: situação atual**. Belo Horizonte. Disponível em <http://www.pbh.gov.br>, 2000b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo: uma idéia que deu certo**. Belo Horizonte, UPBL.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento-Coordenação do Orçamento Participativo. Resultados: OP regional e habitação 94-2002. Belo Horizonte, 2003a.(relatório)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento-Coordenação do Orçamento Participativo. Participação Popular no Orçamento Participativo 2001-2002. Belo Horizonte, 2003d.

Entrevistas

Lenira Rueda, técnica de coordenação do OP responsável pela memória do OP de Belo Horizonte. Realizada em 6 set. de 2000.

Wieland Silberschneidler, secretário municipal adjunto de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte, no período de fev 1997 a fev 2000, integrante da coordenação que implantou o Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Realizada em 3 e 10 de outubro de 2000.

ANEXOS

ANEXO 1

DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE-MG¹ QUE EXPRESSAM OS PRINCÍPIOS DA PARTICIPAÇÃO E DA DESCENTRALIZAÇÃO

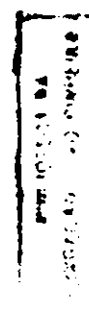
- a) Art. 2º: Estabelece que todo o poder do município emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, obedecendo à Constituição Federal e a Lei Orgânica do município. O exercício direto do poder pelos muncípes se dá mediante: plebiscito; referendo; iniciativa popular no processo legislativo; **participação na administração pública; ação fiscalizadora sobre a administração pública.** Observe-se que o § 3º estabelece que "a participação popular na administração pública e a fiscalização sobre esta **se dão por meio de instâncias populares,** com estatutos próprios, aprovados pela câmara municipal.
- b) Art. 3º: Estabelece como um dos objetivos do município, dentre outros, "**assegurar exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade e da legitimidade dos serviços públicos**".
- c) Art. 18: Determina que "**a ação administrativa do Poder Executivo será organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular**".
- d) Art. 20: Estabelece que deverá funcionar junto a cada sistema administrativo **uma instância, com atribuições de: participar da elaboração de políticas de ação do Poder Público de planos e programas para o setor e levantamento dos custos; analisar e manifestar-se sobre o plano diretor, o PPA, a LDO e a LOA; acompanhar e fiscalizar a execução de planos e programas setoriais, e a aplicação de recursos públicos destinados ao setor; e manifestar-se sobre propostas de alteração na legislação pertinente à atividade do setor.**
- e) Art. 21: Estabelece que a Administração Regional é a **unidade descentralizada do Poder Executivo,** com circunscrição, atribuição, organização e funcionamento definido em lei. As diretrizes, metas e prioridades da administração municipal para cada Administração Regional são estabelecidas no Plano Municipal, na LDO e na LOA.
- f) Art. 22: Enuncia que deverá funcionar junto a cada **Administração Regional uma instância, com as seguintes atribuições: relacionar as carências e reivindicações regionais, nas áreas de saúde, educação, habitação, transporte, urbanização e diversos outras, e hierarquizar as prioridades; participar da elaboração de planos de obras prioritárias para a região e do levantamento de seus custos; analisar e manifestar-se sobre o Plano Diretor, o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; acompanhar e fiscalizar as ações regionais do Poder Público, bem como a aplicação de recursos públicos destinados à região, e elaborar proposta de solução para problema da região.**

¹ Promulgada em 21 de março de 1990.

- g) **Art. 23:** Estabelece que as instâncias objeto dos arts. 20 e 23 deverão atuar de forma autônoma e independente do Poder Público, sendo que sua composição, organização e funcionamento serão definidos em estatuto próprio, aprovados pela Câmara. A participação nestas instâncias não deverá acarretar qualquer ônus para o município.
- h) **Art. 24:** Estabelece que o Poder Público garantirá a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.
- i) **Art. 75:** Determina que as reuniões da Câmara dos Vereadores são públicas, exceto nos casos cuja lei prevê o voto será secreto. Assegura, ainda, o uso da palavra por representantes populares na tribuna da Câmara durante as reuniões, na forma e nos casos definidos pelo seu regimento interno.
- j) **Art. 86-III, § 4º:** Estabelece que a Lei Orgânica do município poderá ser emendada, também, por emenda proposta por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do município, assegurando-se a defesa da proposta de emenda, em comissão e no plenário, por um dos signatários.
- k) **Art. 96:** Considera qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato como parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade de ato de agente público.
- l) **Art. 126:** Determina que a lei que instituir o PPA estabelecerá, por Administrações Regionais, as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal para despesas de capital e outras despesas delas decorrentes, e para despesas relativas a programas de duração continuada.
- m) **Art. 141- Parágrafo único- II :** Enuncia a participação da sociedade civil na elaboração de políticas, na definição de estratégias de implementação e no controle das atividades com impacto sobre a saúde.
- n) **Art. 143-II:** Estabelece como uma das diretrizes para as ações e serviços públicos de saúde que integram o Sistema Único de Saúde a participação da sociedade civil.
- o) **Art. 158 - VIII:** Estabelece como um dos princípios para promoção da educação pré-escolar e do ensino de primeiro e segundo graus o "incentivo à participação da comunidade no processo educacional".
- p) **Art. 175, § 1º - III:** determina que o Plano de Ações na área da assistência social deve observar como princípio "a participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".
- q) **Art. 178, § 1º- I e II:** expressa que as ações do município de proteção à infância e à adolescência serão organizadas na forma da lei, com base em três diretrizes, dentre

as quais: "I- desconcentração do atendimento; (...) ; III- **participação da sociedade civil** na formulação de políticas e programas, **bem como no controle de sua execução**".

- r) **Art. 181 - I:** explicita que o município deverá garantir ao portador de deficiência, conforme a lei, "a **participação na formulação de políticas para o setor**".
- s) **Art. 196 - VI:** enuncia que o planejamento dos serviços de transporte coletivo deve ser feito com a observância, dentre outros, do princípio da "**participação da sociedade civil**".



ANEXO 2

JUSTIFICATIVA DO CÁLCULO DA VOTAÇÃO FINAL NO FÓRUM REGIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE¹

1. A votação final de cada obra, para definição dos planos regionais do OP 99-2000, é a soma dos votos recebidos por ela nos grupos de delegados dos fóruns regionais mais os votos produzidos pela pontuação de dois critérios de avaliação de seu benefício social: os critérios de abrangência e de relevância social.

O critério de abrangência (que vamos denominar A) mede o potencial de moradores beneficiados pela reivindicação apresentada, referindo-se a uma rua/beco, bairro/vila, sub-região ou região como um todo, com pontuação respectivamente de 2, 4, 7 ou 10 pontos.

O critério de relevância (denominado R) mede quantas vezes uma reivindicação chegou a fóruns anteriores do OP sem conseguir aprovação. Sua pontuação será de 4, 7 ou 10 pontos para, respectivamente, uma, duas ou três vezes.

2. A Comissão Municipal do Orçamento Participativo (CMPO aprovou que o peso dos dois critérios na votação final do Plano de Obras no Fórum Regional seja de 40%. Aprovou também que o plano seja constituído de até 14 (quatorze) obras. Com isso, cada delegado (a) votará 14 vezes, num total de 25 possibilidades (sendo esse o montante das obras em discussão no fórum). Assim, o total de votos em disputa no fórum é de :

14 multiplicado pelo número de componentes do grupo (chamado D).

Desse resultado, 40% representam a aplicação dos dois critérios e 60%, a votação dos delegados.

3. A transformação da pontuação em votos é calculada da seguinte maneira:

a) calcula-se a média aritmética dos pontos obtidos por cada obra (i): $Mi = \frac{A+R}{2}$,

onde A é a soma dos pontos no critério Abrangência e R, a soma dos pontos no critério Relevância;

b) o resultado é dividido pelo somatório das médias ($\sum Mi$), a fim de ser conhecida a participação de cada média no total dos votos em disputa ($Mi/\sum Mi$). O resultado, em percentual, deverá ser arredondado para múltiplos de 5 para facilitar o cálculo. Essa participação é o índice da pontuação (I);

¹ Fonte: Manual do Orçamento Participativo 1999/2000.

c) Por último, multiplica-se esse índice pelo total dos votos em disputa, definindo-se o valor em votos da pontuação ($1 \times 14 \times 10$).

4. A votação final de cada obra será a soma dos votos de pontuação multiplicado por 0,4 (40%) mais os votos dos delegados multiplicado por 0,6 (60%).
5. **Atenção:** Caso ocorra empate na definição da última obra, deverá prevalecer a que tiver recebido mais votos dos delegados.

Exemplo da aplicação do cálculo

No fórum, a aprovação do plano será de até 14 obras, para um total de 25 possibilidades.

Mas, apenas para exercitar a compreensão da sistemática, vamos considerar a situação hipotética de um Plano Regional com um número menor de obras, por exemplo, 3 obras para um total de 5 possibilidades.

Vamos supor que um grupo esteja composto de 24 delegados. Como ficará a definição da proposta de Plano Regional deste grupo para ser apresentada à plenária? O cálculo da votação final, passo a passo, é o seguinte:

a) a pontuação de cada obra foi:

Obra 1: A = 2, R = 0; Média (M) = 1;

Obra 2: A = 4, R = 0; M = 2;

Obra 3: A = 4, R = 4; M = 4;

Obra 4: A = 4, R = 7; M = 5,5;

Obra 5: A = 7, R = 10; M = 8,5;

b) somatório das médias ($1 + 2 + 4 + 5,5 + 8,5$) = 21;

c) índice de cada obra, arredondado para múltiplos de 5 será:

Obra 1: $1/21 = 4,76\%$ ou 5%;

Obra 2: $2/21 = 9,52\%$ ou 10%;

Obra 3: $4/21 = 19,05\%$ ou 20%;

Obra 4: $5,5/21 = 26,19\%$ ou 25%;

Obra 5: $8,5/21 = 40,48\%$ ou 40%;

(a somatória dos índices = 100%)

d) os votos em disputa = 24×3 (número de integrantes do grupo multiplicado pelo número de vezes em que cada um deles pode votar) = 72;

e) a pontuação em votos será:

Obra 1 : $5\% \times 72 = 3,6$;
 Obra 2 : $10\% \times 72 = 7,2$;
 Obra 3 : $20\% \times 72 = 14,4$;
 Obra 4 : $25\% \times 72 = 18$;
 Obra 5 : $40\% \times 72 = 28,8$;

f) os votos recebidos pelas obras no grupo foram:

Obra 1: 19;
 Obra 2: 14;
 Obra 3: 10;
 Obra 4: 13;
 Obra 5: 16;

(total de votos dados = votos em disputa = 72)

g) assim, a votação final de cada obra, com os redutores de 40% para a pontuação e 60% para os votos dos delegados, fazendo-se os arredondamentos, será:

Obra 1: $3,6 \times 0,4 + 19 \times 0,6 = 1,44 + 11,4 = 12,84$ ou 13 votos;
 Obra 2: $7,2 \times 0,4 + 14 \times 0,6 = 2,88 + 8,4 = 11,28$ ou 11 votos;
 Obra 3: $14,4 \times 0,4 + 10 \times 0,6 = 5,76 + 6 = 11,76$ ou 12 votos;
 Obra 4: $18 \times 0,4 + 13 \times 0,6 = 7,2 + 7,8 = 15$ ou 15 votos;
 Obra 5: $28,8 \times 0,4 + 16 \times 0,6 = 11,52 + 9,6 = 21,12$ ou 21 votos;
 (do total dos votos dados, 40% representam a pontuação e 60% os votos dos delegados)

h) nesse exemplo, a proposta de plano de obras do grupo deverá ser formada pelas três obras mais votadas, ou

1ª - Obra 5;
 2ª - Obra 4;
 3ª - Obra 1;

6. Tabela auxiliar para cálculo

Na Caravana de Prioridades, os delegados receberão, juntamente com a estimativa de custo de cada uma das 25 obras seleccionadas, o índice de pontuação de cada uma delas. Esse índice já sintetiza os passos dos itens a, b e c, acima.

O cálculo dos passos d e e (ou seja, a transformação da pontuação em votos) será automaticamente feito com o uso de uma tabela auxiliar.

Restará para o grupo multiplicar os votos dos delegados por 60% e somar aos votos encontrados na tabela auxiliar (passo g).

¹ Segundo SALOMON (1998:9), "no mundo em desenvolvimento, as taxas de alfabetização de adultos aumentaram de 43% para 60%, entre 1970 e 1985. Considerando-se apenas população masculina, o crescimento foi de 71%".

² Internet: Conjunto de redes de computadores de alcance mundial, interconectadas mundialmente, abrangendo as redes acadêmicas, comerciais, governamentais e militares. Segundo LEITE et al. (2000:280), conecta atualmente cerca de cento e trinta mil outras redes de computadores em mais de cem países.

³ Conforme observam BOBBIO et al. (1997,v.2:972), John Maynard Keynes, pensador economista de maior influência no século XX, propõe como forma de reagir às tendências depressivas a redução das taxas de juros, considerando que um aumento destas tende a reduzir a procura efetiva de bens e serviços, com consequente redução no nível de emprego, e a intervenção do Estado, com o objetivo de "garantir um volume de emprego global que permita o emprego de todos os recursos de trabalho disponíveis". Segundo a teoria keynesiana, as intervenções do Estado "podem consistir em medidas fiscais: redução de

impostos que aumentam a renda disponível e determinam, em conseqüência, um aumento pelo menos no consumo, ou aumento da despesa pública, que se une ao consumo e aos investimentos privados na configuração de demanda global" (BOBATO et al., 1997 v.2:972).

⁴ O terceiro setor refere-se à esfera do sistema econômico-social, que engloba organizações sem fins lucrativos, instituídas por agentes privados, que visam ao interesse público. Seu universo, conforme MEREGE (1997:24), engloba as organizações não-governamentais, os institutos, as fundações, as entidades de classe, as associações profissionais, os movimentos sociais, as entidades de defesa dos direitos, as organizações ambientalistas, as entidades assistenciais, as associações de bairro, as instituições religiosas de assistência e demais organizações que atuam nas "mais diversas áreas sociais e de defesa dos direitos dos cidadãos".

⁵ Governabilidade significa capacidade política de governar. Observa PEREIRA, L. (1997:46) que nos regimes democráticos a governabilidade depende: "(a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (b) da existência de mecanismos de responsabilização (accountability) dos políticos e burocratas perante a sociedade; (c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, (d) da existência de um contrato social básico".

⁶ "O termo *capacidade*, conforme aplicado aos Estados, é a capacidade de promover de maneira eficiente ações coletivas em áreas tais como lei e ordem, saúde pública e infra-estrutura básica. *Eficiência* é o resultado que se obtém ao utilizar essa capacidade para atender à demanda daqueles bens por parte da sociedade. Um Estado pode ser capaz mas não muito eficiente se sua capacidade não for utilizada no interesse da sociedade" (BANCO MUNDIAL, 1997:3).

⁷ SANCHES (1997:175) define o orçamento tradicional como "processos de elaboração orçamentária centrados na execução da função controle (nos aspectos contábeis) e que dão ênfase aos objetos de gasto (as coisas que o governo irá comprar) e ao estrito emprego das dotações nos fins (elementos e itens de despesa) para os quais foram concedidas. A definição dos montantes, por órgãos orçamentários, se baseia, sobretudo, na projeção das alocações realizadas no passado nos seus principais objetos de gasto, não possuindo definições programáticas relacionadas com metas específicas a executar com o propósito de enfrentar os problemas que afligem às comunidades".

⁸ Créditos suplementares são créditos adicionais que se destinam a reforçar dotações já existentes no orçamento em vigor. São autorizados por lei e abertos por decreto.

⁹ A Reserva de Contingência criada pelo decreto-Lei nº 200, de 25/fevereiro/1967, com nova redação dada pelo art. 1º do decreto Lei nº 900, de 29/abril/1967, refere-se a créditos orçamentários cuja finalidade é servir como reserva de recursos orçamentários. São utilizados como fonte especial para a cobertura de abertura de créditos adicionais. Os recursos a este título não se vinculam a programa ou unidade orçamentária integrantes do orçamento (PRASADA, 1971).

¹⁰ Um exemplo deste fato é a proposta orçamentária da União apresentada em 1999 para execução no exercício de 2000 e aprovada com o referido exercício já em curso. Registra-se que o substitutivo ao projeto de lei relativa a esse orçamento, apresentado pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso, foi o "resultado de mais de seis meses de estudo de 8.332 emendas individuais, 268 apresentadas pelas bancadas estaduais, mais 24 regionais e 112 de comissões". Observa-se que os parlamentares "realizaram cálculos, avaliaram prioridades e produziram emendas que consumiram três vezes o valor que o governo setou para o investimento em infra-estrutura e área social" (PEREIRA, 2000:11).

¹¹ Medida Provisória: trata-se de instrumento constitucional, com força de lei, que, de forma precária, normatiza matéria relevante que requer urgência, sendo exigida sua imediata submissão ao Congresso Nacional, que, encontrando-se em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Por sua natureza, desde a edição, se não for convertida em lei, no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, cabe ao Congresso Nacional discutir e votar também as relações jurídicas delas decorrentes (Constituição Federal, art. 62). As Medidas Provisórias têm caráter temporário e podem ser reeditadas, tratando-se de instrumento cuja competência para edição é privativa do presidente da República (Constituição Federal, art. 84 XXVI). As Medidas Provisórias têm sido utilizadas de forma abusiva pelo

Governo Federal, fato que se agravou no atual governo. MONTEIRO (2000) constatou, por exemplo, que o ano de 1998 registrou a emissão de 789 medidas provisórias (112% a mais do que no ano de 1997), enquanto o ano de 1999 mostrou crescimento em torno de 27,88% em relação ao ano anterior, ou seja, foram emitidas 1009 medidas provisórias. Apenas no dia 26 junho de 1999, chegou-se a emitir 85 medidas provisórias, um recorde diário, alcançando-se no mês (junho/1999) o número de 177, recorde mensal. Tomando o mês de agosto/1999, chegou-se a alcançar 9,8 medidas provisórias para cada lei produzida no congresso nacional (excluídas as leis convertidas a partir de Medidas Provisórias).

¹² *Contigencionamento ou contenção é o "Ato do Poder Executivo que limita a realização da despesa orçamentária a valores inferiores àqueles constantes dos créditos orçamentários e adicionais. Materializa a utilização do poder regulamentar, com a finalidade de garantir o fiel cumprimento da Lei Orçamentária Anual, principalmente no tocante ao equilíbrio entre a receita e despesa" (PIRES, 1999:27). É também chamado "Bloqueio Orçamentário" e "Recursos à Programar".*

¹³ *Segundo DOBBO (1998:425), a extração de recursos da sociedade permite que os cidadãos recebam do Estado "um salário social sob forma de prestações públicas" que melhoram sua qualidade de vida. São exemplos o fornecimento gratuito pelo Estado de uma série de serviços, como Educação, Saúde e Recolhimento de lixo.*

¹⁴ *No Brasil, há uma preferência do governo pela cobrança de impostos indiretos, de mais fácil arrecadação e que apresentam elevada produtividade fiscal, como aqueles que utilizam o faturamento como base impositiva. O ônus destes impostos é repartido igualmente por todos os contribuintes que consomem bens e serviços, quebrando-se o princípio da equidade. Assim, pessoas de classe de renda mais baixa pagam por um mesmo bem ou serviço tributo igual àquelas de renda mais alta.*

¹⁵ *Utí cives: participação ou intervenção do cidadão na administração pública como membro da comunidade, posto que afetado pelo interesse geral, sendo como titular de interesses próprios.*

¹⁶ *Durante manifestação realizada em junho de 2000, em protesto contra uma onda de violência que atingia a região do bairro Jardim das Alterosas, localizado no município de Betim, região metropolitana de Belo Horizonte-MG, registrou-se a seguinte fala do presidente da Associação Comunitária Regional Alterosa e Dom Bosco, que bem ilustra este tipo de governo: "paralou as comunidades carentes e os traficantes estão rotando-as, criando um vórtice social no vazio deixado pela omissão do Estado" (GUIMARÃES, 2000:5).*

¹⁷ *Inversão de prioridades pode ser entendida como "uma política de gasto público local que, deixando de lado investimentos em grandes obras, em especial no sistema viário - (...) - passa a priorizar despesas com a prestação de serviços públicos básicos - educação, saúde, transporte coletivo, abastecimento alimentar etc. - com a infra-estrutura básica em áreas periféricas - pavimentação, contenção de encostas, saneamento - e com a habitação-aumento da oferta de moradia, urbanização de favelas, urbanização de áreas degradadas" (DANIEL, 1997: 297).*

¹⁸ *Mesa-Diretora é o órgão diretivo da Câmara Municipal. Possui atribuições administrativas e executivas, sendo normalmente disciplinada no regulamento interno da Câmara.*

¹⁹ *Explica MUNDINI (1998) que a organização autônoma que surge da delegação é publicizada em razão da permanência do poder regulatório nas mãos do Estado.*

²⁰ *A "preocupação em criar espaços para a influência popular nas decisões de Governo é uma tendência que vem se difundindo no Brasil desde fins dos anos 70", observa SOMARRIBA (2000:294-295). Ressalta a autora que em Belo Horizonte estruturou-se "um modelo", através da criação do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) - em 1991, uma proposta de administração ou governo participativo voltada principalmente para melhorar as condições urbanas em vilas e favelas ". Enfatiza também a subdivisão do município em Administrações Regionais iniciada na década de 70 como medida sinalizadora da "preocupação com a criação de espaços de governo mais próximas e mais sensíveis às demandas da população, e a adoção, sob o governo da Constituição da Social Democracia Brasileira (1989 - 1992), de certas outras iniciativas relevantes: a) "a proposta de criação de Conselhos Comunitários por Administração Regional", que conforme ressalta "funcionou bem em Venda Nova e no Barreiro em decorrência do maior envolvimento dos administradores locais com a idéia, da maior densidade organizativa dos setores populares locais e da configuração mais clara de uma identidade regional nas duas áreas"; e b) "o Programa Participativo de Obras Locais (PPOL) - que consistiu na realização de assembleias regionais, com a presença do Prefeito, nas quais foram sugeridas as obras que os*

participantes julgavam prioritárias em suas áreas". As assembleias do PROPAR, destaca SOMARRIBA (2000:295), "não tinham, entretanto, caráter minimamente deliberativo", constituindo-se apenas num fórum para a indicação "de forma descontínua e nada sistemática", das "principais preocupações dos moradores de cada região".

²¹ Frente BH popular: Coligação de partidos políticos encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que disputou e venceu as eleições de 1992, tendo administrado o município no período 1993-1996.

²² Os 50% restante dos recursos destinados pelo município para investimentos foram alocados para obras estruturantes, estas de maior porte e cujo impacto abrange a cidade de forma mais global, e para a realização de obras rotineiras de manutenção.

²³ O prefeito Célio de Castro, que assumiu o governo, defendendo a continuidade do projeto político-administrativo do governo anterior, manteve, além de outros postos importantes do escalão governamental, os secretários da Fazenda e do Planejamento do atual governo, garantindo, desta forma, a continuidade do OP, que permaneceu sob a responsabilidade da MUA.

²⁴ Wieland Silberschneider - além de secretário adjunto de Planejamento no período de fevereiro 1997 a fevereiro 1999, foi também chefe de gabinete do governo Irmão Ananias, em 1993, diretor de Orçamento da Prefeitura Municipal, em 1994, e integrante da equipe que implantou o OP em Belo Horizonte.

²⁵ Flávia Mourão Pereira do Amaral.

²⁶ O IQVI foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, com consultoria da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). O cálculo deste índice considera a oferta de serviços urbanos e sociais existentes no local e o acesso dos moradores a serviços oferecidos em locais mais ou menos distantes, utilizando transporte coletivo. Para a agregação de dados foram utilizadas as T.U.

²⁷ Ocorrem atrasos significativos na viabilização dos empreendimentos do OP. Três problemas básicos contribuem diretamente para esses atrasos: a) impregnação e escopo de diversas prioridades: observa-se que os órgãos executoras (SUDECAP e URBUR) não conseguiram diversificar elementos nas vistorias de diversos obras, detalhados e considerados a serem no transcorrer da programação destas obras, alterando-se a natureza e o custo da intervenção; b) dificuldades na operacionalização das licitações para a realização dos empreendimentos: refere-se às dificuldades na gestão jurídico-administrativa para operacionalizar os processos licitatórios, especialmente na SUDECAP; c) dificuldades técnicas para a confirmação dos empreendimentos - o prefeito planeja, aprova e realiza as obras propriamente -, dificuldades administrativas, contestações legais e em outras áreas da Prefeitura; a não disponibilidade de recursos para Prefeitura para investimentos para a realização das obras do OP, que sofrem a concorrência de outros empreendimentos, a exemplo das obras de manutenção.

²⁸ O prefeito Célio de Castro foi eleito por uma coligação política que envolvia 14 partidos políticos.

²⁹ Maurício Azeiteiro Moreira.

³⁰ Claudinéia Elacinto.

³¹ Maria Auxíliadora Gomes.

³² Até o OP/1998 as Assembleias Populares eram realizadas em três rodadas. A partir do OP/1999-2000, passaram a ser realizadas em apenas duas.

³³ Superintendência de Desenvolvimento da Casa (SUDECAP) e Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBUR).

³⁴ Um exemplo é o projeto "Implantação e Pavimentação de Vias Públicas", constante da proposta orçamentária para 1999, cuja execução pelas Administrações Regionais Nordeste, Norte e Pampulha, com recursos do Tesouro e Transferências Constitucionais, que apresenta a ênfase da classificação orçamentária legal, o código 101. Observa-se que o código zero indica como fonte de recurso, o tesouro municipal.

³⁵ As Feiras Culturais são realizadas com uma extensa programação artística, cultural e esportiva, sendo montadas e expostas com material de divulgação cultural, e orçamentário sua história e objetivos e prestando contas sobre o andamento das obras aprovadas no ano anterior. A população é convidada a participar das assembleias enquanto em curso. As Feiras apresentam, também, de forma abrangente, os trabalhos

desenvolvidos pelas várias secretarias e órgãos da Prefeitura (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1996c).

³⁶ Despesas de custeio são aquelas destinadas a manter os serviços públicos existentes.

³⁷ As pessoas sem-casa, para participar do CPPI, têm que se cadastrar em um núcleo de sem-casas. Podem participar aquelas pessoas cuja renda familiar não ultrapasse a (5) cinco salários mínimos, moram há mais de (2) dois anos no município, não foram contemplados em outros programas de habitação e não têm casa própria. Considera-se que não têm moradia própria aqueles que pagam aluguel ou moram de favor (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. URBEL,199-).

³⁸ O Conselho Municipal de Habitação é composto por todos os setores da sociedade civil relacionados à questão habitacional e por representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Este conselho delibera sobre a aprovação das políticas e planos que orientam a ação do Poder Público no município de Belo Horizonte na área da habitação, tendo ainda a função de curador dos recursos alocados no Fundo Municipal de Habitação Popular.

³⁹ O Sistema Municipal de Habitação é composto pelo Conselho Municipal de Habitação, pelo Fundo Municipal de Habitação e pela URBEL.

⁴⁰ São pré-selecionadas um total de até 25 indicações por regional. Destas, serão incluídas no Plano Regional de Obras o máximo de 14 obras, desde que não ultrapassem o valor dos recursos para investimento alocados para a regional (BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal, 1998b).

⁴¹ Gustavo Adolfo de Castro Vasconcelos.

⁴² Foram utilizados os seguintes conceitos: missão: declaração do papel que cabe a cada órgão *desempenhar*; visão: o que o órgão almeja ser no "longo prazo" de tempo); filosofia-princípios: refere-se aos valores que norteiam a prática do órgão.

⁴³ Deborah Carvalho Malta, Alexia Luciana Ferreira e Flávio Souto Boim.

⁴⁴ Aurora Maria de Castro da Silva, Maria Auxiliadora de Menezes Vieira e Maria Sílvia de Almeida Paz.

⁴⁵ O município de Belo Horizonte é dividido nos seguintes Administrações Regionais: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Norte, Oeste, Pampulha e Zona Sul.

⁴⁶ As Administrações Regionais têm dentro de si os seguintes departamentos: Departamento de Educação, Departamento de Distrito Sanitário e Departamento de Desenvolvimento Econômico-Social. Esses departamentos constituem reproduções das seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal da Saúde e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

⁴⁷ Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal da Defesa Civil (incluindo a Coordenação do OP), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (PROTABEL), Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) e outras.

¹ Promulgado em 21 de março de 1990.

¹ Fonte: Manual do Orçamento Participativo 1990/2000.