

## **Administração Pública Popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil**

Autoria: Ana Paula Paes de Paula, Fernando C. Prestes Motta

### **Resumo**

Neste artigo, argumentamos que a promoção de melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil depende da participação dos cidadãos na gestão pública, uma vez que esta garante a consistência e a continuidade das políticas públicas. Para isto, analisamos as características e os limites de uma abordagem de gestão que se volta para a participação cidadã: a “administração pública popular”. Nesta análise, resgatamos os antecedentes da “administração pública popular” e traçamos o seu perfil, focalizando principalmente os novos arranjos institucionais que enfatizam a participação: os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo. Nas últimas seções do artigo, apontamos os limites e potencialidades da “administração pública popular” e também realizamos recomendações para futuras pesquisas.

### **1. Introdução**

No Brasil, entre os anos 80 e 90 começaram a emergir algumas experiências locais de gestão pública que se pautavam pela melhoria dos níveis de bem estar da população e pela modificação da cultura política através do exercício dos direitos de cidadania. De um modo geral, estas experiências se diferenciavam por incluir a participação popular, rompendo com o padrão autoritário que sempre caracterizou a administração pública brasileira.

Havia algo inédito acontecendo no campo das políticas públicas no Brasil e isto desafiava os pesquisadores à interpretação. Neste contexto, a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas iniciou em 1996, em parceria com a Fundação Ford, o programa *Gestão Pública e Cidadania*, com o objetivo de identificar, analisar, premiar e disseminar conhecimentos e práticas inovadoras de gestão pública.

Em seus quatro primeiros anos de funcionamento, o programa acumulou em seu banco de dados cerca de 2500 experiências que, de um modo geral, envolvem a melhoria da qualidade de vida da população e também a inclusão de grupos em situação de pobreza ou risco social, além de grupos marginalizados como negros, índios, prostitutas, portadores do vírus da AIDS, entre outros.

O primeiro balanço geral (SPINK, 2000) do programa revelou a emergência de uma nova abordagem de gestão pública que tem como foco os direitos de cidadania. Por outro lado, averiguou-se que estas experiências alternativas de gestão pública estão constantemente desafiadas a promover melhorias sustentáveis na qualidade de vida da população. No entanto, para que isto ocorra, é fundamental que elas estejam articuladas a um projeto político que lhes garanta continuidade através da participação dos cidadãos na formulação e gestão das políticas públicas que afetam o seu presente e futuro.

Neste artigo, pretendemos analisar a história, as características e as potencialidades de uma visão alternativa de gestão que está estruturando um novo projeto político para o Brasil, fundada na participação popular: a “administração pública popular”. Para isto, resgataremos seus antecedentes e realizaremos uma discussão dos elementos que moldam esta abordagem de gestão: a busca de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, a concepção participativa e deliberativa de democracia e a reinvenção político-institucional.

Para aprofundar a análise das diretrizes da “administração pública popular”, recorreremos aos novos formatos institucionais criados e experimentados nos governos das Frentes Populares, constituídas pelos partidos de esquerda e pelo Partido dos Trabalhadores (PT): os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo. Nosso objetivo é demonstrar que a articulação destas experiências tende a garantir melhorias sustentáveis na qualidade de vida dos cidadãos brasileiros na medida em que possibilitam que os cidadãos participem da formulação da agenda política e das políticas públicas.

Este artigo está organizado em quatro seções. Na primeira parte, apresentamos os antecedentes da “administração pública popular”. Na segunda parte, analisamos suas características, enfatizando os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo como formas de participação social. Na terceira parte, avaliamos as potencialidades e limites desta abordagem de gestão pública e na quarta parte, concluimos o artigo, fazendo algumas sugestões para futuras pesquisas.

## **2. Os antecedentes da Administração Pública Popular**

A tradição mobilizatória no Brasil alcançou o seu auge na década de 1960 durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país, sendo então reprimida pelo golpe de 1964. Estas mobilizações reemergiram na década de 1970, período no qual as Igrejas Cristãs, inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular, catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do evangelho e os encontros de jovens, as CEBs se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política, uma vez que estimulavam a participação popular no debate das dificuldades cotidianas e contribuíam para a formação de lideranças populares.

Este ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, água, saneamento básico, saúde, creche, entre outros. Alguns grupos também protagonizaram mobilizações pelos direitos de cidadania (GOHN, 1995): é o caso dos movimentos que protestavam contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão da mulher.

Esses episódios de mobilização ficaram também conhecidos como “novos movimentos sociais”, fenômeno que empolgou os meios acadêmicos brasileiros e estimulou a realização de um grande número de pesquisas. Paralelamente se constituíam os primeiros Centros Populares, espaços criados por militantes políticos para facilitar sua atuação junto às CEBs e bases comunitárias como assessores, educadores e organizadores da mobilização popular. A partir da década de 1980, estes Centros Populares também passaram a ser denominados organizações não-governamentais (ONGs).

Consolidava-se assim o campo movimentalista (DOIMO, 1995) no qual transitavam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e as ONGs. Na esteira destes movimentos, no início da década de 1980 surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público: é o caso dos mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina (FERREIRA, 1991) e as

iniciativas de participação ocorridas no governo Franco Montoro, em São Paulo e na administração José Richa, no Paraná.

O tema da inserção da participação popular na gestão pública é o cerne desta mobilização (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1999) e atingiu seu ápice em meados da década de 1980, momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil.

Apesar de sua heterogeneidade, este campo centrava-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a idéia de “público” como sinônimo de “estatal” (MEZZOMO KEINERT, 2000). Uma concepção então começou a se tornar predominante no âmbito deste campo: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas.

Neste contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social. Estas experiências foram construídas principalmente nos governos das Frentes Populares que começavam a ganhar maior importância no cenário político. Ampliava-se assim a inserção do campo movimentalista, que passou a atuar nos governos municipais e estaduais através dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação (JACOBI, 2000).

Durante a década de 1990, ocorreu a ascensão da aliança social-liberal ao poder e durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso foi implementada a reforma gerencial do Estado brasileiro, inspirada nas recomendações do Consenso de Washington e do Banco Mundial para a reestruturação do Estado, que têm suas bases nos modelos inglês e norte-americano de reforma (ver BRESSER PEREIRA, 1998).

No entanto, não havia no cenário político brasileiro uma visão unívoca de reforma, pois também estava em curso um novo paradigma reformista: o “Estado-novíssimo-movimento-social” (SOUZA SANTOS, 1999) que rearticula o Estado e a sociedade, combinando democracia representativa e participativa. Consolidava-se assim uma visão alternativa para a reforma do Estado brasileiro, que vai além dos problemas administrativos e gerenciais, pois a considera essencialmente um projeto de desenvolvimento nacional.

Esta orientação passou a ser defendida por intelectuais de esquerda e também por algumas lideranças do PT, que se opunham ao projeto gerencial de reforma do Estado e demandavam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade. No pensamento de alguns destes intelectuais (GENRO, 1997; 1999; 2000 e NOGUEIRA, 1998), isto se consolida na defesa da “esfera pública não-estatal”, que está intimamente relacionada com a criação de “espaços públicos de negociação” e “espaços deliberativos”.

A “esfera pública não-estatal” (GENRO, 1997) não depende necessariamente do suporte da representação política tradicional, sendo constituída por milhares de organizações, locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadãos. Este conceito de “esfera pública não-estatal” envolve a elaboração de novos formatos institucionais

que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Nesse processo, as políticas e ações governamentais conferem identidade aos envolvidos, alteram o



Aqui se destacam a ação dos governos locais através de experiências inovadoras de gestão pública, tais como as examinadas pelo programa *Gestão Pública e Cidadania*, e também da construção de novos canais de participação, como os Fóruns Temáticos voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

Ao longo dos anos 90, estas experiências alternativas se manifestaram de forma fragmentada e demandavam amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: 1) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil; 2) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado; e 3) uma visão de gestão pública oposta ao gerencialismo.

Faltava também uma nova aliança política que ascendesse ao poder para colocar em prática este projeto político. Após sucessivas derrotas, o PT e Luís Ignácio Lula da Silva tiveram êxito nas eleições presidenciais de 2002, levando ao poder uma coalizão que agrega setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda e setores do empresariado nacional. Esta nova aliança vem tentando oferecer uma alternativa ao projeto político da aliança social-liberal. Na visão dos seus adeptos este novo projeto se diferencia pela sua tentativa de promover e difundir as virtudes políticas do campo movimentalista (ver WAINWRIGHT, 1998) e por tentar resgatar a dimensão sócio-política da gestão, que envolve as relações entre o Estado e a sociedade no que se refere aos direitos de cidadania e de participação.

No entanto, este ainda é um projeto em construção, pois a aliança política que o sustenta se encontra em processo de consolidação e, até o momento, suas práticas de gestão não transcenderam a esfera local: seu desempenho em uma esfera mais ampliada ainda depende de experiências a serem realizadas.

Apesar destes limites, as idéias e práticas desta que denominaremos “administração pública popular” já alcançaram um certo grau de amadurecimento e podem, portanto, indicar alguns caminhos para a reflexão dos pesquisadores e governantes. Assim, acreditamos ser útil realizar uma sistematização destas visões e estruturar suas diretrizes básicas.

Nesta análise, apontaremos a emergência de uma nova visão de desenvolvimento e democracia que procura garantir a sustentabilidade da qualidade de vida da população através da inserção cidadã na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, inserção esta facilitada pelo processo de reinvenção político-institucional que deu origem à novos canais de participação social: os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

### **3. A Administração Pública Popular**

A “administração pública popular” ainda não definiu completamente sua visão de desenvolvimento, mas tende a partilhar de um novo conceito (NUSSBAUM e SEN, 1993; SEN, 1993; CROCKER, 1993) que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, redefinindo o que entendemos por privação e bem estar, além de reformular as práticas e políticas que conduzem a isto. Neste contexto, o desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos através do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã (FURTADO, 1998).

Além disso, o desenvolvimento está aqui associado à capacidade cultural do país para formular um projeto nacional e mobilizar capacidade política e administrativa para implementá-lo, ainda que existam limites quanto aos recursos naturais e ao avanço das forças produtivas (SACHS, 1996; 1999). Esta noção de desenvolvimento também se relaciona com uma visão da globalização que preserva o projeto nacional e se baseia nas tecnologias disponibilizadas pelo mercado para alcançar um novo patamar civilizatório (SANTOS, 2000).

Neste contexto, busca-se inaugurar uma administração pública que garanta melhorias sustentáveis na qualidade de vida dos cidadãos através de uma estrutura permeável à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, além de modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal.

Constitui-se assim uma gestão social que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclui os diferentes sujeitos sociais (TENÓRIO, 1998). Esta gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor: sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado. Emerge assim uma concepção de democracia que transcende a instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sócio-política da gestão pública. Para abordá-la, a seguir discutimos as noções de democracia participativa e deliberativa.

A democracia participativa (MACPHERSON, 1978) pode ser definida como um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia por delegação nos outros níveis. Começando na vizinhança de cada cidadão, seriam eleitos, por consenso majoritário, delegados que formariam uma comissão para representar o bairro: assim se prosseguiria até o vértice da pirâmide, através de conselhos locais, regionais e nacionais.

Este sistema também deveria ser complementado pela representação partidária e seria tanto mais eficiente quando menores fossem as diferenças sociais e econômicas. Além disso, seria fundamental haver um maior engajamento dos cidadãos, pois entre os requisitos para a democracia participativa estaria a mudança de consciência do povo.

A visão participativa da democracia, que emergiu nos anos 60, vem sendo atualizada pela concepção de democracia deliberativa, que se fundamenta principalmente nas contribuições mais recentes de Habermas (1987; 1996) à teoria política, com destaque para a teoria da ação comunicativa e o conceito de esfera pública. De acordo com esta abordagem (LÜCHMANN, 2001) a democracia deliberativa é um modelo ou processo que incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva através da deliberação política. Ela se opõe ao modelo elitista, que concebe a democracia como o mecanismo de escolha dos representantes políticos, que equipara a dinâmica política ao jogo de mercado e que relega os cidadãos à apatia.

A democracia deliberativa procura transcender os limites da democracia liberal e tem como elemento central o conceito de esfera pública, que se caracteriza pela participação dos indivíduos em um espaço que tem autonomia em relação ao Estado, no qual se discute problemas públicos a partir de um processo dialógico (AVRITZER, 2000). Neste espaço

também são incorporados novos temas de interesse público que passam a compor a pauta política.

Emerge então a importância do formato e da dinâmica institucional, pois esta vai determinar a possibilidade de haver deliberação, participação no processo decisório e co-gestão. Também se redefine o papel do Estado e dos partidos políticos, que passam a criar esferas públicas e meios de implementar as medidas deliberadas. Teríamos assim uma administração pública co-gestionária que funcionaria através das alternativas criadas pela engenharia institucional (JACOBI, 2000) para a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Isto implica em reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas. Vale ressaltar que esta ampliação da institucionalidade política também seria acompanhada de um fortalecimento da comunidade cívica (ver PUTNAM, 1994 [1992]).

É importante notar que a democracia depende das instituições, mas não se resume a isto, pois não se reduz à mera representação e deve incorporar sujeitos coletivos (NOGUEIRA, 1998). Em outras palavras, as instituições precisam ser recriadas e para viabilizar esta “reinvenção político-institucional” é fundamental transformar as relações entre o Estado e a sociedade. Algumas experiências participativas que têm estas características estão em curso: é o caso dos Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo.

Estas experiências emergiram a partir do campo movimentalista e se diferenciam porque: 1) colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; 2) permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público e 3) possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente. Em síntese, procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática, além de, através da participação popular, promover a continuidade e consistência das políticas públicas, garantindo melhorias sustentáveis na qualidade de vida da população.

Em seguida, examinamos brevemente os traços gerais destes novos canais de participação política, avaliando suas características e limites. Não nos aprofundaremos, no entanto, na análise de casos, pois nosso objetivo é mostrar como estes novos formatos institucionais contribuem para inserir a participação popular na gestão pública, além de apontar questões gerais para futuras pesquisas.

### **Fóruns temáticos**

Os primeiros fóruns temáticos surgiram no final dos anos 80 e se constituíram em um novo tipo de espaço para o debate de problemas públicos. Os fóruns ampliaram as experiências de discussão promovidas nas antigas CEBs, pois procuram publicizar temas de interesse coletivo e articular o público interessado em contribuir para a geração de novas idéias e/ou propostas de políticas públicas: movimentos sociais, ONGs, técnicos de prefeituras e dos governos estaduais, partidos políticos, sindicatos, profissionais liberais, cidadãos interessados na temática.

Espaços plurais que estimulam a participação de todos os interessados no tema debatido, os fóruns são uma experiência democrática, pois criam um espaço para a deliberação e o confronto de idéias, fazendo com que os participantes tenham acesso a um mesmo conjunto



de informações e possam se solidarizar em relação aos problemas e necessidades de seus pares.

Os fóruns temáticos atuam paralelamente ao poder público, pois não se envolvem no processo decisório, mas apenas na troca, debate e criação de idéias. Entre eles se destacam: o Fórum da Reforma Urbana, o Fórum Nacional da Participação Popular nas Administrações Municipais, o Fórum Intermunicipal da Cultura, o Fórum Ação da Cidadania, o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, entre outros.

Enquanto novo formato institucional, os fóruns temáticos possuem a vantagem da fluidez e dinamismo, desfrutando de períodos de maior e menor atividade. Além disso, como não existe a pressão pela tomada de decisões, permitem uma troca mais aberta e livre de idéias, contribuindo para o desencadeamento de processos criativos. No entanto, estas características também criam problemas de financiamento: de um modo geral, são as ONGs que costumam promovê-los e estas vêm enfrentando problemas para justificá-los no âmbito de seus projetos.

Apesar do caráter informal dos fóruns temáticos, alguns deles ganharam muita importância na definição de pautas e políticas públicas. É o caso do Fórum da Reforma Urbana que exerceu uma grande influência na definição das questões urbanas na Constituinte de 1988, inclusive inserindo a idéia do direito à moradia como um direito constitucional.

Outro fórum temático que se destaca é o Fórum Social Mundial (FSM), que se reuniu pela primeira vez em janeiro de 2001 em Porto Alegre com o objetivo de contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos. Ele se caracteriza por ser um espaço plural, diversificado, não governamental e não partidário, que se organiza em rede, agregando entidades e movimentos, locais ou internacionais.

Na primeira reunião, criou-se o Conselho Internacional (CI) do Fórum Social Mundial, que é composto por redes temáticas ou entidades que acumulam conhecimentos e experiências fundamentais para se formular alternativas às práticas e pensamentos neoliberais. Na segunda reunião, realizada em 2002 em Porto Alegre, ficou estabelecido que o FSM seria realizado todos os anos na mesma data da reunião de Davos e que fosse precedido pelos Fóruns Sociais Regionais.

Criou-se também uma Carta de Princípios, segundo a qual o FSM é um espaço de reflexão e organização para todos que buscam construir alternativas para o desenvolvimento humano. Esta carta também determinou o caráter não deliberativo do FSM: as entidades e participantes têm liberdade para tomar decisões e o FSM se compromete a divulgá-las, mas estas não precisam ser necessariamente acatadas por todos os participantes do fórum. O FSM organizou sua terceira reunião em Porto Alegre, consolidando-se como uma das principais formas de resistência ao pensamento neoliberal.

### **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas surgiram nos anos 80 durante o processo de redemocratização e foram incorporados pela Constituinte de 1988. A partir de então se desenvolveram vários conselhos, dentre os quais se destacam: Conselho Nacional da Assistência Social, Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, Conselhos da Saúde (municipais, estaduais e nacional), Conselho Nacional da Educação, entre outros.

O último tem apenas um caráter consultivo e os três primeiros tem um claro papel deliberativo (RAICHELIS, 2000), pois elegem seus representantes e intervêm nas decisões públicas. Outro elemento que diferencia cada conselho é a sua paridade, ou seja, a correlação de forças e alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto ou política pública.

Vale ressaltar que a idéia de conselho é antiga (GOHN, 2000): é no caráter deliberativo e na sua dimensão político-institucional que reside a novidade desta experiência. Além disso, a instituição dos conselhos consiste em uma etapa da reforma do Estado, não só em termos institucionais e administrativos, mas na medida que introduz uma nova cultura que rompe com a tradição patrimonialista e clientelista da administração pública brasileira, pois estabelece um papel mais ativo para a sociedade na formulação e implementação das políticas públicas (TEIXEIRA, 2000b).

Apesar de sua contribuição para a gestão democrática, permanecem alguns desafios para a inserção dos Conselhos Gestores. Em primeiro lugar, é preciso evitar corporativismos constituindo uma base de representação que abranja o maior número possível de interessados, além de captar financiamento para compor sua infra-estrutura e prover a capacitação dos conselheiros (CRUZ, 2000) (TEIXEIRA, 2000a). Esta questão da capacitação é fundamental, pois a atuação do conselheiro é comprometida se ele não tem conhecimento da estrutura de funcionamento da máquina estatal e dos caminhos para converter leis em políticas públicas (BONFIM, 2000).

Em segundo lugar, é preciso garantir a sintonia entre o conselho e os interesses sociais, pois em alguns casos observa-se um distanciamento do conselho em relação às bases populares (RAICHELIS, 2000; BAVA, 2000; TATAGIBA, 2002). Neste sentido, é importante criar novos arranjos institucionais que estimulem a mobilização social e possibilitem maior inserção da sociedade nos conselhos. Por outro lado, a amarração entre as esferas de governo também é um fator crucial, pois os conselhos verticalizados, ou seja, que têm instâncias municipais, estaduais e federais, têm maior alcance político, penetração inter-setorial e oportunidade de transcender restrições orçamentárias.

### **Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo se originou da experiência do Conselho Popular do município da Vila Velha, Espírito Santo, em 1985 (CARMO CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000) e consiste na participação da população nas discussões e definições do orçamento público. Esta experiência pretende romper com a tradição patrimonialista de gestão do orçamento público e também com o monopólio tecnocrático das decisões orçamentárias (FEDOZZI, 1996).

Vários governos das Frentes Populares, composta pelo PT e outros partidos de esquerda, implementaram o Orçamento Participativo: os municípios de Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, Distrito Federal, Recife e Belo Horizonte são exemplos. No entanto, o caso de Porto Alegre é um dos que mais se destaca, pois é uma experiência amadurecida: teve início após as eleições de 1988 e se transformou em uma das políticas centrais do município.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre (FEDOZZI, 1996; GENRO e SOUZA, 1997; SOUZA SANTOS, 1998; AVRITZER, 2002) é constituído por uma base geográfica que divide a cidade em dezesseis regiões e por uma base temática que engloba oito assuntos: saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência

social, saúde, transporte e circulação e organização da cidade. O processo de participação ocorre da seguinte maneira:

- Primeira rodada: realiza-se uma plenária pública em cada região e também cinco plenárias temáticas nas quais são discutidas as diretrizes setoriais do município. A mesa de trabalhos é composta pelo prefeito, o coordenador regional do orçamento participativo e os conselheiros da região ou da plenária temática. O governo então presta contas do orçamento realizado: em cada plenária há uma avaliação desta prestação de contas e também a eleição dos delegados que coordenarão os trabalhos junto com os conselheiros;
- Rodada intermediária: cada região se reúne para definir suas prioridades temáticas e também participa das plenárias temáticas para estabelecer as diretrizes para as políticas setoriais;
- Segunda Rodada: o governo apresenta os grandes agregados da despesa (gastos com pessoal, consumo, serviços de terceiros e outros) e a estimativa de receita. Em cada plenária regional são escolhidos por eleição direta dois conselheiros e dois suplentes para representar a região e em cada plenária temática dois conselheiros e dois suplentes para representar a temática. Compõe-se assim o Conselho do Orçamento Participativo, formado por 32 conselheiros regionais e 10 conselheiros temáticos. Cada região apresenta suas prioridades temáticas para o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), hierarquizando os serviços e obras necessários e cada plenária temática também entrega um documento que sistematiza as diretrizes e prioridades das políticas setoriais de serviços e obras estruturais;
- Reunião do Conselho do Orçamento Participativo e aprovação do Orçamento Público: o GAPLAN consolida os dados obtidos, pondera as prioridades do município e das regiões e avalia tudo de acordo com as restrições orçamentárias. A matriz orçamentária resultante é discutida e deliberada no Conselho do Orçamento Participativo. Em seguida o GAPLAN faz a redação final do orçamento público e envia para a Câmara de Vereadores. Enquanto a proposta é discutida e votada pelos vereadores, o GAPLAN elabora o Plano de Investimentos para o próximo exercício.

Esta dinâmica participativa revela uma combinação de mecanismos representativos e diretos de participação, bem como a criação de arranjos institucionais para possibilitar a inserção social. Também é evidente a tentativa de integração entre os aspectos técnicos e políticos da elaboração do orçamento público: busca-se tornar assuntos burocráticos mais claros para a população. Além desta transparência, também temos uma abertura do governo ao controle social através da prestação pública de contas e o convite ao debate dos investimentos e prioridades.

É verdade que se decide sobre uma parcela pequena do orçamento, pois a maior parte deste se encontra comprometido com os gastos fixos do município. No entanto, há um impacto positivo no que se refere à cultura política, que se tende a tornar mais democrática e participativa. Por estas características, o Orçamento Participativo imprime uma nova dinâmica na elaboração do orçamento público, que deixa de ser um monopólio do Poder Executivo e do Poder Legislativo para incluir a participação cidadã.

Criando espaços de discussão e combinando mecanismos de democracia direta e representativa, o Orçamento Participativo se constitui uma experiência de democracia

deliberativa (LÜCHMANN, 2002) e promove um deslocamento da cultura tecnoburocrática para tecnodemocrática (SOUZA SANTOS, 1998).

As experiências de Orçamento Participativo diferem no que se refere à organização da participação e critérios, pois cada município procura determinar a melhor forma de conduzir esta política pública. Além disso, o seu perfil está condicionado à história associativista do município (BAIERLE, 1999) e ao modo como o governo induz a participação (ABERS, 1998). Outros fatores determinantes são o grau de experiência administrativa da equipe do governo; o seu conhecimento da máquina pública e da realidade tributária do município e a clareza quanto ao que se espera dos processos participativos (CARMO CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000).

Estas especificidades dificultam comparações, mas a contraposição de experiências pode lançar luz sobre seus limites e potencialidades. Carmo Carvalho e Felgueiras (2000) realizaram um estudo comparativo dos Orçamentos Participativos de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André e verificaram que alguns fatores têm um impacto positivo no que se refere ao alargamento da participação: a estabilidade e a transparência das regras; a articulação com outros espaços participativos; a participação do conselho popular do município; o estabelecimento de critérios de equidade entre regiões e a possibilidade de monitorar a execução orçamentária.

O Orçamento Participativo também tem sido objeto de críticas: alguns autores (ver NAVARRO, 1999) consideram que há uma predominância do Poder Executivo no processo, uma dependência em relação às autoridades municipais para a continuidade da experiência e o risco de se criar corporativismos locais. Outra questão polêmica é a disputa de espaço político entre o Orçamento Participativo e as Câmaras de Vereadores (SOUZA SANTOS, 1998; WAMPLER, 1999): na realidade este não deveria ser um conflito por poder, mas uma redefinição de papéis, pois a integração entre a democracia direta exercida pelos cidadãos e a representação realizada pelo Poder Legislativo ajuda a ampliar a participação democrática.

Estes limites requerem mais pesquisa e também capacidade dos atores de reelaborar a própria experiência. Por outro lado, é importante levar em consideração o potencial de criação de arranjos institucionais presente no Orçamento Participativo e utilizá-lo como referência para refletir sobre outros processos decisórios de interesse público.

#### **4. Potencial e limites da administração pública popular**

As características das experiências avaliadas apontam que a “administração pública popular” tende a romper com os modelos administrativos e as fórmulas prontas, pois estes não são capazes de refletir a complexidade dos processos políticos e sociais. É preciso considerar que no âmbito democrático, a estabilidade das instituições não é garantida pelos padrões organizacionais, mas pela legitimidade pública, que é obtida através da construção cotidiana das organizações, das regras e da negociação de interesses.

Além disso, observamos que a “administração pública popular” tem uma lógica própria, que requer o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isto demanda um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar. Estes gestores também precisam ser capazes de refletir sobre as crises e as mudanças na economia, na cultura e na política.

Apesar dos limites apontados, os novos formatos institucionais relacionados à “administração pública popular” têm potencial para fomentar a participação popular. No entanto, estas manifestações participativas ainda se apresentam de maneira local e fragmentária. Para que a “administração pública popular” possa garantir, através da participação popular, a sustentabilidade das melhorias de qualidade de vida no Brasil, estes arranjos institucionais precisam ser considerados e elaborados em um contexto mais ampliado e orgânico.

Isto traz para pauta a questão de como articular estas idéias e práticas em um projeto global de reforma de Estado e desenvolvimento nacional. Este é o desafio da aliança política que hoje detém o poder no Brasil, pois a implementação de um novo modelo de desenvolvimento requer uma reestruturação do aparelho do Estado e também uma nova forma de geri-lo. Emerge aqui a questão de como inserir a lógica presente nos Fóruns Temáticos, nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo no âmbito do governo federal.

Apesar dos limites apontados, as experiências analisadas geram alguns subsídios para reflexão. Vimos que a “reinvenção político-institucional” é fundamental para transformar as relações entre o Estado e a sociedade, mas é importante destacar que esta reinvenção está desafiada a combinar ação e estrutura, política e técnica de forma que não ocorra uma cristalização e rigidez da instituição criada: é preciso conciliar a estabilidade de instituição e a dinâmica de movimento social.

Por outro lado, um aparelho do Estado com características participativas deve permitir a infiltração do rico e complexo tecido mobilizatório, pois é na negociação das demandas sociais que se encontram as possibilidades de garantir melhorias sustentáveis na qualidade de vida. Para isto é preciso criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais e sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia.

Neste contexto vale questionar se esta criação e combinação de formatos institucionais configura um caminho para reestruturar o aparelho do Estado e também imprimir a ele uma nova dinâmica administrativa. Além disto, emerge uma outra questão: um governo de orientação popular conseguirá alterar as históricas restrições impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial?

Possivelmente a formulação, a regulação e a execução das políticas públicas se tornariam mais democráticas e participativas se fossem criados conselhos, fóruns e outras instituições que permitam a deliberação e o controle social. No entanto, a concretização destas mudanças depende da maneira como o Estado e a sociedade brasileira irão se articular para determinar seus papéis e espaços. Em suma, a “administração pública popular” está cercada de expectativas e seduz por suas potencialidades, mas ainda pertence ao devir, ou seja, precisa se concretizar para ser avaliada em seus limites.

## **5. Conclusão**

Neste artigo, argumentamos que a promoção de melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil depende da participação dos cidadãos na gestão pública, uma vez que esta garante a

consistência e a continuidade das políticas públicas. Para isto, analisamos as características e os limites de uma abordagem de gestão que se volta para a participação cidadã: a “administração pública popular”.

Nesta análise, resgatamos seus antecedentes e traçamos o seu perfil, focalizando principalmente os novos arranjos institucionais que enfatizam a participação: os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo. Em seguida avaliamos suas potencialidades, destacando sua tendência de atender à complexidade social e a sua lógica tecnodemocrática, que vem desafiando os governantes, pesquisadores, intelectuais e docentes a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais.

Verificamos também seus limites, enfatizando em especial o fato da “administração pública popular” se basear em um projeto político que tenta articular os arranjos institucionais de uma forma mais orgânica, mas que ainda está em processo de consolidação, dificultando uma crítica mais aprofundada. Vale ressaltar que é na concretização em um contexto mais ampliado dos ideais participativos da “administração pública popular” que se encontram as possibilidades de melhorias sustentáveis na qualidade de vida dos brasileiros.

Para as futuras investigações fica o questionamento da efetividade democrática e participativa da “administração pública popular”. Suas experiências estão introduzindo de fato inovações na cultura política e no modo de gerir o interesse público, mas ainda demandam reflexão sobre os seguintes pontos:

- os papéis do Estado e da sociedade na gestão pública, no sentido de repensar direitos e responsabilidades;
- o equilíbrio e as interações entre o executivo, o legislativo e os cidadãos;
- o impacto real das novas experiências na redução das desigualdades e na melhoria da qualidade de vida;
- o modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais;
- a interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha de poder;
- os caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política dos funcionários públicos e dos cidadãos;
- as referências teóricas que ajudam a melhor compreender os processos políticos e administrativos estudados.

Esperamos que estes pontos sejam objeto de futuras pesquisas.

## 6. Referências Bibliográficas:

ABERS, R. Local Government Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, v. 26, n.4, p.511-537, December 1998.

- AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova*, n.49, p.25-46, 2000.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Em: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- BAIERLE, S. G. A Explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Em: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000 [1998].
- BAVA, S. C. Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p. 68-69, 2000.
- BONFIM, R. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p. 63-67, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a Cidadania*. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.
- CARMO CARVALHO, M. e FELGUEIRAS, D. Orçamento Participativo no ABC. *Pólis*, n.34, 2000.
- CROCKER, D. Qualidade de Vida e Desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. *Lua Nova*, n.31, p. 99-133, 1993.
- CRUZ, M. C. M. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p.73-77, 2000.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.
- FEDOZZI, L. J. *Do Patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. 1996. 313p. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FURTADO, C. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GENRO, T. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. Em: GENRO, T. (coord.) *Porto da Cidadania*. A esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- \_\_\_\_\_. *O futuro por armar*. Democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. Co-gestão: reforma democrática do Estado. Em: FISCHER, N. B. e MOLL, J. (orgs.) *Por uma nova esfera pública*. A experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- GENRO, T. e SOUZA, U. *Orçamento Participativo*. A experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, M. G. *História dos movimentos e lutas sociais*. A construção da cidadania pelos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.
- \_\_\_\_\_. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, n.37, p. 35-40, 2000.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Revista Idéias*, n.5/6, p. 7-122, 1999.
- HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. Madri: Taurus, 1987.

- \_\_\_\_\_. *Between facts and norms*. Contributions to a discourse theory of law and democracy. Massachusetts: MIT Press, 1996.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Campinas, 2002. 226p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, UNICAMP.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 [1977].
- MEZZOMO KEINERT, T. M. *Administração Pública no Brasil*. Crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.
- NAVARRO, Z. Democracia e controle social de fundos públicos - o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). Em: PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. (Orgs.). *O Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- NOGUEIRA, M. *As possibilidades da política*. Idéias para a Reforma Democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- NUSSMAUM, M. and SEN, A. *The Quality of Life*. Oxford: OUP, 1993.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996 [1992].
- RAICHELIS, R. Os Conselhos de Gestão no contexto internacional. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p. 41-47, 2000.
- SACHS, I. *Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1996.
- \_\_\_\_\_. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*, n.28/29, p.313-333, 1993.
- SOUZA SANTOS, B. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, v. 26, n.4, p.461-510, December 1998.
- \_\_\_\_\_. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n.3, p.45-65, 2000.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. Em: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, n.37, p. 92-96, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, n.37, p. 99-119, 2000.
- TENÓRIO, F. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v.32, n.5, p.7-23, set./out. 1998.



- WAINWRIGHT, H. *Uma resposta ao neoliberalismo*. Argumentos para uma nova esquerda. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- WAMPLER, B. *Orçamento participativo: os paradoxos de participação e governo em Recife*: [s.n.], 1999.