

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

AUDREN MARLEI AZOLIN

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: A GESTÃO DA
PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE CURITIBA**

Curitiba- PR

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

AUDREN MARLEI AZOLIN

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: A GESTÃO DA
PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE CURITIBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciências Sociais, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio

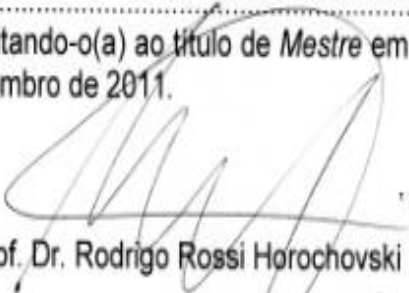
Curitiba- PR

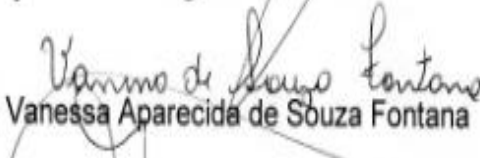
2011

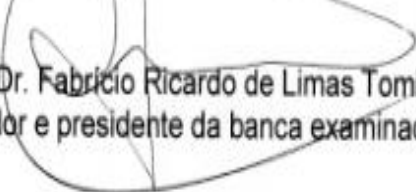
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 908 Fone: 3360-5233

PARECER

A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná, após arguir o(a) mestrando(a) **Audren Marley Azolin**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada "**Participação política e nova gestão pública: a gestão da participação no orçamento público de Curitiba**", decidiu APROVAÇÃO favorável à "....." do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Mestre* em Ciência Política. Curitiba, 19 de dezembro de 2011.


Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski


Prof. Dr. Vanessa Aparecida de Souza Fontana


Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio
Orientador e presidente da banca examinadora

Aos meus pais, meus irmãos e meu sobrinho; por quem vivo e teço meus planos. Ao Fernando, e ele sabe o porquê.

RESUMO

A partir da década de 80, com o avanço da democratização, o Brasil passa a edificar uma variedade de instituições tendentes a incluir a participação da sociedade nos processos de decisão política. Dentre estas inúmeras instituições participativas, a participação da população nos orçamentos públicos, sobretudo municipais, se transforma em objeto da preocupação de um número significativo de pesquisas. Nesta última década, a partir da entrada em vigor de estatutos que colocam de maneira expressa a obrigatoriedade da participação da população nos processos orçamentários, proliferam-se diversos arranjos e desenhos institucionais no intuito de cumprir estas exigências legais. Curitiba é uma destas cidades que passa a adotar a participação da população no processo de construção de seu orçamento público por força destes constrangimentos legais. Nossa pesquisa trata das condições institucionais colocadas para a participação popular no orçamento público de Curitiba. Perguntamo-nos como são construídas as prioridades da sociedade civil no orçamento de Curitiba, bem como, se o desenho institucional e a dinâmica do Orçamento Público de Curitiba apresentariam condições para a institucionalização das prioridades advindas da sociedade civil.

Palavras-chave: Participação Política, Gestão Pública, Orçamento Público de Curitiba

ABSTRACT

From the 80's, with the advance of democratization, Brazil is going to build a variety of institutions to include the participation of society in political decision-making. Among these many participatory institutions, public participation in public budgets, especially municipal, becomes an object of concern of a significant amount of research. In these last decade, from the entry into force of statutes that expressly put the obligatory participation of the population in budget processes and proliferate several arrangements and institutional designs in order to meet these legal requirements. Curitiba is one of these cities will adopt public participation in the construction of its public budget by virtue of these legal constraints. Our research deals with the institutional conditions set for the popular participation in public budget of Curitiba. We wonder how they are built the priorities of civil society in the budget of Curitiba, too, if the institutional structure and dynamics of public Curitiba Budget would present conditions for the institutionalization of the priorities arising from the civil society.

Key words: Political Participation, Public Management, Public Budget Curitiba

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- ANÁLISE QUANTITATIVA DA VISÃO INSTITUCIONAL	130
GRÁFICO 2- MÉDIA DE INVESTIMENTOS GLOBAIS GESTÃO RICHIA	157
GRÁFICO 3- MÉDIA DE INVESTIMENTOS GLOBAIS GESTÃO TANIGUCHI..	157
GRÁFICO 4- HISTÓRICO DOS INVESTIMENTOS GLOBAIS 2002-2010	158
GRÁFICO 5- HISTÓRICO DOS INVESTIMENTOS GLOBAIS: GESTÃO TANIGUCHI.....	159
GRÁFICO 6- HISTÓRICO DOS INVESTIMENTOS GLOBAIS: GESTÃO RICHIA	160

LISTA DE SIGLAS

APOs – Audiências Públicas Orçamentárias
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CMC- Câmara Municipal de Curitiba
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNPIC - Cadastro Nacional do Pessoal Civil
CRM- Central de Relacionamento da Prefeitura de Curitiba
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DEM- Democratas
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
ICI – Instituto Curitiba de Informática
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU- Imposto Predial Territorial Urbano
ISSQN- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOM- Lei Orgânica do Município de Curitiba
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE- Ministério da Administração e Reforma do Estado
MP- Ministério Público
ONGs- Organizações Não Governamentais
OSCs - Organizações da Sociedade Civil
OP – Orçamento Participativo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PLO- Projeto de Lei Orçamentária
PO- Participação no Orçamento
PP- Partido Progressista
PPA- Plano Plurianual
PRODEP - Projeto Democracia Participativa
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SEDAP- Secretaria de Administração Pública
SEFIN– Secretaria Municipal de Finanças
SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento
SIGMU – Sistema de Informação de Gestão e Manutenção Urbana
STF - Supremo Tribunal Federal
SUS- Sistema Unificado de Saúde
UFPR – Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	10
1- A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	
1.1- O Desenvolvimento Teórico: um diálogo com os autores	16
1.1.1- Participação Política e Participação Gerencial: a participação popular no contexto da Nova Gestão Pública.....	17
1.1.2- Desenho Institucional, Dinâmica da Participação, Processo de Institucionalização das Prioridades da Sociedade Civil e o Grau de Risco Político	30
1.2- Problema e Hipóteses de Pesquisa	33
1.3- Questões Metodológicas	36
1.3.1- O Neoinstitucionalismo como Metodologia	36
1.3.2- Os Procedimentos Metodológicos.....	42
2- PARTICIPAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	
2.1- A Origem da Administração Pública Gerencialista no Brasil	45
2.2- Estrutura da Administração Gerencial: o lugar da participação.....	51
2.3- As Instituições Participativas Orçamentárias no Brasil: o alcance do termo e o debate em torno das variáveis.....	57
2.4- Orçamento Participativo e Audiências Públicas Orçamentárias	69
2.5 - Conclusão: Da <i>Participação Política</i> à <i>Participação Gerencial</i> , do <i>Orçamento Participativo</i> à <i>Participação no Orçamento</i>	80
3- O MARCO LEGAL DA PARTICIPAÇÃO	
3.1- O Marco Legal da Participação no Brasil	82
3.1.1 – A Constituição de 1988: controle social na esfera administrativa e controle parlamentar na esfera política.....	82
3.1.2 – A Lei de Responsabilidade Fiscal: a participação como instrumento de transparência das finanças públicas	89

3.1.3 – O Estatuto da Cidade: a participação como condição para a existência da lei orçamentária municipal	91
3.2- O Marco Legal da Participação em Curitiba.....	96
3.2.1 – A Lei Orgânica de Curitiba de 1990: democracia participativa e controle social sobre o orçamento através da participação em Conselhos e Conferências.....	96
3.2.2 – O Plano Diretor de Curitiba de 2004: previsão da participação da sociedade na construção do orçamento municipal e no processo legislativo orçamentário	100
3.2.3 – O Plano Plurianual de Curitiba (2010-2013): participação para eficiência administrativa e aval para captação de recursos	102
3.2.4 – A LDO e LOA do Município de Curitiba: a participação como transparência e como condição de validade e existência da lei orçamentária	104
3.3 – Conclusão: Do <i>Empowerment</i> ao <i>Management</i>	105
4- O ORÇAMENTO PÚBLICO DE CURITIBA	
4.1- A Estrutura Administrativa no Nível Municipal do Paraná.....	112
4.2- Compreendendo o Orçamento Curitibano: a construção das prioridades do Poder Executivo.....	122
4.3- Compreendendo o Orçamento Curitibano: a construção das prioridades da sociedade civil	129
4.4 – A Gestão Administrativa e Financeira de Curitiba: dados de 2002 a 2010.....	150
4.5– Conclusão: Da <i>Participação na Gestão</i> ou <i>Gestão Participativa</i> à <i>Gestão da Participação</i>	164
CONCLUSÃO	165
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	177
APÊNDICE	183
ANEXOS	185

APRESENTAÇÃO

Neste momento inicial ressaltaremos quatro aspectos que entendemos como relevantes, e que serviram como incentivo para a nossa pesquisa: a motivação da pesquisa, o limite da perspectiva teórica, sua justificativa e sua relevância; convidando o leitor, a refletir sobre o objeto desta pesquisa.

A primeira motivação nasceu da leitura sobre o tema da participação da sociedade civil nos orçamentos públicos municipais no país, assunto que se insere no contexto mais amplo do processo de redemocratização brasileiro. Há uma vasta literatura sobre o tema; que tanto contribui para aprofundar o conhecimento científico sobre essa nova institucionalidade democrática quanto tem o poder de instigar o pesquisador pelos inúmeros convites para o desenvolvimento de novas pesquisas. Podemos dizer que este trabalho vai ao encontro da proposta de agenda de pesquisa indicada por Tomio, quando aponta que o estudo referente ao fenômeno da fragmentação municipal no Brasil, “[...] poderia servir como uma abertura para novas investigações sobre a relação entre democracia direta e processo decisório, cidadania e gestão dos governos locais”. (TOMIO, 2005, p. 143), tema que move nossa pesquisa.

A segunda motivação se relaciona ao fato de que o estudo sobre orçamento público ao se inserir no campo de pesquisa de políticas públicas, acaba por refletir a complexidade do trato com o financiamento de diversos temas de políticas sociais como saúde, educação, segurança, saneamento básico, habitação. Estudar o orçamento público então; significa uma das formas mais amplas de pesquisa sobre políticas públicas.

Quando buscamos analisar o orçamento público à luz das técnicas de *policy analysis*, mais especificamente no modelo de *policy cycle* (FREY, 2000, p. 226), podemos apresentar ao leitor o limite da presente pesquisa. Segundo Klaus Frey,

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘policy cycle’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000, p. 226).

Tradicionalmente a *análise do ciclo de política pública* se divide em três fases: *formulação, implementação e avaliação de resultados* (FREY, 2000, p. 226). A

presente pesquisa limita-se a analisar a fase da formulação tendo em vista a amplitude que constitui a fase de formulação do orçamento público.

A análise de políticas públicas é tradicional na Ciência Política (SOUZA, 2006, p. 22). Neste sentido, vem do próprio campo de pesquisa da Ciência Política a terceira motivação. Celina Souza buscando responder o que é política pública afirmou que,

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações [...]. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Eis aqui a proposta desta pesquisa: analisar o governo em ação em sua fase de formulação de políticas públicas. Ainda apresentando os contornos da pesquisa na perspectiva analítica de políticas públicas, é importante colocar que nos limitaremos a analisar duas dimensões: a primeira dimensão é a da *politics*, isto é “[...] no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição [...]” (FREY, 2000, p. 216) A segunda é a da *polity*, “[...] a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo [...]” (FREY, 2000, p. 216).

Colocadas as motivações que nos levaram a desenvolver a pesquisa e os seus limites, precisamos trazer, também, sua justificativa. Curitiba é uma das inúmeras cidades que a partir de 2001, adotou a participação popular na construção de seu Orçamento Público. No entanto, não encontramos muitos estudos que descrevam ou expliquem o processo de participação da sociedade civil, os contornos de seu desenho institucional e a dinâmica da participação popular neste processo.

Ao nos depararmos com a intenção de estudar a participação no orçamento da cidade de Curitiba, muitas questões surgiram. A primeira delas recaiu sobre a real importância em se desenvolver tal estudo. De um lado, tudo nos parecia constatação do óbvio; de outro, tínhamos certa dificuldade em encontrar pesquisas sobre o assunto. Neste sentido, ou o estudo de fato não era relevante, ou existia a necessidade de pesquisas sobre o tema. Apostamos na segunda alternativa.

Inicialmente a intenção era a de desenvolver a pesquisa no sentido de verificar se as prioridades que saiam das audiências e consultas públicas de Curitiba, de algum modo, ingressavam na Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e na Lei Orçamentárias Anual - LOA e se, ao final, seriam executadas. Queríamos de alguma forma, mensurar o peso da participação popular na construção das leis orçamentárias de Curitiba.

No entanto, como percebemos, existiriam muitas dificuldades para acompanharmos e posteriormente avaliarmos este trajeto.¹ Silva e Carvalho, afirmam existir dificuldades em se “[...] obter dados sobre a implementação das decisões tomadas nas assembléias do OP [...]” (SILVA, CARVALHO, 2006, p. 425), o que pudemos verificar na prática. A partir desta constatação, direcionamos a pesquisa para a compreensão do processo de formulação do orçamento: colocamos o foco na *politics*. Buscamos então, compreender a engenharia do desenho institucional e a dinâmica da participação da sociedade curitibana na elaboração do Orçamento Público municipal.

Acabamos nos perguntando afinal, que condições institucionais estariam postas para a participação da sociedade civil curitibana no Orçamento municipal? Como o desenho institucional acomoda a participação da sociedade no processo de construção do orçamento? Que variáveis seriam importantes para explicar o orçamento curitibano?

Há relevantes trabalhos² que enfatizam o aspecto do associativismo: de quem participa e de como a densidade associativa influencia o desenho institucional e os resultados políticos. É certo que não podemos desconsiderar estas variáveis de cunho societal, mas acreditamos que exista já um número considerável de contribuições dentro desta perspectiva analítica. No entanto, ainda existe uma carência em análises que enfatizem aspectos institucionais (*Polity*), como vimos. Não podemos deixar de considerar as instituições políticas nas explicações sobre as experiências participativas. Avritzer alerta para a relevância que o desenho institucional representa:

Neste momento, no qual um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo

¹Conforme os autores: “Não existem meios de avaliar se os recursos aprovados pelo OP foram gastos de fato, e se o foram da forma pretendida, uma vez que as rubricas da execução orçamentária em geral não especificam a origem do dispêndio, incluindo em uma mesma linha contábil as decisões originadas em diversas áreas da administração. Além disso, não há como saber se as prioridades nos gastos foram alteradas pelo OP ou por decisão do prefeito, e não há pesquisas comparadas sobre mudanças na composição do gasto em municípios com OP e sem ele (SILVA; CARVALHO, 2006, p. 424).”

² Nesta direção há trabalhos como os de Leonardo AVRITZER (2003; 2008). Em outra direção, olhando para as instituições, os trabalhos de Celina SOUZA (2001), Denise VITALE (2004).

passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (AVRITZER, 2008, p.61)³

Há um convite expresso dentro da literatura especializada, para que venhamos a refletir sobre estas questões. Em síntese: acreditamos que existam boas razões para a realização desta pesquisa: o convite expresso da literatura e o número reduzido de pesquisas sobre a participação da sociedade civil de Curitiba no Orçamento.

Mas quando olhamos o modelo de participação no orçamento curitibano, estamos diante da relevância da pesquisa para a Ciência Política. Celina Souza ao propor uma tipologia de gestão das cidades aponta a existência de paradigmas que geralmente estão associados ao tipo de partido político que ocupa o governo. Um destes paradigmas segundo a autora irá refletir a busca pela eficiência na prestação dos serviços públicos, “[...] em que os resultados das políticas públicas assumem relevância diante dos processos de intermediação de interesses ou de cooperação entre grupos sociais distintos.” (SOUZA, 2004, p. 31). Segundo a autora, os exemplos mais flagrantes deste paradigma seriam as cidades de Curitiba, Salvador e Rio de Janeiro. Partidos como o DEM e o PSDB, estariam mais próximos a este paradigma ⁴ que traduz o modelo gerencial.

Parece razoável afirmar, *a priori*, que o formato curitibano de participação no orçamento alicerça-se no modelo gerencial. Buscamos então, nas palavras de Celina Souza, afirmar a relevância da presente pesquisa:

A partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política. Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas (SOUZA, 2006, p. 34)

³ Schneider, também coloca que, “[...] pesquisas futuras poderiam examinar os impactos de diferentes desenhos institucionais sobre as escolhas públicas” (SCHNEIDER, 2005, p.100).

⁴ Outro paradigma, segundo a autora está associado ao PT, paradigma que refletiria um estímulo às políticas participativas, “[...] na linha do autogoverno, particularmente em questões que envolvem a alocação de recursos orçamentários.” O terceiro, seria aquele no qual “[...] as instituições políticas locais ainda são frágeis, dando espaço para políticas locais pouco universais e para formas de gestão pouco republicanas.” (SOUZA, 2004, p. 31).

Analisar a participação no orçamento de Curitiba, então, surge como grande oportunidade de pesquisa sobre os efeitos do gerencialismo na participação da sociedade civil. Outro aspecto que devemos ressaltar é que o convite que fazemos ao leitor é para que olhe o objeto de pesquisa deste trabalho, a partir da perspectiva analítica da Ciência Política, segundo Klaus Frey, se

Tomamos como exemplo a política municipal no Brasil, vemo-nos defrontados com vários problemas peculiares. Primeiro, temos que levar em conta que o conhecimento científico no tocante ao quadro de referência, ou seja, no tocante à configuração dos arranjos institucionais e das características dos processos políticos municipais, é bastante limitado. Existem, de forma geral, relativamente poucos estudos científicos sobre a política municipal, o que vale tanto para as condições institucionais quanto para os processos políticos de decisão e de planejamento. (FREY, 2000, p. 243)

Esse olhar especial da Ciência Política que empreendemos destina-se a destacar e revelar a importância das instituições para o processo de formulação de políticas públicas orçamentárias e para a dinâmica da participação nestes espaços. Assim,

Essa necessidade de uma reorientação da análise de políticas públicas, aqui exposta a partir de uma análise da realidade brasileira, está de acordo com a tendência do neo-institucionalismo de dirigir a sua atenção não apenas para as instituições em si, mas também para os próprios atores políticos. O neo-institucionalismo busca contribuir para o aumento da capacidade dos atores políticos de compreender o funcionamento das instituições políticas e, desta maneira, saber conduzi-las de forma mais eficiente. A criação e suporte de uma cultura de direito, de identidades, preferências e recursos, assim como de um sistema de significados e de compreensão da história ganham destaque, justamente por serem considerados fundamentais para o bom funcionamento das instituições formais. (FREY, 2000, p. 251)

Em síntese, a relevância desta pesquisa está no fato de lançar seu olhar para os efeitos do gerencialismo na participação da sociedade civil no orçamento público; de adotar a perspectiva analítica da Ciência Política, na medida em que está centrada nas condições institucionais para a participação, em um processo político de decisão e de planejamento e no fato de ser uma pesquisa que recai sobre a relação entre *Polity* e *Politics* da participação da sociedade civil de Curitiba no orçamento público, ou seja, que recai sobre a relação entre o elemento institucional (*Polity*) e o elemento processual (*Politics*) desta política.

Em relação à sua estrutura, a presente dissertação está dividida em cinco Capítulos. O primeiro, denominado *A Construção do Objeto de Pesquisa*, destina-se à discussão teórica, componente fundamental da pesquisa, pois constrói o Objeto e o

Problema da pesquisa, levanta as Hipóteses, apresenta o Marco Teórico responsável pelos conceitos e definições fundamentais e, por fim, orienta metodologicamente a pesquisa.

O segundo Capítulo, *Participação e Administração Pública no Brasil*, tem por objetivo desvendar a relação entre administração pública e participação no Brasil. A intenção é resgatar traços da formação brasileira que auxiliem a compreensão da participação, para que assim, possamos alcançar a origem e o desenvolvimento da administração pública gerencialista no país e apreender que participação surge neste específico contexto. O que nos remete a outra questão: que instituições participativas nascem no Brasil durante este contexto do gerencialismo? A intenção aqui será a de alcançar as instituições orçamentárias, objeto desta pesquisa, aprofundando o debate. Como estas instituições orçamentárias têm sido abordadas pela literatura específica? Quais são as variáveis que os autores têm lançado mão, na explicação destas experiências?

O terceiro Capítulo; *O Marco Legal da Participação*, se propõe a olhar para os principais diplomas legais do país relacionados à questão. O objetivo é o de compreender os limites e as possibilidades institucionais que cada diploma traz em relação à participação, e particularmente, no que se relaciona ao processo orçamentário.

O quarto e último Capítulo, *O Orçamento Público de Curitiba*, centra-se em conhecer mais de perto a administração pública de Curitiba e a participação da sociedade civil curitibana no orçamento público. Para tal intento, buscamos, num primeiro momento, identificar e analisar a construção das prioridades do Poder Executivo e da sociedade civil de Curitiba.

Essa aproximação é importante, também, para identificarmos e analisamos a trajetória das prioridades do Poder Executivo curitibano e da sociedade civil, para que possamos responder se há condições institucionais para que as prioridades da sociedade civil figurem no PLO - Projeto de Lei Orçamentária de Curitiba.

Levantamos dados a respeito de valores de investimentos globais que figuram nas Leis Orçamentárias de 2002 a 2010 e a distribuição de recursos para diversas secretarias, institutos e fundos. A intenção foi a de identificar a saúde financeira da administração pública de Curitiba, que segundo a literatura específica, é uma das variáveis explicativas para o sucesso ou fracasso dos programas de participação orçamentária. A partir disto, apresentamos então, nossas conclusões.

1- A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

Este Capítulo versará sobre a construção do objeto de pesquisa e tem a intenção de trazer o alicerce teórico sobre o qual esta se edifica e de promover a discussão dos principais conceitos dos quais se lançará mão durante o desenvolvimento do trabalho. Como por exemplo, o que entendemos por participação política e por participação gerencial, além do que a pesquisa adota como conceito de Desenho Institucional, Dinâmica da Participação, Processo de Institucionalização das Prioridades e Grau de Risco Político. Por último, delimitaremos o Problema e as Hipóteses de Pesquisa, a Metodologia adotada e os Procedimentos Metodológicos que serão utilizados para o desenvolvimento do trabalho.

1.1 – O desenvolvimento teórico: um diálogo com os autores

O diálogo estabelecido com os autores aqui selecionados permite-nos uma reflexão sobre as *transformações políticas* e as *transformações na administração pública* ocorridas no mundo, a partir do final do século XX. No aspecto político, o fim do mundo bipolar, resultou no avanço do processo democrático. No aspecto administrativo, este fato impulsiona a transformação da administração pública na busca de maior eficiência. Este avanço do processo democrático e esta busca por uma maior eficiência da administração pública trazem em especial para o Brasil, um efeito interessante: a edificação de instituições participativas que se multiplicam em diversas experiências, dentre elas, a participação da população no orçamento público.

É a partir deste contexto e no diálogo com estes autores, que buscaremos levantar elementos para pensar a *participação da sociedade civil nos assuntos públicos* e construir o entendimento do que seja o *processo de institucionalização das prioridades da sociedade civil*, em especial no orçamento público de Curitiba.

Há dois elementos que são imperativos nesta pesquisa: *Participação Política* e o que se denomina de *Nova Gestão Pública*. Esses dois termos não são tratados enquanto conceitos, isto é, como máxima sentença do significado de uma palavra. Não se busca aqui dar conta da totalidade de significados que sirva como uma teoria geral que não considera nem o tempo e nem o espaço. Buscamos algo próximo de uma definição contextual que consiga dar conta da proposta desta pesquisa.

1.1.1 – Participação Política e Participação Gerencial: a participação popular no contexto da Nova Gestão Pública

Para a nossa pesquisa a importância deste debate, está na oportunidade de trazer uma reflexão mais profunda sobre o termo *Participação Política* e que nos remete à ação política: à política como uma atividade humana. Definir *Participação Política* é uma tarefa complexa. Chamam atenção para o fato do amplo espectro de atividades que a expressão comporta: Giacomo Sani (2000) e Lucia Avelar (2004). Para Sani,

Na terminologia corrente da ciência política, a expressão Participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício [...] a difusão de informação política e por aí além (SANI, 2000, p. 888).

Avelar também chama atenção para esse amplo espectro de atividades que pode assumir o sentido de participação política:

Tais atividades, reunidas sob a expressão “participação política, vão desde as mais simples, como as conversas com amigos e familiares sobre os acontecimentos políticos locais, nacionais e internacionais, até as mais complexas, como fazer parte do governo, mobilizar pessoas para protestar contra autoridades políticas [...] pressionar autoridades para mudanças nas regras constitucionais, para favorecer grupos de interesses dos mais diversos [...] (AVELAR, 2004, p. 223)

Para o nosso trabalho e levando-se em conta o objeto desta pesquisa, a *Participação Política* não poderá comportar esse amplo espectro de atividades. Será necessário recortar deste universo o que entendemos por *Participação Política*. Avelar, citando Pizzorno em seu trabalho coloca que:

[...] a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e por tanto os valores) de um sistema de interesses (Apud AVELAR, 2004, p. 225)

Em outro momento, destaca:

A extensão do sufrágio universal às camadas populares e a introdução do voto secreto foram instrumento para que cada eleitor manifestasse sua opção política [...]. Foi, porém, com a organização política que se conquistou, historicamente, um “novo terreno de confrontação”, pois tornou possível para as coletividades organizadas lutar contra os valores que justificavam as estruturas sociais de enormes desigualdades (AVELAR, 2004, p. 224).

Assim, participação política é uma ação (atividade) conjunta, ou seja, envolve outras pessoas da mesma coletividade. Então, temos os sujeitos (membros de uma coletividade) dessa ação (atividade). Entretanto, nem toda ação conjunta é uma ação política, pois o objetivo terá que ser político. O objetivo da participação política é modificar ou conservar uma estrutura de valores: as opções políticas. Aqui nos deparamos com a política enquanto valor, enquanto adjetivo, enquanto um qualificativo. Neste sentido Sani nos adverte que: “É indispensável precisar bem isto, porque se verifica que o substantivo e o adjetivo que compõem a expressão participação política se prestam a interpretações diversas” (SANI, 2000, p. 888).

Nessa relação entre substantivo (atividade política) e adjetivo (ideal valorativo de regime de governo) os autores afirmam que não contribuirá para clarear o conceito, “[...] assemelhar, por exemplo, a participação nas atividades de partido num regime pluralista às formas de enquadramento e mobilização das massas, características dos sistemas ditatoriais (SANI, 2000, p. 888)

É preciso também não confundir participação política com canais de participação política. Neste sentido, Avelar (2004) aponta três canais diferentes de participação: *canal eleitoral* que alcança os tipos de participação eleitoral e partidária; *os canais corporativos*, que são instâncias organizativas para defender os interesses no âmbito fechado do governo e, por fim, *o canal organizacional*, que são formas não-institucionalizadas de organização. A autora dá como exemplo os movimentos sociais (AVELAR, 2004, p. 225).

É importante destacar o comentário da autora a respeito dos canais corporativos:

A participação pelos canais corporativos tem a ver com a representação de interesses privados no sistema estatal. Essas ações são vistas como positivas pela elite, porque partem de grupos e Associações, no geral contrários aos conflitos, e que não pretendem modificar os valores que fundamentam o sistema de interesses dominantes (AVELAR, 2004, p. 226).

Chama atenção, quando apresenta os três canais de participação, que a autora não se refere à participação política enquanto atividade apenas, mas também enquanto espaço:

Considerando as dificuldades de sistematizar todo seu repertório nas democracias contemporâneas, tanto em suas formas convencionais como não-convencionais, no espaço institucionalizado da política ou não-institucionalizado, resumimos em três grandes vias os canais de participação [...] (AVELAR, 2004, p. 225).

Este espaço do agir político é uma esfera de poder. Assim, esta pesquisa vai ao encontro daquilo que Pateman entende como participação política:

Essa definição deixa claro que a participação precisa ser *em* algo; no caso, participação na tomada de decisões (cf. definição na teoria da democracia participativa). Todavia, na linguagem comum, utilizamos o termo “participação” num sentido bem mais amplo, abrangendo quase qualquer situação onde ocorra um mínimo de interação, a qual muitas vezes implica apenas o fato de um indivíduo particular estar presente numa atividade de grupo (PATEMAN, 1992, p. 94)

Entendemos participação política como aquela situação em que indivíduos ou grupos estão inseridos numa esfera de poder em um processo decisório, em uma situação de decisão. Mas ao analisarmos a participação política, em especial a partir do final do século XX, imperativamente temos que considerar não apenas o espaço da política, mas também, para os dois níveis de defesa da coisa pública:

A defesa da coisa pública vem sendo realizada nas democracias modernas em dois níveis distintos: o nível político e o administrativo. No nível político temos as instituições fundamentais da democracia, através das quais se defendem não apenas os direitos individuais e sociais dos cidadãos, mas também os “direitos públicos” à participação igualitária na coisa pública. As eleições livres e a liberdade de pensamento e de imprensa são formas de defender o cidadão e a coisa pública (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 14).

Podemos perceber, neste documento escrito por Bresser-Pereira, que o autor distinguiu dois níveis em curso: o político e o administrativo. O político corresponde à participação política e todos os valores que acompanham o ideário democrático. Mas em relação ao nível administrativo, nos ensina que,

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 14).

Assim, identificamos uma linha de raciocínio que nos permite refletir a diferença entre a participação da sociedade civil na esfera política e a participação desta sociedade na esfera administrativa. Estamos nos referindo aqui a distinção entre duas estruturas: estrutura política e estrutura administrativa, pois,

No momento em que a exigência da distribuição e coordenação do trabalho administrativo assumiu relevo e dimensões sempre crescentes no decorrer da experiência dos ordenamentos estatais modernos e contemporâneos, de tal monta que deu origem ao aparecimento e desenvolvimento de estruturas específicas, o termo Administração Pública, [...], passou a indicar o complexo de estruturas que [...] em relação às estruturas políticas e de governo, representam uma realidade organizativa distinta daquelas (PASTORI, 2000, p. 11)

Mas embora distintas, não são apartadas. A administração pública consiste num conjunto de atividades cujo objetivo é executar tarefas que consideram o interesse público numa organização estatal (PASTORI, 2000, p. 10). É importante ressaltar que a administração pública é entendida não enquanto corpo burocrático, mas como estruturas e funções. Isto significa dizer que a administração pública não é uma coisa *una*, monolítica. Conforme Pastori:

É por esse motivo que se assiste hoje a um processo de fragmentação que atinge a Administração Pública. De uma parte, procura-se reconstruir as estruturas de governo [...] no âmbito direto das responsabilidades das instituições políticas; de outra parte, procura-se vitalizar as estruturas de gestão no âmbito direto de responsabilidade das instituições e dos grupos sociais (PASTORI, 2000, p. 14).

Obviamente que a citação acima analisa a administração pública num contexto democrático. Em vista desse contexto,

O problema administrativo parece que poderia resolver-se superando as estruturas burocráticas, na prefiguração de dois tipos distintos de administração: a administração política nas novas estruturas de governo, e a administração social, corresponde às estruturas de gestão, expressão do autogoverno das coletividades territoriais e pessoais que agem no seio da comunidade nacional (PASTORI, 2000, p. 15).

Essa nova tendência referida acima é a nova gestão pública, conhecida na Ciência Política como gerencialismo. Para esclarecer o que podemos entender por esta nova gestão ou administração pública, temos que entender primeiro de que se trata a “antiga” ou as “antigas” gestões públicas. Há três tipos de administração pública: a patrimonial, a burocrática e a gerencial. O primeiro tipo baseia-se, como nos ensina Marcelo Douglas de Figueiredo Torres, no conceito weberiano de patrimonialismo (TORRES, 2004, 143), pois,

Esse conceito, fundamental na obra do sociólogo alemão, é utilizado para caracterizar formas de dominação política tradicional em que não há uma separação entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção do governante, que entende e controla o Estado como

se fosse uma extensão do seu próprio domínio privado (TORRES, 2004, p. 144).

A administração pública patrimonial está assentada na junção entre as esferas pública e privada. Diferente do tipo de administração pública patrimonial encontra-se a administração pública burocrática:

É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4)

Esta relação de aproximação e afastamento entre as esferas pública e privada é de fundamental importância para a compreensão dos tipos de administração pública. A dicotomia entre o público e o privado imprime a separação entre o político e o administrativo. E como Bresser-Pereira nos chama atenção; para que entendamos a administração burocrática é importante destacar outra separação: o político do administrativo.

A administração burocrática se pauta no tipo de dominação racional-legal de Weber que atende ao princípio da impessoalidade, do cálculo, do profissionalismo no serviço público, enfim, da racionalidade da administração pública (WEBER, 2004). Mas o que se mostrou um avanço em relação à administração patrimonial começou a apresentar alguns problemas, como destaca Bresser-Pereira:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

A questão da eficiência na administração pública não era problema quando o Estado, dentro dos parâmetros liberais, administrava apenas quatro ministérios: o da defesa, que comportava a marinha e o exército; o da justiça, que se responsabilizava pela polícia; fazenda e relações internacionais (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5). De forma mais ampla, o Estado tinha duas grandes preocupações: a garantia dos contratos e da propriedade privada (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

O tema da eficiência surge enquanto problema para administração pública quando o Estado ampliou suas funções, direcionando suas preocupações para o *social* e o *econômico*. O Estado, que anteriormente tinha funções limitadas, passou a se preocupar e administrar a saúde, educação, cultura, previdência, assistência social e assumiu papéis econômicos, em especial de regulação do mercado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

As novas funções administrativas do Estado passaram a necessitar de outra estrutura administrativa. A falta de eficiência e qualidade, a auto-referência e o alto custo dos serviços prestados tornaram-se um grande problema para o Estado, em especial por dois motivos: a crise do Estado na década de 1970 e as novas exigências dos direitos sociais em sociedades democráticas.

Surge, assim, a necessidade de reformular a administração pública, de trazer uma nova gestão pública: a *gerencial*. A administração gerencial se baseia em alguns contornos, segundo Bresser-Pereira são eles:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Termos como eficiência, qualidade, metas, satisfação dos clientes (cidadão-cliente), gestão, empreendedorismo dentre outros, passam a fazer parte do discurso do administrador público, inspirados nos avanços trazidos pelas teorias da administração de empresas (administração privada) (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5).

A separação entre a política e a administração pública traz um complicador quando refletimos sobre a participação política num contexto democrático a partir do final do século XX, em especial na América Latina e no Brasil. Tomando como exemplo o Brasil no final do século XX, o país se democratizou paralelamente a tentativas de implementação do gerencialismo: empreendemos paralelamente transformações políticas e administrativas. Pensando nesse contexto, trazemos para o diálogo Marco Aurélio Nogueira (2005). Buscamos compreender, a partir do autor, o impacto que as transformações políticas e administrativas tiveram sobre a participação da sociedade civil nos assuntos públicos.

Nogueira (2005) contribui ao trazer a distinção entre as diversas modalidades de participação. A que nos interessa mais de perto, é a diferença entre *participação política* e *participação gerencial*. Nogueira classifica a participação em cinco modalidades: participação assistencialista, participação corporativa, participação eleitoral, participação política e participação cidadã.

A participação assistencialista apresenta natureza filantrópica e solidária, segundo o autor,

Trata-se de uma atividade universal, encontrável em todas as épocas [...] e que se mostra particularmente relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados (em que funciona como estratégia de sobrevivência) ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção [...]. Nas fases em que precederam à afirmação aos direitos da cidadania, foi essa a modalidade dominante de participação. Ela tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva [...] (NOGUEIRA, 2005, p. 130).

Outra modalidade de participação é a corporativa que consiste na luta por direitos particularistas de determinados grupos sociais e profissionais. Esta modalidade de participação esteve presente na dinâmica da origem das lutas do sindicalismo moderno (NOGUEIRA, 2005, p. 131).

Esses interesses particularistas apresentam características excludentes, pois, “[...] uma participação fechada em si, que se objetiva sobretudo com um propósito particular, em maior ou menor medida excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação” (NOGUEIRA, 2005, p. 131).

O pano de fundo do autor é a relação entre universal e particular. Quando Nogueira compara as duas modalidades apresentadas, chega à seguinte conclusão: “Ambas, aliás, interpenetram-se intensamente, até mesmo porque estão articuladas de maneira estreita com problemas existenciais imediatos, práticos, concretos, quase sempre de fundo econômico” (NOGUEIRA, 2005, p. 131). Para o autor, ambas são formas modernas pré-políticas de participação.

A terceira modalidade de participação é a eleitoral. É interessante a construção dessa modalidade distinta da modalidade de participação política, já que o sufrágio universal é historicamente um direito político. O problema de distinguir participação política de participação eleitoral reside no fato de que a participação eleitoral, como afirma Nogueira, é de caráter universal e interfere diretamente na governabilidade, em disputas ideológicas, que buscam redirecionar e reorganizar o poder político

(NOGUEIRA, 2005, p. 132). Entretanto, o autor encontra fundamento para distinguir as duas modalidades quando identifica limites à universalidade na participação eleitoral:

[...] não necessariamente leva a uma reorganização sustentada do Estado ou do poder político. [...]. Está muito condicionada por atos e escolhas individuais, particulares, operando de modo muitas vezes episódico, flutuante, despojado de estratégias ou de cálculos de longo prazo. O voto, além do mais, inadequado como veículo de expressão das convicções cívicas mais exacerbadas [...]. Por mais que os rumos políticos de um país democrático resultem do voto, tal “método de combinar preferências” termina por limitar o envolvimento dos cidadãos (NOGUEIRA, 2005, p. 132).

Para o autor, a participação eleitoral, que é um mecanismo fundamental para democracia representativa, pode resultar em decepção, perda de paixão política, conseqüentemente pode levar à despoltização dos indivíduos (NOGUEIRA, 2005, p. 132). Entretanto, chama atenção o autor, que tal análise não pode ser desvinculada da análise do sistema eleitoral, da forma de sufrágio, de quem pode se eleger e ser eleito, do modo como o eleitor vota. Se esses elementos não forem analisados, segundo o autor, a análise poderá ser falsa (NOGUEIRA, 2005, p. 132).

Assim, se uma modalidade de participação pode levar a interesses particularistas, à despoltização, seria contraditório afirmar que essa participação é política. De todas as modalidades que o autor classifica, a de participação política é a que mais se dedica. Nogueira reconhece que a participação política comporta interesses particulares (NOGUEIRA, 2005, p. 132). Entretanto, para ser uma modalidade de participação política propriamente dita, não pode se limitar a interesses exclusivistas de pessoas ou grupos ou até ir contra interesses universais. Segundo o autor,

A participação propriamente política, porém, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Ela é, assim, uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento [...] (NOGUEIRA, 2005, p. 133).

Podemos entender, então, que para o autor, a participação política relaciona-se ao universal, às ideologias, aos movimentos políticos, às opções políticas, aos valores, ao Estado, envolve elementos de reflexão e ação. Isso fica evidente quando o autor afirma que,

Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum

organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. Justamente seus protagonistas centrais são os cidadãos (NOGUEIRA, 2005, p. 133).

Para compreendermos melhor o que Nogueira toma por participação política, precisamos lançar mão da definição de cidadão, cuja inspiração o autor buscou em Bobbio. Os cidadãos:

[...] se distinguem entre si não à base das categorias que representam, mas à base das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar, visões globalizantes estas que cada um possui por pertencer não a esta ou àquela categoria, mas este ou àquele movimento político (BOBBIO, 2000, p. 63).

Observamos que para Nogueira (2005) a participação, para se caracterizar enquanto política necessita de diversos elementos, por um lado, os valores, os princípios de movimentos políticos, as opções políticas, que estão no espectro da reflexão; por outro lado, no espectro da ação, a interferência (participação), a luta pelo poder (hegemonia).

Assim, a participação política contém a participação por interesses particularistas: “A participação política inclui, complementa, supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Não colide com elas, nem as rejeita como algo “menor”, muito ao contrário.” (NOGUEIRA, 2005, p. 132).

Não há aqui nenhuma contradição do autor, pois embora considere os interesses particulares, em última instância considera os interesses globais da sociedade como (NOGUEIRA, 2005, p. 133). Quando Nogueira chama atenção para esse personagem central da reflexão-ação política, o cidadão, ele nos ajuda a compreender a próxima modalidade de participação: a cidadã. A participação cidadã, para o autor, diferente da participação política, não supera os interesses particulares,

A participação cidadã manifesta-se de modo amplo e variado. Na verdade traduz dois elementos distintos (e às vezes contraditório) da dinâmica política. Por um lado, expressa a intenção de determinados atores de interferir (“tomar parte”) no processo político-social, de modo a fazer valer seus valores e interesses particulares. Por outro, expressa seu elemento cidadania [...] (NOGUEIRA, 2005, p. 142).

Esse elemento cidadania corresponde ao que o autor se referiu sobre o cidadão, isto é: universalidade, generalidade, etc.. Podemos, assim, observar que a participação

cidadã comporta a participação política. Entretanto, ela comporta, também, outro tipo de participação. Nas palavras de Nogueira (2005),

Sugiro, por isso, que no bojo mesmo dessa modalidade “cidadã” de participação, está se constituindo outro tipo de participação que se orienta por uma idéia de política como “troca” entre governante e governados [...] Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e de ações de participação gerencial (NOGUEIRA, 2005, p. 141).

Embora o autor acredite no poder democratizante da participação gerencial, por trazer a sociedade civil para o processo decisório, conseqüentemente sua deselitização (NOGUEIRA, 2005, p. 143), nos faz um alerta:

Mas não há como ignorar que esses mesmos espaços podem ser aproveitados para que se “administre” a participação, impedindo-a, por exemplo, de se radicalizar ou de produzir efeitos incômodos. As pessoas podem participar sem se intrometer significativamente no estabelecimento de escolhas essenciais. Podem permanecer subalternas a deliberações técnicas ou a cálculos políticos engendrados nos bastidores, em nome da necessidade que se teria de obter suportes técnico-científicos para decidir ou concentrar certas decisões eminentemente políticas (NOGUEIRA, 2005, p. 143).

Para Nogueira, o avanço democrático baseado em maiores exigências de democracia direta, por sua vez, sustentada pela pluralidade de interesses e disputas que se aproximam da cena pública, não garante a participação política (NOGUEIRA, 2005). Segundo o autor:

[...] as novas objetivações do capitalismo e da sociedade moderna induzem a que a participação se descole da política e perca o conteúdo ético-político, em benefício de um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento a demandas específicas. Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como um recurso vital para a recriação do social, a fundação de novos Estados ou a instituição de formas mais democráticas [...] e passe a ser pensada como um meio para inversão de prioridades governamentais e transferência de custos gerenciais (NOGUEIRA, 2005, p. 140).

Diferente da participação política, a participação gerencial, está relacionada aos interesses particulares em busca de solução para demandas específicas, que traz consigo a idéia de eficiência, metas, qualidades de serviços prestados ao cidadão-cliente. Enquanto a participação política se relaciona com o Estado, a participação gerencial se relaciona com a gestão, com a administração pública. Enfim, na modalidade de participação gerencial:

A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para

compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar (NOGUEIRA, 2005, p. 140).

Para reforçar a construção de Nogueira sobre participação gerencial, Flexor e Leite (2011) colocam que:

Um comentário adicional deve ser dedicado à construção de arenas específicas para o exercício de determinados programas ou políticas. À rigor a própria criação dessas arenas deve ser entendida como resultado de uma dada política [...]. A experiência brasileira a partir da segunda metade dos anos 1980 tem sido rica na criação e operacionalização de diversas arenas atreladas a distintos programas. Estas arenas podem ser consultivas ou, ainda, deliberativas, e assumirem diferentes formatos: conselhos (municipais, regionais, estaduais, nacionais), comissões, grupos de discussão ou grupos executivos, câmaras (setoriais, técnicas, etc.). Um elemento importante na análise das arenas é a sua capacidade de congregar os atores diretamente envolvidos num determinado tema, mesclando representantes de organizações governamentais e da sociedade civil. Uma rápida visita ao quadro atual permitirá, por exemplo, identificar algumas arenas relacionadas à políticas específicas: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e/ou Sustentável (CMDR) e o Conselho Estadual (CEDRS), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, etc. (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 18)

A participação gerencial parece estar nessa lógica: participação em temas específicos (setoriais) que, por sua vez, acontecem em arenas específicas, ou seja, em arenas de decisão de políticas públicas setoriais e que irão estabelecer uma relação entre sociedade civil e administração pública. A tabela apresentada por Flexor e Leite, abordando a diferenciação das esferas de atuação das políticas, é fundamental para entendermos mais claramente o que consideramos participação gerencial, vejamos:

POLÍTICAS		
Macro	Regionais	Setoriais
Comerciais	Desenvolvimento	Agrícolas
Financeiras	Pólos Regionais	Agrárias
Fiscais	Sociais	Diferenciadas
Cambiais	Incentivos	Ambientais

Fonte: Flexor e Leite, 2006, p. 18 ou 2011 -adaptado de Delgado (2001)

Esta participação gerencial, esta participação da sociedade civil na gestão desenvolve-se na esfera setorial e não nas esferas macro e regional. E exatamente nestas últimas, consideramos estar a participação política. Por fim, Klaus Frey (2000) traz uma

contribuição derradeira ao afirmar que a política monetária, a política de defesa nacional (macro), estão no campo da política, onde “[...] o número dos envolvidos tende a ser pequeno e as barreiras de acesso tendem a ser altas.” (FREY, 2000, p. 221).

Podemos dizer então que contrariamente, na gestão de políticas de saúde, de educação ou de meio ambiente, afetas a esfera administrativa e, portanto, à gestão, o número de envolvido aumenta consideravelmente e as barreiras (institucionais) tendem a ser minimizadas, ocorrendo até mesmo, um incentivo a sua realização.

Outro aspecto relevante sobre esta diferenciação das esferas de atuação das políticas pode relacionar-se com o rearranjo do pacto federativo, para o que Tomio chamou atenção:

O principal marco institucional dessa transformação política foi a promulgação da Constituição de 1988. A partir dela construiu-se todo um arcabouço jurídico que consolidou o novo arranjo democrático. A radicalidade destas transformações gerou um novo ordenamento federativo, isto é, os constituintes não só estabeleceram as bases do Estado democrático, como também instituíram um novo "pacto federativo". (TOMIO, 2005, p. 61)

O que este novo pacto gerou em termos de participação? Acreditamos que o pacto federativo gerou um novo arranjo democrático, no tocante à participação da sociedade civil, estabelecendo relação entre participação e administração pública, que aqui denominamos de participação gerencial. Mas em que sentido? A descentralização no contexto democrático promoveu a participação nas políticas sociais, na gestão, a descentralização transformou o município em uma máquina orçamentária de produção de política pública. Neste ponto, é necessário diferenciar governo de administração pública, focando nas suas distintas funções,

O Governo é responsável por orientar as metas, cabendo a Administração Pública a sua execução. O governo é exercido pelos políticos eleitos que atuam em consonância com suas metas. A Administração, por sua vez, é o corpo técnico e legal responsável pelo cumprimento desses atos de soberania (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 126).

É focando nas funções do governo e nas funções da administração pública que podemos questionar em qual das funções a participação nos assuntos políticos tem avançado no Brasil e, em especial, no caso da participação da sociedade civil curitibana no orçamento público.

Diante a diferenciação aqui apresentada, propomos a seguinte definição de administração pública para esta pesquisa:

[...] pode-se argumentar que a Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo [...] (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 62)

A partir da construção teórica aqui empreendida, identificamos que existe, para efeitos analíticos, a separação entre política e administração pública⁵ (BRESSER-PEREIRA, 1996; NOGUEIRA, 2005, MATIAS-PEREIRA, 2010). A partir dessa separação, propomos, para os propósitos deste trabalho, que a participação da sociedade civil nos assuntos políticos de caráter universal, que considere valores políticos universais, de cunho ético-político seja entendida como *Participação Política*. Por sua vez, propomos que a participação da sociedade civil nos assuntos políticos de caráter particularista em defesa de interesses, desprovido de seu caráter universal e de valores políticos seja entendida enquanto *Participação Gerencial*.

Justificamos a nossa proposta no seguinte entendimento: enquanto na primeira a política é um adjetivo, um valor, um qualificativo (BOBBIO, 2000) na segunda, é um espaço de negociação entre governo e sociedade civil (NOGUEIRA, 2005) em torno de determinadas políticas públicas. Assim limitamos o espectro do que entendemos por participação política, como era nossa intenção inicial. E a partir disto, podemos dizer que nem toda participação nas instituições políticas corresponde a uma participação política. Nesta direção, Nogueira afirma que:

[...] a ampliação dos direitos, a fragmentação e diversificação dos interesses, a constituição de sociedades sempre mais poliárquicas e plurais, a crise do Estado e os problemas da representação levam, inevitavelmente, a que a participação e a demanda por participação se ampliem. Não, porém, necessariamente, em favor da modalidade *política* de participação (NOGUEIRA, 2005, p. 140).

Mas seja uma participação política ou uma participação gerencial, se desenvolvem dentro de instituições políticas e exemplificam o que chamamos de instituições políticas participativas, sendo que neste trabalho especificamente tratamos do orçamento público municipal de Curitiba.

⁵ Essa afirmação é apenas para efeito de análise. Não existe aqui nenhuma ingenuidade nossa, muito menos de Bresser-Pereira e de Nogueira, em acreditar que temos uma administração pública gerencial pura. O histórico do desenvolvimento da administração pública no Brasil mostra que convivem os três tipos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Colocamos essa separação enquanto tipos ideais, à moda de Weber.

1.1.2 – Desenho Institucional, Dinâmica da Participação, Processo de Institucionalização das Prioridades da Sociedade Civil e o Grau de Risco Político

Para o nosso trabalho, é fundamental compreendermos o que é Desenho Institucional e o que entendemos por Dinâmica da Participação. Cláudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro, assim definem Desenho Institucional:

Esta variável tornou-se central nas discussões sobre instituições participativas [...] particularmente [...] na sua importância para efetividade, a equidade e extensão da participação no interior das mesmas, uma vez que ela oferece os parâmetros – regras e procedimentos – para atuação. Dado que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de conseqüências para os resultados da participação (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 62).

A importância do desenho institucional está na sua capacidade de impactar na dinâmica da participação da sociedade civil nos diversos espaços participativos. Entender a dinâmica da participação significa entender o processo de participação da sociedade civil no interior das instituições participativas. Analisar o desenho institucional e a dinâmica da participação nos permite identificar a natureza da participação: se é deliberativa ou consultiva. Assim, como se pode ver, o desenho institucional para nós, não se encerra em seu aspecto meramente formal, nem se limita a figurar nesta pesquisa como a descrição de fases e momentos da participação.

Compreender o que é desenho institucional e a dinâmica da participação é importante para entendermos o que para pesquisa seria o *processo de institucionalização das prioridades da sociedade civil*. Este processo somente pode ser identificado quando conhecemos o desenho institucional e a dinâmica da participação da sociedade civil e do orçamento como um todo.

Dito isso, entende-se como processo de institucionalização das prioridades da sociedade civil a trajetória institucional que permite transformar os desejos, as prioridades da sociedade civil em políticas públicas. Entretanto, pelos limites da presente pesquisa, entendemos esse processo como a trajetória institucional que permite que as prioridades da sociedade civil figurem nos Projetos de Leis Orçamentárias de Curitiba. É importante, também, para a presente pesquisa conhecer os graus de riscos políticos elaborado por Wampler (2008). Segundo o autor,

Um amplo estudo de campo [...] sobre essa instituição participativa demonstra que dois indicadores básicos são excelentes instrumentos para

monitorar o impacto do programa. O primeiro é a percentagem de gastos com novos investimentos de capital que o governo permite que os delegados do OP negociem. Isso revela o grau de risco político que os prefeitos estão dispostos a assumir ao considerar delegar autoridade (WAMPLER, 2008, p. 86).

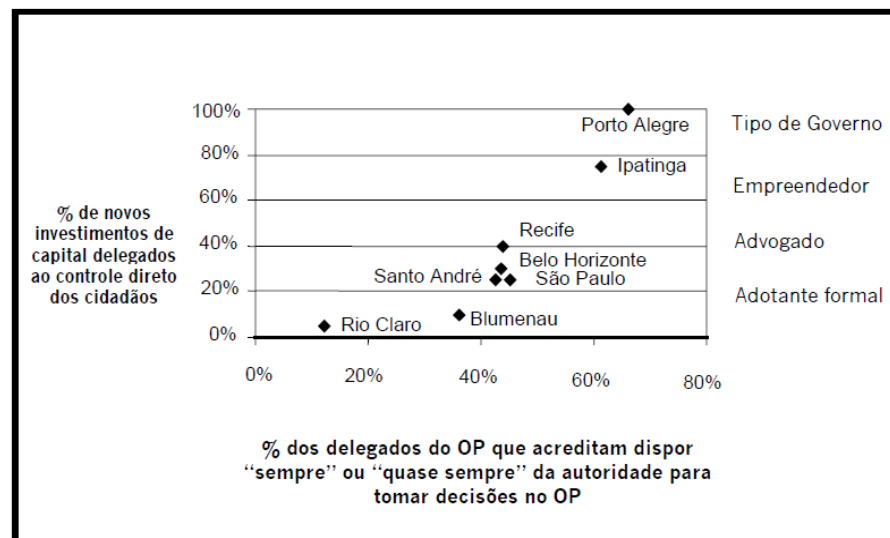
A partir do grau de risco político, Wampler elabora uma classificação: *empreendedores, defensores e adotantes formais* de políticas públicas. O empreendedor de políticas públicas é o que mais assume grau de risco político, pois está disposto a investir recursos (reputação, dinheiro, tempo, energia) no processo (WAMPLER, 2008, p. 85). O autor ainda destaca dois outros tipos de lideranças, como os defensores de políticas públicas, que:

[...] são aqueles funcionários do governo que implementam uma política com base em seu sucesso prospectivo, mas que oferecem somente um apoio *parcial* a seus componentes centrais. Defensores podem introduzir uma política em um ambiente político hostil ou indiferente, um traço que compartilham com os empreendedores, sendo, porém, ao contrário destes, pouco propensos a colocar em jogo suas carreiras políticas ou seu prestígio em favor do sucesso de uma política específica. Podem oferecer algum apoio político ao novo programa de gestão, mas seu nível de compromisso é consideravelmente mais baixo do que aquele demonstrado pelos empreendedores. É provável que os resultados gerados em termos de políticas públicas sejam substancialmente mais tímidos do que o que se poderia esperar a partir da consideração do quadro inicial de casos de boas práticas (WAMPLER, 2008, p. 85).

A outra liderança, segundo Wampler, são os chamados adotantes formais:

Adotantes formais são aqueles funcionários do governo que implementam uma política com base em seu sucesso prospectivo, mas que oferecem somente um apoio *mínimo* a seus componentes centrais. São convencidos por seus aliados políticos (freqüentemente por membros de seu próprio partido político) de que a adoção de uma política seria benéfica para sua administração, tanto em termos de gestão quanto em termos eleitorais. Eles também obtêm informações das redes de políticas públicas e podem optar por adotar uma política com base nelas. No entanto, são pouco propensos a dedicar o tempo, a energia ou os recursos necessários para fazer com que a política seja bem-sucedida. Esta é adicionada a uma agenda política e de gestão já existente, o que significa que os funcionários do governo possivelmente não mobilizarão seus melhores recursos humanos para a condução do programa ou deixarão de prover os fundos necessários para tanto (WAMPLER, 2008, p. 85).

O que Wampler (2008) destaca é uma forma de mensurar o grau de risco político estabelecendo uma correlação entre porcentagem de recursos disponível para que a sociedade civil possa deliberar no Orçamento público, conforme quadro abaixo.



Fonte: WAMPLER, 2008, p. 85

Embora o quadro acima analise também a percepção dos delegados, para nossa pesquisa podemos de forma objetiva analisar somente qual a porcentagem dos investimentos é destinada para deliberação da sociedade civil.

Nos orientando pelo quadro acima, entendemos que para classificar como empreendedor de políticas públicas é necessário que o nível de investimento destinado à deliberação da sociedade civil esteja acima de 60%. Por sua vez, para classificar como defensor/advogado de políticas públicas, o nível de investimento deliberado pela sociedade civil deve estar entre 20% e 60%. Abaixo de 20% classifica-se como adotante formal.

Esses graus de risco político que servirão para análise da participação no orçamento, já nos informam que é relevante a capacidade financeira do município para participação da sociedade civil. Entretanto, ter recursos não é suficiente, também será importante que os participantes da sociedade acreditem na sua eficácia política.

Para melhor compreensão do que seja eficácia política, buscamos Carole Pateman (1992). Para autora, a eficácia política depende da sensação de que a participação política impacta, ou pode impactar o processo político (PATEMAN, 1992, p. 66). Nas palavras da autora,

[...] uma das correlações positivas mais importantes que emergiram das investigações empíricas sobre comportamentos e atitudes políticas é a que se estabeleceu entre a participação e o que se conhece como o sentido de eficácia política ou o sentido de competência política (PATEMAN, 1992, p. 66).

Acreditamos que os autores e suas teorias e definições apresentadas aqui sejam fundamentais para compreendermos a proposta da nossa pesquisa: inicialmente, a de lançar um olhar para a participação da sociedade civil na formulação do Orçamento público de Curitiba, objeto da nossa pesquisa.

1.2- Problema e Hipótese de Pesquisa

Temos como Objeto da nossa Pesquisa o Orçamento público de Curitiba, em especial durante os momentos de elaboração dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA. Ainda na delimitação do Objeto, pesquisamos o período posterior a 2005, quando Beto Richa chegou ao Poder Executivo curitibano.

Definido o Objeto de pesquisa, questionamos: *Como se dá a participação popular e como são construídas as prioridades da sociedade civil no orçamento de Curitiba?* Complementado esta pergunta outro questionamento é necessário: *O desenho institucional e a dinâmica do Orçamento público de Curitiba (que dele deriva) apresentam condições para a institucionalização das prioridades advindas da sociedade civil?*

A nossa *Hipótese Geral* de pesquisa é que a administração pública de Curitiba, responsivamente, institucionaliza as demandas da sociedade civil, mas não necessariamente suas prioridades. A diferença entre demanda e prioridade é que a primeira são as diversas necessidades da sociedade civil: saúde, educação, vias, pavimentação, saneamento, transporte, dentre outras necessidades.

Por sua vez, prioridade consiste na hierarquia das demandas, ou seja, pela ordem de preferências das demandas, as demandas prioritárias. Assim, existe diferença entre institucionalizar demandas da sociedade e institucionalizar prioridades da sociedade civil. Entendemos que esse processo de institucionalização apresenta uma característica fundamentalmente gerencialista: não existe uma participação propriamente política durante a definição da LOA e da LDO em Curitiba, mas sim, uma participação gerencial. O que traduz nossa *Primeira Hipótese Específica*.

Nossa *Segunda Hipótese Específica* nos permite afirmar, *a priori*, que o processo de institucionalização das prioridades da sociedade civil se dá com baixo grau de risco político para o prefeito. Argumentamos que em Curitiba o orçamento público tem à sua frente um adotante formal de política pública, onde o prefeito não quer correr grande risco político. E onde é baixo o nível de investimento deliberado pela sociedade civil.

Este ano de 2011, é o décimo ano consecutivo de participação da sociedade civil no processo de elaboração orçamentária de Curitiba. O que sugere êxito⁶ nesse processo. A nossa *Terceira Hipótese Específica* sustenta-se na afirmação de que a capacidade técnica e financeira da administração pública de Curitiba é uma variável contextual explicativa desse êxito.

Nossa afirmação se sustenta, enquanto hipótese viável, baseada na literatura especializada que verificou empiricamente que a capacidade técnica e financeira da administração pública é uma variável contextual explicativa do êxito das instituições participativas orçamentárias. Acreditamos, enquanto hipótese, que isso se aplica, também, ao caso curitibano".

Assim, a capacidade técnica e financeira da administração pública de Curitiba é condição necessária para que a prefeitura de Curitiba tenha responsividade. “Este conceito, já utilizado na ciência política, diz respeito a quanto as ações governamentais atendem às expectativas e demandas da população” (VAITSMAN, ANDRADE, 2005, p. 606). Essa responsividade, por sua vez, desperta nos participantes a *sensação de eficácia política* (PATEMAN, 1992, p. 66) com baixo grau de risco político para o prefeito. Como nossa análise não comporta pesquisa sobre o sentido de eficácia política nos participantes, que é de cunho psicológico, acrescentamos a palavra *sensação*⁷.

A nossa *Quarta Hipótese* não se sustentará com entrevistas, pois apenas poderia concluir se existe ou não este sentido de eficácia política. Entretanto, a proposta dessa Hipótese é verificar o ambiente (externo ao indivíduo) que tem condições de provocar essa sensação de eficácia política. Esse ambiente externo são as instituições.

⁶ O significado de êxito aqui empregado refere-se à continuidade do programa considerando que existe um mínimo de participação da sociedade civil. Assim, o significado de êxito não significa que há um processo de institucionalização das prioridades da sociedade civil, ou seja, que as prioridades são atendidas.

⁷ Esta palavra reflete mais fielmente o que queremos expressar: quando um sentido é estimulado por um agente externo, mesmo que essa sensação não respaldo na realidade empírica.

Essa importância do ambiente externo também foi percebida por Pateman. A autora diz que as pesquisas experimentais de Lewin indicaram que os traços de personalidades eram variáveis dependentes que sofriam alterações dos ambientes organizacionais (variável explicativa) (PATEMAN, 1992, p. 88).

Queremos apenas demonstrar que, e somente que, a *conexão* entre a participação da sociedade civil no orçamento público e a responsividade da administração de Curitiba, que leva à sensação de eficácia política, é possível devido à capacidade administrativa e financeira da administração pública de Curitiba que, por sua vez, criou esse ambiente externo propício para essa sensação de eficácia política nos participantes.

Refletindo sobre a conexão entre participação da sociedade civil e administração pública, a nossa *última Hipótese Específica* consiste em afirmar que em Curitiba não existe gestão participativa, mas sim *gestão da participação*. Em outras palavras, é uma forma de administrar a participação, como já havia destacado Nogueira (2005), ao dizer que nestes espaços poderá existir a oportunidade “[...] para que se administre a participação impedindo-a, por exemplo, de se radicalizar ou de produzir efeitos incômodos.” (NOGUEIRA 2005, p. 143)

Quando Nogueira (2005) diz que a participação pode ser administrada, surge-nos uma suspeita. Acreditamos que a administração pública de Curitiba adotou em seu orçamento público as mesmas formas de participação que Pateman (1992) destaca ser a participação existente numa democracia industrial (PATEMAN, 1992, p. 91).

O que definimos como gestão da participação depende de dois elementos apontados por Pateman sobre democracia industrial. O primeiro elemento é traduzido pela idéia de que a tomada de decisão é uma prerrogativa da administração, são decisões técnicas:

A grande questão que concerne à participação na indústria é que ela envolve uma modificação, em maior ou menor medida, da estrutura de autoridade ortodoxa, a saber, aquela na qual a tomada de decisões é “prerrogativa” da administração (PATEMAN, 1992, p. 95).

Pateman destaca, também, que os autores que refletem sobre a participação nas empresas, não detalham sobre as diversas situações participativas no ambiente empresarial (PATEMAN, 1992, p. 95). Qualquer forma de contribuição dos empregados na tomada de decisão é entendida como participação (PATEMAN, 1992, p. 94).

O segundo elemento nos permite compreender o motivo do não aprofundamento dos autores que refletem sobre participação na empresa. Segundo a autora,

[...] trata-se apenas de uma técnica a mais entre outras, que pode auxiliar no alcance do objetivo geral da empresa – a eficiência da organização. [...] o que importa é que esses autores utilizam o termo “participação” não apenas para se referir a um método de tomada de decisão, mas também para abranger técnicas utilizadas para persuasão (PATEMAN, 1992, p. 95).

Acreditamos que a administração pública de Curitiba entende a participação da sociedade civil não como um processo político, mas dentro do ideário gerencialista, entende esta participação como uma técnica que auxilia na busca pela eficiência da gestão pública.

O conjunto de nossas hipóteses, enquanto resposta provisória ao nosso problema de pesquisa nos permite afirmar que as prioridades são construídas pela prefeitura de Curitiba, a partir desta conexão entre sociedade civil e administração pública para elaboração do orçamento público. Esta conexão para construção das prioridades se dá mediada por uma gestão da participação.

O desenho institucional e a dinâmica da participação da sociedade civil no orçamento, forja nos participantes a sensação de eficácia política, e que resulta em um baixo grau de risco político para o prefeito.

1.3- Questões Metodológicas

Explicitados o problema e as hipóteses de pesquisa, é necessário abordar a metodologia e os procedimentos metodológicos que sustentarão a explicação do problema e a verificação das hipóteses de pesquisa, questões que serão abordadas nesta seção.

1.3.1- O neoinstitucionalismo como metodologia

Dentro da análise científica a escolha metodológica apropriada para explicar e compreender o problema de pesquisa é fundamental. Segundo Rocha,

Uma característica de qualquer ciência [...] é a disputa entre as várias perspectivas de explicação dos seus problemas específicos. Tanto ao longo do tempo quanto num mesmo período, há maior ou menor dissenso sobre a abordagem teórica mais apropriada para se adotar. Sendo assim, um requisito para qualquer analista é se situar entre a variedade de propostas disponíveis (ROCHA, 2005, p. 1).

Precisamos então, situar dentre estas propostas disponíveis, o neoinstitucionalismo enquanto opção metodológica da nossa pesquisa. A proposta que trazemos objetiva analisar a dinâmica da participação da sociedade civil dentro de uma instituição política, no período da formulação da proposta das leis orçamentárias pelo executivo municipal, bem como, o processo de institucionalização das preferências da sociedade, o que sugere uma análise de viés institucionalista. Como afirmam James G. March e Johan P. Olsen, estas instituições sociais, sejam elas políticas, sociais ou econômicas agigantam-se e adquirem maior complexidade e relevância para a vida em coletividade. Assim, a maioria dos atores principais dentro destes sistemas (econômicos, políticos e sociais) modernos, “[...] são organizações formais e as instituições da lei e da burocracia ocupam um papel dominante na vida contemporânea (MARCH, OLSEN, 2008, p. 121)

Assim, metodologicamente, em especial quando se relaciona participação e administração pública, faz sentido uma análise de viés institucionalista. E a eleição por este tipo de aproximação dependerá dos objetivos do pesquisador.⁸ A pesquisa que propomos busca compreender, num primeiro momento, a participação da sociedade civil de Curitiba no Orçamento público municipal (variável dependente). Num segundo momento busca compreender o processo de institucionalização das preferências da sociedade e do executivo nas Leis Orçamentárias (LOA e LDO), através da relação entre a dinâmica desta participação e desta institucionalização com o desenho institucional (variável independente).

Neoinstitucionalistas irão identificar as instituições “[...] enquanto variáveis independentes com capacidade explicativa sobre os resultados políticos concretos e determinação sobre alguns traços do comportamento sócio-político dos indivíduos e dos grupos.” (TOMIO, 2003, p.3) Dentro do espectro analítico da Ciência Política algumas propostas se apresentam, o neoinstitucionalismo é uma dentre elas. Então, em que

⁸ “Na investigação de processos decisórios, sobretudo aqueles que envolvem atores políticos qualificados (autoridades, eleitas ou não) em situação de interação estratégica extremamente demarcada por regras formais (leis, estatutos, etc.), aproximações que partam das “estruturas sócioeconômicas” ou das manifestações dos grupos de interesses ligados a essas podem, eventualmente, ter um potencial explicativo muito limitado. Nestes casos, as abordagens centradas nos mecanismos institucionais enquanto variável independente do processo de interação presente nas decisões políticas [...] pode ser mais adequada, tanto por motivos empíricos quanto pelas bases teórico-metodológicas.” (TOMIO, 2003, p. 2)

medida lançamos mão do neoinstitucionalismo como instrumento metodológico que orienta a pesquisa que estamos propondo?

Enquanto metodologia aplicada à ciência política, o neoinstitucionalismo parte de explicações que mobilizam variáveis institucionais, o que significa colocar, do ponto de vista analítico, as instituições como variável independente ou explicativa. Assim, instituições contam, ou seja, as instituições teriam peso na explicação dos resultados políticos, da vida social e do funcionamento da política.

E o que isto quer dizer? Que é preciso prestar atenção e compreender esta relação que se estabelece entre comportamento dos agentes e as instituições, para colocar em questão um fato: de que as ações políticas, o comportamento dos agentes, sofrem influência destas instituições políticas. Como consequência deste raciocínio, o Estado não é mais entendido como uma arena cuja função principal seria a de processar as demandas sociais, mas passa a ser entendido como uma instituição, como uma organização em si mesmo.

Assim, de cenário passa a ser personagem e de espaço onde se desenrola a trama, o Estado e as instituições passam a ser pensados como atores (e até protagonistas) com poder de interferir no desfecho da história. Isto porque,

[...] o estado [...] não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. [...] O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação [...] (ROCHA, 2005, p. 14)

Os resultados políticos não serão plenamente compreendidos se não introduzirmos a importância das regras propriamente políticas, mas não podemos absolutizá-las a ponto de nos preocuparmos estritamente com o comportamento produzido por estas regras no interior das instituições.

É preciso levar em consideração a determinação de elementos de natureza social e histórica na construção destas instituições de onde brotam estas “regras propriamente políticas”, para chegarmos ao que na política é fundamental: o processo de formação das preferências.

Então olhar para o Estado enquanto ator significa analisá-lo na sua relação com os demais grupos sociais. O neoinstitucionalismo, como se vê, também incorporará a sociedade em sua análise. Assim, essa relação entre sociedade civil e Estado,

[...] relaciona instituições políticas e identidades sociais. Constatamos que estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. Propõe, pois, explorar como os fatores políticos e sociais se combinam para afetar as identidades sociais e capacidades dos grupos envolvidos no jogo político. [...] aponta que as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida em que possibilitam, ou vetam o acesso dos grupos às decisões públicas. Essa capacidade de se atingir metas políticas não depende, portanto, apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros (ROCHA, 2005, p. 17).

E se o ponto de partida é pensar Estado como uma organização dotada de interesses e objetivos próprios, isto nos leva à outra questão imprescindível para o neoinstitucionalismo: a autonomia do Estado.

O Estado e seus agentes postulam interesses e objetivos que lhe são próprios, podemos então, pensar a administração pública brasileira, como sendo capaz de formular objetivos próprios, entendida não como porta voz de interesses sociais, mas porta voz de seus próprios interesses, interessada em aumentar o seu poder, a sua arrecadação, constituir as suas partes institucionais fundamentais e se fortalecer perante outros grupos e classes sociais.

Há uma capacidade dos agentes em implementar seus objetivos. E esta autonomia, não se dá somente em relação às classes dominantes, mas frente aos constrangimentos do próprio sistema social ou econômico. O que implica em admitir que o Estado tem demandas internas que lhe são próprias e que pretende impor aos grupos ou classes. Em resumo: dizer que o Estado é um ator em si significa dizer que o Estado tem poder em relação ou sobre um determinado grupo e não que este Estado reflete ou deriva do poder de grupos ou classes dominantes.

Outra questão relevante: quando lançamos mão de denominações como Instituições em substituição a de Estado, é porque estamos olhando para o Estado não mais como um ente monolítico, mas como uma organização composta por diversos centros de decisão. É preciso pensar o Estado nas suas mais diversas agências e órgãos internos e não como uma espécie de um todo homogêneo, que age de uma mesma maneira em todas as circunstâncias, controlado por uma burocracia.

A ênfase analítica recai sobre as instituições políticas, em substituição ao “Estado”. Este movimento de transformação na perspectiva analítica do neoinstitucionalismo significa que ele deixou de ser uma análise *state-centered* (análise centrada no Estado), para ser *polity centered analysis* (centrada na organização política).

E esta organização plural, autônoma, protagonista, dotada de interesses próprios, não busca somente a realização de seus interesses, mas tem poder para definir as preferências de outros atores. E é por isso que uma análise do Estado como instituição, nos obriga a fazer uma análise dos grupos sociais. Porque em uma explicação institucional, o Estado não é apenas um ator: é um ator capaz de transformar significativamente a cultura política de uma determinada sociedade.

Na medida em que nos propomos analisar o orçamento público de Curitiba estamos partindo da idéia de que o poder executivo curitibano busca a realização de seus interesses, tem demandas próprias: é um ator em si. E como ator se relaciona com grupos sociais no processo de construção do orçamento público.

A análise recai sobre a relação do executivo municipal com estes grupos sociais ou participantes. Neste sentido, o executivo municipal não funciona como uma arena onde se processam as demandas sociais, mas como ator, interfere no desfecho e no resultado desta política. O que poderá explicar não somente a ordem das preferências, mas a formação das preferências destes atores.

A esta altura também é importante deixar claro o que entendemos por instituição. Pensamos as instituições para além destas instituições formais de governo, para abarcar também, instituições menos formalizadas e hierarquizadas, a exemplo do que vemos nas diversas instituições participativas, como é o caso da participação popular nos orçamentos públicos.

Para que passe a existir; uma instituição precisará cumprir de maneira regular e eficazmente certa função⁹, que é a de socialização. Assim, uma instituição descreve em geral qualquer tipo de comportamento duradouro e regular cuja reiteração é garantida por um processo de socialização eficiente. E é neste sentido que o constrangimento institucional poderá explicar a ordem das preferências, mas também, a formação das preferências.

As instituições contam, por que reordenam preferências e porque socializam atores e formam-lhes a preferências e são ambientes fundamentais para a definição da hierarquia de poder entre os atores. Em resumo: as instituições são fundamentais para entender os resultados dos processos políticos. Como colocam Hall e Taylor, o

⁹ E isso não quer dizer que se lance mão de uma explicação funcionalista, ou seja, explicar a existência da instituição pela sua função. O que se está querendo dizer é que instituições cumprem funções, característica de toda e qualquer instituição.

neoinstitucionalismo histórico levou seus teóricos a olhar com mais cuidado o Estado, [...] que não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 198)

Para Hall e Taylor, os teóricos do neointitucionalismo histórico enfatizam “[...] as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições.” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 198) Assim, uma das propriedades do neoinstitucionalismo histórico “[...] consiste na importância que atribui ao poder, em particular às relações de poder assimétricas.” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 202). Estes teóricos também “[...] tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas.” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 198). Neste sentido, procuram: “[...] combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos. (HALL, TAYLOR, 2003, p. 202).

O neointitucionalismo histórico, busca compreender o “[...] papel dos mecanismos burocráticos, da inércia das instituições e de seus efeitos sobre a evolução das políticas públicas.” (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 04). Colocando em destaque a “[...] importância da construção da agenda na formação das preferências.” (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 04). Os teóricos do neoinstitucionalismo não “[...] fazem pouco caso da trajetória individual e social dos agentes envolvidos nos jogos políticos [...] mas procuram valorizar [...] suas crenças, valores e expectativas.” (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 06). Ao não focarem exclusivamente no mercado político, não apresentam dificuldade em “[...] incluir novas redes de atores da sociedade civil que crescentemente participam da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.” (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 6).

Assim, embora seja relevante olhar para o papel das regras (formais ou informais) na estruturação dos padrões de interação dos mercados políticos, o papel dos mecanismos burocráticos e das instituições nas políticas públicas e na formação das preferências, bem como os valores e crenças dos envolvidos, são aspectos fundamentais para a compreensão dos resultados políticos.

O foco exclusivo no mercado político dificulta a compreensão e a inclusão destes novos atores da sociedade que tem participado nas políticas públicas em seus

vários momentos. Então, em um primeiro momento, são as instituições e não os indivíduos que devem ser compreendidos; é preciso observar os limites institucionais onde estes agentes se movimentam e agem, pois estes limites definem e formam a preferência destes agentes e acabam por distribuir desigualmente o poder entre eles, resultando em uma hierarquia de poder.

Em síntese, o neoinstitucionalismo histórico: 1) admite que a questão central da vida política seja o conflito que se estabelece entre grupos em vista da apropriação de recursos escassos, “[...] de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros.” (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 7); 2) enfatiza a atribuição de poder de maneira assimétrica: as instituições repartem de modo desigual o poder entre os grupos sociais. Assim, abandona a análise exclusiva do funcionamento do mercado político e “[...] destaca o modo pelo qual as instituições atribuem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão.” (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 7) e 3) preocupa-se com “[...] a dimensão temporal e histórica da formulação e implementação das políticas públicas [...]” (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 7) pois “[...] as instituições constituem parâmetros históricos essenciais, estruturando uma trajetória que afeta o conjunto de opções de políticas públicas possíveis.” (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 8), 4) enfatiza o papel dos mecanismos burocráticos e das instituições nas políticas públicas e na formação das preferências e 5) valoriza as idéias, valores e crenças.¹⁰

1.3.2- Os procedimentos metodológicos

Com relação aos procedimentos metodológicos, utilizaremos a análise de conteúdo, a observação participante e entrevistas em profundidade. Para a análise dos documentos oficiais e das reportagens sobre o orçamento, utilizaremos a análise de conteúdo, método que se propõe: “[...] dizer não “à leitura simples do real”, sempre sedutora,

¹⁰ Acreditamos que estes aspectos estão presentes em nossa pesquisa (alguns mais acentuadamente), na medida em que procura evidenciar esta atribuição de poder de maneira assimétrica entre os atores envolvidos na construção do orçamento público de Curitiba (administração pública e participantes da sociedade civil) destacando assim, a maneira pela qual o desenho institucional do orçamento curitibano acaba atribuindo desproporcionalmente o acesso destes agentes ao processo de decisão. São aspectos que permeiam a presente pesquisa e justificam o neoinstitucionalismo, principalmente o histórico, como opção metodológica. Também destaca a dimensão temporal e o contexto histórico da formulação desta política pública de participação no orçamento: as reformas administrativas e a implementação do gerencialismo. Além disto, discute o papel dos mecanismos burocráticos e das instituições nas políticas públicas e na formação das preferências destes participantes quando busca compreender o processo de institucionalização das preferências dos envolvidos.

forjar conceitos operatórios, aceitar o caráter provisório das hipóteses, definir planos experimentais ou de investigação “(BARDIN, 1977, p. 28).

Bardin questiona se a leitura que o pesquisador faz do texto pode ser válida: como podemos afirmar que tal leitura é objetiva e que não corresponde a subjetividade do pesquisador? Mas, como diz a autora, “[...] se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta, aumentar a produtividade e a pertinência? (BARDIN, 1977, P. 29). Procedimentalmente pretendemos utilizar a análise de conteúdo para desenvolver a análise dos documentos oficiais e do site oficial da prefeitura de Curitiba, buscando uma primeira aproximação com o Objeto de pesquisa.¹¹

Mas a presente pesquisa não intenciona utilizar a análise de conteúdo para identificar problemas e levantar hipóteses. Assim, podemos “inventar”. É aqui que o analista faz inferência, sem esquecer a definição da análise de conteúdo como “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1977, p. 38). No sentido de desenvolver uma análise objetiva dos textos, utilizaremos uma técnica da análise de conteúdo: a análise das *condições de produção* do texto (BARDIN, 1977, p. 40). Para efetivar esta análise temos que elaborar o que Bardin chamou de *variáveis inferidas*, que visam:

[...] compreender o sentido da comunicação [...], mas também e principalmente desviar o olhar para uma outra significação, uma mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efectuada pelo analista, do conteúdo das comunicações não é, ou não é unicamente, uma leitura “à letra”, mas antes um realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. Não se trata de atravessar significantes para atingir significado [...], mas atingir através de significantes ou de significados (manipulados), outros significados de natureza psicológica, sociológica, política, histórica etc. (BARDIN, 1977, p. 41).

O objetivo é que a análise de conteúdo nos instrumentalize para analisarmos o discurso oficial em relação ao desenho institucional e a dinâmica da participação da

¹¹ E dentro dos limites desta pesquisa, podemos utilizar essa técnica de duas formas: “A análise “às cegas” – aplicando de maneira quase aleatória (pelo método de tentativas e erros) procedimentos de inventário e de classificação [...] – pode fazer surgir hipóteses que, servindo então de guia, conduzirão ao analista elaborar as técnicas mais adequadas à sua verificação. Enquanto que, por outro lado, os analistas já orientados à partida para uma problemática teórica, poderão, no decorrer da investigação, “inventar” novos instrumentos susceptíveis, por sua vez, de favorecer novas interpretações. Isto explica que, quando destes procedimentos de “leituras sistemáticas” [...] há muitas vezes uma passagem incessante do corpo teórico (hipóteses, resultados) [...]” (BARDIN, 1977, p. 30)

sociedade civil no orçamento de Curitiba. Não se trata aqui de tomar o discurso como verdade, mas fazer uma primeira aproximação com o Objeto de pesquisa e avançar nesse conhecimento.¹² Iremos transformar o discurso em dados quantitativos. A Análise de Conteúdo oferece à pesquisa a validade científica no mundo de significados socialmente construídos. É uma forma de nos aproximarmos da objetividade. Para melhor compreendermos o Objeto de pesquisa, mais especificamente o desenho institucional e a dinâmica da participação, participamos de audiências públicas e votações pela internet para LDO e LOA. Entendemos ser importante realizarmos uma pesquisa participante. Mas a pesquisa participante não é suficiente para identificarmos se no orçamento público de Curitiba existem condições para institucionalização das prioridades da sociedade civil. Para este intento, é necessário conhecer o desenho institucional e a dinâmica do orçamento público como um todo. Neste sentido, entrevistaremos alguns servidores públicos, selecionados a partir dos dois critérios: 1) que estejam em funções chaves no orçamento público como um todo e em contato com a participação da sociedade civil no orçamento e 2) que estejam envolvidos no processo no mínimo desde 2005. Entrevistamos também participantes da sociedade civil com base em dois critérios: 1) que estejam inseridos no processo pelo menos desde 2005 e 2) que sejam membros representativos de entidades da sociedade civil. São estes os procedimentos que utilizaremos para o desenvolvimento de nossa pesquisa.

¹² Neste caso, lançando mão de um dado conjunto de técnicas de análise das comunicações que baseia-se em procedimentos (sistemáticos e objetivos), “[...] de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens’ (BARDIN, 1977, p. 42).

2- PARTICIPAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O primeiro objetivo deste capítulo é desvendar a relação entre administração pública e participação no Brasil. A intenção é resgatar traços da formação brasileira que auxiliem a compreensão da participação popular, da origem e do desenvolvimento da administração pública gerencialista no Brasil. Para que possamos revelar então, o lugar e a natureza da participação na estrutura da administração gerencial.

O segundo objetivo deste capítulo é saber que instituições participativas nascem neste contexto e quais os principais debates teóricos que se formam ao redor da questão. Estes debates nos colocarão diante das variáveis utilizadas para a explicação do sucesso e do fracasso destes programas e das características inerentes a cada uma destas instituições. O objetivo final é direcionar a discussão para as experiências de participação no orçamento público, que nos permitirá chegar aos arranjos institucionais mais recentes, distintos das experiências que desabrocharam no final da década de 80.

2.1- A origem da Administração Pública Gerencialista no Brasil.

Refletir sobre a origem da administração pública no Brasil requer um resgate dos momentos em que se empreenderam no país, algumas reformas. A primeira destas reformas na administração pública brasileira ocorreu durante o período Vargas, em 1936, com o advento do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (BRESSER-PEREIRA, 1996; TORRES, 2004). Entretanto, destaca Bresser-Pereira, que o DASP, ao implantar a administração pública burocrática, não representa somente a primeira reforma da administração pública no Brasil, representa “[...] a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Em 1938, vemos a primeira iniciativa de implantação no Brasil de elementos caracterizadores da administração pública gerencial, porém, voltados à administração pública indireta, isto é, “[...] deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da ‘administração direta’ ou central” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6). A primeira tentativa mais concreta de se implementar o gerencialismo, foi em 1967, durante o regime militar, com o Decreto-Lei 200/67 (BRESSER-PEREIRA, 1996; TORRES, 2004). Para Torres:

[...] o padrão da reforma de 1936 se repetiu em 1967 em três pontos cruciais: o papel crescente atribuído ao Estado quanto ao desenvolvimento econômico; a natureza autoritária do regime político, que facilita a implantação da reforma; o aprofundamento da divisão da administração pública em dois segmentos distintos e desiguais (TORRES, 2004, p. 152).

Esses dois segmentos são: a administração direta e indireta. Os elementos gerencialistas são aplicados, naquele período, apenas à segunda. A modernização prevista nos 215 artigos do Decreto-Lei 200/67 buscava lançar mão dos instrumentos gerenciais utilizados na iniciativa privada (TORRES, 2004, p. 153).

O regime militar se pautou pela intensificação da intervenção do Estado na economia, quando criou diversas estatais, aprofundando o Estado prestador de serviços. Para tal, seria necessário lançar mão de uma administração pública ágil e eficiente, o que os militares não encontravam na administração pública direta (TORRES, 2004, p. 154). No sentido de solucionar esse problema, por meio de um processo de descentralização administrativa, criaram-se várias instituições dentro da administração indireta, que estariam “[...] menos sujeitas às restrições e constrangimento da administração direta, principalmente quanto à contratação e gestão de pessoal e ao processo de compras públicas.” (TORRES, 2004, p. 154).

Um dos grandes problemas foi o tratamento diferenciado entre administração pública indireta e direta. Enquanto a primeira foi alvo de implementação de técnicas de gerenciais, a administração pública direta foi abandonada pelo Estado, imersa numa cultura privilegiada para o patrimonialismo, clientelismo e nepotismo. (TORRES, 2004, p. 157). A administração pública direta foi sucateada por baixos salários, pessoal não qualificado e, a administração pública indireta altamente remunerada e qualificada (TORRES, 2004, p. 157). Os militares promoveram o insulamento da alta cúpula da administração indireta, no sentido de blindá-la contra o patrimonialismo e o clientelismo político (TORRES, 2004, p. 158), resultando assim em níveis elevados de eficiência, produtividade e qualidade nos serviços prestados pela administração pública indireta (TORRES, 2004, p. 159).

Entretanto, esse insulamento não blindou a alta administração pública do governo central, chamada por Fernando Henrique Cardoso de *anéis burocráticos*, que consistiam na “[...] intimidade incestuosa que se estabeleceu entre a alta burocracia pública e os lobistas que defendiam seus interesses corporativos junto ao Estado” (TORRES, 2004, p. 159).

Essa intimidade era possível porque o insulamento foi político e social, o que concedeu um canal de acesso privilegiado a grupos mais organizados, em especial a classe empresarial, a burocratas que comandavam as principais instituições públicas, “[...] condizente com a herança patrimonialista que até hoje incrivelmente persistente” (TORRES, 2004, p. 159).

Ainda que dentro dos parâmetros gerencialistas do Decreto-Lei 200/67, a administração pública indireta sofreu os males do patrimonialismo brasileiro.¹³ E mesmo diante de um esforço legal para implantar o gerencialismo no Brasil, erros estratégicos (tratamento diferenciado entre administração pública direta e indireta) e a força cultural do patrimonialismo levaram ao fracasso o ideário gerencialista no Brasil naquele período.

Frente este fracasso, duas grandes medidas foram implementadas na administração pública brasileira. A primeira foi em 1979 com a criação do Ministério da Desburocratização, cuja contribuição foi a de conscientizar o Estado de que o contribuinte não era súdito do Estado, mas sim cidadão, trazendo à reboque a idéia deste como cliente merecedor de serviços prestados com qualidade (TORRES, 2004, p. 161).

Outra grande medida deu-se durante o governo Sarney, em 1986, quando houve a extinção do DASP e a criação da Secretaria de Administração Pública – SEDAP, ligada diretamente à Presidência da República (TORRES, 2004, p. 162). As medidas adotadas durante o governo Sarney no sentido de melhorar a administração pública, segundo Torres foram: 1) o fortalecimento institucional da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2) criação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil (precursor do atual Siape), 3) extinção de 45 órgãos e comissões especiais e a criação da carreira de gestor governamental, “[...] concebida como de fundamental importância para modernização da administração pública.” (TORRES, 2004, p. 162).

Tanto em 1979 quanto em 1986 poucas foram as medidas adotadas para que se transformasse de fato a administração pública no Brasil. Entretanto, a Constituição de

¹³ Como diz Torres: “Lembremos também que o insulamento burocrático pretendido não foi completamente conseguido, uma vez que a liberdade de contratação propiciada pelo regime celetista foi utilizada de maneira patrimonialista e nepotista para favorecer a clientela de apadrinhados da alta burocracia civil e militar, além de indicações oriundas da classe política mais bem posicionada e cooptada.” (TORRES, 2004, p. 160)

1988 traz para a administração pública um fator que será entendido por Bresser-Pereira como um retrocesso histórico no avanço da administração pública brasileira, o que não é compartilhado por Torres:

[...] há uma forte tendência em fortalecer a administração direta pela extensão das mesmas regras previstas e estipuladas na CF/88 para todos os ramos da administração, inclusive e principalmente para administração indireta. *Grosso modo*, essa determinação legal retira da administração indireta boa parte da sua agilidade e autonomia gerencial, passando a ficar sujeita às mesmas regras legais previstas para administração direta. Em duas áreas essas alterações constitucionais tiveram maior impacto: na gestão de pessoas e nos procedimentos de compras públicas (TORRES, 2004, p. 163).

O governo Fernando Henrique Cardoso recebe como herança, segundo Bresser-Pereira, esse retrocesso na administração pública implementada pela Constituição de 1988 e, também, a responsabilidade de resolver as conseqüências da Crise de Estado que teve início na década de 1980. Segundo Bresser-Pereira, a proposta de reforma da administração pública do governo Fernando Henrique Cardoso - FHC estaria apoiada em uma proposta administrativa gerencial, e veio “[...] (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1) como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia [...]” fenômenos que, segundo o autor estariam levando o mundo todo a uma redefinição das funções e da burocracia do estado.

Para entendermos com mais clareza o contexto da reforma gerencial, que se deu durante o governo FHC, é importante entender o que foi a Crise do Estado. Para facilitar o entendimento, colocamos no quadro abaixo as quatro crises que compõem a crise de Estado.

Crise do Estado	
Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo, consistiu na estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes	
Crise política	Regime ditatorial em crise (década de 1980)
Crise fiscal	O Estado perde de forma crescente crédito e a poupança nacional torna-se negativa
Crise do modelo de intervenção do Estado na economia	Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma

	complementar ao mercado. Nos países desenvolvidos isso se traduz pela crise do Estado de Bem-estar social; nos países subdesenvolvidos, a crise nas estratégias de substituição da importação.
Crise na eficiência administrativa do Estado	Crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado

A crise do Estado atinge seu auge na metade da década de 1980, e vai se refletir na década de 1990. Bresser-Pereira faz a seguinte leitura do contexto social e político desta década:

A resposta da sociedade brasileira aos quatro aspectos da crise do Estado foi desequilibrada e ocorreu em momentos diferentes. A resposta à crise política foi a primeira: em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição. Já em relação aos outros três aspectos - a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção, e a crescente ineficiência do aparelho estatal – o novo regime instalado no país em 1985 pouco ajudou. Pelo contrário, em um primeiro momento agravou os problemas, constituindo-se em um caso clássico de resposta voltada para trás. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30. (BRESSES-PEREIRA, 1996, p. 4).

Não é de causar nenhum estranhamento o fato de FHC insistentemente pronunciar que teríamos que superar a Era Vargas. Na década de 1990 ficaram faltando superar algumas crises: Crise fiscal, Crise do modelo de intervenção do Estado na economia e a Crise na eficiência administrativa do Estado. A primeira crise que se eliminou na década de 1990 foi a crise fiscal, que acontece em 1993, com o Plano Real, quando FHC foi ministro da economia durante o governo Itamar.

Quando FHC chega à presidência em 1995, restavam ainda duas crises: a crise de intervenção estatal e a crise de ineficiência administrativa do Estado. Segundo Torres, a vitória de FHC em 94, aliada às redefinições do Estado moderno, fenômeno corrente em grande parte do mundo, desde a década de 70, faz com que a reforma do Estado entre na agenda política do país. E a reforma administrativa, de alcance menor, acaba também na agenda pelo fato de que a “[...] capacidade operacional e gerencial da administração pública encontrava-se em níveis baixíssimos, comprometendo toda

possibilidade de formulação, execução e gerenciamento e fiscalização de políticas públicas.“ (TORRES, 2004, p. 171).

A importância da reforma administrativa do Estado é que ela abriu a discussão sobre “[...] a forma e a natureza da ação estatal” (TORRES, 2004, p. 172), que por sua vez, permitiu debater sobre as formas de intervenção estatal na economia.

Mas como era a engenharia institucional criada durante o governo FHC para debater, estudar, elaborar e implementar a reforma administrativa do Estado? Enquanto instância maior e de caráter deliberativo, foi criada a Câmara da Reforma do Estado. Faziam parte dessa Câmara os ministérios da Casa Civil, cujo ministro foi o presidente da Câmara; Administração Federal e Reforma do Estado; Fazenda, Planejamento, Orçamento; Trabalho e Estado-Maior das Forças Armadas (TORRES, 2004, p. 172).

O ministério criado especificamente para realizar a reforma administrativa do Estado foi o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, cujo ministro foi Bresser-Pereira. Não é importante, para este trabalho, apresentar todas as nuances do período de origem do gerencialismo no Brasil. O que queremos é chamar atenção para a importância que o debate da administração pública assumiu naquele contexto, resultando no Plano Diretor da Reforma do Estado, que para Torres era um:

Estudo que fazia um diagnóstico da burocracia e [...] também os objetivos a serem buscados pelo governo e pela sociedade, no sentido de dotar a administração pública de níveis mais altos de governabilidade e governança. O estudo apresentava uma radiografia bastante precisa da burocracia pública, apontando suas maiores deficiências, estrangulamentos e contradições (TORRES, 2004, p. 172).

Percebe-se que ao lado dos momentos em que se empreendem tentativas de rupturas políticas, há também tentativas de transformar a administração pública. Afastando-se dessa análise mais histórica e contextual¹⁴, é necessário compreender quais as propostas gerencialistas.

¹⁴ Se traçarmos a importância histórica dos debates e tentativas de transformações da administração pública brasileira, observamos que ela começa com a criação de um departamento em 1936 (DASP). Em 1967 fez-se uma tentativa a partir de um estatuto legal, através do Decreto-Lei 200/67. Em 1979 a tentativa pautou-se pelo status ministerial, com a criação do Ministério da Desburocratização. Em 1986 criou-se a Secretaria de Administração Pública – SEDAP. Embora seu status fosse de secretaria, a mesma estava junto à Presidência da República. Em 1988, a Constituição Federal também deu ênfase à administração pública. Em 1995 criou-se um ministério para tratar do assunto, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, junto à Câmara da Reforma do Estado que envolvia os principais ministérios do governo FHC.

Podemos dividir a análise da aplicação da administração gerencial no Brasil em dois aspectos: o primeiro diz respeito aos objetivos e o segundo à estrutura administrativa imposta dentro da reforma do Estado. Os objetivos são promover uma gestão moderna que busque uma gestão pública ágil, flexível, descentralizada, que realize controle dos resultados, com metas claras e objetivas, eficiência e qualidade no serviço público, que, por sua vez, traz a construção da idéia de cidadão-cliente, (TORRES, 2004; BRESSER-PEREIRA, 1996).

Torres (2004) e Bresser-Pereira (1996) afirmam que o modelo gerencial para conseguir todos esses objetivos, buscou inspiração fora da esfera pública. Neste particular, segundo Torres, o modelo gerencial se configura enquanto “[...] uma administração pública mais compatível com as inovadoras técnicas da administração utilizadas pelas empresas” (TORRES, 2004, p. 173).

Bresser-Pereira também enfatiza esse aspecto quando diz que: “É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5). Em outro momento Bresser-Pereira reforça esta inspiração: “Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5)

Essa inspiração que a administração pública vai buscar na administração de empresas e que se traduz no que podemos chamar de “gestão gerencial”, recebe bastante destaque dos autores. Entretanto, esse destaque nos trouxe um questionamento: será que a gestão pública ao se inspirar nas técnicas da administração de empresas trouxe a reboque a participação como técnica de que falou Pateman (1992)?

Acreditamos que, para analisarmos essa questão é importante olharmos para a estrutura da administração gerencial implantada no Brasil a partir da reforma do Estado e que será o tema abordado no tópico seguinte.

2.2- Estrutura da administração gerencial: o lugar da participação

Buscamos compreender a estrutura gerencial implementada no Brasil e como essa estrutura comporta a participação da sociedade civil. Para isto, lançamos mão da explicação do seu mentor, Bresser-Pereira. Primeiramente, é necessário refletirmos sobre as estruturas gerenciais e suas funções. Para o autor, a eficiência da administração

pública decorrerá de uma reforma complexa, pela qual se objetivará o fortalecimento da administração pública direta, leia-se o núcleo estratégico do Estado e a descentralização da administração pública por meio da utilização das agências autônomas e das organizações sociais que serão controladas através de contratos de gestão. Assim, “O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18).

Existe na estrutura administrativa gerencial brasileira o *núcleo estratégico* composta pela administração pública direta, cuja função é a de planejamento e que se materializa em um documento denominado *contrato de gestão* estabelecido entre o planejador e seus executores, as agências e as organizações sociais. Podemos concluir então, que existem duas fases: a de planejamento e a de execução.

Há uma hierarquia na estrutura da administração gerencial, onde uma parte planeja e decide e a outra implementa, executa. Entretanto, a estrutura gerencial não é tão simples como aparenta ser. Esta estrutura é dividida em quatro setores: 1) o núcleo estratégico do Estado, 2) as atividades exclusivas de Estado, 3) os serviços não-exclusivos ou competitivos e 4) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18). Cada setor tem funções específicas dentro da estrutura. É importante identificar, além das funções, quais partes do governo pertencem a cada setor. As funções do núcleo estratégico são a de legislar e elaborar políticas públicas. Este núcleo, no nível federal, é formado pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios que, por sua vez, são os responsáveis pelas definições das políticas públicas. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18).

Os ministérios e suas cúpulas são responsáveis pelos tribunais federais, cujo órgão maior é o STF - Supremo Tribunal Federal, e Ministério Público- MP. Segundo Bresser-Pereira, muitos desses setores têm correspondentes no nível estadual e municipal (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18). Assim, dados os limites que diferenciam as outras esferas, a estadual e municipal, há condições de reproduzir a mesma lógica estrutural.

Refletindo sobre a distinção entre a política e a administração pública apontada por Matias- Pereira (2010) e Bresser-Pereira (1996), localizamos o núcleo estratégico do Estado na *política*. Assim, se a sociedade civil conseguir participar de processos decisórios nesse setor, essa participação será política.

Outro setor nessa hierarquia são aqueles responsáveis pelas *atividades exclusivas do Estado*. Forma esse setor a polícia, os órgãos de fiscalização e regulamentação, as forças armadas, os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos (auxílio-desemprego e Sistema Unificado de Saúde - SUS, dentre outros), cujas funções são legislar, tributar e defesa (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18).

O terceiro setor na estrutura é o responsável pelos serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado. Fazem parte desse setor as universidades, hospitais, museus e centro de pesquisas. Estes serviços não-exclusivos são os que o Estado acaba realizando ou subsidiando, “[...] porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18). É nesse setor que podemos ver o afastamento da política e o ingresso na administração pública. É a esfera pública não-estatal.

O quarto e último setor é o de produção de bens e serviços para o mercado. Fazem parte desse setor as empresas públicas e as sociedades de economia mista, cuja operação é de prestação de serviços públicos em setores estratégicos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18). Esses setores hierarquicamente constituídos são uma forma de unir, estrategicamente, administração pública direta e indireta. Tudo indica que é a tentativa de levar os objetivos gerencialistas para administração pública direta. A análise que Bresser-Pereira faz das estratégias gerenciais divide a estrutura em propriedade estatal, público-não estatal e privada, paralelamente dividida em forma de administração burocrática e gerencial. A tabela abaixo ilustra essa divisão:

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização	●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização	●		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado*.

Chamou-nos atenção o modo pelo qual acontece a ligação (contrato de gestão) entre os diferentes órgãos e atividades dos setores o que nos remete diretamente para iniciativa privada como forma de gestão. Segundo Bresser-Pereira,

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais - aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) - de um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências autônomas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” no setor dos serviços não-exclusivos de Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18).

Entendemos que o núcleo estratégico é o responsável pela fase de programação e planejamento, por sua vez,

As atividades exclusivas de Estado deverão ser em princípio organizadas através do sistema de “agências autônomas”. Uma agência autônoma deverá ter um dirigente nomeado pelo respectivo Ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho não apenas qualitativos mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras apenas obedecendo os princípios gerais de licitação (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18).

Entendemos que as agências autônomas (agências reguladoras), são um elo entre o planejamento e a execução. Essas agências não fazem parte do núcleo estratégico, embora estejam bem próximas a ele. É importante destacar que a sociedade civil se faz representar nesses órgãos colegiados.

Essas estruturas permitem-nos vislumbrar o espaço da política e o espaço da administração pública. Alguns aspectos indicam que o arcabouço estrutural da administração pública direta brasileira visa blindar o núcleo estratégico do Estado, esse espaço político, da ação direta da sociedade civil.

O que queremos destacar neste trabalho, concordando com Nogueira (2005) é que nem toda participação, mesmo dentro do processo decisório, em espaços políticos pode ser considerada participação política. Pode representar uma participação gerencial.

A própria Constituição Federal de 1988 serviu de arcabouço institucional para focar a participação da sociedade civil nas esferas administrativas. Segundo Nogueira,

As últimas duas décadas do século XX, sobretudo no Sul do mundo, e dentro dele particularmente no Brasil, assistiram à afirmação categórica da idéia de participação no campo da gestão pública. Refletindo, por um lado, o avanço da democratização e da diferenciação social e, por outro, a progressiva valorização da democracia participativa, a perspectiva da participação consolidou-se tanto entre técnicos e estudiosos da gestão pública quanto entre formuladores e dirigentes dos programas de reforma do Estado que se tornaram típicos naquele período (NOGUEIRA, 2005, p. 117).

Para além da Constituição de 1988, a relação entre participação da sociedade civil e gestão pública, segundo o autor, ocupava mentes e corações. Não traduzia apenas um desejo da sociedade em participar da gestão da coisa pública, mas esta relação também estava legitimada entre os técnicos e formuladores de políticas públicas.

Outros autores como Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior, também entenderam que no Brasil se construiu uma relação entre sociedade civil e administração pública e não entre sociedade civil e este núcleo estratégico. Afirmaram estes autores que, a Constituição não é apenas o marco da democratização no Brasil, “[...] mas também da instituição das bases normativas de um regime político no qual a população é amplamente conclamada a ter papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local.” (RIBEIRO, JÚNIOR, 2002, p. 274).

A relação entre sociedade civil e gestão pública, no contexto da democratização, encontrou ambiente propício na Constituição de 1988 e no arcabouço estrutural da administração pública gerencial desenhada durante o governo FHC. Segundo Ana Paula Paes de Paula,

Em janeiro de 1995, o ex-ministro¹⁵ apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado [...], que foi debatido nas reuniões do Conselho da Reforma do Estado e integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional. Viabilizada pela promulgação da emenda constitucional de 1998, essa reestruturação seguiu as recomendações previstas no Plano Diretor e a atividades estatais foram divididas em dois tipos: a) as “atividades exclusivas” do Estado [...] b) as “atividades não-exclusivas” do Estado [...] (PAES DE PAULA, 2004, p. 38).

As estruturas administrativas traçadas no Plano Diretor da Reforma do Estado passaram a ter respaldo constitucional através de emenda constitucional em 1998. Toda

¹⁵ Bresser-Pereira.

essa estrutura administrativa gerencial resultou num processo de insulamento que formaram o núcleo estratégico do Estado. Segundo Paes de Paula,

[...] esse processo de insulamento burocrático é visível no círculo formado pelo Ministério da Fazenda, Banco Central, Tesouro Nacional, e BNDES, que constituem o núcleo responsável pelas decisões estratégicas. A estrutura de colegiados (Câmaras Setoriais e Comitês Executivos), que produzem e avaliam políticas públicas, também sinaliza a tendência ao insulamento burocrático e à concentração do processo decisório nas instâncias executivas. Em relação ao primeiro colegiado, observamos um certo retrocesso, pois as Câmaras Setoriais de composição tripartite (empresários, técnicos e políticos, lideranças sindicais), que foram criadas no início dos anos 1990, deixaram de existir. (PAES DE PAULA, 2004, p. 43).

As Câmaras setoriais constituíam-se na participação da sociedade civil na esfera propriamente política, traduzindo o que entendemos enquanto participação política, pois,

Essas Câmaras constituíam um espaço de representação no interior do aparato burocrático [...] e possibilitavam uma participação mais ampliada no colegiado ministerial, bem como na definição de políticas setoriais. [...] a necessidade de administrar divergências internas aumentou a oposição da cúpula tecnocrática do governo a esse formato, o que inviabilizou a continuidade da experiência entre 1995 e 1996. O governo então optou pela centralização das decisões e tornou as Câmaras Setoriais um monopólio das equipes ministeriais. [...] o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, [...]. (PAES DE PAULA, 2004, p. 43)

Corroborando com Paes de Paula encontram-se Eli Diniz e Renato Boschi. Segundo os autores, na década de 1990 a Confederação Nacional da Indústria – CNI passou por uma revitalização que resultou em maior dinamismo e maior representatividade. Com o intuito de aumentar seu papel enquanto ator político, a CNI desenvolveu em sua estrutura os conselhos temáticos (DINIZ, BOSCHI, 2003, p. 24). Entretanto, a partir de uma reestruturação destes conselhos temáticos, estes começam a [...] formular propostas para diferentes áreas, tais como política industrial, desenvolvimento tecnológico, [...] segundo um padrão informal, não havendo canais e arenas institucionalizadas de negociação e de acesso (DINIZ, BOSCHI, 2003, p. 24).

Mesmo diante de uma revitalização e reestruturação, a CNI não encontrava acessos institucionais para poder atuar enquanto ator político. Na ausência de um canal durante o governo FHC, que servisse para que o empresariado pudesse discutir com o governo suas prioridades (DINIZ, BOSCHI 2003, p. 26), o empresariado propõe a criação do Ministério da Produção, que acaba não se efetivando, e que irá originar o

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. “Isso sinalizou a intenção de se construir um espaço de discussão para as questões ligadas à expansão da base produtiva e à retomada do desenvolvimento” (DINIZ, BOSCHI, 2003, p. 26).

O que pareceu ser um fortalecimento de um determinado seguimento da sociedade civil, o empresariado, junto ao núcleo estratégico do governo, acabou revelando-se como um enfraquecimento, pois, o que se verifica é o “[...] restabelecimento da hegemonia do Ministério da Fazenda e do Banco Central na orientação da política econômica, relegando o Ministério do Desenvolvimento a uma posição subordinada” (DINIZ, BOSCHI, 2003, p. 26).

A partir desses autores percebe-se o insulamento e a blindagem do núcleo estratégico do Estado. Esse insulamento criou intransponíveis obstáculos à participação da sociedade civil onde residia a política, e onde se elabora o planejamento.

O que podemos perceber é que os setores menos estratégicos da administração pública estavam abertos à participação da sociedade civil. Os canais institucionais de participação que estavam abertos eram os que se situavam no nível da administração pública, na esfera da execução. Então, o processo decisório acessível à participação da sociedade civil estava caracterizado por uma participação gerencial. E neste espaço,

[...] há uma confusão entre a participação dos funcionários e da sociedade civil. Assim, [...] ainda que o modelo gerencial afirme se inspirar em uma abordagem participativa há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante “administrada” [...] (PAES DE PAULA, 2004, p. 43)

A autora aqui, afirma que existem mecanismos de administração da participação que limitam a participação da sociedade civil, o que corrobora com uma de nossas hipóteses que sustenta a idéia de que em Curitiba há uma gestão da participação.

2.3- As Instituições Participativas Orçamentárias no Brasil: o alcance do termo e o debate em torno das variáveis

A discussão sobre a relação entre participação e administração pública no Brasil, nos colocou diante do que Nogueira (2005) denominou de participação gerencial, caracterizada, segundo Paes de Paula (2005) por uma confusão entre a participação dos funcionários e da sociedade civil, onde encontramos mecanismos de controle dos funcionários sobre a participação e que reflete o que a autora denomina de “participação

administrada” (PAES DE PAULA, 2004, p. 43) Assim, que instituições participativas são erigidas neste contexto (gerencialista)?

Sabemos que o embrião destas experiências participativas no Brasil pode ser encontrado mesmo antes de 1988¹⁶. O orçamento participativo se origina em meados da década de 70, durante o processo de democratização “[...] que conduziu à ampliação dos espaços políticos que tomou corpo com a derrota da ditadura militar.” (SILVA; CARVALHO, 2006, p. 425)

Mas é no período após a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, que podemos verificar a multiplicação destes espaços de participação popular.¹⁷ A expressão mais significativa destas experiências, é o Orçamento Participativo- OP. Mas ao lado deste, surgem outras formas de participação, como a experiência dos conselhos gestores de políticas, impulsionados pela Lei Orgânica da Saúde e da Assistência Social e os Planos Diretores Municipais; consequência da regulação das políticas urbanas (capítulo 182 e 183 da CF/88) e que acabam determinando o nascimento do Estatuto da Cidade (AVRIVTZER, 2008, p. 44).

Portanto, o Orçamento Participativo “[...] não é a única política participativa que despontou no Brasil democrático.” (AVRITZER, 2008, p. 52). Mesmo no universo da participação popular dentro dos orçamentos públicos, há diferentes arranjos. No desenrolar do século passado, o Brasil passa a ser então, o país com um dos maiores números de experiências participativas da população de baixa renda no mundo. (AVRITZER, 2008, p. 44).

Para além desta questão quantitativa, estas experiências refletem “[...] uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho” (AVRIVTZER, 2008, p. 44). Fala-se então em Instituições Participativas no plural, para designar as diversas formas e arranjos existentes, onde de um modo ou de outro, é possível encontrar a participação da sociedade nas decisões sobre políticas públicas; e

¹⁶ Embora Porto Alegre e Belo Horizonte sejam as principais cidades relacionadas ao OP, experiências anteriores são encontradas. Assim, Piracicaba (SP) e Lages (SC), no período 1977-1982, algumas cidades mineiras, de 1983 – 88, foram cidades que em mandatos do MDB, adotaram o OP. Fortaleza em 1986, governada pelo PT, também experimenta o OP. (SOUZA, 2001, p. 86) E nos anos oitenta, as cidades de Vitória (ES), Vila Velha (ES), Uberlândia (MG) (SOUZA, 2001, SILVA; CARVALHO, 2006, AZEVEDO, 2003, VITALE, 2004)

¹⁷ “O processo de institucionalização dos instrumentos de participação direta da população – vista como canais complementares à democracia representativa – e a reconquista da autonomia municipal através da Constituição Federal de 1988 permitiram, nos últimos 15 anos, o surgimento de novas práticas de organização do poder no âmbito local, em que passa a ser evidenciada a participação das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas.” (AZEVEDO, 2003, p. 2)

que acabam refletindo diferentes formas de interação entre sociedade civil e Estado no processo de tomada de decisões.¹⁸

Outras questões ainda são relevantes para o debate proposto: afinal, o que podemos entender por “instituição”? Que noção ou conceito será capaz de dar conta destas experiências participativas?

A acepção mais usual que se empresta ao termo instituição é a de “[...] um conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” (AVRITZER, 2008, p. 45). O que dá a estas regras, uma conotação bastante formal.¹⁹ AVRITZER (2008) levanta duas críticas a este modo de compreender as instituições: 1) As “[...] instituições participativas no Brasil não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais” (AVRITZER, 2008, p.45). 2) O conceito de instituição política, como vem sendo colocado na maioria das vezes, não é capaz de abarcar as práticas participativas, comportando apenas as “[...] instituições resultantes do processo de autorização da representação.” (AVRITZER, 2008, p.45) Assim, quando esta literatura acaba por excluir do universo das instituições as formas de participação “[...]continua operando com uma oposição entre participação e institucionalização que há muito tempo não é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação.”(AVRITZER, 2008, p. 45)

Em sentido contrário a esta forma mais clássica como a literatura institucionalista concebe a participação, propõe o autor, o conceito de instituições participativas: “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.” (AVRITZER, 2008, p. 45)

¹⁸ Há arranjos consultivos, outros de viés deliberativo, os que assumem o formato de conselhos, sejam municipais, regionais, estaduais, nacionais, ou o formato de comissões, de grupos de discussão ou grupos executivos, de câmaras setoriais ou técnicas. Arranjos variados e que acabam agregando representantes estatais e da sociedade civil em diversas arenas. (FLEXOR, LEITE, 2011, p. 18) Há ainda arranjos que refletem a participação nos orçamentos públicos, sejam os orçamentos participativos (OPs) ou as audiências públicas orçamentárias (APOs) (A designação “APOs “– Audiências Públicas Orçamentárias, foi retirada dos trabalhos de Augusto Junior Clemente, como exemplo trazemos sua dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR em 2011, intitulada: “ Democracia deliberativa e esfera pública: a experiência das audiências públicas de Curitiba”)

¹⁹ Para os que adotam este ponto de partida; o de instituição como conjunto de normas e de regras, mesmo que acabem admitindo a existência de regras informais dentro das instituições políticas, elas estão localizadas em instituições como os parlamentos e partidos, que são formais ou legalmente constituídas (AVRITZER, 2008).

E ao redor destas diferentes formas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil no processo decisório, ergueu-se um rico debate sobre quais seriam as variáveis que explicariam o sucesso e o fracasso destas recentes experiências participativas. Alguns estudos já chegaram à conclusão que embora o desenho institucional seja o mesmo, o modo pelo qual a sociedade se organiza pode determinar os resultados políticos.²⁰ Mas tantos outros estudos argumentam a força que o desenho institucional assume enquanto variável explicativa dos fenômenos participativos.

Embora as discussões estejam dirigidas mais especificamente à realidade do Orçamento Participativo, é possível transportar o debate para outras experiências participativas, como é o caso das audiências públicas orçamentárias, por exemplo. Alguns autores nos auxiliam a organizar este debate. Avritzer (2003) vai colocar a necessidade de quatro características para a existência e sucesso de um programa participativo: “vontade política, densidade associativa, elementos do desenho institucional, capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta” (AVRITZER, 2003, p. 16). São variáveis que o autor considera determinantes para o sucesso da experiência do OP de Porto Alegre.

Adriano Caetano Santos (2009), ao fazer um balanço da literatura, coloca em seu estudo, as seguintes variáveis: 1) Vontade Política; 2) Associativismo Civil; 3) Controle social sobre o Estado e Processo Pedagógico; 4) Capacidade Redistributiva, Administrativa e Financeira; 5) Desenho Institucional; 6) OP e Práticas Políticas Predatórias. Celina Souza (2004) em seu estudo cita uma pesquisa nacional, que analisou experiências participativas. A pesquisa conclui que muitos fatores vão influenciar os resultados: 1) o tipo de partido político que implementa o programa; 2) o nível de organização, mobilização e politização da sociedade, 3) as características socioeconômicas e demográficas do município; 4) a capacidade técnica e gerencial da administração local; 5) o compromisso do governo; 6) a situação financeira do município; e, por último, 6) o método adotado para estabelecer a relação entre governo e comunidade (SOUZA, 2004).

²⁰ Trabalho monográfico de Augusto Junior Clemente (2008), intitulado “Organizando para Desorganizar e Desorganizando para Reorganizar.” aponta para o fato de que embora as regionais em Curitiba, estejam submetidas ao mesmo desenho institucional, o modo pelo qual as pessoas participam e como se organizam, acabam por variar. (trabalho de conclusão de curso para obtenção do grau de bacharel em Ciência Política na Faculdade Internacional de Curitiba, sob orientação da Profa. Dra. Vanessa Aparecida de Souza Fontana, posteriormente publicado na Revista Intersaberes da UNINTER)

Como podemos ver as variáveis apresentadas por muitos dos autores, embora possam receber denominações distintas, referem-se, por vezes, à mesma questão. Vemos que são quatro as principais variáveis quando analisamos o que nos trazem os autores.

Assim, guardadas as diferenças, 1) Quando Santos e Avritzer falam em “vontade política”, Souza fala em “tipo de partido que o implementa” e “compromisso do governo”, 2) a “densidade associativa” em Avritzer, corresponde ao “associativismo civil” colocado por Santos e ao “nível de organização, mobilização e politização da sociedade” que menciona Souza. 3) A “capacidade redistributiva, administrativa e financeira”; de que fala Santos, é a “capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta”, a que se refere Avritzer e a “capacidade técnica e gerencial da administração local” e a “situação financeira do município”; mencionadas por Souza. 4) O “desenho institucional” mencionado por Santos e Avritzer; pode ser equiparado ao “método adotado para estabelecer a relação entre governo e comunidade” a que se refere Souza.

A partir desta organização, e sem esquecer que outras combinações são possíveis, propomos quatro principais variáveis: 1) vontade Política, 2) associativismo civil, 3) capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta e 4) desenho institucional. A Vontade Política é colocada como um “comprometimento do governo local em implantar, ampliar ou consolidar uma proposta de ‘partilhar’, com setores da sociedade, o processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas” (AVRITZER, 2003).

A vontade política do Executivo é determinante tanto para a implementação do programa, como para o grau de sua realização. Quando levamos em conta esta variável, temos que o nascimento do programa está vinculado a uma iniciativa do governo, que incluirá a participação popular integral ou parcialmente, na elaboração dos projetos das leis orçamentárias. “A competência da proposta orçamentária, atribuída ao Executivo, passa a ser partilhada com os cidadãos e somente após uma elaboração conjunta enviada ao Legislativo para apreciação.” (VITALE, 2004, p. 12)

Para Santos (2009), a vontade política apóia-se na prerrogativa que a Constituição imprime ao Executivo: a da elaboração dos projetos de leis orçamentárias que versam sobre investimentos que serão executados no município, sendo exigência da

própria lei que o município esteja disposto a partilhar poder com a população local, em sede de decisões sobre as políticas.

E é essa disposição, entendida como consistência do projeto político democrático e participativo que torna a variável “Vontade Política” explicativa e baluarte para o bem ou para o mal desse processo participativo de produção de decisões sobre políticas públicas (SANTOS, 2009, p. 29).

Podemos entender que o protagonismo do Poder Executivo apóia-se na determinação constitucional que dá, ao chefe do executivo, o poder de iniciativa legislativa em sede orçamentária. E na determinação legal de alguns estatutos que obrigam a participação nos processos de elaboração de leis orçamentárias, como é o caso da LRF e do Estatuto da Cidade.

Mas também podemos entender que a variável Vontade Política, nos permite revelar o grau de comprometimento do governo local com a participação e com a própria experiência participativa que pretende implementar. Também, se houve ou não transformações no modo de produzir as decisões em relação ao orçamento, se o governo disponibilizou condições para a participação da população.

Permite ver qual o alcance do programa, sobre como e o que se delibera, sobre qual a porcentagem dos recursos a população pode decidir. A ênfase desta variável está no compromisso do governo em criar condições e sustentar estas condições que permitem viabilizar a participação. Posto isso,

[...] há casos em que foram criadas, por lei, coordenações especiais para gerir a implantação do processo participativo e para produzir informações que subsidiassem as deliberações nos espaços do OP, e uma estrutura e uma dinâmica que sustentasse um calendário permanente de participação popular. Em outros casos, apenas foram incluídas novas atribuições à estrutura já existente, criando, em alguns casos, a disputa pela priorização entre os projetos das secretarias e os projetos oriundos do OP, e um calendário em que a participação da população se restringiu a escassos momentos destinados à apresentação da proposta de governo sobre os investimentos a serem realizados pela administração em obras e serviços (SANTOS, 2009, p. 30).

Querer, ter disposição para envolver a população na decisão sobre os investimentos públicos, e criar mecanismos dentro da estrutura da administração municipal para que isto aconteça, são aspectos inerentes a variável vontade política. Neste sentido, quanto maior o compromisso e a vontade política, mais empenho em criar condições institucionais, em transformar as instituições para a participação da população sobre a destinação dos recursos públicos.

O trabalho de Vitale (2004) coloca em destaque a vontade política, segundo a autora, “[...] nem todas as experiências apresentam a mesma qualidade, algumas sendo mais bem-sucedidas do que outras.” (VITALE, 2004, p. 04). Para ela, são muitos os fatores que podem ser utilizados para que se faça esta avaliação, mas, “destaca-se a vontade política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária diretamente com a população” (VITALE, 2004, p. 04).

Na mesma direção, Santos destaca que, “[...] a influência da Administração Pública nesse processo é tão contundente que a torna praticamente a sua única autora” (SANTOS, 2009, p. 162). Mas, não podemos deixar de dizer que, embora extremamente explicativa, a vontade política também sofre influência de outros fatores, como é o caso do Associativismo (SANTOS, 2009, p. 29).

Também o associativismo tem sido uma variável utilizada para a compreensão das experiências de participação no orçamento. As análises nesta direção têm abordado, “[...] o perfil sócio e econômico dos participantes, as trajetórias e respectivos projetos políticos de segmentos do associativismo local, sua influência no processo de ampliação e consolidação dos OPs” (SANTOS, 2009, p. 54).

Esta variável coloca para si a questão da influência destas abordagens em relação à “[...] definição do desenho institucional do OP, além de ser creditado, em parte, ao associativismo civil, o potencial redemocratizador e pedagógico do OP” (SANTOS, 2009, p. 54). Assim, o associativismo civil pode influenciar o desenho institucional, mas este último acaba também por influenciar o associativismo e a forma de organização da sociedade para as práticas reivindicativas:

[...] nos casos em que há uma densidade associativa mais intensa, o desenho institucional do OP tende a ser mais democratizador das relações entre Estado e Sociedade; os movimentos comunitários com maiores tradições de mobilização conseguem colocar na agenda do OP a defesa de suas áreas de atuação, e que as entidades cujas práticas de relacionamento com os governos antes do OP eram pautadas pela troca de favores tendem a entrar em conflito com a dinâmica colocada pelo OP (SANTOS, 2009, p. 54).

Fora o caso específico e *sui generis* de Porto Alegre, a maioria dos estudos coloca o peso da explicação na variável vontade política. O que determinaria a sorte e o sucesso das experiências participativas seria o protagonismo da administração pública em relação aos programas participativos.

A discussão sobre a capacidade financeira e redistributiva destes programas, possibilita aprofundar a questão dos interesses que, presentes na sociedade, acabam

chegando ao Estado, a questão do compromisso da administração com as demandas e prioridades apontadas e construídas pelos programas participativos e ainda a capacidade de inverter a distribuição dos recursos públicos.

Aqui cabe a discussão sobre as reformas administrativas que podem buscar construir instrumentos para diminuir as limitações trazidas pela falta de recursos, o que compromete o sucesso da experiência (SANTOS, 2009, p. 16). Estudos têm desmistificado a “capacidade financeira como única e decisiva variável explicativa da vontade política do governo em efetivar uma política redistributiva através de uma democracia participativa” (SANTOS, 2009, p.110).

Assim, por vezes, a participação efetiva da população tem superado a falta de recursos e contribuído para a distribuição destes recursos. A realização das prioridades construídas via programas de participação orçamentária, não é produto somente da capacidade financeira, mas pode depender muito mais da capacidade administrativa e da vontade política.

A variável desenho institucional tem sido abordada tanto por seu viés mais formal como um “conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do processo participativo desencadeado pelo Orçamento Participativo” (SANTOS, 2009, p. 17), como por ser:

[...] um produto do contexto político de diversas variáveis (sendo as mais incisivas a “Vontade Política” e o “Associativismo Civil”[...] quanto um elemento que, pelas práticas que institui, tais como debates públicos, votações abertas, deliberações em busca de um consenso, dentre outras, modela os comportamentos dos atores político-sociais envolvidos,[...] Por outro lado [...] não em poucos casos, o Desenho Institucional assumido pelas experiências de OP tem confinado-as a um método de legitimação do projeto político do governo (SANTOS, 2009, p. 17).

Assim, estas são as principais variáveis que têm sustentado as explicações dos sucessos e fracassos destas experiências de participação. E, se não é possível, em alguns casos, negar o papel que cabe a sociedade civil na construção destes espaços de participação ampliada, da mesma maneira, não seria sensato, desprezar o papel que cabe ao Estado e o peso das instituições neste processo.

Estas experiências, em muitos casos, transformam-se em política a partir de uma decisão estatal e até mesmo, de uma determinação legal. Principalmente as experiências implantadas a partir da vigência da LRF e do Estatuto da Cidade, como veremos

adiante. Assim, encontramos estudos que enfatizam o aspecto societal e outros que colocam o foco em aspectos institucionais.²¹

E todo este debate sobre as variáveis pode ser condensado em três núcleos de preocupações: relação sociedade civil e democracia local, desenho institucional e aprofundamento da democracia. (AVRITZER, 2003)

Alguns questionamentos exemplificam estas preocupações. Avritzer se pergunta até que ponto o OP não estaria relacionado à singularidade da cidade de Porto Alegre? Seria possível implantar OP em cidades que não possuem a tradição e o grau de associativismo daquela cidade? O que explica Porto Alegre: o desenho institucional, um partido com proposta de ampliação democrática, ou o grau de associativismo presente naquela sociedade? (AVRITZER, 2003, p. 13). Celina Souza, em determinado momento, também se pergunta se, respeitadas as distinções, é possível adotar o OP em qualquer município? (SOUZA, 2001, p. 88).

Para Avritzer, o OP enquanto “[...] forma de democratização de políticas públicas no Brasil, só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias, ou então, estender a sua abrangência territorial” (AVRITZER, 2003, p. 13). No entanto, para o autor, “[...] a replicação em outros ambientes não se apresenta como tarefa fácil de ser executada” (AVRITZER, 2003, p. 13).

Assim, há segundo o autor, três debates teóricos:

1) O debate em torno da relação sociedade civil e democracia local: centrada na relação entre OP e a variável explicativa “associativismo”. Uma parte significativa da literatura coloca o debate sobre a relevância da pré – existência das associações comunitárias para o surgimento do OP; da capacidade do Estado em fazer com que estas organizações pré- existentes na sociedade encontrem espaço no desenho institucional; da capacidade destas formas de participação evitar que as associações se transformem em “[...] canais corporativos de acesso a recursos [...]” (AVRITZER, 2003, p. 17/18).

²¹ As várias investigações podem ser diferenciadas entre aquelas que tem como foco analisar os aspectos relativos à sociedade, seu dinamismo, principais atores e histórico da participação; outras dão ênfase a fenômenos que ocorrem na intersecção entre Estado e sociedade. Um número reduzido delas, ainda, aborda o tema sob a perspectiva de governo. Dependendo da perspectiva adotada, os trabalhos investigam o OP de acordo com diversos temas: discussão da possibilidade de replicação da experiência, efeito sobre o desenvolvimento da cidadania, participação dos grupos menos favorecidos da sociedade e aperfeiçoamento político dos participantes, resultados do processo em termos de obras e serviços, construção de novos espaços de formação da opinião pública. (SANTOS, 2009)

2) O debate em torno do desenho institucional: centrado na relação entre sucesso do OP e o “desenho Institucional”, coloca a “[...] influência do desenho das instituições na sua capacidade de pré-determinar atitudes dos atores sociais.” (AVRITZER, 2003, p. 18). Para Avritzer, é relevante que o desenho institucional seja produto da engenharia de vários atores. Para Luchmann, “[...] regras, critérios de participação, espaços, normas e leis impactam positivamente o OP [...]” (*apud* AVRITZER, 2003, p. 18), e são capazes de dar sustentação às práticas participativas.

3) Por fim, o debate em torno do aprofundamento da democracia, que vai colocar em questão, como as teorias da democracia tem refletido sobre as práticas de participação orçamentária. Sobre isto, Avritzer coloca que parcela considerável do debate que se propõem a discutir o aprofundamento da democracia, lança mão do OP. Ainda, coloca que: 1) o aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários, 2) um aumento do acesso a recursos públicos e direitos, 3) um aumento na capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo (AVRITZER, 2003, p. 19), são elementos que estaria presentes neste debate.

Neste sentido, se levamos em conta o que nos trouxe Avritzer, esta pesquisa está centrada no debate entre sucesso das experiências participativas e desenho institucional, no entanto, não deixa de esbarrar no debate em torno do aprofundamento da democracia, já que trata de questões como o aumento da participação no processo de decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários. Mas não temos a pretensão de aprofundar as questões relacionadas ao perfil dos participantes ou à densidade associativa, embora seja uma discussão relevante.

Avritzer (2008) discute os modelos de desenhos institucionais destas instituições participativas. Assim, para Avritzer há três formas pelas quais se pode participar de um processo decisório, ou seja, há três formas que podem assumir as instituições participativas: os “desenhos de baixo para cima”, os “desenhos de partilha de poder” e os de “ratificação pública”:

No caso dos orçamentos participativos, eles constituem aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima [...]. Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação. No caso dos conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. E, por fim, os planos diretores municipais,

através da obrigatoriedade das audiências públicas, constituem um terceiro tipo que denominamos desenho institucional de ratificação. É importante perceber que estes desenhos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação (AVRITZER, 2008, p. 44).

Quando se trata de desenho participativo de baixo para cima, temos como principal exemplo o OP. Em relação ao OP, Avritzer expõe que embora o modelo ocorra de baixo para cima, isso “[...] não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 46). No OP:

[...] há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima [...] podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população (AVRITZER, 2008 p. 45).

Quando o processo é de partilha de poder, isto acontece “através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente” e diferentemente do OP, “não incorpora um número amplo de atores sociais [...] é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo” (ARITZER, 2008, p. 45).

Outra forma de instituição participativa é o da ratificação pública, “[...] no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (ARITZER, 2008, p. 46). O exemplo de que lança mão, é o dos Planos Diretores. Segundo o autor,

[...] é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. Nesta última categoria, vale a pena observar variações no próprio apoio oferecido pelo Partido dos Trabalhadores a processos participativos. Na medida em que passamos a trabalhar com o contexto como variável relevante passamos, ao mesmo tempo, a relativizar o papel do desenho institucional tomado separadamente para pensar as instituições participativas. Diferentemente de Fung e Wright que atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos e propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto [...], neste artigo, propomos uma outra categoria que denominamos de desenho participativo interativo. Neste caso, o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos (AVRITZER. 2008, p. 47).

Uma questão específica parece diferenciar a análise de Avritzer da abordagem adotada nesta dissertação. Trata-se da ênfase dada por Avritzer à interação entre Estado e sociedade deixando de considerar os aspectos próprios da dinâmica estatal que tornam possível que tal relacionamento aconteça.

Souza (2004) propôs outra discussão, a autora em seu estudo constrói uma “[...] “tipologia” de gestão das cidades após a redemocratização, baseada em três “paradigmas” que, em geral, estão associados ao tipo de partido político que governa as cidades” (SOUZA, 2004, p. 31). Assim,

O primeiro reflete a busca de eficiência na provisão dos serviços públicos locais, em que os resultados das políticas públicas assumem relevância diante dos processos de intermediação de interesses ou de cooperação entre grupos sociais distintos. O PFL está mais próximo desse “paradigma”, sendo que cidades como Curitiba, Salvador e Rio de Janeiro seriam seus exemplos mais visíveis. O segundo está associado ao PT e sua ênfase recai no estímulo às políticas participativas, na linha do autogoverno, particularmente em questões que envolvem a alocação de recursos orçamentários. O terceiro, ainda importante apesar de abalado pelas iniciativas de algumas instituições formais, prevalece em cidades de pequeno, médio e grandes portes, ricas ou pobres, e é aquele no qual as instituições políticas locais ainda são frágeis, dando espaço para políticas locais pouco universais e para formas de gestão pouco republicanas (SOUZA, 2004, p. 31).

A autora coloca a distinção entre partidos políticos voltados à participação e voltados à gestão. Possibilitando afirmar a distinção entre cidades que implantam OP e outras que edificam uma participação no orçamento a partir de mecanismos como as audiências públicas.

Assim, a partir dos aspectos aqui destacados de alguns autores que pesquisam Orçamentos Participativos, participação no orçamento e as formas de participação em geral, é importante deixarmos claro o que para esta pesquisa são as *principais características de Orçamento Participativo* e, também, nossa perspectiva sobre a participação da sociedade civil no Orçamento público.

Para esta pesquisa as principais características do Orçamento Participativo são as seguintes: 1) acesso às instâncias decisórias na esfera administrativa 2) a sociedade decide diretamente sobre alocação de recursos de investimentos (LOA) – poder de deliberação; 3) mudanças na relação entre Estado e sociedade (mudanças na relação de poder); 4) importantes decisões em relação às políticas públicas (LDO) – poder de deliberação; 5) existência de conselhos municipais, assembleias regionais e temáticas e 6) regras de deliberação determinadas pelos próprios participantes.

Assim, embora sejam distintas a dinâmica e a profundidade da participação nestes contextos relacionados a diferentes partidos, a natureza da participação é a mesma. Sendo uma dinâmica nascida dos arranjos como os do OP, ou de dinâmicas proporcionadas por outros arranjos, como as APOs, a participação é gerencial.

O levantamento da literatura específica é importante porque nos leva a questionar: como se dá a participação da sociedade civil curitibana no Orçamento Público? Podemos dizer que em Curitiba exista orçamento participativo?

Não é preocupação desta pesquisa uma empreitada analítica sobre o sucesso e fracasso da experiência da participação da sociedade civil curitibana no Orçamento Público. Buscamos compreender e explicar o desenho institucional do orçamento público curitibano e seu impacto na dinâmica da participação popular.

Se a partir da década de 90, implantou-se no Brasil o gerencialismo (PAES DE PAULA, 2005, p. 37), acreditamos que ao analisarmos empiricamente a participação da sociedade civil curitibana no Orçamento público municipal, podemos contribuir para o entendimento desta participação em governos de orientação gerencialista. Até porque, segundo Souza, referindo-se ao modelo do novo gerencialismo público, “Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas” (SOUZA, 2006, p. 34).

O levantamento da literatura específica nos ajudou, assim, a refletir sobre o Objeto e a formulação do problema da presente pesquisa. Também nos proporcionou diferenciar Orçamento Participativo de Audiências Públicas Orçamentárias, aspecto relevante para o trabalho. Mas, quais seriam as principais distinções entre estes dois arranjos institucionais?

2.4- O Orçamento Participativo (OP) e as Audiências Públicas Orçamentárias (APOs)

A disseminação destes diferentes arranjos tem ocupado lugar privilegiado nas ações e discursos de governos, principalmente os de alcance local. Assim, em relação à participação da população, “[...] muitos governos locais no Brasil estão envolvidos no desenvolvimento desses mecanismos, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o chamado orçamento participativo (OP).” (SOUZA, 2001, p. 84) E

diríamos nós, chegando às mais recentes experiências das audiências públicas orçamentárias.

Embora os conselhos sejam uma das formas de participação elencadas, e ao redor dos quais, muitas cidades construíram suas experiências de participação popular, como o que nos move é a participação da população no orçamento público, os arranjos mais relevantes para a pesquisa são os que se referem ao Orçamento Participativo e às Audiências Públicas Orçamentárias. Sobre eles nos deteremos nas linhas que seguem.

Os contextos onde nascem estas duas experiências, como veremos, são distintos. Enquanto o OP nasce no período da abertura democrática e anteriormente à promulgação de leis que obrigariam à participação, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e do Estatuto da Cidade e até mesmo antes da própria Constituição de 1988. As experiências de participação no orçamento que se organizam a partir do formato das audiências públicas surgem após a entrada em vigor destas leis e em um contexto político distinto.

O que chamamos de OP, terá sua origem vinculada, nos anos 70 e 80, a administrações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em municípios como Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperança/ES e Vila Velha/ES. (VITALE, 2004, p. 05).

Mas será a partir do final da década de 80, que esta experiência irá se transformar como a entendemos mais recentemente. Em 1988 o Partido dos Trabalhadores (PT) conquista a prefeitura de Porto Alegre e neste período, “[...] o governo petista trabalhava estreitamente com organizações da sociedade civil local (OSCs) para desenvolver o conjunto básico de regras que criaria a instituição participativa que viria a ser conhecida como OP.” (WAMPLER, 2008, p. 75).

Será a partir de 1989, quando sua prática passa a ser adotada pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, que o OP ganha uma dimensão nacional, um grau de elaboração maior e passa a ser reconhecido como tal. Foi nesse contexto que, “[...] o projeto de participação direta junto ao orçamento público adquire maior complexidade, facilitada pela continuidade que teve, desde então, ao longo de quatro administrações municipais.” (VITALE, 2004, p. 05) Estas quatro administrações sucessivas, a que se refere a autora, eram do PT.

O que leva boa parte da literatura estabelecer uma estreita relação entre OP e o Partido dos Trabalhadores (PT). O OP é visto como um “[...] projeto político do Partido

dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre e tornou-se marca da gestão petista.” (NEVES, 2007, p. 216). Em pesquisa realizada em 2003, Avritzer coloca que mais da metade dos 103 municípios pesquisados com práticas participativas dentro do orçamento, tinham a presença do PT (AVRITZER, 2003, p. 38).

No entanto, para o autor, a relação entre a origem do OP e o PT deve ser melhor analisada. A participação e as reivindicações de associações, segundo o autor, foram determinantes para a implantação do OP em Porto Alegre em 1990, eis que o OP não fazia parte do programa do partido. Reforçando aqui, a variável explicativa do associativismo.

Assim, se é certo que a idéia de participação sempre esteve subjacente ao partido, também é certo que a idéia de participação programática do PT não era a do OP, mas a de conselhos populares, como prescrevia a própria Constituição que entrava em vigor. Em 1988 o partido ganha a administração de mais de trinta prefeituras, dentre elas, Porto Alegre. A implantação do OP se deu 90 dias após Olívio Dutra assumir a cidade e, para Avritzer, a partir das reivindicações das associações de moradores (AVRITZER, 2003, p. 23). Se é correto dizer que o PT transformou a proposta do OP em programa de governo, também seria certo dizer que a proposta foi gestada por vários atores e não somente pelo PT. (AVRITZER, 2003, P. 16). Relativizando aqui, a variável vontade política.

E se nos primeiros anos de seu surgimento, a imensa maioria dos municípios que adotaram a prática do OP, foram de administrações ligadas ao PT, não se pode afirmar que todas as administrações ligadas ao PT adotaram tal prática, muito menos que todas as que o adotaram tiveram sucesso. (SOUZA, 2001, p. 95) Algumas administrações petistas não priorizaram o OP, mas outras políticas, como o Bolsa Escola, também, o OP não foi um sucesso em cidades governadas pelo PT, como é o caso de Brasília, São Paulo e Santos. (SOUZA, 2001, p. 95)

O fato é que a visibilidade que a experiência ganha a partir de Porto Alegre, faz com que muitos outros municípios e estados no Brasil²² e no exterior²³ passem a experimentar o programa (AVRITZER, 2003, p. 13); (WAMPLER, 2008, p.67).

²² “Ainda nas gestões municipais de 1989 a 1992, outras cidades adotaram formatos institucionais que buscavam discutir com a população, muitas vezes de forma consultiva, o destino do orçamento público, dentre elas: Santo André (SP)⁷, Santos (SP), Piracicaba (SP), São Paulo (SP)⁸, Angra dos Reis (RJ), Teresina (PI), Vila Velha (ES), Vitória (ES), Ipatinga (MG), Icapuí (CE)” (SANTOS, 2009, pg 19-25)

²³ Cidades como Montevideú, Córdoba e Saint-Dennis na França, reivindicaram a sua similaridade com a assim chamada experiência de Porto Alegre”. (AVRITZER, 2003, p.13) Também Vitale (2004) coloca

O que podemos verificar com esta pequena síntese, é que o foco das narrativas que explicam o nascimento do OP dirige-se para elementos menos institucionais, relativizando o peso do partido político, da vontade política, por exemplo. A ênfase recai sobre variáveis explicativas de natureza societal, como o grau de associativismo. Assim, podemos arriscar a dizer que o que explica o OP pode, necessariamente, não explicar as APOs.

Hoje estas experiências de participação orçamentária já foram implantadas em diversos municípios e em diferentes gestões que como dissemos, já passam de cem²⁴. Mas o que podemos entender por OP? Todas estas experiências, embora impulsionadas por este específico arranjo, podem também ser denominadas assim?

Para Wampler, o OP “[...] é uma instituição participativa de longo alcance, cuja iniciativa coube a governos municipais e a ativistas da sociedade [...]” (WAMPLER, 2008, p. 65) que naquele momento estavam mobilizados para promover e construir um orçamento público onde cidadãos pudessem se envolver “[...] diretamente na seleção de resultados específicos de políticas públicas [...]” (WAMPLER, 2008, p. 65).

O modelo de Orçamento Participativo permite, no entendimento de Wampler, que se decida de modo direto sobre “[...] porções dos novos fundos de investimento de capital do orçamento municipal [...]” (WAMPLER, 2008, p. 69). No início de sua construção, o OP fez parte de “[...] um projeto mais amplo de transformação política que a liderança do PT acreditava seria capaz de criar novos tipos de cidadãos e de transformar as relações entre Estado e sociedade, por meio da delegação de autoridade aos cidadãos [...]” (WAMPLER, 2008, p. 69).

Assim, para o autor, o OP é uma política inovadora, é “[...] um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal”. (WAMPLER, 2008, p. 69) e que se organiza em assembléias onde funcionários e cidadãos decidem sobre alocação de recursos:

que: “Nos últimos anos, a experiência do Orçamento Participativo foi adotada por esferas governamentais de diversos países da América Latina e da Europa. Destacam-se os municípios de Buenos Aires, Córdoba e Rosário, as três áreas urbanas mais populosas da Argentina, Montevideu (Uruguai), Assunção, (Paraguai), Negrete e Monte Patria (Chile), Cidade do México, Cantón Morona (Equador), Villa el Salvador (Peru), Saint Denis (França), Barcelona e San Sebastián (Espanha). Na Venezuela, o Estado de Miranda também implementou a experiência”. (VITALE, 2004, p. 05)

²⁴ “Pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa – PRODEP, entre 2006 e 2007, identificou que, nas gestões municipais brasileiras de 2001-2004, 194 governos adotaram o OP10 (PRODEP, 2007)”. (SANTOS, 2009, p. 19)

É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira [...] (WAMPLER, 2008, p. 69).

O OP é um mecanismo de participação que inclui uma parcela da população na decisão sobre a distribuição de parte dos recursos orçamentários – sobretudo investimentos - de um município. Mas será qualquer forma de inclusão? Qualquer prática participativa no orçamento? Se podemos dizer que há diversas formas que o OP pode assumir, nem todas as formas de participação no Orçamento podem ser identificadas com o OP.

Avritzer (2003) alerta para a relevância desta discussão, na medida em que, no campo acadêmico e na prática política de administrações, existe uma apropriação da denominação OP ou uma “identificação heurística”, entre OP e diversas formas de participação. Não é qualquer prática participativa que possa ou deva ser chamada de OP (AVRITZER, 2003, p. 14):

[...] o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa, baseada em quatro elementos, a primeira característica do OP é a cessão de soberania por aqueles que a detém enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembléias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados automaticamente, membros das assembléias regionais e temáticas, com igual poder de deliberação; em segundo lugar o OP implica na reintrodução de elementos de participação a nível local, tais como as assembléias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar o OP se baseia no princípio da auto-regulação soberana, isto é, a participação envolve um conjunto de regras, que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes [...]; em quarto lugar o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade), de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a estes mesmo bens (AVRITZER, 2003, p.15).

Se identificamos o OP levando em conta este conceito, temos como fundamental: a cessão de soberania de prefeito e vereadores a populares em assembleias onde todos tem poder deliberativo, a existência de assembleias regionais e conselhos de OP, regras de deliberação determinadas pelos próprios participantes, e por fim, a determinação de prioridades orçamentárias que privilegiem a parte mais carente da população.

Esta definição possibilita que se tome posição frente a diversos OPs, e postular “[...] o caráter meramente ilusório de algumas experiências que reivindicam o termo [...]” (AVRITZER, 2003, p.15). Políticas de característica consultiva sobre recursos orçamentários, não seriam uma experiência identificável com o OP. O OP está focado no debate sobre a alocação de recursos escassos, colocando a “[...] desigualdade, pobreza, desequilíbrio de poder nas cidades brasileiras e rearranjos na intermediação de interesses locais.”, como questões centrais. (SOUZA, 2001, p. 87)

Mas é necessário que se empreenda uma análise mais apurada sobre a questão. Parece existir um consenso sobre quais seriam os objetivos que devem perseguir as administrações democráticas e populares: “[...] inverter prioridades e promover a participação do povo” (SOUZA, 2001, p. 87). A inversão de prioridades estaria relacionada à “[...] busca por políticas que trouxessem favorecimento aos mais pobres [...] pela taxação daqueles que tenham capacidade de pagar” (SOUZA, 2001, p. 87).

Já a promoção da participação popular, está relacionada à idéia de *empowerment* “[...] uma forma de consciência política que faz a crítica das desigualdades e injustiças existentes, mas, ao mesmo tempo, é capaz de ver na ação coletiva a forma de alcançar reformas progressivas” (SOUZA, 2001, p. 87). O OP então está relacionado à idéia de poder de decisão sobre os recursos e transformação das relações de poder. Exemplos seriam encontrados em Belo Horizonte e Porto Alegre.²⁵

Em 2006, mais de 170 municípios adotaram a prática participativa no orçamento (AVRITZER, 2008, p. 44). A participação popular transforma-se em uma referência para outros partidos. Entendendo o OP como um arranjo, que embora não sendo

²⁵ [...] A força do OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte parece estar na sua capacidade de inserir pessoas e comunidades historicamente marginalizadas no processo político-decisório formal. Ao fazer com que esses cidadãos passem a ter o direito de decidir. E não apenas de ser ouvidos. É possível que se esteja gerando um impacto de mais longo prazo na extremamente assimétrica correlação de forças no Brasil (SOUZA, 2001, p. 96).

prisioneiro a um único modelo, carrega consigo algumas características que lhe imprimem certa especificidade, como colocamos acima.

Passadas duas décadas, a adesão a programas participativos ocorre em diversas administrações ligadas a outros partidos. Assim uma das questões que muitos autores se colocam é: Porque as práticas participativas orçamentárias se disseminam para além das administrações do PT? (WAMPLER, 2008; NEVES, 2007; SOUZA, 2001).

A partir de Porto Alegre, as práticas participativas começam a ser “modelo de democratização do orçamento público”, e isso não ocorre somente em administrações que tradicionalmente eram conhecidas por adotarem tal prática, como o PT e PMDB, “mas também em administrações de outros partidos, entre eles, PSDB, PSB, PDT e PFL” (VITALE, 2004, p. 05).

Para Souza (2001), o aumento das receitas municipais, que vieram com o processo de redemocratização e a decisão de alguns governantes locais em relação ao ajuste fiscal, impactaram positivamente nas políticas de participação, fazendo com que cidades que não fossem governadas por partidos mais à esquerda também aderissem a estas práticas de participação. Assim, “[...] não apenas cidades como Porto Alegre ou outras governadas por partidos mais à esquerda, mas vários municípios brasileiros adotaram a política de ajuste fiscal, aumentando também os recursos próprios.” (SOUZA, 2001, p. 86).

Além disto, a autora coloca que há um consenso de que estas políticas participativas seriam adequadas a países do Terceiro Mundo, consenso que alcança desde os conservadores à esquerda, até as organizações multilaterais de financiamento, desde as mais comprometidas com a distribuição de renda até aquelas que premiam as chamadas boas práticas: “Assim, a participação transformou-se na palavra mágica de todo projeto de governo local e no ‘abre-te sésamo’ dos financiamentos internacionais.” (SOUZA, 2001, p. 88).

Wampler também entra neste debate, e irá buscar o motivo pelo qual metade das maiores cidades no Brasil adotaram práticas como o OP por volta de 2004. (WAMPLER, 2008, p. 79), sendo o PT, o pioneiro no processo, a partir de 2001, “[...] quase a metade dos programas de OP haviam sido adotados por governos de outros partidos. O que pode explicar por que governos municipais no Brasil, em especial governos de outros partidos, adotaram programas de OP? (WAMPLER, 2008, p. 65).

Se inicialmente a associação do OP e municípios governados pelo PT era clara, após 2001, “[...] dois terços das novas adoções do OP ocorriam em cidades que não eram administradas pelo PT. Qual razão explica por que rivais políticos adotaram um programa tão claramente associado ao PT?” (WAMPLER, 2008, p. 67)

Para o autor, a adoção destas práticas participativas, pelos governos locais, acontece em ondas, a primeira de 1989 a 1996, onde das cidades com mais de 100 mil habitantes que adotavam o OP, em sua imensa maioria era governada pelo PT. A segunda onda veio em 1997 até 2004. (WAMPLER, 2008, p. 75) Onde outros partidos acabam aderindo.

De 89 a 96, 78% dos municípios com mais de 100 mil habitantes que adotaram os programas, eram do PT, isso não se repete de 1997 a 2004. Mas o autor diz que, o executivo nas mãos do PT; não explica a adoção dos programas, os dados demonstram que as cadeiras na Câmara dos Vereadores aumentam seu espectro à esquerda, o que pode explicar a adoção de práticas participativas orçamentárias, por municípios não governados pelo PT a partir de 1997 (WAMPLER, 2008, p. 75).

Se nas eleições (entre 1997 e 2004) para a prefeitura o desempenho do PT não foi tão significativo, o partido aumentou consideravelmente as cadeiras nos legislativos municipais a partir de 97, quanto mais cadeiras à esquerda do espectro político, maior a possibilidade de adoção de programas participativos. O que segundo o autor, vem reforçar a idéia de que outros partidos, que não o PT, se dispuseram a adotar a participação no orçamento como resposta às demandas que surgiam na sociedade e que estavam na base das propostas do OP, como transparência, justiça social e participação. Assim,

É provável que prefeitos de outros partidos tenham adotado o OP na tentativa de neutralizar uma questão que parecia ser “da alçada” do PT. O OP estava fortemente associado à imagem da esquerda brasileira em meados da década de 1990, fazendo com que prefeitos de outros partidos o adotassem como forma de ganhar acesso a bases eleitorais interessadas nas reformas políticas introduzidas pelo PT. [...] as eleições serviam também como mecanismos de “accountability”, uma vez que os prefeitos tendiam a adotar o OP em resposta aos crescentes sucessos eleitorais da esquerda [...] (WAMPLER, 2008, p. 80/81).

Isto para o período entre 1997 e 2000, quando a presença do PT à frente do executivo, não apresentava relevância estatística. Ao se perguntar: “O que explica a difusão de inovações em termos de políticas públicas nos grandes municípios

brasileiros?” (WAMPLER, 2008, p. 71), o autor responde que as eleições, as redes de políticas públicas, os determinantes internos, são explicações encontradas na literatura.

Assim, as eleições faziam com que os prefeitos aderissem a políticas participativas, como forma de assegurar votos destes eleitorados afetos a este tipo de apelo. (WAMPLER, 2008, p. 72). Outro impacto, refere-se às eleições para as câmaras de vereadores, que acabaram por representar mais um mecanismo na promoção de novas formas de responsabilização.²⁶

Sobre as redes de políticas, ao se envolverem nestas redes os governos provavelmente estejam mais dispostos a aderir a estas inovações do que governos que estejam afastados destas redes. “Prefeitos procuram coletar informações sobre aquilo que os possa ajudar a governar com maior eficácia, assim como sobre aquilo que os possa favorecer em eleições futuras.” (WAMPLER, 2008, p. 72).²⁷

Quanto aos determinantes internos, segundo Wampler, como o OP potencialmente pode aprofundar a democracia pela importância dada à voz e ao voto do cidadão, durante os debates sobre as políticas públicas, isto pode estabelecer uma relação entre “[...] renda crescente e demandas por maior participação dos cidadãos nos assuntos de Estado.” (WAMPLER, 2008, p. 73). Assim, estes programas participativos acabam primeiramente sendo implantados nos municípios mais ricos, com nível de qualidade de vida significativamente maiores, sendo que, a explicação para isto, está no fato de que a base do apoio do PT encontrava-se nos centros com um número considerável de trabalhadores sindicalizados, e de pessoas de classe média, “[...] dois dos grupos sociais que mais apoiaram o PT em seus esforços para redefinir os processos de formulação de políticas públicas no Brasil. (WAMPLER, 2008, p. 73).

²⁶ Legisladores de esquerda são mais propensos que aqueles de direita ou de centro a apoiar a adoção de programas de OP nos municípios governados pelo PT, pois as forças à esquerda do espectro político se utilizam de mecanismos de mobilização de base e de instituições participativas como meios para construir sua plataforma de apoio” (WAMPLER, 2008, p. 72).

²⁷ As atenções da academia e dos formuladores de políticas se voltaram para a experiência de Porto Alegre e para capitais como Belo Horizonte, lugares em que se desenvolveram estas políticas e onde “[...] o partido governante foi capaz de eleger sucessivos prefeitos, ao mesmo tempo em que se implementavam programas de OP bem-sucedidos. Assim, o programa revelou-se uma atraente alternativa para prefeitos envolvidos em redes de políticas públicas orientadas pela idéia de “boa governança”, pois oferecia uma oportunidade de assegurar melhores resultados às políticas adotadas, enquanto simultaneamente ajudava os candidatos em suas tentativas de reeleição” (WAMPLER, 2008, p. 72).

Mas Wampler também coloca como explicação os determinantes regionais, o OP foi primeiramente implantado em Porto Alegre, onde se associou profundamente ao PT. E,

[...] O padrão de adoção no sul é diferente do resto do país, provavelmente porque os governos de outros partidos nessa região são menos propensos a adotar o OP, em decorrência de sua estreita vinculação com o partido e com a experiência da capital gaúcha: os governos do sul se revelaram refratários à adoção de programas participativos, que na região carregavam em última instância o “selo” do PT. Nas outras regiões do país, prefeituras governadas por outros partidos demonstravam uma maior propensão a adotar o OP, porque os prefeitos tinham mais chances de extrair benefícios políticos pessoais do que teria um prefeito de outro partido que não o PT na região sul“ (WAMPLER, 2008, p. 74).

Estas colocações de Wampler (2008) sobre a difusão destas inovações de políticas públicas nos grandes municípios brasileiros vão ao encontro da idéia de que não parece ser coincidência que muitas cidades adotem práticas participativas, após 2001, com a entrada em vigor da LRF (2000) e do Estatuto das Cidades (2001). Esta difusão de práticas participativas no orçamento por partidos mais a direita do espectro político, pode estar relacionada a estas questões levantadas por Wampler (2008) e à determinação legal da obrigatoriedade de participação para a elaboração dos orçamentos.

Se “[...] é importante realçar que não existe um modelo de OP, mas sim várias experiências que adquiriram contornos diversificados” (SOUZA, 2001, p. 96), e que se verifica este fenômeno da difusão destas experiências, não estamos autorizados a dizer que os modelos que se multiplicam, possam, necessariamente, ser chamados de OP.

Há muitas administrações municipais que não adotam o OP, mas lançam mão de “[...] outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação.” (AVRITZER, 2008, p.44). É o caso das Audiências Públicas Orçamentárias, que derivam da determinação legal encontrada a partir da LRF e do Estatuto da Cidade, leis que colocam a obrigatoriedade da realização de audiências públicas para a constituição do orçamento. As Audiências Públicas são, portanto, arranjos participativos criados por constrangimento legal e surgem em momento posterior ao OP.

Embora as Audiências Públicas sejam “[...] espaços públicos relevantes que surgem, normativamente, com a capacidade de influenciar a composição de agenda

orçamentária do município.” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2010), são diferentes do arranjo anterior.

As APOs são um específico arranjo institucional que tem por intenção “[...] contribuir com formulação da agenda orçamentária municipal [...]” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2010). O objetivo é, então, a captação das demandas - *inputs* - da sociedade para a formação da agenda orçamentária municipal. (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2010). Reforçando este aspecto legal, colocam os autores que :

As Audiências Públicas são disposições legais do Art. 48 da *Lei de Responsabilidade Fiscal* – LRF – e do artigo 44 da lei 10.257/2001 – *Estatuto da Cidade* –, que rezam a promoção do debate, a transparência e a publicidade da gestão pública bem como o incentivo à participação popular. São instrumentos políticos da administração estatal que podem ser utilizados por qualquer um dos poderes da União [...]. Do ponto de vista jurídico, esse arranjo institucional é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, que propicia a troca de informações do administrador público com atores da sociedade civil. Desse modo, a LRF e o Estatuto da Cidade fundamentam-nas como espaços nos quais o processo discursivo e o debate efetivo devem ser os seus traços distintivos [...]. (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2010)

Continuam os autores, expondo que as APs não podem ser vistas como algo que não contribua para a qualidade da democracia, principalmente em nível local, pois, mesmo diante de suas limitações estas APOs, são um espaço público, que acabam abrindo a possibilidade de “[...] pressões externas por parte da população organizada.” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2010) O aumento do número de pessoas e associações, com o passar dos anos, segundo os autores, “[...] aponta a potencialidade desse arranjo institucional, sendo sua existência em si um complicador do jogo político. (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2010)

Mas não podemos deixar de lembrar as questões levantadas durante o debate sobre participação política. A participação política como ação que tem por objetivo modificar ou conservar uma estrutura de valores e que deve se dar dentro de um processo de tomada de decisões (PATEMAN, 1992). A participação política como algo que se relaciona ao universal, às ideologias, aos movimentos políticos, às opções políticas, aos valores, ao Estado e que não se volta exclusivamente a interesses particulares. A participação nestes espaços sob efeito deste específico arranjo, que caracterizamos como participação gerencial, embora com algum poder democratizante por trazer a sociedade civil para o processo decisório, deselitizando-o (NOGUEIRA,

2005), são espaços propícios à uma participação “administrada” e controlada em seus efeitos incômodos. (NOGUEIRA, 2005).

A participação pode não alcançar o nível das escolhas sobre questões essenciais, amarrada muito mais a deliberações técnicas e a cálculos realizados previamente do que propriamente a um processo de tomada de decisões. (NOGUEIRA, 2005). Uma participação pensada mais como uma forma de administrar do que como um instrumento para a instituição de formas mais democráticas, tendendo a se converter, “[...] em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade.” (NOGUEIRA, 2005. p. 140) Eis o alerta de Nogueira (2005) sobre as limitações deste arranjo específico para o aumento da qualidade da democracia.

2.5- Conclusão: da *Participação Política* à *Participação Gerencial*; do *Orçamento Participativo (OP)* à *Participação no Orçamento (PO)*

A partir do que trouxemos neste Capítulo, e de posse dos conceitos trabalhados no Capítulo introdutório, podemos afirmar que para efeitos analíticos, conseguimos distinguir o nível político e o nível administrativo, nos permitindo pensar a diferença entre uma participação da sociedade civil na esfera política e uma participação da sociedade na esfera administrativa. Quando nos deparamos com as reformas administrativas pelas quais passou o país desde a década de 30 (do modelo burocrático a técnicas de administração de empresas), sustentamos que o conjunto destas reformas sempre nos colocou diante de uma participação da sociedade que se dava, quando muito, fora dos limites da política.

Desde a reforma levada a cabo em meados da década de 90, viemos construirmos os contornos da estrutura administrativa gerencial brasileira: um *núcleo estratégico* composto pela administração pública direta, que tem a função de legislação e de planejamento das políticas, e uma *esfera administrativa* encarregada da execução destas políticas. Isto nos coloca diante de duas fases: a de planejamento e a de execução, onde uma há quem planeja e decide e há quem implementa e executa. No núcleo estratégico do Estado está o que denominamos de *política*. A participação da sociedade neste nível configurará uma participação política. Na esfera administrativa, está o que entendemos por gestão, e a participação da sociedade neste espaço, configurará uma participação

gerencial. A estrutura da administração pública direta brasileira parece blindar este núcleo estratégico do Estado, esse espaço reservado ao político, da ação direta da sociedade civil. Assim, nem toda participação, inserida em um processo decisório, dentro de um espaço de decisão, pode ser considerada participação política. O convite à participação da sociedade civil se estende às esferas administrativas, no campo da gestão pública e traduz o que chamamos de participação gerencial.

Assim temos que no Brasil se construiu uma relação entre sociedade civil e administração pública e não entre sociedade civil e este núcleo estratégico, somente os setores menos estratégicos da administração pública estiveram abertos à participação da sociedade civil. Na prática, a participação popular é gerencial e o processo decisório que está acessível à participação popular está caracterizado como coloca Paes de Paula (2005), por uma participação “bastante administrada”.

Deste contexto surgem instituições participativas, e olhando para as duas últimas décadas, podemos dizer que a partir do OP, proliferam-se outros tantos distintos arranjos que em suas propostas, aderem mais a idéia de uma participação no orçamento do que a um orçamento participativo propriamente dito. Então, a esta participação fruto de determinação legal, podemos chamar de participação no orçamento. O que não implicará em nenhum dos casos, o estabelecimento de um acesso direto ao núcleo estratégico do processo decisório. Os dois arranjos possibilitam uma relação entre quem participa e a administração pública, ambos implicam em uma participação gerencial, embora a complexidade do desenho, o grau de deliberação ou não, a extensão sobre o quanto se decide, e o grau de risco político sejam distintos.

Será que aquilo que podemos encontrar em Curitiba se caracterizará como este arranjo que estamos denominando de participação no orçamento? Como sabemos, Curitiba adota a participação no processo de construção do seu orçamento público a partir de 2001, após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade. É, portanto, uma destas formas de participação que resultam do processo constituinte e de sua posterior regulamentação conforme coloca Avritzer (2008). Isto nos revela a necessidade da análise dos principais diplomas legais sobre a questão.

3- O MARCO LEGAL DA PARTICIPAÇÃO

Sendo o arranjo institucional de Curitiba, resultante da regulamentação que surge após o início do século e, portanto, distinto dos que surgem logo após a entrada em vigor da Constituição, a análise do marco legal torna-se relevante para a compreensão mais apurada do objeto de pesquisa. A intenção aqui é trazer o que podemos denominar de marco legal da participação no Brasil, a partir da análise dos principais diplomas legais. Buscaremos detectar as possibilidades institucionais de participação e o que estas leis particularmente, colocam em relação à participação no processo orçamentário.

Partimos da idéia de que todas as instituições participativas foram erigidas para estabelecer a relação entre sociedade civil e a administração pública e não entre a sociedade civil e a esfera política. Sendo assim, também pretendemos saber se podemos extrair da leitura destes diplomas legais, a existência de mecanismos que promovam o insulamento da administração direta e do núcleo estratégico da política à participação da sociedade, e que limitem a participação da sociedade à esfera da execução, no nível da administração pública.

3.1- O marco legal da participação no Brasil

O objetivo desta seção é analisar alguns dos principais diplomas legais no nível federal, para compreendermos as possibilidades institucionais de participação que emergem destes diplomas, e particularmente, dentro do processo orçamentário, como está tratada a participação.

3.1.1 - A Constituição de 1988: controle social na esfera administrativa e controle parlamentar na esfera política

A Constituição Federal é o ponto de partida da análise de qualquer marco legal, pois dela decorre a validade e a legalidade de todo o ordenamento jurídico. Além disto, ao ser promulgada, foi responsável por transformações nas instituições políticas do país, representando, “[...] pelo menos em algumas dimensões, um avanço para a democracia brasileira.” (PERISSINOTTO, 2002, p. 211) Para SOUZA (2004), tais transformações “[...] criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização.” (SOUZA, 2004, p. 27) Dentre estes compromissos, temos: a restauração da Federação e a consolidação da

democracia, através do “[...] empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.” (SOUZA, 2004, p. 27). Ou seja: descentralização e controle social. Assim:

“Essa nova institucionalidade seria portadora de duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais, a saber: a descentralização, isto é, a transferência da responsabilidade decisória para unidades subnacionais (estados e municípios) e o viés claramente participativo que, a partir daquele momento, deveria caracterizar o processo decisório.” (PERISSINOTTO, 2002, p. 211)

Como se vê, a restauração da federação se estabelece a partir do processo de descentralização e atribuição de competências e poderes às entidades integrantes da Federação, principalmente aos municípios; com relação ao empoderamento da população em nível local, fala-se em poder de decisão, ou seja, em deliberação.

Para muitos a Constituição de 1988 representou “[...] um verdadeiro divisor de águas ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização, mostrando-se decisiva para a publicização do orçamento e do Estado.” (NEVES, 2007, p. 216) e para alguns setores de políticas públicas como saúde e assistência social. (PERISSINOTTO, 2002, p. 211) Estes instrumentos possibilitariam a participação da população nas decisões tomadas pelo poder público, ora nos conselhos gestores de políticas públicas, ora no processo legislativo orçamentário.

Mas qual será a amplitude que a Constituição Federal imprime à participação popular? É fato que a Constituição de 1988 coloca a edificação de um Estado Democrático de Direito a partir da participação popular nas decisões tomadas pelo poder público. Da leitura dos vários dispositivos presentes na Constituição que prevêm a participação da população, deriva a participação popular enquanto princípio constitucional.

“[...] a Constituição de 1988, através de seu artigo 1º e da criação dos conselhos gestores para a formulação de políticas públicas, além da inclusão de mecanismos como plebiscito, referendun, audiência pública e tribuna popular, acabou consagrando o princípio da participação, estendendo-o, para além do direito ao voto.” (DAGNINO, 2002, p. 141)

São vários os comandos constitucionais sobre a participação²⁸, mas o artigo 1º, em seu parágrafo único serve como ponto de partida. Quando coloca que “Todo o poder

²⁸ Encontramos muitos outros dispositivos que versam diretamente sobre o assunto: artigos 14, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI, 216 § 1º., 227, § 1º, 29, XII e XIII e 37 § 3º.

emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (artigo 1º, parágrafo único), não está querendo dizer outra coisa senão a de que a democracia brasileira tem por fundamento a participação popular e não somente eleitoral, alargando, assim, o princípio para além da idéia de representação. Fala-se então, em democracia semidireta ou participativa. Vitale (2004), ao falar sobre o assunto, coloca que:

“A prática de elaborar orçamentos públicos em conjunto com a população ganhou impulso com a Constituição Federal de 1988 que afirmou, ineditamente na história brasileira, a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. No bojo da nova Carta, o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O anseio da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular foi acolhido, com a indicação constitucional de institutos de democracia direta. (VITALE, 2004, p. 3)

A partir deste princípio constitucional, proliferam-se na Constituição, inúmeros dispositivos que prevêem a participação da população nas decisões públicas.²⁹ O art. 14 conjuga elementos de democracia representativa com a chamada democracia direta, ao colocar institutos classicamente de democracia indireta/representativa como o sufrágio universal, voto secreto e direto, ao lado de institutos de democracia direta, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular. Há setores em que a Constituição determina a participação popular, como é o caso da seguridade, saúde, assistência social, educação, cultura, criança e adolescente. (VITALE, 2004, p. 3)

A Constituição também dispõe sobre a participação quanto trata do planejamento local. O art. 29, XII, informa que “[...] a lei orgânica garantirá cooperação das associações representativas no planejamento municipal, princípio que foi ampliado doze anos mais tarde, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).” (VITALE, 2004, p. 03) Também o inciso XIII do artigo 29 da Constituição Federal traz a possibilidade de iniciativa popular “[...] em projetos de lei de interesse local, por meio

²⁹ Assim, o art. 14, ao abrir o Capítulo IV - Dos Direitos Políticos, 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 e (III) iniciativa popular.” (CF, art. 14) Esses três instrumentos constituem institutos de democracia direta na produção legislativa. [...] Na esfera do Executivo, especialmente na formulação e fiscalização de políticas públicas, a Constituição de 1988 prevê a participação da comunidade nos setores da seguridade social (art. 194, VII), particularmente na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI), cultura (art. 216, § 1º) e criança e adolescente (art. 227, § 1º). Determina, ainda, a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º). (VITALE, 2004, p. 3)

de manifestação de pelo menos 5% do eleitorado.” (VITALE, 2004, p. 03) Mas muitos destes institutos previstos ainda carecem de maior eficácia, é o caso da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo.³⁰

Conforme Vitale (2004), no período pós- constituição experimentamos somente um plebiscito, que propunha a escolha da forma e do sistema de governo – monarquia/república-parlamentarismo/presidencialismo-, e que foi produto da exigência da própria Constituição como se pode ver no art. 2º dos Atos e Disposições Transitórias. (VITALE, 2004, p. 3) Mais recentemente, em outubro de 2005, fomos convocados a participar de referendo que versava sobre a questão do desarmamento. O saldo então, em 23 anos após a promulgação da Constituição é de um plebiscito e um referendo. Quanto à iniciativa popular legislativa, esta “[...] ficou prejudicada pelas excessivas exigências impostas aos autores, como o elevado número mínimo de assinaturas e sua distribuição por estados” (VITALE, 2004, p. 3). Para a autora, a lei dificultou tanto o instituto, que apenas dois projetos de lei de iniciativa foram apresentados à Câmara dos Deputados de 88 a 2004. (VITALE, 2004, p. 3)

Assim, o desejo inicial do legislador constituinte de 1988, em construir instrumentos para o exercício da democracia, nos contornos da democracia semidireta ou participativa, não se efetiva. Institutos como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, permanecem como previsão legal, mas enquanto realidade estão ainda por “vir a ser”. Por isto mesmo, “[...] é possível afirmar que a determinação da democracia semidireta tem sido acompanhada de uma lacuna de eficácia social, uma vez que suas formas de realização foram apenas parcialmente implementadas.” (Vitale, 2004, p. 4)

Mas em relação à participação da população nos orçamentos públicos municipais, não há nenhuma previsão expressa da CF/88³¹ e de alguma forma, sua eficácia social tem sido mais efetiva.³² Entendemos esta participação no orçamento

³⁰ Aponta a autora: “Não obstante a previsão do princípio da democracia semidireta ou participativa, após quinze anos de vigência da Constituição Federal de 1988, sua eficácia foi apenas parcialmente verificada. Se, por um lado, no plano da Administração Pública, constituíram-se conselhos para a participação da sociedade nos setores da saúde, educação e assistência social, por outro, os instrumentos previstos no art. 14 para o exercício direto do poder legislativo pelos cidadãos não foram implementados.” (VITALE, 2004, p. 3)

³¹ A forma de participação prevista pela CF/88 ia ao encontro das políticas sociais através de conselhos.

³² Conforme Vitale: “No entanto, durante a vigência da Constituição de 1988 desenvolve-se, na esfera municipal brasileira, uma forma peculiar de democracia participativa, não especificada pelo texto constitucional, e que, empregada junto à Administração Pública em um número crescente de municipalidades, dá origem ao chamado Orçamento Participativo. [...] A função de elaborar o projeto da peça orçamentária, originariamente atribuída ao Poder Executivo, passa a ser compartilhada com a

como participação gerencial e aqui verificamos que é mais efetiva do que os institutos consignados no artigo 14, institutos que nos remetem ao conceito de participação política. Portanto, a CF/88 prevê expressamente a participação da população e a insere enquanto princípio. A Constituição:

[...] é pródiga em normas-princípios expressos sobre participação popular [...]. Por serem princípios, não têm a natureza de recomendações que facultem seu cumprimento. Ao contrário, se por um lado não encerram detalhes normativos, por outro acumulam força valorativa que condicionam outras tantas normas. A definição do caráter dessa “participação popular” é extraída da Constituição Federal, pelas várias associações caracterizadoras e autorizadoras da ingerência decisória da sociedade civil nas ações de governo, tais como: “*gestão* administrativa, com a *participação* da comunidade” (art. 194, inciso VII); “as ações e serviços de saúde [...] constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade” (art. 198, inciso III); “*participação* da população [...] na *formulação das políticas* e no *controle* das ações” (art. 204, inciso II e 227, par 7º), “*gestão democrática* do ensino público” (art. 206, inciso VI). As modalidades de participação não detalhadas pela Constituição Federal foram definidas pelas leis ordinárias, que vieram dispor, para o plano nacional, sobre a organização das políticas sociais e sobre a natureza jurídica das instâncias participativas/deliberativas – denominadas “Conselhos” (MOREIRA, 1999, p. 65).

O que o autor está querendo dizer é que enquanto princípio a participação não é um mero convite, uma mera faculdade ou recomendação ao poder público, mas uma obrigação. Esta é a primeira questão que podemos retirar das palavras do autor. No entanto, ele também coloca que estas modalidades de participação que não foram detalhadas pela Constituição, assim foram posteriormente, através de lei ordinária, e versam sobre a participação na fiscalização e formulação de políticas sociais, de políticas sobre a prestação de serviços públicos. Assim, se deixa à lei infraconstitucional liberdade para trabalhar com diferentes valores e amplitudes relacionados à participação. O que estamos querendo dizer com isso? Que a lei infraconstitucional tratou diferentemente a participação quando regulou a iniciativa popular e quando dispôs sobre a participação nas políticas sociais.

Assim, acreditamos que há um tratamento distinto para a participação quando ela se volta à esfera política e quando se volta à esfera administrativa, embora ambas estejam inseridas enquanto princípio, a forma de regulamentação infraconstitucional, imprimiu diferenças: a regulação da participação política fica amarrada à decisão

sociedade civil. Ao deliberar sobre as prioridades para uma determinada região do município, a população interfere diretamente na gestão do Executivo, com ela colaborando.” (VITALE, 2004, p. 4)

parlamentar e a formalidades, já a regulação da participação na gestão fica aberta, deixando principalmente ao executivo municipal, a liberdade de impor o formato desta participação.

Se no plano da Administração Pública, temos os conselhos para a participação da sociedade em setores como os da saúde, educação e assistência social, e estes gozam de certa eficácia, temos outros instrumentos previstos no art. 14 que garantem o exercício direto do poder legislativo pelos próprios cidadãos que não foram implementados e que portanto, não gozam de eficácia, como é o caso do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Indagamo-nos: por quê? Porque vemos certa eficácia em relação á participação na esfera administrativa e não em relação à esfera política?

Quando falamos em plebiscito, referendo e iniciativa popular, falamos em participação política, em uma participação que interfere em assuntos essenciais e se desenvolve dentro do núcleo estratégico. Como exemplo temos o plebiscito sobre o presidencialismo e o parlamentarismo, o referendo sobre o desarmamento e as iniciativas populares. Neste aspecto todos estes instrumentos previstos no artigo 14, estão cercados de formalidades.

O artigo 14 coloca que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, e ainda que a soberania popular exercida de modo direto, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, será exercida, nos termos da lei. Mas como? O art. 49, inciso V dispõe ser de competência exclusiva do Congresso Nacional, “autorizar referendo e convocar plebiscito”, condicionando o exercício destes direitos à sua autorização. A lei que regulamentou a iniciativa popular também a cerca de limites e formalidades.

Então, para que haja exercício da soberania através do plebiscito e do referendo é necessária a autorização parlamentar. Quanto à iniciativa popular para projetos de lei, há um conjunto de formalidades que do ponto de vista prático, obstam o exercício deste direito. Ou seja: quando a Constituição prevê a participação política, cerca- a de formalidades e regras, traçando verdadeiros obstáculos à sua realização, quando prevê a participação na política estes obstáculos são retirados e o que se vê, ao contrário, é um gigantesco incentivo.

O que nos faz refletir sobre uma questão: quando há posterior regulamentação de um dispositivo constitucional a possibilidade de eficácia é maior, aquilo que não foi regulamentado a partir das determinações constitucionais tem sua efetividade bastante

prejudicada ou mesmo impossibilitada. Então porque acontece necessariamente o inverso em relação à participação? Porque se regula a iniciativa popular imprimindo dificuldades para sua efetivação e não se regula a participação popular nas políticas sociais, mas neste aspecto, há eficácia?

A Constituição faz a distinção entre a esfera política e a administrativa e como se pode ver e parece blindar esta esfera política à participação efetiva da sociedade. Assim, o incentivo e a liberdade maior parecem estar direcionados à participação que incide sobre a esfera administrativa. Como podemos ver, inúmeros dispositivos que prevêm a participação popular remetem à idéia de gestão. Percebe-se aqui dois mecanismos, aos quais fez referência Torres: descentralização e controle social.

Acompanhando uma tendência internacional que se vem delineando desde meados da década de 70, com os esforços de implantação da nova gestão pública, a engenharia institucional da administração pública brasileira concebida pela CF/88 se assenta sobre dois pilares fundamentais: descentralização e controle social. Quanto à descentralização, observamos um aumento enorme das atribuições constitucionais dos municípios, que ficaram responsáveis pela operacionalização, implantação e gerenciamento das mais importantes políticas públicas do Estado. Nesse novo arranjo federativo, a União praticamente se retira das tarefas de execução de políticas públicas [...] Quanto ao controle social, é um princípio que permeia toda a Constituição Federal e se estende pela vasta estrutura legal que dispõe sobre a formulação e implantação de políticas públicas no Brasil.” (TORRES, 2004, p. 68)

Assim, podemos observar que a Constituição estabeleceu a participação sem obstáculos no âmbito do município, em especial sobre os temas que foram descentralizados: saúde, assistência social e educação e demais temáticas em nível municipal que tem cobertura do orçamento público. Participação popular (e controle social) na execução e não no planejamento, como dissemos. Para reforçar mais esta idéia, Frey nos ensina que:

[...] em alguns campos da política, como por exemplo na política monetária ou na política de defesa nacional, o número dos envolvidos tende a ser pequeno e as barreiras de acesso tendem a ser altas. Windhoff-Héritier fala de .policy networks. excludentes e fechadas. Nesses casos, as relações entre os poucos envolvidos tendem a ser intensas, rotineiras e freqüentemente institucionalizadas [...]. (FREY, 2000, p. 221)

A gestão de políticas de saúde, de educação ou de meio ambiente são afetadas a esfera administrativa e aqui o número de envolvido aumenta, bem como as barreiras (institucionais) tendem a ser minimizadas, ocorrendo um incentivo a sua realização.

Enquanto a Constituição descentralizava as principais políticas públicas: saúde, educação e assistência social, ao mesmo tempo ingressou o Brasil no regime democrático. Entretanto, regulamentou a participação política (lei de iniciativa popular, plebiscito, referendo), ao passo que deixou a regulamentação da participação na gestão (descentralizada) para os estados e municípios. Que o podem fazer através das leis que criam os conselhos e através dos regimentos ou regras que determinam a participação da população nos orçamentos públicos.

Na Constituição Federal o cidadão deveria fiscalizar, controlar e decidir sobre políticas públicas sociais através de sua participação dentro dos conselhos. A Constituição Federal não previu o controle social sobre as políticas sociais através da participação do cidadão no orçamento público, atuando diretamente na distribuição dos recursos. Os conselhos gestores não definem verbas para suas respectivas áreas. Assim, a definição dos recursos acontecem no momento de elaboração do orçamento público. Há assim, duas formas de participar nas políticas sociais: em conselhos setoriais ou através da participação no orçamento, decidindo ou influenciando a distribuição dos recursos. Em um se define os próprios recursos, em outro a gestão destes recursos. Reforçando o argumento de que a CF/88 previu a participação da sociedade na gestão e não no planejamento.

O controle social está direcionado à esfera administrativa e não à esfera política. Na esfera política o controle é parlamentar. Podemos dizer então que a participação desenhada na Constituição abre espaço para a efetivação da participação popular na gestão e não na esfera política propriamente dita? Acreditamos que sim. Principalmente quando olhamos para a legislação que entra em vigor a partir de 2000, como o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal. São leis infraconstitucionais que fazem referência à participação da sociedade civil e que regulamentaram artigos da Constituição; e estão ligadas à idéia de participação na gestão.

3.1.2- A Lei de Responsabilidade Fiscal: a participação como instrumento de transparência das finanças públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF³³, promulgada em 2000, regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal, estabelecendo normas para as finanças públicas no

³³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

país. Nos artigos 48 e 49 a LRF dispõe sobre a “transparência na gestão fiscal”. E são instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias aos quais estabelece a ampla divulgação. Também a LRF “[...] determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias (art. 48, parágrafo único).” (VITALE, 2004, p. 03) A lei impõe ampla divulgação através de meios eletrônicos para a LOA e a LDO, prestações de contas, relatório resumido de execução orçamentária, relatório de gestão fiscal. Assim, quer assegurar a transparência através da participação da população e a realização de audiências públicas, pelo Poder Executivo e Legislativo na construção das leis orçamentárias, determinando que o poder público deverá proporcionar o acesso às contas para a população e instituições durante todo o exercício fiscal.

A LRF “[...] também coloca limites na capacidade de despesa dos municípios e vários dispositivos legais impõem restrições à sua capacidade de endividamento.” (SOUZA, 2004, p.32) A audiência pública aqui serve como instrumento para assegurar a transparência e limitar a chance de endividamento.

Olhamos também para o PPA - Plano Plurianual federal (Lei 11.653 de 07/04/2008) quadriênio 2008/2011³⁴, em seu artigo 20, prevê que o Poder Executivo e Legislativo deverão promover a participação popular na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano, e em seu parágrafo único, que as audiências públicas (regionais ou temáticas), realizadas no processo da proposta orçamentária, deverão estimular a participação das entidades da sociedade civil. O artigo 21 prevê a garantia de acesso, pela Internet, das informações para fins de consulta pela sociedade.

O foco está na transparência, tanto a participação, como as leis orçamentárias são instrumentos de transparência das finanças públicas e da gestão fiscal. O tom aqui, quando se fala em participação, é o da promoção, estímulo e incentivo á participação e à realização de audiências públicas durante o processo de construção das leis orçamentárias. Já o tom ao se referir à prestação de contas e divulgação de informações do poder público ao cidadão, é de obrigação. A LRF preocupa-se mais com a transparência, detalhando-a, mas quando se refere à participação se mostra bastante

³⁴http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/02.%20PPA/02.3.%2020082011/02.3.1.%202008/02.3.1.1.%20Elaboração/02.3.1.1.5.%20Autógrafos%20e%20Lei/400-PPA%202008-2011/405-Lei/LEI%20Nº%2011653.pdf

evasiva, o que não acontece com o Estatuto da Cidade, que ao se referir á participação a estabelece como condição de validade e existência das leis orçamentárias municipais.

3.1.3 - O Estatuto da Cidade: a participação como condição para a existência da lei orçamentária municipal

O Estatuto da Cidade³⁵ entra em vigor a partir de 2001 e deriva do comando do artigo 182 e 183 da CF/88, que tratam da política urbana, regulamentando-os. O artigo 182 da Constituição coloca sob a responsabilidade do município a política urbana, a garantia da função social da cidade e o bem estar de seus habitantes. Elege o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e como definidor dos critérios da função social da propriedade urbana. O Estatuto da Cidade também se relaciona ao artigo 29, XII da CF, artigo que determina que a lei orgânica municipal deve garantir a cooperação e a participação das associações representativas de todos os setores da sociedade, no planejamento das cidades.

A partir de sua promulgação, o cumprimento da função social da propriedade urbana está condicionado ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade que estejam expressas no plano diretor.³⁶ O Estatuto da Cidade é um estatuto com diretrizes para o desenvolvimento da função social da propriedade urbana e que tem a intenção de criar instrumentos para garantir o direito à cidade. Desde 2001 então, o Estatuto da Cidade regulamenta estes comandos constitucionais e coloca o Plano Diretor, como instrumento central para o desenvolvimento da função social da propriedade urbana e para a realização do direito à cidade para todos os seus habitantes e como peça fundamental do planejamento municipal, condicionando as leis orçamentárias como LOA e LDO a incorporarem as diretrizes nele inseridas (artigo 40).

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir: a

³⁵ http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm

³⁶ O Plano Diretor deve ser revisto pelo menos a cada dez anos e é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, ou que sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; também onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos para promover o adequado uso do solo; e ainda para as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (artigo 41)

promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (artigo 40, § 4º)

Assim podemos ver que o Plano Diretor, para além da questão técnica, deve ser pensado como processo decisório participativo, pois:

[...] pressupõe o enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente o enorme passivo de desigualdade social das cidades brasileiras, além de requerer um processo dinâmico e permanente de planejamento no município. Para isso, ele não deve ser concebido somente como uma peça técnica de planejamento urbano, mas como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade. Para que o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor realmente expresse um pacto social, econômico e territorial, é fundamental que haja a participação efetiva da população em todas as etapas. Isso deve ser garantido pelo Poder Público municipal pela constituição de conselhos com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade, de fóruns de acompanhamento, controle e deliberação, da realização de audiências públicas, e ainda, conferindo transparência nas informações. O Plano Diretor também deve influenciar os orçamentos municipais e os investimentos públicos, sendo definidas diretrizes que devem ser seguidas nos planos plurianuais, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais, tais como aqueles relacionados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana. (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 113)

A garantia da gestão democrática da cidade, segundo o Estatuto, dependerá da criação de órgãos colegiados de política urbana, de debates, audiências e consultas públicas, de conferências e de iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (artigo 43) Estabelece também a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas na construção das propostas do PPA, LDO e LOA, estas audiências e consultas são inseridas no Estatuto como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (artigo 44)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (CURITIBA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, 1990)

Daqui se infere que a ausência destes elementos ou mecanismos participativos, impede a existência destas leis, já que não poderão ser aprovadas pela Câmara Municipal. Por último estabelece que os organismos gestores das regiões metropolitanas

e aglomerações urbanas devem incluir uma participação da população e de associações, de natureza obrigatória e significativa de forma a “[...] garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.” Assim,

As decisões sobre o futuro das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores, mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidos. Não se trata apenas de consultar a opinião da população sobre as proposições do Poder Público municipal, mas de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos. Na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, o processo participativo passa a ser uma instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade.³⁷ (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 114)

Quanto à aplicabilidade do Estatuto, seus instrumentos são: 1) aqueles que se destinam a coibir as ações especulativas do mercado imobiliário; 2) os que cuidam da regularização fundiária de áreas ocupadas e 3) aqueles que prevêm a participação do cidadão nos processos decisórios de gestão. Neste último aspecto, quando trata da promoção da participação do cidadão, os instrumentos previstos são: Conselhos, Audiências e consultas públicas, Iniciativa popular, Gestão orçamentária, Veto ao Plebiscito e Referendo. (SALVI, HARDT, REZENDE, HARDT, 2007 p. 52)

Assim tanto a LRF como o Estatuto da Cidade fazem a previsão de audiências públicas para a construção do Plano Diretor, da LDO e LOA, atendendo ao que determina a Constituição. Pela LRF o Executivo precisará ouvir a população antes de remeter o projeto destas leis orçamentárias para o legislativo. Após o envio dos projetos de leis ao legislativo, este também deverá articular a participação da população durante o processo de tramitação e transformação em lei.

No Estatuto da Cidade a questão é mais problemática, pois a obrigação de ouvir a população, como foi dito, foi colocada pela lei como condição para existência e

³⁷ Continua: “Em outras palavras, é uma maneira de propiciar que a população de baixa renda, sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos. Explorando essas possibilidades, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos para democratizar a gestão das cidades, buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico capaz de influenciar as decisões políticas. São alguns desses instrumentos: a criação e o funcionamento de conselhos, a realização de audiências públicas e a realização de conferências municipais de política urbana. Essas instâncias consultivas e deliberativas devem garantir que todos os segmentos da sociedade sejam contemplados e que a agenda de investimentos e ações municipais seja a elas submetida.” (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 114)

aprovação destas leis orçamentárias pelo legislativo. Assim, a decisão sobre a participação da população nestes processos não parece ser uma faculdade do Executivo ou do Legislativo, mas está configurada como uma obrigação.

Outro aspecto relevante é o fato de que se o executivo não possibilitar a participação da população na gestão pública, pode incorrer em crime de responsabilidade (art. 1º, XIV do Decreto-Lei nº 201/1967); já que estaria se negando a executar uma lei. E em crime de improbidade administrativa, (art. 11 da Lei 8429/92) já que está ofendendo princípios da administração pública. Estará ofendendo a própria Constituição já que o artigo 37 prevê que a administração pública terá que obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (LOCK, 2004, p. 127)

A garantia constitucional da participação popular e sua posterior regulamentação pela LRF e Estatuto das Cidades transformam a realização de audiências públicas em condição de existência do processo legislativo orçamentário. (LOCK, 2004, p. 130) Os Tribunais de Contas, na análise das contas anuais seja do poder executivo, judiciário ou legislativo, precisam exigir que seja comprovada a oportunidade de participação da sociedade e que foram realizadas as audiências públicas previstas na LRF e no Estatuto da Cidade. (LOCK, 2004, p. 130) Tendo em vista que a participação popular tem status de princípio constitucional “e condição obrigatória nos processos de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias e Planos, irá nulificar o processo que não observar minimamente o dever de ouvir a sociedade. (LOCK, 2004, p. 130)

Como se vê, há previsão de muitas formas de participação do cidadão, as audiências e consultas públicas para a construção do orçamento público municipal é apenas uma delas. Derivam do princípio constitucional da participação popular e posteriormente são reguladas pela LRF e Estatuto da Cidade. Destes documentos extraímos a participação popular como condição de validade e existência de todo o processo legislativo orçamentário: como Planos Diretores, PPA, LDO e LOA.

A dúvida é saber se a participação prevista como condição de validade e existência da lei está condicionada à participação de natureza deliberativa ou se apenas a simples participação consultiva, já basta para garantir a validade. Acima, Lock aponta que a nulificação do processo orçamentário virá se não for observada “minimamente o dever de ouvir a sociedade”. (LOCK, 2004, p. 130)

As expressões “minimamente” e “ouvir”, indicam que a participação que se coloca como condição de validade e existência da lei, para o autor, é consultiva. Para autores como Barros; Carvalho; Montandon, trata-se “[...] de garantir instâncias efetivamente consultivas e deliberativas, tanto no processo de planejamento urbano, quanto na destinação dos recursos públicos.” (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 114)

Mas a partir do que vemos no Estatuto, podemos alegar que a participação não deve ter apenas natureza consultiva, mas deliberativa, pois conforme o artigo 45 deve-se garantir o controle direto das atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e o pleno exercício da cidadania. A expressão “pleno exercício da cidadania” remete à natureza deliberativa. Então o que se deve proporcionar é decisão ou deliberação, mesmo que aconteça na esfera da execução de políticas sociais, na esfera administrativa e não na esfera política.

Também vemos que pelo Estatuto, é permitido lançar mão do uso de plebiscito, referendo e lei de iniciativa popular na construção do Plano Diretor. Como dissemos, embora não utilizados, estes instrumentos são mecanismos de decisão deliberativa.

O Estatuto da Cidade se refere a uma participação que tem seu foco na gestão de políticas sociais. “Um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana.” (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 114) Vemos que o Estatuto da Cidade lança mão da expressão “Gestão Democrática”³⁸, o que não implicaria necessariamente na adoção de mecanismos consultivos.

Tanto o Estatuto da Cidade quanto LRF são leis que estabelecem metas e gestão atribuídas fortemente aos municípios: descentralização e controle social sobre a gestão. Assim, o controle social se abre para a gestão e não para a esfera política. Os mecanismos de controle social na esfera política, como o referendo, plebiscito e iniciativa popular estão regulados e devidamente blindados como instrumentos de controle social. Percebe-se que as arenas de decisão são sobre políticas públicas mediante descentralização, cabe então, decisão na gestão, a deliberação, quando acontece, se dá na “esfera da participação gerencial”, na esfera política parece não caber decisão.

³⁸ http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/cartilha_estatuto_cidade.pdf

A participação gerencial é uma participação na gestão de políticas públicas em setores específicos: saúde, educação, obras públicas, tornar-se-ia participação política no momento em que se permita o debate sobre a própria forma de participação: se deliberativa ou consultiva.

A participação política permite discutir a própria democracia, discutir sobre presidencialismo, parlamentarismo, Estado mínimo, Estado interventor, representação política, reforma do estado, reforma política, enfim: sobre o modelo de democracia. A questão é: quais são as instituições políticas erigidas depois da Constituição de 1988 que permitem o debate popular em torno dessas temáticas? Será que existem instituições participativas ou de democracia direta que nos permitem colocar essas temáticas em discussão? As instituições de participação na gestão, na esfera administrativa, não apresentam espaço para esse debate. As instituições participativas que nos permitem debater esse assunto estão blindadas, para ativá-las necessitamos das instâncias representativas: autorização do Congresso. Como estará tratada a questão nos níveis municipal?

3.2- O marco legal da participação em Curitiba

O objetivo desta seção é analisar alguns dos principais diplomas legais no nível municipal, para compreendermos as possibilidades institucionais de participação que emergem destes diplomas, e particularmente, dentro do processo orçamentário, como está tratada a participação.

3.2.1- A Lei Orgânica de Curitiba de 1990: democracia participativa e controle social sobre o orçamento através da participação em Conselhos e Conferências

A Lei Orgânica do município de Curitiba deriva de determinação constitucional, como se verifica no artigo 29 e 11, parágrafo único dos Atos e Disposições Transitórias da CF/88. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988:

[...] ampliou significativamente o papel e a autonomia dos municípios. [...] Os municípios foram elevados à condição de ente federativo, passando a gozar de autonomia política, administrativa e financeira, conforme estipulado nos artigos 18, 29-31, 156, 158 e 159 da CF. O reconhecimento de maior autonomia ficou expresso com a determinação de que deveriam elaborar sua própria lei orgânica, instrumento que corresponde à Constituição Municipal. (VITALE, 2004, p. 3)

Mas em relação às possibilidades institucionais de participação, o que nos traz a Lei Orgânica do Município de Curitiba? E particularmente, no processo orçamentário, como está tratada a participação? Vemos de início que o Município deverá se pautar pelo respeito ao princípio da democracia e da república, e garantir a participação, fiscalização e controle populares (art. 4º). O artigo 7º repete a receita constitucional federal quando coloca que:

“Todo Poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente. Parágrafo único. A soberania popular será exercida: I. Indiretamente, pelo Prefeito e pelos Vereadores eleitos para a Câmara Municipal, por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. II. Diretamente, nos termos da lei, em especial, mediante: a) iniciativa popular; b) referendo; c) plebiscito. (CURITIBA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, 1990)

O artigo 55 da LOM coloca que “A iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros poderá ser exercida por cinco por cento, pelo menos, do eleitorado. (art. 55), e que a competência para convocar plebiscito e autorizar referendo, é privativa da Câmara Municipal (art. 20, XVIII), a exemplo do que acontece na Constituição Federal e Estadual do Paraná.³⁹

Ao dispor sobre a organização da administração pública, fundamenta esta organização em princípios como o da desconcentração e descentralização para a administração direta, através de sua organização em Secretarias Municipais e em administrações regionais (art. 77). Mas é no art. 79 que a Lei Orgânica, coloca com mais força a participação enquanto princípio:

Art. 79. O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras: I. A participação, mediante propostas e discussões, de planos, programas e projetos, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. II. O acompanhamento da execução dos programas e a fiscalização da aplicação dos recursos. Parágrafo único. Os Conselhos Municipais funcionarão de forma independente da Administração Municipal, sendo que a participação nos mesmos será considerada de caráter público relevante; exercida gratuitamente, à exceção dos Conselheiros Tutelares, cujo exercício do

³⁹ O art. 109 prevê o plebiscito: “As obras e serviços de grande vulto, que envolvam endividamento considerável e impliquem em significativa alteração do aspecto da cidade, com reflexos sobre a vida e os interesses da população, serão submetidos a plebiscito, a critério da Câmara Municipal, por deliberação da maioria absoluta dos Vereadores.”

mandato será remunerado, nos termos estabelecidos em Lei Municipal.(N.R.)
(CURITIBA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, 1990)

A atuação do município será pautada pela democracia participativa, e será viabilizada através da criação de Conselhos Municipais, que serão compostos por representantes populares dos usuários dos serviços públicos. Indica como prerrogativa dos conselhos, a participação através de propostas e discussões, a partir do estabelecido no Plano Diretor, no Plano Plurianual, na LDO e na LOA.

Quanto ao processo legislativo orçamentário, ao falar da competência do município, dispõe que cabe ao município: “II- Elaborar o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, estimando a receita e fixando a despesa.” (art. 11, II) Sendo competência do prefeito iniciar o processo legislativo orçamentário e enviar à Câmara dos Vereadores o PPA, os projetos da LDO⁴⁰ e LOA. (art. 72, II, XII e 125). Mas compete à Câmara Municipal deliberar sobre os projetos de lei do PPA, LDO e LOA, sujeitos à sanção do prefeito (art. 19). Não está aqui colocada a participação popular na construção do orçamento público municipal.

Sobre o orçamento a Lei Orgânica prevê que o planejamento do orçamento deve estar organizado através de uma entidade que centralize a sistematização de informações a coordenação de estudos, a elaboração de planos e projetos relativos ao plano diretor e a supervisão de sua implantação (artigo 154), esta entidade é a SEPLAN-Secretaria Municipal de Planejamento.

Ao dispor sobre as políticas sociais, prevê a criação do Conselho Municipal de Transportes, que terá caráter consultivo (Art. 110) e a criação do Conselho Municipal do Planejamento para a elaboração e execução do Plano Diretor do Município, que deverá ser formado por entidades da sociedade civil (artigo 155).

Ao tratar da saúde, prevê a participação da comunidade em relação aos serviços de saúde pública. (artigo 158, VII) e a criação da Conferência Municipal de Saúde e do Conselho Municipal de Saúde, destacando o caráter deliberativo destas instâncias colegiadas. (artigo 161) Ao dispor sobre a assistência social do município esta será organizada com a participação da população na formulação e no controle das políticas de assistência social. (artigo 163, II)

⁴⁰ A LDO deverá ser encaminhada à Câmara até 30 junho de cada ano (art. 126) e a LOA até 30 de setembro.

A criação de mais um conselho, está determinada no artigo 165: o de defesa do consumidor. Quanto à educação, a gestão democrática e colegiada das instituições de ensino e pesquisa está colocada enquanto princípio norteador do ensino no município. (artigo 175, VII) Ao dispor sobre a cultura prevê que é direito de todo cidadão e grupos sociais o acesso à cultura e às condições para produzi-la, sendo que cabe ao Poder Público incentivar democraticamente as diversas manifestações culturais e à lei estabelecer participação da comunidade nas ações de incentivos para a produção, proteção e promoção do patrimônio cultural do município. (artigos 177 a 179)

Para a Ciência e Tecnologia é prevista a participação da sociedade na promoção e incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento científico e capacitação tecnológica. (artigo 183) Outros conselhos são previsto no artigo 195, 197 e 198: o do meio ambiente, da condição feminina e de defesa da criança, do adolescente, do idoso e do deficiente. Quando trata da defesa dos Direitos Humanos, dispõe sobre a criação da Comissão Municipal de direitos humanos, composto por representantes da sociedade e do poder público, com caráter normativo, deliberativo e fiscalizador. (artigo 203 –B)

A Lei Orgânica prevê a criação de Conselhos nas diversas áreas sociais, mas expressamente coloca que a participação se dará no “acompanhamento da execução dos programas e a fiscalização da aplicação dos recursos.” (art. 79, II) e que as propostas e discussões se darão a partir do Plano Diretor, do Plano Plurianual, da LDO e da LOA. (art. 79,I) Reforçando o que falamos sobre a previsão de uma participação na gestão, que é direcionada á esfera administrativa e ao momento da execução das políticas e não á esfera de decisão política com foco no planejamento destas políticas.

Assim como na Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Curitiba parece querer viabilizar a participação popular na administração pública através de conselhos. E isto é reforçado quando olhamos ao longo do texto, os inúmeros dispositivos que dispõem sobre a criação destes conselhos gestores. Mas quando olhamos para as disposições da LOM de Curitiba que cercam o PPA, LDO e LOA e o processo orçamentário como um todo, não vemos nenhuma menção à participação da população na construção das leis orçamentárias. A participação no orçamento público do município de Curitiba, não foi prevista e nem regulamentada pela Lei Orgânica do Município. A previsão desta lei, em relação à participação popular, se desloca para a realidade dos conselhos.

As audiências e consultas públicas, formas desenvolvidas mais especificamente desde 2001 para a participação da população curitibana no processo de construção do orçamento público, se fundamentam em princípios e regras, enquanto princípio, na Constituição Federal, Estadual do Paraná e na Lei Orgânica Municipal. Enquanto regra, estas audiências se fundamentam na Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente no artigo 48, parágrafo único, no Estatuto da Cidade, principalmente nos artigos 2º, II; 4º, II, f, § 3º e 44 e no próprio Plano Diretor do município, como veremos a seguir.

3.2.2- O Plano Diretor de Curitiba de 2004: previsão da participação da sociedade na construção do orçamento municipal e no processo legislativo orçamentário

A política de desenvolvimento urbano de Curitiba deve ser pensada a partir do Plano Diretor⁴¹, que está colocado como o instrumento básico global e estratégico desta política (art. 3º). Tem ele a missão de estabelecer as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano do município; para a política urbanístico-ambiental; para a política social e econômica e para a gestão democrática da cidade. (art. 4º.)

A participação da sociedade permeia todas estas diretrizes: 1- quando prevê como objetivos gerais da política de desenvolvimento urbano de Curitiba a gestão democrática, participativa, descentralizada e a participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão da cidade (art. 6º, I, XIV), 2- quando prevê como diretrizes gerais da política urbana de Curitiba, o incentivo a participação da iniciativa privada e demais setores da sociedade em ações relativas ao processo de urbanização; e a descentralização da gestão e do planejamento públicos através das Administrações Regionais. (art. 7º, XII, XIII) A coordenação deste processo municipal de planejamento, é responsabilidade do IPPUC, que deve promover a participação democrática da população. (art. 5º § 1º, V)

Na política social estabelece a participação da comunidade como diretriz da política de paisagem urbana, (art. 22, IV), da política municipal de segurança pública e defesa social (art. 35), da política de educação (art. 37), da política municipal de saúde (art. 42). Assim o poder público deverá promover a participação da população na “identificação, valorização, preservação e conservação dos elementos significativos da paisagem urbana;” (art. 22, IV), a participação da sociedade nos programas

⁴¹ Lei nº 11266 de 16 de dezembro de 2004.

educacionais da Cidade. (art. 37), na saúde, a consolidação da gestão plena e do controle social, (art. 42) a descentralização da gestão e a promoção da ampliação da participação de representantes de entidades organizadas e da comunidade nos Conselhos e Conferências de saúde. (art. 43, II, V, VI)⁴²

A partir do artigo 46 o Plano Diretor de Curitiba, estabelece o que entende por Gestão Democrática da Cidade: o estabelecimento de uma relação democrática entre administração pública e a população “[...] com base na democracia participativa e na cidadania, assegurando o controle social, em busca da cidade sustentável” (art. 46). Esta gestão democrática tem como diretrizes: a valorização do papel da sociedade civil organizada e do cidadão como participantes ativos nas atividades da administração pública, a ampliação e da promoção da interação da sociedade com o poder público, a garantia do funcionamento das estruturas de participação e controle social que estão previstas na lei e da promoção de formas de participação para a ampliação da representatividade social. (art. 47)

Especificamente quanto à questão orçamentária prevê que o PPA, a LDO e a LOA deverão incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor (art. 3º, § 1º) além de figurarem como instrumentos para o processo de planejamento municipal. (art. 3º, § 3º, I, c, d). Outro instrumento previsto para o processo de planejamento do município é a gestão orçamentária participativa (art. 3º, § 3º, I, e). Há então, no Plano Diretor, a previsão expressa da participação da sociedade na construção do orçamento municipal e no processo legislativo orçamentário.

Assim, a partir do que se lê no Plano Diretor, a gestão participativa funciona como alavanca, requisito e fundamento da política de desenvolvimento urbano do

⁴² O Plano Diretor ainda determina que será assegurada a participação direta da população e de associações na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano sustentável através de órgão colegiado municipal de política urbana; de debates, de audiências e consultas públicas; de conferência municipal da cidade; de iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano sustentável, conselhos municipais distritais. A finalidade do órgão colegiado municipal de política urbana está prevista no artigo 79. A partir do artigo 82 estão previstas as regras sobre o monitoramento e o controle do Plano Diretor. O poder público municipal deverá implantar um sistema que irá sistematizar as informações municipais para o monitoramento e controle da implantação do Plano Diretor de Curitiba (art. 82) que deverá dentre outras questões, promover a divulgação das informações, dar transparência e prestar contas á população, sistematizar as informações estratégicas que são essenciais para o conhecimento da realidade e para a gestão municipal efetiva e democrática. (art. 83). Há previsão da elaboração de diversos planos municipais assegurando-se a participação direta da população e das associações representativas de vários segmentos da comunidade. (art. 88)

município de Curitiba, esta política deve ser construída a partir da participação da sociedade, seja no orçamento, seja nas políticas sociais. Percebe-se o incentivo, e a falta de obstáculos a esta participação na gestão da cidade.

O diferencial aqui é a previsão expressa da participação da população no processo orçamentário e não apenas em conselhos ou conferências, como o faziam as leis anteriores. A participação nas políticas públicas se dá, também, dentro do processo legislativo orçamentário.

3.2.3- O Plano Plurianual de Curitiba (2010-2013): participação para eficiência administrativa e aval para captação de recursos

O Plano Plurianual – PPA de Curitiba (2009) ⁴³ traz as orientações para as ações e iniciativas do poder público municipal para o período 2010 a 2013. A estratégia do planejamento nele contido é traçar metas e objetivos de médio prazo baseando-se no programa de governo que foi submetido à população de Curitiba em 2008. (CURITIBA, PPA, 2009, p. 3, Anexo I)

A meta fundamental do Plano é trazer, com o conjunto de ações estratégicas, a melhor qualidade de vida para toda a população da cidade. Desenvolvimento ambiental, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social são os três propósitos que fundam os princípios gerais do plano. São cinco os eixos estratégicos sobre os quais recairão as políticas públicas do Município:

MORAR: Promover a qualidade do espaço urbano; CUIDAR: Promover o desenvolvimento do capital humano e social na busca da justiça social; TRABALHAR: Criar oportunidades e ambientes favoráveis ao desenvolvimento, num enfoque multidimensional; APRENDER: Desenvolver o capital intelectual para além da escolaridade formal, sob a ótica da sociedade do conhecimento; VIVER: Dinamizar a cidade a partir da cultura, do esporte e do lazer, com a finalidade de agregar valor à vida do cidadão na cidade. (CURITIBA. PLANO PLURIANUAL, 2009 [2010-2013], p. 3, Anexo I)

Para sustentar os cinco eixos, o objetivo é promover a capacidade de governar, a qualidade e agilidade dos serviços, a partir das demandas da sociedade buscando resultados que tragam a melhoria da qualidade de vida do cidadão. O cumprimento das metas fiscais é o centro da execução orçamentária, pois o equilíbrio financeiro “[...] tem

⁴³ Lei Municipal nº 13.378/ 2009

vido o aval mais seguro ao propósito de permanente ampliação dos investimentos em obras e novos programas de governo” (CURITIBA, PPA, 2009, p. 3, Anexo I).

O texto da lei aborda que as medidas tomadas em 2005 e 2009 “[...] contribuíram de forma decisiva para a implementação de novas políticas públicas e obras essenciais, sobretudo nos setores de educação, saúde e infra-estrutura viária.” (CURITIBA, PPA, 2009, p. 3, Anexo I) Os ajustes fiscais possibilitaram a Curitiba ampliar os investimentos preservando sua capacidade de pagamento, cumprindo índices de dívida abaixo dos fixados pela LRF. Segundo a lei, Curitiba investirá em saúde e educação para o período 2008-2013, índices acima dos exigidos pela Constituição Federal (15% e 25% das receitas correntes), a exemplo do que aconteceu nos últimos anos, pois esses setores são os “[...] prioritários no contexto do plano de governo”. (CURITIBA, PPA, 2009, p. 4, Anexo I) Prevê as principais obras e projetos da cidade para o futuro próximo, como a finalização da Linha Verde, a Linha Azul (metrô) e os projetos relacionados aos três propósitos fundamentais sob os quais se funda o plano: desenvolvimento ambiental, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. (CURITIBA, PPA, 2009, p. 5, Anexo I) Sintetiza:

Em suma, este é o objetivo final deste Plano Plurianual, aqui descrito conceitualmente: consolidar a criação de um novo ciclo de desenvolvimento socioeconômico regido pelos princípios da sustentabilidade, com respeito, austeridade, ética, transparência e o diálogo com os cidadãos, a iniciativa privada, as entidades representativas e as cidades que partilham com Curitiba o desafio de garantir mais qualidade de vida e menos desigualdade regional para todas as populações da Região Metropolitana. (CURITIBA. PLANO PLURIANUAL, 2009 [2010-2013], p. 6, Anexo I)

No anexo II, traz os programas, com as ações, os órgãos executores e a previsão orçamentária, que será distribuída nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais do período, processo fundado na transparência e o diálogo com os cidadãos, com a iniciativa privada e as entidades representativas, como vimos acima. Quando o PPA coloca que o objetivo é a promoção da capacidade de governar, da qualidade e agilidade dos serviços públicos, a partir das demandas da sociedade buscando resultados, vemos a participação como instrumento para a busca da eficiência administrativa, do atingimento de metas e como aval para a ampliação dos investimentos em obras e novos programas de governo, inclusive com recursos internacionais. O que também nos remete a uma participação gerencial.

3.2.4- A LDO e LOA do Município de Curitiba: a participação como transparência e como condição de validade e existência da lei orçamentária

A previsão da LDO⁴⁴ vem disposta no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, no art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal nº 101/2000, e no § 2º, do art. 125, da Lei Orgânica do Município de Curitiba. Abarca as metas e prioridades da Administração Pública Municipal; a organização e estrutura dos orçamentos; as diretrizes gerais para a elaboração e a execução dos orçamentos e suas alterações; as disposições relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais; as disposições sobre a Legislação Tributária do Município (art. 1º.)

Sobre as diretrizes gerais para a elaboração e a execução dos orçamentos a LDO (2011) para o exercício financeiro de 2012 dispõe que: “A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da Lei Orçamentária Anual, para 2012, deverão ser realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal [...] “ E deve ainda observar-se o princípio da publicidade e permitindo que haja amplo acesso da sociedade às informações de cada uma destas etapas.(CURITIBA, LDO, 2011, Art. 23.)

Assim a LDO prevê que o processo de construção da LOA deve ser transparente em relação à gestão fiscal do município, que deve observar o princípio da publicidade e permitir o amplo acesso da sociedade às informações neste processo. A LOA para o exercício financeiro de 2012 ainda permanece como Projeto de Lei, seguiu para apreciação e votação na CMC - Câmara Municipal de Curitiba, em 28 de setembro de 2011, através da mensagem nº 054/2011⁴⁵. Assim como na apresentação do Projeto de LOA, realizada 27 de setembro⁴⁶ em audiência pública com a população, a Mensagem enviada à Câmara, dispõe sobre a determinação legal existente na LRF, no Estatuto da Cidade que estabelecem que a realização de Consultas e Debates Públicos, bem como de Audiência Pública são condição obrigatória para a aprovação da LOA pela Câmara Municipal. Vejamos o que diz a Mensagem:

De acordo com o que estabelece o Parágrafo único, do art. 48, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, e o que determina a alínea “F”, do inciso III, do art. 4º e o art. 44, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de

⁴⁴ Lei Municipal 13.788, de 08 julho de 2011

⁴⁵ Mensagem nº054/201, enviada pelo prefeito municipal a Câmara dos Vereadores para a apreciação e votação do Projeto de LOA- 2012. Disponível em <http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/orcamento2012/Mensagem54.pdf>

⁴⁶ Na qual estivemos presentes.

2001 - Estatuto da Cidade foram realizadas nas nove Regionais, nos dias 19, 20 e 21 de julho de 2011, as Consultas e Debates Públicos sobre a Proposta Orçamentária para 2012, com o objetivo de ouvir a população e definir prioridades no atendimento às reais necessidades do cidadão, por meio de sugestões que ajudaram o Município a elaborar o Projeto de Proposta Orçamentária, o qual foi apresentado para a população em Audiência Pública, realizada no Memorial de Curitiba, no Teatro Londrina, no dia 27 de setembro de 2011, no horário das 10 às 12h. (CURITIBA. PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2012 [Mensagem nº 054/2011], 2011)

Pela Mensagem enviada à Câmara dos Vereadores, vemos a preocupação em garantir a participação para cumprimento da determinação das leis que prevêm que a realização de Consultas e Debates Públicos, e de Audiência Pública como condição obrigatória para a aprovação da LOA pela Câmara Municipal. Ao colocar que o objetivo era “Ouvir” a população e “Definir” prioridades por meio de “Sugestões” que ajudaram na elaboração da lei, vemos que no processo de definição destas prioridades a participação é consultiva e as demandas dos populares são sugestões, definidas pelos agentes públicos. A preocupação é com a participação popular enquanto requisito de validade e existência das leis orçamentárias.

3.3 – Conclusão: do *Empowerment* ao *Management*

A partir do final da década de oitenta enfrentavam-se diferentes concepções e projetos sobre qual democracia se edificaria para o país, um destes projetos trazia a idéia da participação da sociedade nas decisões públicas, outro era marcado pelo viés elitista da democracia. (DAGNINO, 2002, p.141)

No Brasil desde a década de 1990, em contraposição às análises de cunho mais gerencialista, há uma série de tentativas de adotar políticas de cunho mais participativo, em obediência a reformas constitucionais. Elas instituiriam novas formas de incorporar os segmentos da sociedade na formulação das políticas públicas, via conselhos gestores de políticas públicas (de saúde, de assistência social, de trabalho, de segurança, e outros). A esses espaços soma-se a proposta de partidos políticos de submeter a decisão popular o destino de parcela dos recursos - o orçamento participativo. (GELINSKI, SEIBEL, 2008, p. 232)

A necessidade da construção de um espaço público, “[...] se tornou o eixo fundamental da discussão sobre participação.” (DAGNINO, 2002, p.141) Mas isto, tanto para os gerencialistas como para os que a ele se contrapunham. O gerencialismo em si, não exclui a participação. Portanto, estes espaços públicos eram tanto aqueles “[...] destinados a promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses excluídos da agenda pública, como aqueles que se constituem como

espaços de democratização da gestão estatal [...]” (DAGNINO, 2002, p.141), característica do gerencialismo.

Assim, temos uma versão deste debate que apanha este espaço público e o direciona para a idéia de democratização da gestão e que acontece necessariamente nos limites da esfera administrativa. Para Nogueira, “As últimas duas décadas do século XX, sobretudo no sul do mundo, e dentro dele particularmente o Brasil, assistiram à afirmação categórica da idéia de participação no campo da gestão pública.” (NOGUEIRA, 2005, P. 117), convertendo os processos participativos em instrumento e recurso estratégico para a “[...] formulação de políticas públicas, particularmente na área social.” (NOGUEIRA, 2005, p. 118)

Desta maneira, a idéia de participação nos processos de governo e implementação de políticas sociais disseminou-se “[...] de modo generalizado por todo espectro político e ideológico, pelas agências internacionais de financiamento e pelas distintas correntes teóricas que se dedicam aos temas da democracia e gestão pública [...]” (NOGUEIRA, 2005, P. 118) A participação popular no orçamento público ou o orçamento participativo é a sua tradução mais corrente. Sendo que à esquerda é entendido como um “[...] procedimento destinado a elevar as comunidades organizadas à condição de sujeitos das operações governamentais, uma espécie de instrumento de emancipação [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 118) E à direita, é encarado como “[...] um dispositivo de transferência de responsabilidade e impulsionamento do ‘bom governo’ [...]” (NOGUEIRA, 2005, p. 118)

Voltando ao início, quando se diz que a Constituição de 1988, foi responsável por muitas transformações nas instituições políticas do país trazendo novas institucionalidades, com ênfase na esfera local, e que estas transformações seriam resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização, qual seja: a restauração da Federação e a consolidação da democracia, através do empoderamento (*empowerment*) de comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. (SOUZA, 2004, p. 27) Será que a idéia de participação no orçamento enquanto técnica administrativa e “dispositivo de transferência de responsabilidade” e incentivo às “boas práticas”, estaria na direção deste compromisso com o empoderamento?

Tanto o ponto de partida, a Constituição Federal, como o ponto de chegada, o plano diretor e as leis orçamentárias municipais, falam em participação na gestão, e deixam aberto este modelo de participação na gestão.

Embora as leis obriguem a participação em diversas situações, colocando-a como condição de validade, a exemplo do que acontece na construção do orçamento, não determinam que forma esta participação na gestão deve tomar, deixando principalmente ao executivo municipal, o poder de imprimir seus contornos: consultiva ou deliberativa. Até porque:

[...] é preciso considerar a ampla autonomia dos municípios tanto em questões financeiras e administrativas como políticas. O direito de poder outorgar a sua própria constituição local, concedido aos municípios com a Constituição de 1988, é sintomático dessa abrangente autonomia organizacional que acarreta uma variedade muito grande de arranjos institucionais nas Constituições municipais e nas respectivas leis complementares. Apesar de as regras fundamentais que regem a relação entre executivo e legislativo não divergirem muito na prática, a realização de tais estudos de políticas públicas é dificultada pela multiplicidade institucional no que diz respeito à configuração concreta da relação entre executivo e legislativo, às variadas formas de negociação nos municípios e acima de tudo no que concerne aos múltiplos regulamentos referentes à inserção da comunidade local no processo político. O caráter fluido das estruturas institucionais que, conforme Couto (1988, p. 55), caracteriza o sistema político brasileiro é, portanto, ainda mais evidente nos níveis estadual e, sobretudo, municipal, em que podemos observar uma verdadeira efervescência de experimentação democrática. (FREY, 2000, p.243)

Reforçando esta idéia da ampla autonomia dos municípios, e que pode explicar o fato de se deixar a cargo dos municípios os regulamentos referentes à inserção da comunidade local no processo político, trazemos a citação de Tomio (2005):

Finalmente, há a própria forma de institucionalização dos governos locais no Brasil. Esses reúnem um alto grau de autonomia formal com uma padronização constitucional nas atribuições e prerrogativas. Pressupor que unidades de governo local (com mil ou milhões de habitantes) tenham a mesma capacidade de exercer a autonomia política, gerar recursos fiscais, administrar as demandas locais e executar políticas públicas etc., beira o absurdo (TOMIO, 2005, p. 144).

Tomio parece reconhecer que administrar demandas sociais e executar políticas públicas, são atribuições e prerrogativas dos municípios, pela via constitucional. Essa mudança institucional deu autonomia tributária e fiscal aos municípios, mas também trouxe exigências e autonomia de implantação de políticas públicas. Da ótica do governo central os municípios têm que ser fiscalmente estabilizados, pois os municípios pós-1988 transformam-se em grandes máquinas de gestão de políticas públicas.⁴⁷

⁴⁷ “Outra mudança institucional que favoreceu a ampliação da autonomia política nas unidades subnacionais foi o novo arranjo tributário e fiscal. O processo de descentralização fiscal teve, todavia, início em meados dos anos de 1970, caminhando paralelamente à democratização. A promulgação da

Assim, se a participação da sociedade civil é legalmente obrigatória, e muito mais no âmbito do município e se este, por sua vez, é uma grande máquina orçamentária para gestão de políticas públicas, podemos dizer que a participação da sociedade civil caminha para uma natureza gerencial. Outro aspecto relevante trazido pelo autor é que:

A descentralização política e fiscal foi uma característica importante da redemocratização brasileira. Ela foi legitimada numa determinada cultura política, generalizada entre grupos políticos de diferentes matizes ideológicos, que associou democratização à descentralização, tratando estes dois termos quase como sinônimos. Os impactos, os limites e o encaminhamento desse processo num ambiente político democrático, apesar de não totalmente esclarecidos, têm sido objeto de estudo de diversos autores em diferentes especialidades das ciências sociais (TOMIO, 2002, p. 62).

Essa associação entre democratização e descentralização dá-se pela crença que a participação política é mais viável no nível local. Os municípios enquanto entes fundamentais na gestão (responsabilidade pelo financiamento e gestão de políticas públicas, explica-se esse fato, também, pelos repasses de verbas da união) de políticas públicas, estão também marcados pela lógica de participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas (que envolve a idéia de transparência e justiça social).

Entendemos que o pacto federativo a partir da Constituição de 1988 é uma variável explicativa da distinção entre participação política e gerencial, em especial do ponto de vista da recepção que as instituições políticas proporcionam a participação da sociedade civil. Eis aqui a relação entre descentralização e democratização. A participação, a partir desse pacto federativo, abre amplo espaço para participação na gestão e não na política, como entendemos nessa pesquisa.

Esta autonomia política estabelecida para os municípios na Constituição, este novo arranjo federativo, propicia que o modelo de participação no orçamento fique na esfera da liberdade de escolha do executivo municipal. Assim, concordamos com Tomio (2002) quando coloca que a CF/88 foi um momento de profundas rupturas, dentre elas estabelecer o que se pode chamar de gestão democrática, que estimula a participação gerencial no Brasil.

Ao analisarmos os diplomas legais em busca do estatuto da participação política no Brasil e em Curitiba, pudemos compreender e revelar os mecanismos legais que

nova constituição somente consolidou a oferta de recursos fiscais e as competências tributárias de Estados e municípios” (TOMIO, 2002, p. 62)

estimulam a participação gerencial e obstaculizam a participação política, Em suma, o pacto federativo produziu um novo arranjo democrático com base na participação gerencial. Assim, os regulamentos referentes à inserção da comunidade local no processo político seja através de audiências e consultas públicas, optando por um modelo deliberativo ou não, bem como a forma que irá tomar a participação no processo orçamentário dos municípios serão então uma prática instituída num primeiro momento, a partir da determinação legal, mas

Embora esses dispositivos legais constituam diretrizes e normas gerais a serem seguidas por todos os municípios, sua implementação esbarra na vontade política do prefeito, que deve, além de determinar a instituição da participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público, realizar uma série de atos administrativos para viabilizar a experiência. A verificação da vontade política do Executivo está, pois, não apenas na iniciativa de introduzir o OP, mas, sobretudo, no empenho em implementar essa prática. (VITALE, 2004, p. 4)

E neste espaço se fala em participação como técnica de legitimação das decisões estatais. Nesta esfera, está a democracia voltada para a gestão, especialmente quando permite a participação popular na formulação e fiscalização de políticas públicas, o que é próprio do gerencialismo, já que ao propor a desestatização/privatização dos serviços públicos precisa aumentar a fiscalização destes serviços. No Brasil talvez isto reforce a participação na gestão e justifique o incentivo a esta participação gerencial. A trajetória da participação desejada em 88 talvez não fosse esta. A reforma gerencial de 95 acabou direcionando a participação para a fiscalização dos serviços públicos, para uma participação democrática, mas não necessariamente política.

Se é fato que a Constituição de 1988 colocou a edificação de um Estado Democrático de Direito a partir da participação popular nas decisões tomadas pelo poder público e que da leitura dos vários dispositivos presentes na Constituição que prevêm a participação da população, podemos retirar a participação popular enquanto princípio constitucional. É também fato que esta participação estava relacionada a idéia de empoderamento, como vimos a partir dos autores chamados a falar nesta seção.

No entanto quando olhamos para as leis que posteriormente trataram da questão, vemos que abrem a possibilidade de que a participação seja tratada como condição de legalidade e existência das leis orçamentárias, o que não implica no fato de que esta participação seja deliberativa. O esvaziamento do conteúdo deliberativo da participação prevista como condição obrigatória nos processos legislativos orçamentários, talvez seja

o que permita que a participação figure como uma condição para a existência e validade destas mesmas leis. Então, a participação prevista como condição de existência das leis orçamentárias é a participação gerencial e não a participação política. Aqui vamos de uma idéia de participação que decide imbuída de valores a uma que figura como técnica que auxilia a decisão. Do *empowerment* (constitucional) ao *management*⁴⁸ (municipal)

Sob influência do gerencialismo público (public management) e das políticas restritivas a gastos, as políticas públicas passariam a ser focadas na busca da eficiência. Souza (2007) menciona que além da eficiência, o fator credibilidade (regras claras) e a questão da delegação têm sido a tônica no desenho de políticas públicas. Os trabalhos nessa linha enfatizam questões como a eficiência e a racionalidade das políticas públicas via desregulamentação, privatização e reformas no sistema social. (GELINSKI, SEIBEL, 2008, p. 232)

A partir da análise aqui empreendida, podemos levantar as seguintes questões: como se dará a participação da sociedade civil no orçamento de Curitiba? Será que podemos encontrar em Curitiba reflexos dessa política administrativa implantada no Brasil durante a década de 1990?

⁴⁸ Management pode significar: “O ato, maneira ou prática de gestão, manejo, supervisão ou controle: gerenciamento de crise, a gestão dos trabalhadores da fábrica”, também a “ pessoa ou pessoas que controlam ou dirigem uma empresa ou outra pessoa” ainda significa “ Habilidade em gestão, capacidade de execução” disponível em <http://significado.ws/tag/definicao-management> acessado em 21/10/2011

4- O ORÇAMENTO PÚBLICO DE CURITIBA

São quatro análises que empreendemos neste capítulo com o objetivo de analisar se há ou não um processo de institucionalização das prioridades da sociedade civil no orçamento municipal de Curitiba. Antes de entrarmos na análise é necessário resgatarmos a diferença entre *demanda* e *prioridade*.

A primeira não é difícil de identificar, pois surge da necessidade dos indivíduos e das próprias relações sociais e políticas, ou seja, da condição da vida: saúde, alimentação (abastecimento), combate à violência, combate às drogas, preservação e conservação do meio ambiente, servem como exemplo de demandas.

Por sua vez, as prioridades são as demandas hierarquizadas por ordem de importância, o que chamamos de demandas prioritárias. É importante esclarecer que não é objetivo deste capítulo indicar as prioridades do Poder Executivo e da sociedade civil para o orçamento de Curitiba, mas mostrar como se constrói essas prioridades.

A primeira análise tem a intenção de compreender a *estrutura da administração pública no nível dos municípios*, mais especificamente do Paraná, pois a estrutura que analisamos anteriormente, no capítulo segundo, diz respeito ao nível federal, que é mais complexa do que a estrutura administrativa municipal.

A segunda análise, centrada na administração pública de Curitiba, recai sobre o *processo de institucionalização das prioridades governamentais* para o orçamento municipal de Curitiba. Para tal, será necessário identificar e analisar o desenho institucional e a dinâmica da construção das prioridades do Poder Executivo. Nesse sentido, entrevistamos algumas pessoas que ocupam algumas funções importantes na estrutura organizacional da administração pública do município de Curitiba.

A terceira análise visa compreender o *processo de institucionalização das prioridades da sociedade civil*. Para tal empreitada, é necessário identificar e analisar o desenho institucional e a dinâmica da participação da sociedade civil no orçamento público. Somente poderemos compreender se há ou não um processo de institucionalização das prioridades da sociedade civil no orçamento, quando os dois processos forem analisados como um todo.

A quarta análise recairá sobre os *dados financeiros do orçamento* de Curitiba numa seqüência histórica (2002 – 2010). É importante analisar esses dados para refletir sobre a capacidade administrativa e financeira do município de Curitiba em atender as

diversas demandas. Esta análise nos ajuda a sustentar ou refutar uma de nossas hipóteses que afirma, *a priori*, existir uma capacidade técnico-administrativa e financeira que cria no participante a sensação de eficácia política.

4.1- A estrutura administrativa no nível municipal do Paraná

Esta seção baseia-se em algumas publicações de estudos de temas importantes para o desenvolvimento do Brasil, que se remete ao planejamento de políticas públicas. Esses estudos foram realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e outros institutos estaduais de pesquisa parceiras, dentre eles o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES.

Baseia-se também, na contribuição do Seminário *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, promovido em Curitiba pelo IPEA e pelo IPARDES, cujo objetivo era o de apresentar os estudos realizados e promover as publicações que apresentam as investigações e análises que originaram o referido seminário.

O seminário foi especificamente sobre administração pública. Chamou-nos atenção que em todas as análises estavam presentes na fala dos palestrantes a participação da sociedade civil no processo de construção de políticas públicas, entendida como fundamental para o desenvolvimento do Brasil.

Embora habitasse todas as falas, os palestrantes não aprofundaram o tema. Verificamos o mesmo nas publicações do IPEA. Não há nos estudos o aprofundamento da análise da eficácia ou não da participação da sociedade civil no processo de construção de políticas públicas. Das publicações que lemos, apenas uma se refere ao tema participação. Entretanto, se restringiu a um questionário aplicado a funcionários públicos, perguntando se a sociedade participa do processo.

Os palestrantes quando questionados sobre a participação da sociedade civil nas conferências, pouco puderam informar, dizendo apenas que reconhecem que eles não pesquisaram esse assunto, mas que é um avanço democrático e que a participação auxilia o IPEA na confirmação (legitimação) de alguns problemas sociais. Embora não tenham falado claramente, tudo indicava que eles entendem que a participação é um processo pedagógico.

Percebemos que o IPEA e as instituições parceiras consideram diversas demandas, índices e variáveis, porém, não consideram enquanto variável e demanda a participação política, mesmo que considerem como elemento fundamental para o desenvolvimento do Brasil. A ausência desse estudo não nos causou espanto devido à natureza da pesquisa dos institutos (econômicos e sociais) e dos profissionais envolvidos, em sua maioria economistas, geógrafos, advogados.

É neste particular que fica fácil de entender o que Pateman (1992) quis dizer quando afirmou que para os teóricos da administração, a participação é uma técnica de persuasão, e legitimação. A participação não alcança o status de variável ou demanda da sociedade civil. Percebemos no seminário essa forma de refletir sobre a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas.

Afastando-se da análise dos aspectos mais gerais das palestras, passamos para a análise dos estudos sobre a administração dos municípios paranaenses realizados pelo IPEA. O método utilizado consistiu na seleção de 40 municípios, num universo de 399 municípios paranaenses, o que significa uma amostra de 10 % do total (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 43).

Essa amostra divide em pequenos, médios e grandes municípios, cuja classificação se orientou pelos seguintes critérios: tamanho da população, a dinâmica econômica, a partir da renda per capita, e posição geográfica do município (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 43).

Os estudos consideram em sua análise o setor de gestão financeira, capital e investimento, gestão de pessoas e tecnologia da informação (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 46). Destacaremos os aspectos que interessam para esta pesquisa. O primeiro:

A par do domínio de legislações e tecnologias aplicadas no exercício de controle e execução da receita e despesa das contas públicas municipais, cumpre ao setor financeiro a atividade de planejamento, avaliação de projetos, estudos de viabilidade financeira de ações e serviços do órgão público. Este papel tende a promover importante interação sistêmica com várias áreas da administração municipal e confere a este setor a particularidade de amplo conhecimento sobre as condições gerais da administração municipal no que se refere à expansão ou à restrição das atividades, bem como explica sua condição de setor relativamente mais estruturado (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 46).

Eis aqui um aspecto importante para pesquisa: a centralidade do planejamento nas secretarias de finanças; em outras palavras, as secretarias de finanças são

responsáveis pela análise das prioridades nas prefeituras do Paraná, sendo responsável por todo planejamento. Percebe-se, também, que as secretarias de finanças não fazem parte da implementação, separando assim planejamento de execução (gestão). Nota-se que as secretarias de finanças fazem parte do núcleo estratégico das administrações municipais. O quadro abaixo traz algumas informações importantes a respeito das secretarias de finanças dos municípios paranaenses, segundo a amostra.

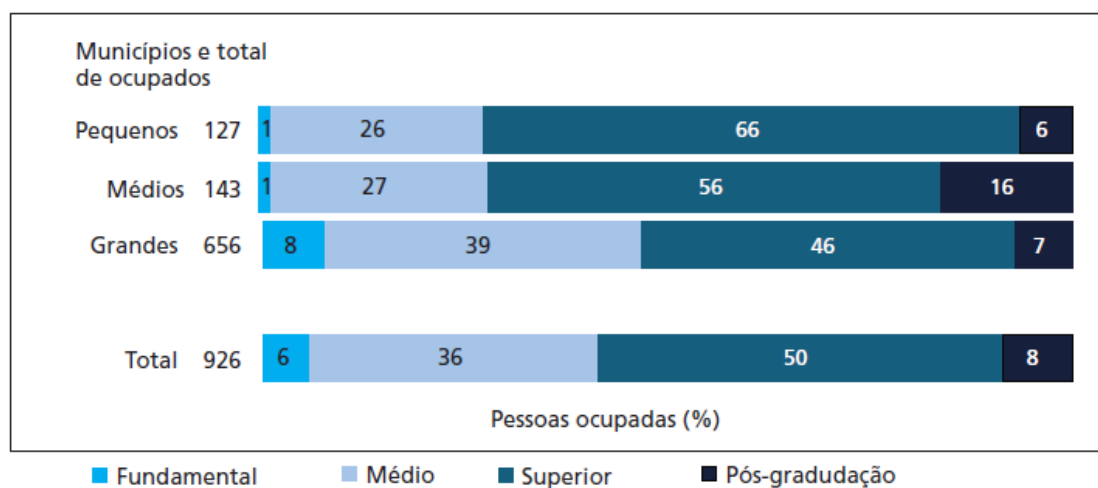
Estrutura do órgão responsável pela gestão financeira (Em %)

Faixa populacional	Estrutura				
	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	42,3	11,5	19,2	26,9	–
Médios	33,3	50,0	16,7	–	–
Grandes	75,0	12,5	12,5	–	–
Total	47,5	17,5	17,5	17,5	–

Fontes: Ipea e Iparides

Observa-se que 75% das administrações públicas dos grandes municípios do Paraná têm uma secretaria exclusiva de finanças. Quando se refere à gestão é necessário um quadro de funcionários qualificados. O quadro abaixo mostra o nível de qualificação profissional (gestão de pessoas) das secretarias de finanças dos municípios paranaense.

Grau de instrução das pessoas ocupadas na gestão financeira (Em %)



Fontes: Ipea e Iparides

Observa-se que no acumulado, 53% dos funcionários lotados nas secretarias de finanças dos grandes municípios têm nível superior. O que sugere profissional qualificado para esse setor. Outro aspecto importante é a estrutura de qualificação dos funcionários nesse setor. O quadro abaixo nos esclarece alguns dados.

Aspectos estruturais da área de gestão financeira (Em %)

Faixa populacional	Aspectos estruturais			
	Municípios com serviços externos de contabilidade	Atividades terceirizadas ¹ (média)	Processos informatizados ² (média)	Municípios com programas de treinamento e qualificação para seus funcionários
Pequenos	34,6	16,8	96,9	53,9
Médios	–	6,3	96,7	83,3
Grandes	12,5	15,6	97,5	75,0
Total	25,0	15,0	97,0	62,5

Fontes: Ipea e IparDES

Grande parte dos municípios paranaenses não adota serviços externos na secretaria de finanças. Segundo o estudo,

Na composição do quadro de pessoal do setor prevalece a categoria de estatutários e celetistas, porém com peso significativo de comissionados e sem vínculo permanente. Esta composição parece se adequar à natureza estratégica desta área, que requer maior grau de manobra em termos de contratação de pessoas de confiança dos administradores. Esta situação se generaliza entre todos os tamanhos de municípios, o que pode fragilizar a estrutura do setor a cada mudança de gestão, em função do peso das categorias com vínculos mais flexíveis, comprometendo a possibilidade de continuidade da execução de projetos a cada mudança do Executivo municipal (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 47).

O estudo revela também que nas secretarias de finanças se investe bastante na qualificação continuada dos servidores em todos os níveis de municípios. Os estudos do IPEA deixam claros os esforços financeiros e de tempo destinados a criação do modelo gerencial na administração pública dos municípios paranaenses, em especial nas secretarias de finanças.

A partir desses estudos podemos compreender, também, um termo muito utilizado na gestão gerencial: *planejamento*. A compreensão que buscamos sobre o que é planejamento não vai no sentido do seu significado lexical, mas da sua prática na

administração pública, isto é, quais os elementos que compõem o planejamento na administração pública gerencial?

O *Planejamento orçamentário* se alicerça nos seguintes elementos: 1) *realização de estudos sócio-econômicos*; 2) *dotação de recursos*; 3) *atualização das bases tributárias de competência municipal* como planta genérica de valores⁴⁹, atualização do cadastro e reajuste do IPTU, e imposto sobre serviço de qualquer natureza – ISSQN -; 4) *transferências voluntárias*; 5) *empréstimos*; 6) *redução de despesas*; 7) *aumento do endividamento pelo resto a pagar* (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011).

Por sua vez, os *Mecanismos de Controle sobre a execução do planejamento* se dão sobre: 1) *as despesas com pessoal* e 2) *os endividamentos de curto e longo prazo* (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011).

Percebemos que os estudos não identificaram nesses elementos que compõem o planejamento, a participação da sociedade civil. Essa ausência parece coerente com o insulamento que os setores que tratam do planejamento apresentam, em especial em relação à sociedade civil.

Observa-se que o planejamento abrange temas essencialmente técnicos. Entretanto, em municípios financeiramente saudáveis, a sociedade civil poderia ser chamada para participar da construção das prioridades das dotações nas áreas sociais. Mas deixa-se nas mãos dos prefeitos e de parte da administração pública que planeja (secretarias), a destinação de recursos de investimentos globais do orçamento.

Nos estudos, a sociedade civil aparece quando os autores analisam o *Monitoramento e Controle* das contas públicas. Segundo os autores,

O pressuposto de maior interação institucional entre a sociedade civil e o poder público, prevista na CF/88, contribui ao mesmo tempo para construção da democracia e fortalecimento da cidadania. Para responder a este princípio torna-se fundamental a estruturação da máquina pública na organização dos registros e informações relativas à gestão, o que vai contribuir para a transparência e inovação administrativa. Esta perspectiva encontra em outras definições legais instrumentos que vêm reforçando o caráter inovador da gestão pública (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 52).

A participação da sociedade civil aqui ficou resumida ao papel de observadora dos atos contábeis governamentais, dentro do princípio da transparência, o que é pouco para o significado de cidadania historicamente construído. Em relação à participação da

⁴⁹ É um instrumento que a administração pública utiliza para atualizar o valor venal de uma propriedade, que considera o valor de mercado e instrumentos técnicos de avaliação por metro quadrado.

sociedade civil nos diversos momentos da administração pública dos municípios, o quadro⁵⁰ abaixo é bastante revelador da aplicação do princípio constitucional e da exigência legal.

Participação da população na gestão financeira

Faixa populacional	Municípios		
	A sociedade civil participa da elaboração do PPA	A população participa na elaboração do orçamento	Os relatórios da execução orçamentária são divulgados para a população
Pequenos	69,2	69,2	92,3
Médios	66,7	66,7	100,0
Grandes	100,0	87,5	100,0
Total	75,0	72,5	95,0

Fontes: Ipea e Ipardes.

Para a totalidade (100%) dos municípios grandes, os funcionários públicos acreditam que a sociedade civil participa na elaboração do PPA. Em relação à participação da sociedade na elaboração do orçamento, 87,5% dos municípios grandes afirmaram que tal participação existe. Todos os municípios grandes informaram que são publicizados os relatórios de execução orçamentária.

Os estudos não aprofundam se há ou não de fato, participação da sociedade civil no processo decisório, por motivos que já explicitamos anteriormente. Entretanto, afirmam os autores,

A participação da sociedade nas decisões da administração pública é fundamental para a legitimação das ações governamentais e para que sejam atendidas suas reais necessidades. No entanto, é preciso ponderar que, a despeito da disseminação das instâncias de caráter participativo, em alguns casos elas não passam de estruturas formais, sem o exercício de uma prática efetiva ou de resultados coerentes (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 52).

Os estudos apresentam limites nesse tipo de análise, pois iriam requerer instrumentos analíticos da Ciência Política. Conforme disse o debatedor do seminário, Marco Nogueira, quando questionado sobre a efetividade da participação da sociedade civil nas conferências: “A participação da sociedade civil é eficaz ou não de acordo com a dinâmica institucional.”

⁵⁰ O quadro não apresenta dados sobre participação. Os números apresentados são resultados das entrevistas com funcionários públicos de sua percepção de quantas pessoas participam na elaboração de políticas públicas.

Quando parecia que os estudos analisariam a institucionalização da participação, segue outro caminho:

O compromisso legal com a divulgação do relatório de execução orçamentária tem sido observado pela quase totalidade dos municípios. Entretanto, a possibilidade de que este instrumento constitua-se como instância de controle social encontra limites na capacidade de entendimento individual ou de movimentos sociais pela complexidade de sua apresentação em linguagem especializada (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 53).

A análise retorna para publicização referente à dificuldade do entendimento do discurso técnico, isto é, mais uma vez o tema da transparência.

Ainda é muito complexo tratar a administração pública dos municípios a partir das distinções *planejamento*, *programação*, *execução*, *gestão gerencial* e *setores* da administração pública, que servem de análise para administração pública no nível federal. É necessário, assim, trazer menor complexidade a essas distinções, em vista dos limites políticos impostos pela Constituição de 1988 aos municípios.

Os estudos do IPEA simplificaram a estrutura administrativa do município separando-a em *Planejamento* e *Execução*⁵¹ (RAGGIO, RIBAS, WERNECK, 2011, p. 50). Entretanto, não deixaram clara a distinção entre planejamento e execução. Podemos afirmar que no estudo essas duas coisas aparecem juntas.

No sentido de compreender essa distinção, outra publicação do IPEA é importante: *Estado, instituições e democracia: desenvolvimento*, produzido em 2010, integra a série *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*. Segundo esse estudo, “Planejamento governamental e gestão pública constituem, a bem da verdade, duas dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados contemporâneos” (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, p. 203).

Enquanto no estudo anterior do IPEA apresentaram-se duas dimensões, a do *planejamento* e a da *execução*, neste estudo, o *planejamento* se difere de *gestão*. A partir dessa distinção é importante compreender o que é planejamento e o que é gestão. Analisando a administração pública durante o período desenvolvimentista (de Vargas ao regime militar), o estudo afirma o seguinte:

[...] o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, se organize e avance de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais

⁵¹ Subtítulo 2.1.2 Planejamento e execução.

aparelhos estratégicos do Estado, dos quais aqueles destinados à gestão pública propriamente dita – com destaque óbvio aos sistemas destinados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo –, vêm apenas a reboque, tardiamente frente ao planejamento (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, p.203).

Segundo o estudo, a gestão pública tem a função de elaborar, implementar, monitorar, avaliar e controlar a execução dos planejamentos governamentais. A função da gestão pública é de executar (implementar) e avaliar políticas públicas. Eis aqui o ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação)

O estudo chama atenção para um problema durante o período desenvolvimentista na relação entre planejamento e gestão pública:

[...] a primazia do planejamento frente à gestão, ao longo praticamente de quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo [...] (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, p.204).

Para o estudo, o grande obstáculo ao desenvolvimento do Brasil em grande parte do século XX era a prioridade dada ao planejamento. O Brasil necessitava resolver seus problemas estruturais num curto espaço de tempo. Essa necessidade era grande obstáculo à função da gestão, prejudicando sobremaneira as etapas de implementar, monitorar, avaliar e controlar as ações do governo. A gestão pública brasileira queimava etapas, serve de exemplo o Plano de Metas de Juscelino Kubitscheck, cujo lema era *cinquenta anos em cinco*.

A mudança nesse padrão imediatista do planejamento ocorreu durante o governo FHC. Segundo o estudo,

É apenas durante a década de 1990 que a primazia se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, tais quais haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980, e, de outro lado, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, p. 204).

O governo FHC no lugar de sofisticar o planejamento inverteu a primazia. Se no período desenvolvimentista a primazia foi do planejamento, no governo FHC foi da gestão pública. O planejamento se tornou, segundo o estudo,

[...] algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. A função de planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, p. 204).

O governo FHC promoveu a invasão do gerencialismo na esfera do planejamento. O estudo acredita que entre planejamento e gestão deve existir um equilíbrio e complementaridade. Não é função do planejamento a orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações do Estado.

Essa confusão seguiu pela primazia da gestão pública sobre o planejamento. O planejamento então assumiu, também, as funções da gestão administrativa, isto é, “[...] planejar passa a ser compreendido, freqüentemente, apenas como processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos”. (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, 2010, p. 205).

Para o desenvolvimento do Brasil, o estudo aponta para necessidade que o planejamento tenha continuidade na gestão pública. São funções do Estado integradas. A conclusão que o estudo chega, em relação à descontinuidade, entre planejamento e gestão pública é a seguinte:

[...] planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano. (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, p.207)

Por sua vez,

[...] gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá [...] promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto. [...] sem planejamento [...] a gestão pública se converte “apenas” em manual de racionalização de procedimentos burocráticos do Estado (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, p.207)

O planejamento informa *o que* fazer em curto, médio e longo prazo, é responsável pelas diretrizes, pela orientação da ação estatal: o planejamento é político. A gestão consiste no *como* fazer, é administrativo, é gerencial, é responsável pela ação, pela execução em todas as suas etapas (elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de política públicas).

São exemplos atualmente de planejamento de médio e longo prazo o Plano Diretor (10 anos), o Plano Plurianual (4 anos) e o Plano de Governo do prefeito (4 anos). Por sua vez, são exemplos de planejamento de curto prazo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (1 ano) e Lei Orçamentária Anual – LOA (1 ano).

A primazia da gestão pública sobre o planejamento resulta em prejuízo para política, entendida em seu elemento valorativo, o espaço da ideologia, dos valores, o espaço ético-político. É no planejamento que a administração pública interage com a política. É no planejamento que as orientações e diretrizes políticas se fazem presentes. Fica evidente que o planejamento é função do Estado quando o estudo conclui que,

Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental. É quando o peso do Estado – e nele, o peso do planejamento propriamente dito – adquire um caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nesta época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela Cepal, fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK (PINTO; JÚNIOR; LINHARES, 2010, p. 212).

Assim, o planejamento é função do Estado, a gestão é função da administração pública. Parece-nos razoável afirmar que quanto mais descentralizado for o planejamento, mais a primazia da gestão sobre a política é verdadeira: no município se verifica mais essa primazia face ao governo central.

O próprio Plano Diretor Participativo, que é uma instituição de planejamento, preocupa-se com temas gerenciais (política de ocupação do solo, meio ambiente, mobilidade urbana, etc.). O Plano Diretor Participativo e o Plano Plurianual (também um planejamento) são exemplos dessa primazia da gestão sobre o planejamento.

Dito isso, podemos dividir o planejamento em duas espécies: o planejamento político e o planejamento gerencial. Concordando com o estudo do IPEA, podemos afirmar que existe uma primazia do planejamento gerencial sobre o planejamento político a partir de meados da década de 1990.

A nossa análise sobre como são construídas as prioridades da sociedade civil para elaboração do orçamento de Curitiba, bem como o processo de institucionalização dessas prioridades estará assentada na compreensão que divide planejamento e gestão pública. A distinção entre essas duas funções é importante para compreendermos o processo como um todo. A distinção entre planejamento e gestão administrativa nos auxiliará a compreender o orçamento curitibano e a construção das prioridades.

4.2- Compreendendo o orçamento curitibano: a construção das prioridades do Poder Executivo

Duas são as fontes para compreendermos como se constrói as prioridades do Poder Executivo de Curitiba. A primeira é o documento oficial de Curitiba, *Proposta: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012* (ANEXO IX). A segunda são as entrevistas com funcionários da administração pública de Curitiba.

O referido documento apresenta uma hierarquia na construção do orçamento público. No topo da hierarquia está o *Plano Diretor* que traça metas e prioridades para um período de dez anos, cuja sustentação legal é o Estatuto da Cidade. No segundo nível da hierarquia está o *Plano de Governo*, classificado pelo documento oficial como *Eixo Estratégico*, que surge na proposta de campanha apresentada pelo candidato a prefeito que pretende implementá-la num período de quatro anos.

No terceiro nível da hierarquia está o *Plano Plurianual* – PPA que traça metas e prioridades para um período, também, de quatro anos. O documento classifica o PPA como *Programa*. E, no fim da hierarquia, encontram-se a LDO, classificada como *Diretrizes*, e a LOA, classificada como *Projeto*. Estes dois últimos são de aplicação anual. O documento analisado coloca como responsáveis pela LOA, as audiências públicas e a Câmara dos Vereadores.

Ainda analisando o documento oficial (ANEXO IX), podemos identificar a dinâmica do processo de construção do orçamento público. Sob o título PROCESSO DE CONSTRUÇÃO, o documento analisado traça os sete passos da dinâmica da construção das prioridades: 1) atualização da receita; 2) análise do cenário, planos e projetos; 3) escuta da população; 4) proposta dos órgãos; 5) consolidação da proposta; 6) audiência pública e 7) aprovação da Câmara Municipal de Curitiba. Essa dinâmica é aplicada na construção do Plano Diretor, do PPA, da LDO e LOA.

O que apresentamos até aqui apenas retrata de forma simples a hierarquia para construção de demandas e prioridades, porém, não esclarece as relações que ocorrem para a construção e a institucionalização das prioridades. Entendemos que este aspecto pode ser esclarecido na realização de entrevistas com funcionários que participam do processo de construção do orçamento público curitibano.

Os entrevistados são pessoas que integram a administração pública de Curitiba, em posições-chave dentro do processo orçamentário do município, alguns por mais de

15 ou 20 anos, ocupam cargos estratégicos, muitos estão nos quadros administrativos desde a década de 70, outros ajudaram a construir desde o início, o formato das audiências públicas orçamentárias do município: são assessores, servidores concursados, assessores de vereadores, administradores das regionais, nomeados para cargos de direção/coordenação nas secretarias. Por questões de ética, omitimos nomes, sexo e/ou cargos que pudessem identificar os entrevistados e entrevistadas, situação que poderia trazer futuros constrangimentos para aqueles e aquelas que tanto colaboraram com a nossa pesquisa.

Em todos os contatos que fizemos com funcionários da administração pública de Curitiba para obter informação, a Secretaria de Planejamento - SEPLAN sempre foi apontada como a grande responsável pelo processo orçamentário junto a Secretaria de Finanças – SEFIN.

Entrevistamos na SEPLAN, funcionário do alto escalão, relacionado ao Planejamento Orçamentário. Perguntamos sobre a importância da SEPLAN para o orçamento. Segundo o entrevistado,

A SEPLAN trata de diversas questões relacionadas ao planejamento, mas há um espaço que trata especificamente do orçamento: PPA, LDO, LOA. Então está mais ligada na questão dos investimentos, tem a responsabilidade pela captação de recursos. Faz uma ponte, funciona como um elo entre os secretários e entre eles e o Prefeito. Entre os entes e os órgãos. A SEPLAN por não ser uma secretaria como as outras, tem, em relação ao orçamento, uma função técnica. A gestão está cada vez mais profissionalizada. Porque mesmo estando dentro da SEFIN e sendo o orçamento público atribuição da SEFIN, a SEPLAN organiza esta questão do orçamento.

Solicitamos ao entrevistado se ele poderia detalhar melhor:

Há um grupo na SEPLAN responsável pela decisão se a obra vai acontecer, se está tudo dentro da previsão da PPA, LDO e do cronograma previsto. Outra parte da SEPLAN cuida dos contratos de gestão, que são contratos que o Prefeito faz com os Secretários, firmando um compromisso para alcançar metas. Este tipo de contrato é firmado com todos os secretários municipais e a SEPLAN é responsável por gerir estes contratos. Trata da parte estratégica e do planejamento das metas.

A partir da descrição do entrevistado, podemos concluir que a SEPLAN é a principal secretaria para organizar todo processo orçamentário, pois ela envolve todo planejamento orçamentário. E isto vem previsto na Lei Orgânica do Município de

Curitiba, no Art. 154⁵² que prevê a realização do planejamento municipal através de uma entidade que sistematize as informações, que coordene estudos, elabore planos e projetos relativos ao Plano Diretor e supervisione sua implantação. Esta entidade prevista pela lei é a SEPLAN.

Quando questionamos sobre a complexidade para construção das prioridades do governo para o orçamento, o entrevistado afirmou o seguinte:

Sobre as audiências e consultas públicas, tudo começa com o PPA, que acontece junto com a lei orçamentária. O Prefeito ao chegar já tem que realizar o que estava previsto na PPA do Prefeito anterior. E, meses depois de assumir, já tem que fazer a LDO. E neste momento o prefeito já faz alterações no PPA que está em curso. Pois enquanto técnico, eu acredito que esta obrigação de realizar o PPA do governo anterior acarreta entraves técnicos, o PPA deveria, do ponto de vista técnico, ser todo construído no mandato. Cada Prefeito com o seu PPA, na prática, em março, a LDO acaba mudando o PPA.

Em todo o momento o discurso do entrevistado foi integralmente técnico. Sua perspectiva é de gestão. É importante frisar que, em toda entrevista, o entrevistado deixava bem claro que a sua visão era técnica, como querendo se contrapor a uma visão política do planejamento orçamentário.

Perguntamos ao entrevistado se ele saberia nos informar como a administração pública e o prefeito determinam as demandas e as prioridades da prefeitura e as demandas que figuram nas fichas de votação distribuídas nas audiências públicas e na internet. Segundo o entrevistado,

Uma das fontes para a eleição dos temas pré-dispostos no site e nos formulários são as consultas. Outra fonte para isto é o administrador da regional, que observa as necessidades e leva os temas. Muitas demandas vêm através do administrador das regionais. Outra fonte são os coordenadores regionais de cada área, saúde, educação etc., e que são ligados às secretarias. Também o IPPUC induz este processo. E por fim as Secretarias, pois elas têm suas próprias demandas que nascem dos contratos de gestão firmados com o Prefeito e que precisam cumprir metas, pois aos secretários são atribuída uma espécie de nota. Há também as audiências espontâneas com o prefeito – elas são comunicadas no site da prefeitura e nas regionais. Também a CRM, central de relacionamento do município, liga convidando. Nesta audiência os temas são livres e o Prefeito participa. E há mais participantes do que nas audiências públicas, que são obrigatórias. Destas audiências também saem temas. É todo um processo, e é nestas audiências espontâneas que acabam sabendo qual é o clima nas regionais, qual o maior problema: se é saúde, educação, asfalto, e isso acaba impondo.

⁵² Art. 154. O planejamento municipal será realizado, na forma da lei, por entidade municipal, que sistematizará as informações básicas, coordenará os estudos, elaborará os planos e projetos relativos ao Plano Diretor e supervisionará a sua implantação.

Observa-se que existe uma dinâmica complexa para se elencar um conjunto de demandas e prioridades. É importante destacar que as demandas e prioridades são construídas antes das audiências públicas exigidas para LDO e LOA.

Nesta entrevista chamou atenção o *contrato de gestão*. Este contrato é fundamental para administração pública, pois é uma forma de mensurar a “produção”. Buscando compreender melhor o que é o contrato de gestão, na entrevista com o Administrador da Regional 1, o mesmo afirmou o seguinte:

Foi implantado pelo Beto. Há prioridades que são políticas do Prefeito e muitas outras que estão dentro de um planejamento maior. Há uma meta a ser atingida. Os projetos têm contratos de gestão: estes contratos têm começo, meio e fim. Há um cronograma de execução do projeto, se este cronograma não é cumprido há necessidade de justificar o atraso. Se não há motivo que justifique, como o não repasse de recursos pela entidade que tinha o dever de fazê-lo, o gestor do projeto pode até ser substituído

Perguntamos também, sobre o contrato de gestão ao Administrador da Regional 2, que nos informou o seguinte:

Bem... sobre os contratos de gestão, eles estabelecem metas entre as secretarias. São atribuídos índices, notas para o desempenho da gestão.

O contrato de gestão é um pacto entre secretarias e o prefeito que tem registro em cartório, logo é público. É notório que o contrato de gestão se constitui no ápice do gerencialismo. Durante as entrevistas observamos que era importante compreender as consultas populares fora dos momentos de LDO e LOA para elaboração das demandas elaboradas pelo Executivo curitibano, pois era flagrante a importância que alguns entrevistados davam a essa dinâmica. Segundo o Administrador da Regional 1,

Fora do período das consultas e audiências públicas, há o 156. Ele recolhe as demandas. Há um sistema SIGMU – que é um sistema de informação de gestão e manutenção urbana. Este sistema gera um relatório, que mede a satisfação, o índice sobe ou cai na medida em que foi ou não atendida a demanda do cidadão.

Percebe-se que essa forma de verificar a gestão a partir do SIGMU consiste na fase de execução (imediata) de demandas da sociedade civil e que não está relacionada diretamente com o planejamento (curto, médio e longo prazo). O SIGMU é um tipo de contrato de gestão eletrônico.

O Contrato de Gestão aparece em diversas fases da gestão pública. O 156, ao gerar uma reclamação do cidadão, estabelece um tipo de contrato de gestão para Regional que irá movimentar as secretarias. O atendimento à população tem que ser imediato. Todas as reclamações, como vimos anteriormente, entram como demandas para o administração pública, o que não significa que seja uma prioridade no nível do planejamento. As reclamações da sociedade civil via 156 pode ser caracterizado como demandas para planejamento ou para execução.

O gestor do contrato de gestão tem um grande problema: como alcançar a meta frente às diversas demandas/prioridades tanto de planejamento quanto de execução? O entrevistado nos chamou atenção para o seguinte fato: as formas de levantamento de demandas e prioridades não se resumem ao 156, mas, também,

Há o protocolo de requerimentos na própria regional, para realização de alguma pequena obra ou verificação de algum problema, ou mesmo fiscalização. As audiências definem algumas prioridades dentro de uma política urbana global. No dia a dia, o 156 traz as solicitações que vão gerar mobilização da regional que tem que dar conta destes pedidos e reclamações.

Observa-se que existem duas lógicas de consulta popular: as que são realizadas durante todo ano e aquela para LDO e LOA de exigência legal. Buscamos aprofundar o conhecimento na diferença entre essas duas lógicas, em especial nas consultas populares fora dos momentos de elaboração da LDO e LOA, pois fazem parte, também, da construção das demandas e prioridades do Poder Executivo curitibano.

Entrevistamos o Administrador da Regional 3 com a intenção de aprofundarmos essa diferença. Quando perguntamos ao entrevistado como se dá a construção das demandas e prioridades da administração pública, e enfatizando um possível conflito com as demandas e prioridades da sociedade civil, o mesmo afirmou o seguinte:

Quando o prefeito é eleito, junto com ele a população elege um plano de governo. Este plano de governo tem a duração de 4 anos. As demandas podem não estar dentro deste plano maior de governo, podem conflitar. Então primeiro vem este plano de governo (de 4 anos), depois o plano diretor de 10 em 10. A prefeitura tem que pensar no todo.

Percebemos que o entrevistado alterou a hierarquia apresentada no documento oficial quando colocou o plano diretor submetido ao plano de governo. Em diversos momentos da entrevista, o entrevistado foi claro ao dizer que as prioridades da sociedade civil apresentadas nas audiências públicas eram particularizadas. As prioridades oriundas das audiências públicas são na maioria das vezes problemas da

calçada em frente e não prioridades que contemplem a cidade como um todo, afirmou o administrador. A preocupação do entrevistado era com a divergência entre as prioridades particulares e as prioridades que dizem respeito a Curitiba como um todo. O entrevistado afirmou ainda que,

Estas demandas são analisadas pela SEPLAN e pela SEFIN, se elas são compatíveis com o que está traçado pelo Plano Diretor e pelo Plano de Governo do Prefeito.

Fica claro que, para o entrevistado, as prioridades oriundas do Plano Diretor e do Plano de Governo do prefeito pensam a cidade como um todo. Percebemos que para o entrevistado a construção das demandas e prioridades do prefeito acontecem no diálogo com diversas secretarias, logo considerando diversas demandas globais.

O entrevistado, assim como o entrevistado da SEPLAN, trouxe para o centro da entrevista o Contrato de Gestão:

Eles seguem a linha de Belo Horizonte. Em BH houve um choque de gestão. Partiu-se do zero. Suspenderam o pagamento e reorganizam as finanças. Há cursos sobre estes contratos de gestão. E eles são fechados entre o prefeito e os secretários somente. Há um contrato com a Secretaria de Educação e é um só que terá que ser cumprido por todos que estão envolvidos na educação. Desde o Secretario da pasta até as escolas municipais. Não há um contrato de gestão entre os administradores das regionais e o prefeito. Eles são das secretarias. As regionais sofrerão os reflexos de alguns destes contratos. Mas estão vinculadas a Secretaria de Governo e esta tem um contrato.

Em diversos momentos da entrevista, o entrevistado chamou atenção para o despreparo dos participantes para participarem das consultas para LDO e LOA. Entretanto, esse despreparo apontado pelo entrevistado era de ordem técnica. Neste particular, o Administrador da Regional 2 nos esclareceu o seguinte:

Há assuntos que são levados e que não cabem na LOA nem na LDO, pois são resolvidos por outros meios, como o 156.

O que é desconhecido dos participantes, segundo os entrevistados, é que determinadas solicitações da sociedade civil são de fácil solução. Estas solicitações são destinadas à execução imediata. Todavia, quando a solicitação depende de estudos técnicos e ou exige grande volume de recursos é direcionada ao planejamento.

Embora seja importante o contrato de gestão, não podemos esquecer que o foco da nossa entrevista é a compreensão sobre como o poder executivo constrói suas

prioridades para elaboração do orçamento público. Insistimos nisto junto ao Administrador da Regional 3:

As demandas vão para o ICI, são tabuladas e daí seguem para a SEPLAN. O ICI cadastra as demandas até para que se tenha o amparo legal. Estas informações ficam em um sistema. Quando as pessoas ligam para o 156, há outro sistema para isto. As demandas do 156 caem em um sistema que avalia o gestor. Se há a resolução dos problemas eleva-se o índice de satisfação.

Mesmo focando na construção das prioridades do poder executivo, era constante o foco dos entrevistados no contrato de gestão. Retornando o nosso foco, questionamos que outro sistema era esse a que estava se referindo, o mesmo nos disse que,

O canal 156 funciona o ano todo, não somente durante a elaboração do orçamento quando o canal se abre para consultas públicas. As reclamações dos cidadãos feitas pelo canal 156 podem ser para planejamento ou para execução. Vou dar um exemplo: quando o cidadão pede a construção de um viaduto, que custa, por exemplo, dois milhões, tem que ir para o planejamento. Se o cidadão pede para tapar um buraco na rua, essa solicitação é encaminhada para execução. Tapar buracos é manutenção e as Regionais podem solicitar essa manutenção. Muitas solicitações feitas nas audiências públicas não são para o planejamento da cidade, mas sim para execução. Eles não entendem a diferença.

Ficou claro que existem construções de demandas e prioridades para o planejamento e outras para execução. Realmente observamos em nossa pesquisa participante que muitas solicitações da sociedade civil são pequenas obras de reparos na sua rua, no seu bairro.

Entretanto, acreditamos que essa confusão acontece por dois motivos: pela falta de conhecimento dos participantes a respeito dessas duas dimensões e pela lógica da LOA⁵³ de determinar onde serão investidos recursos de forma mais detalhada. Então, entendemos que o que diferencia uma prioridade de execução de uma prioridade de planejamento é o custo e a necessidade de estudos técnicos.

Parece razoável afirmar que o poder executivo determina as prioridades para o orçamento a partir de diversas fontes de demandas sociais. É importante ressaltar que, o poder executivo delibera sobre, em média, 92% dos investimentos globais para o orçamento público. Os 8% restantes são destinados ao atendimento de demandas da sociedade civil. Assim, a questão, da próxima seção, objetiva analisar como a sociedade civil institucionaliza suas prioridades com recursos da ordem de 8%.

⁵³ As consultas públicas para LDO e LOA via internet depois que solicitação o temas pergunta pelo endereço em que localiza o problema, o que particulariza a solicitação. Por exemplo, se o cidadão solicitar manutenção de calçadas, o sistema pergunta o endereço da reforma. Se isso é uma temática de planejamento, seria necessário perguntar o endereço quando está se debatendo o planejamento?

4.3- Compreendendo o orçamento curitibano: a construção das prioridades da sociedade civil

No sentido de compreender a participação da sociedade civil no orçamento de Curitiba empreendemos três análises: 1) análise da visão que a própria prefeitura tem do processo, que doravante será chamada de *visão institucional*; 2) pesquisa com característica participante e 3) entrevistas. A visão institucional, para efeito desta pesquisa, foi obtida a partir dos sites e dos documentos oficiais sobre a participação da sociedade civil no Orçamento Público de Curitiba.

Buscamos, assim, compreender como a própria instituição (Prefeitura) apresenta o processo de participação no plano discursivo. Utilizamos a análise de conteúdo como procedimento metodológico, pois,

[...] a análise de conteúdo trabalha a palavra, quer dizer, a prática da língua realizada por emissores identificáveis [...] A análise de conteúdo tenta compreender os jogadores ou o ambiente do jogo num momento determinado, com o contributo das partes observáveis (BARDIN, 1977, p. 43).

Pretendemos com essa metodologia explicar como esse jogador (a Prefeitura de Curitiba) discursa sobre esse ambiente (da participação da sociedade civil no orçamento). Acreditamos, assim, que a partir do plano discursivo da Prefeitura possamos obter informações sobre o processo de participação. A partir da análise de conteúdo buscamos, nos textos seleccionados, estereótipos, isto é,

[...] a “idéia que temos de...”, a imagem que surge espontaneamente, logo que se trate de... É a representação de um objecto (coisas, pessoas, idéias) mais ou menos desligada da sua realidade objectiva [...]. Corresponde a uma medida de economia na percepção da realidade, visto que uma composição semântica pré-existente, geralmente muito concreta e imagética, organizada em redor de alguns elementos simbólicos simples, substitui ou orienta imediatamente a informação objectiva ou a percepção real (BARDIN, 1977, p. 51)

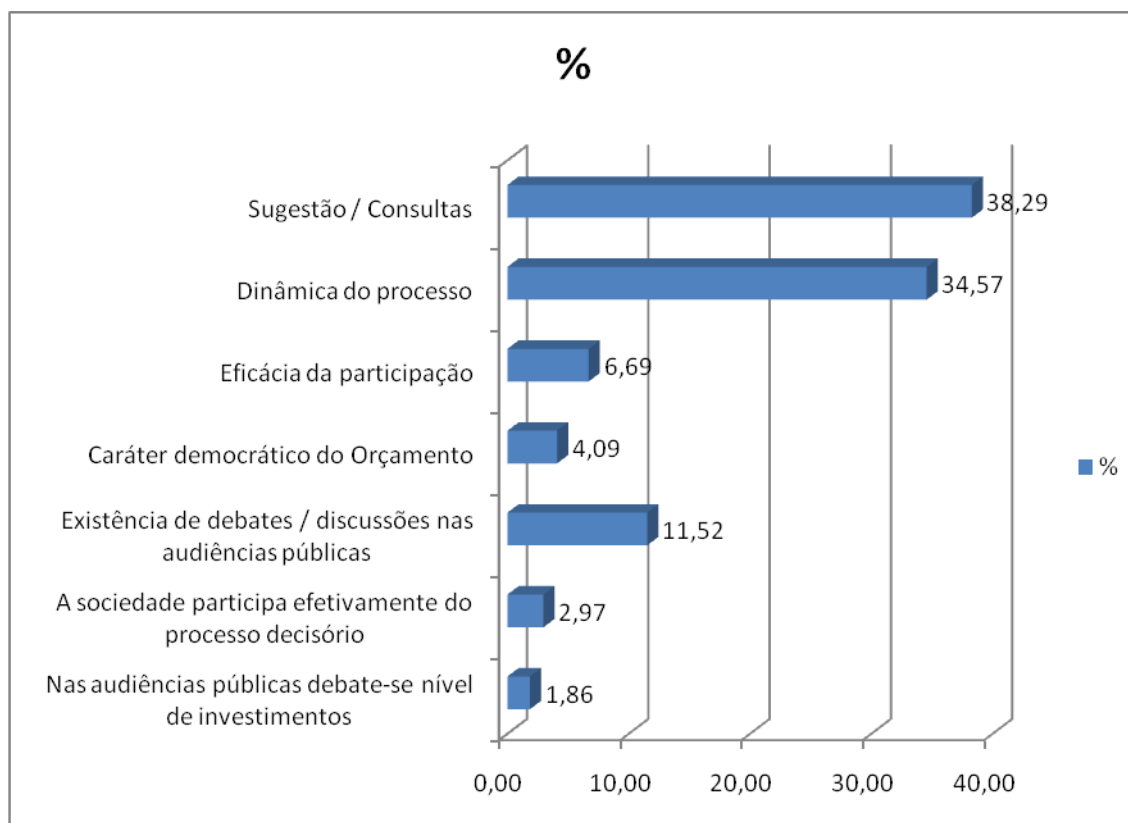
O nosso primeiro *corpus* de análise são quinze textos seleccionados do próprio site da Prefeitura de Curitiba (CURITIBA. AGÊNCIA DE NOTÍCIAS, 2011), que tiveram como tema central a participação da sociedade civil no Orçamento municipal de Curitiba. O nosso segundo *corpus* de análise são três documentos oficiais da Prefeitura referentes à participação da sociedade civil no Orçamento, são eles: *Proposta: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2010* (ANEXO VIII), *Proposta: Lei de*

Diretrizes Orçamentárias 2012 (ANEXO IX) e LDO 2012 – CONSULTAS E DEBATES PÚBLICOS (ANEXO VII).

A partir do nosso primeiro *corpus* de análise identificamos algumas temáticas persistentes: 1) Nas audiências públicas debate-se nível de investimentos; 2) A sociedade participa efetivamente do processo decisório; 3) Existência de debates / discussões nas audiências públicas; 4) Caráter democrático do Orçamento; 5) Eficácia da participação e 6) Sugestões / Consultas. Analisamos também informações sobre a dinâmica da participação, mas será analisado em momento posterior.

Abaixo o gráfico com a análise quantitativa:

GRÁFICO 1- ANÁLISE QUANTITATIVA DA VISÃO INSTITUCIONAL



Do total das referências selecionadas, 38,29% informam que a participação da sociedade civil no orçamento de Curitiba é consultiva. Entretanto, embora com menor ênfase, existem textos, 2,97%, que informam que a sociedade civil participa do processo decisório de forma efetiva, apresentando assim contradição na informação.

Os textos fazem referências, na ordem de 6,69%, de que há eficácia na participação política da sociedade civil no orçamento (sensação de eficácia política)⁵⁴. Embora nas seis frases de maiores destaques nos textos estejam implícitos ideais democráticos, apenas em 4,09% fez-se referência direta ao caráter democrático do orçamento. Outra referência de destaque nos textos é quanto à existência de discussões e debates nas audiências públicas, da ordem de 11,52%. Tudo indica que há muitas referências nesse sentido devido à exigência que consta na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda na linha do debate, os textos informam que existem debates e discussões sobre níveis de investimento. Tal informação é da ordem de 1,86%.

Se analisarmos pela ordem de importância, a primeira consiste em informar que a participação da sociedade civil é consultiva (38,29%), seguida por referências pedagógicas de ensinar a dinâmica da participação (34,57%). Em terceiro lugar está a referência da existência de debates e discussões (11,52%); em quarto lugar que existe eficácia na participação (6,69%).

As três referências que ocupam as últimas ordens de importância são: o caráter democrático (4,09%), a sociedade participa do processo decisório (2,97%) e, por fim, que nas audiências existem debates sobre níveis de investimentos (1,86%).

No nosso segundo *corpus* de análise investigamos, num primeiro momento, mais especificamente a *Proposta: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2010* (ANEXO VI) e a *Proposta: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012* (ANEXO VII). Estes dois documentos são predominantemente técnicos apontando aspectos contábeis do Orçamento Público. Embora predominantemente técnicos, observa-se que os documentos buscam ser didáticos baseando-se no princípio da transparência. Os dados contábeis são apresentados graficamente para facilitar a compreensão do leitor.

Os documentos explicam para o leitor algumas definições importantes para administração pública: Orçamento Público, Receita Pública, Receita Corrente, Receita Corrente Líquida, Receita de Capital dentre outras definições. Entretanto, é importante destacarmos algumas palavras chaves enquanto referências: 1) aspecto legal, 2) consultas, e 3) debates.

As referências ao caráter legal surgem duas vezes. Existem quatro referências a existência de debates e quinze referências ao caráter consultivo da participação. Não

⁵⁴ Aqui não significa que 6,69% dos os participantes alegaram ter eficácia política, mas sim a quantidade de referências feitas no site da prefeitura.

encontramos nenhuma referência direta ao caráter democrático. Também não há referência à efetiva participação da sociedade civil no processo decisório nem em nível de investimento. Este documento oficial reflete mais fielmente o que observamos na pesquisa participante.

O último documento do nosso segundo *corpus* de análise é *LDO 2012 – CONSULTAS E DEBATES PÚBLICOS* (ANEXO IX)⁵⁵. Este documento, diferente dos anteriores, apresenta os dados tabulados, graficamente apresentados, das votações nas diferentes modalidades de participação da sociedade civil no Orçamento Público. Em suma, são os resultados finais bastante detalhados que mostram as prioridades da sociedade civil por bairros, por Regionais, por temas etc.

Este documento também dá ênfase ao caráter consultivo da participação da sociedade civil no Orçamento Público de Curitiba. Entretanto, uma palavra chama atenção por ter muitas referências: *sugestão*. Esta palavra retira o estereótipo da participação efetiva da sociedade civil no processo decisório do Orçamento Público de Curitiba.

O documento faz duas referências à palavra consulta e uma referência à palavra debate. As referências à palavra sugestão contabilizam cinco vezes. O resultado analítico do segundo *corpus* de análise nos permite afirmar que a participação da sociedade civil no Orçamento Público de Curitiba tem caráter consultivo, baseado na idéia de sugestão. A sociedade civil sugere, não delibera.

Não existe nenhum mecanismo legal que obrigue a Prefeitura colocar as prioridades da sociedade civil no Projeto de Lei Orçamentária – PLO. O que explica a ausência de referências ao caráter democrático no nosso segundo *corpus* de análise é a característica gerencialista dos documentos.

A documentação (ANEXO VIII e ANEXO IX), ao se referir a aplicação dos recursos do município, define cinco grandes áreas de investimento que dependem todos os temas que são selecionados previamente pela Prefeitura e apresentados nas audiências: Morar, Aprender, Trabalhar, Cuidar e Viver.

⁵⁵ Este documento foi colocado na internet recentemente. Desde o início da pesquisa (2009) que tentamos ter acesso a essa documentação, sempre sem sucesso. Este ano (2011) encaminhamos e-mails para o Gabinete do prefeito, para Procuradoria do município e para Secretaria de Planejamento chamando atenção para falta de transparência no resultado das votações nas prioridades da sociedade civil oriunda de sua participação no Orçamento público de Curitiba. Depois deste e-mail que encaminhamos, foram colocados diversos documentos apresentando os resultados das votações.

Segundo a documentação, todas essas áreas de aplicação de recursos estão centradas na noção de Bom Governo, isto é, promover de forma sistemática a melhoria da gestão do governo local. Eis aqui a característica gerencial. A documentação (ANEXO VIII e ANEXO IX) é primordialmente de cunho gerencial, pois estabelece relação entre participação, metas, recursos e investimentos em diversas políticas públicas.

No conjunto, os documentos oficiais se orientam no plano discursivo por alguns princípios: da *participação* da sociedade civil na elaboração de políticas públicas; do princípio da *transparência* dos atos governamentais e das contas públicas em busca da *justiça social*. Enfim, são os princípios exigidos pelo ideário democrático de nossos dias. Associado a esses princípios segue o da *eficiência* (cumprimento de metas com menor gasto público) de cunho gerencial.

Esta seção buscou identificar e analisar alguns temas de referência que tivessem relação com princípios, em especial com o princípio da *participação política*, um dos direitos fundamentais do cidadão impressos em nossa Constituição Federal. Entretanto, esses princípios não nos esclarecem o desenho institucional, porém, servem de parâmetros para saber se o desenho institucional de participação da sociedade civil no Orçamento Público de Curitiba está na prática, orientado pelo direito fundamental da participação.

A análise da visão institucional é tão somente uma primeira aproximação com o nosso Objeto de pesquisa. Em busca, ainda, da compreensão da participação da sociedade civil é que a análise da visão institucional deve ser complementada por uma pesquisa de característica participante, isto é, uma análise de características etnográficas.

Buscamos uma aproximação com o objeto de pesquisa visando identificar o desenho institucional e a dinâmica da participação (nas audiências e via internet), através de um olhar que nos permita conhecer de perto e de dentro (MAGNANI, 2002) a dinâmica da participação da sociedade civil no orçamento municipal. Conforme afirmou Wacquant, referindo-se a Bourdieu,

Quer fosse fotográfico ou manuscrito, apoiado em notas rabiscadas, instantâneos ou texto impresso, o frenético registro etnográfico era [...] um componente essencial de um *mecanismo cognitivo-emocional de adaptação* uma forma de absorver a "realidade tão urgente [...]" (WACQUANT, 2006, p. 26).

A importância da pesquisa com característica etnográfica é a de transcrever detalhes do objeto de pesquisa. É um momento inicial, onde se pode aproximar daquilo que não se conhece.

Nossa primeira aproximação com o orçamento municipal de Curitiba, visando compreender o desenho institucional da participação da sociedade civil, deu-se pela internet. Neste espaço buscamos informação sobre como participar do orçamento enquanto cidadão e dados sobre participações anteriores.

Visitamos os sites da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Finanças e encontramos diversas informações: datas e locais das audiências públicas, as modalidades de participação, dados contábeis e sobre indicadores de metas. A Secretaria de Finanças apresenta dados de séries históricas sobre o Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA e Relatório de Investimento. Recentemente, (ano de 2011) o site da Secretaria de Finanças passou a apresentar resultados⁵⁶ das consultas, debates e audiências públicas.

Em nossa pesquisa no site oficial da prefeitura de Curitiba não encontramos nenhum esquema detalhado ou gráfico do desenho institucional da participação da sociedade civil no seu orçamento público. E esta ausência exigiu, também, uma pesquisa etnográfica. Resolvemos assim, participar do orçamento público de Curitiba, num primeiro momento, via internet, da elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício 2011.

O primeiro passo foi preencher o Cadastro de Usuário (ANEXO I) que exige obrigatoriamente nome completo, endereço, telefone e e-mail. O segundo passo, que é a Consulta (ANEXO II-A, ANEXO II-B, ANEXO II-C) propriamente dita, informa que você pode participar com até três sugestões de prioridades dos seguintes temas⁵⁷ (demandas): educação, esporte e lazer, meio ambiente, saneamento, saúde, trânsito, vias, abastecimento alimentar, ação social, cultura, desenvolvimento, economia e trabalho, habitação, iluminação pública, IPTU, outros, segurança, transporte, turismo e urbanismo.

⁵⁶ Estes dados foram colocados porque a partir da nossa pesquisa identificamos a falta de tais dados e entramos em contato com a Secretaria de Planejamento e informamos que os dados sobre as consultas públicas são fundamentais.

⁵⁷ Tanto no formulário na internet como na ficha distribuídas nas audiências as demandas são colocadas como temas, para que o participante selecione três. Esses temas são demandas sociais.

É importante ressaltar que ao acessar o *link* para votar nos temas apresentados no *site* da Prefeitura de Curitiba, não há nenhuma explicação sobre como os temas que os cidadãos votaram foram selecionados. O que se observa com facilidade é que existem secretarias e fundos específicos para cada tema, o que sugere que foram determinados pelo poder público. Entretanto, os temas determinados pela Prefeitura são de políticas públicas universais que estão em consonância com as necessidades (demandas) da população.

Outra modalidade de participação da sociedade civil no Orçamento Público de Curitiba são as audiências públicas. Estivemos em quatro audiências públicas⁵⁸: duas para elaboração da LOA - Lei Orçamentária Anual para o exercício 2011 e outras duas para elaboração da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2012. As reuniões são realizadas em dias úteis das 19 às 21 horas. As audiências são abertas pelo diretor das respectivas Regionais.

É obrigatório o preenchimento de nomes e telefones antes de participar da audiência, bem como, assinar uma lista empunhada por um funcionário da prefeitura.⁵⁹ Na mesa de onde se dirigem os trabalhos estão sempre presentes, além do diretor da Regional, um funcionário da Secretaria de Planejamento⁶⁰ e da Procuradoria⁶¹ da Prefeitura. Também fazem parte da mesa, autoridades como o assessor do gabinete do prefeito, funcionários de outras secretarias e por vezes, vereadores.

Nas audiências públicas todas as secretarias e órgãos da prefeitura estão representados. Estes representantes ficam sentados junto aos participantes da sociedade civil, que em sua maioria são presidentes de associações de bairro, associações do comércio e membros de conselhos.⁶²

A abertura das audiências é realizada pelo diretor da Regional de forma solene fazendo referência à Constituição Federal de 1988, à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a Lei Orgânica do município de Curitiba. O diretor da Regional explica para os participantes a dinâmica da Audiência: preenchimento da ficha de votação (ANEXO III e V) em três temas que deve ser depositada numa urna, também o preenchimento de

⁵⁸ Regionais Matriz e Santa Felicidade.

⁵⁹ Causou-nos espanto a insistência e a relevância que a assinatura do cidadão tinha no momento das audiências, o que talvez se relacione ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁶⁰ Responsável pelos aspectos técnicos da participação da sociedade civil no Orçamento.

⁶¹ Responsável pelo aspecto legal da participação da sociedade civil no Orçamento.

⁶² Entrevistamos o presidente da associação de moradores do bairro Champagnat

uma ficha para perguntas e solicitações (ANEXO IV e VI) que será em dado momento, direcionada aos membros das secretarias, nesta oportunidade o diretor determina o tempo em que essas fichas deverão ser preenchidas, depositadas e entregues.

Grande parte da audiência, em média 40 minutos, é destinada as explicações da dinâmica da audiência, pequenos discursos de componentes da mesa fazendo alusão à democracia participativa, aos princípios da transparência e justiça social, e preenchimento das fichas acima mencionadas. O foco da audiência pública está nas respostas, de cada representante das secretarias e órgãos, às perguntas que foram colocadas na Ficha de pergunta (ANEXO IV e VI).

Nas audiências não há oportunidade para debates entre Poder Público e sociedade civil, nem debate entre os participantes da sociedade civil para construção das prioridades. O que existe é uma votação em temas (demandas) de forma individualizada que, em outro momento fora da audiência, é contabilizado. As audiências públicas são ouvidorias públicas.

Diferente do modelo de Orçamento Participativo, a participação da sociedade civil curitibana no orçamento, não se dá através de delegados da sociedade civil, previamente eleitos para esta função, enquanto definidor de políticas públicas junto ao orçamento público.

Em determinado momento questionamos a mesa sobre o trajeto das votações (demandas da sociedade civil) e como poderíamos ter acesso aos dados. Segundo o representante da Secretaria de Planejamento, a urna que contem as fichas de votação é encaminhada à Secretaria de Planejamento que, por sua vez, encaminha para o setor de informática –ICI- que processará os dados. Entretanto, ressaltou o representante que esses dados não estão disponíveis na Internet.

A sensação que tivemos foi de vazio informacional a respeito daquilo que nós (sociedade civil) priorizamos durante a audiência. A expectativa que tínhamos em relação às audiências públicas é que haveria um debate sobre os temas selecionados. Na verdade, o debate que ocorre gira em torno das perguntas feitas aos representantes da secretarias e que são administradas pelo presidente da mesa.

A única forma de se obter tais dados seria com a Secretaria de Planejamento. Entretanto, existiam grandes obstáculos burocráticos para obtermos esses resultados e nunca conseguimos acessá-los. A resposta do representante da Secretaria de Planejamento em relação à trajetória chegava até o setor de informática; porém, o que

queríamos saber era como essas prioridades, depois de identificadas na contabilização, chegava ao Projeto de Lei Orçamentária.

Percebemos que a própria dinâmica da audiência não permite uma explicação pormenorizada, pois duas horas não são suficientes. A dinâmica das respostas às perguntas dos participantes são relativamente técnicas, rápidas, que informam a partir de frases já esperadas: que está em processo de licitação, está no orçamento do próximo exercício, inviabilidade técnica, estão destinando recursos. Não houve nenhuma pergunta referente ao desenho institucional da participação por parte dos participantes.

Percebemos, também, que qualquer resposta mais demorada ou dúvidas não sanadas, o diretor da Regional orientava que o questionador conversasse pessoalmente com o representante da Secretaria ou que o representante anotasse o telefone do participante para maiores informações. Não há espaço para o debate.

Em conversa com participantes da sociedade civil, observamos divergências entre aqueles que têm a sensação de que decidem nessas audiências e os que não acreditam na eficácia da participação. Quando questionados se suas demandas são atendidas, eles afirmam que sim, mas não no mesmo momento, ou seja, não são prioritárias para o exercício em questão. Muitos afirmaram que as demandas são atendidas porque já faziam parte das prioridades do governo municipal e não das preferências oriundas das audiências: coincidência.

Os participantes afirmaram que não existe uma forma para conseguir saber se o atendimento a determinada prioridade da sociedade civil é proveniente das audiências. Os participantes da sociedade civil desconhecem totalmente o desenho institucional da participação à qual eles fazem parte. Eles, por exemplo, não observaram que não existe diferença alguma entre as dinâmicas e o objetivo das audiências públicas para LDO e LOA.

O problema não está na igualdade da dinâmica, mas sim na semelhança do objetivo. Na verdade, a sociedade civil curitibana não participa da LOA, pois na participação da sociedade civil, esta não é consultada para definir nível de investimento. Tanto nas audiências públicas realizadas no mês de abril (LDO) e no mês de julho (LOA) os participantes votam em temas e não em nível de investimento, não se fala em valores (recursos), apenas em temas (demandas).

Isso pode ser facilmente verificado na seleção de temas via internet para LOA (ANEXO II-A, ANEXO II-B e ANEXO II-C) e nas fichas de seleção de temas nas

audiências públicas (ANEXO III e V). Segundo documento oficial da Prefeitura de Curitiba, o objetivo da LDO é o de estabelecer metas fiscais e prioridades (CURITIBA, 2009, p. 4). Por sua vez, a LOA consiste em “Prover recursos para execuções das ações necessárias ao alcance das metas anuais do Plano de Governo” (CURITIBA, 2009, p. 4). Em outras palavras, a LDO diz *onde* investir e a LOA *quanto* investir em *onde*.

Percebemos em nossas participações nas audiências públicas para LOA que as consultas não permitiam a sociedade civil determinar nível de investimentos (recursos) em diferentes políticas públicas (ANEXO X). As audiências para LOA repetem a mesma dinâmica e objetivo da LDO: selecionar três temas (demandas) prioritários.

Em suma, a participação da sociedade civil curitibana no Orçamento Público, tanto na LDO quanto na LOA, se resume ao momento da consulta. Podemos dizer que em Curitiba não existe LOA, mas duas LDOs. Também não existem mecanismos institucionais para que aqueles que participaram ou não das consultas acompanhem todo o trajeto das prioridades oriundas das consultas públicas.

Participando das audiências públicas não conseguimos informação que nos levasse a entender o desenho institucional da participação da sociedade civil. Não é possível ter a visão do todo e o processo de participação política não faz parte do “debate” dos participantes. Percebemos que o objetivo dos participantes é informar as suas prioridades particulares à Administração Pública e conseguir informações do andamento, ou não, destas suas prioridades.

Percebemos também, que os participantes que representam entidades conseguem formular solicitações de interesses coletivos, porém, participam pessoas que não pertencem a nenhuma entidade. Estes apresentam solicitações particulares.

A pesquisa participante nos fez compreender mais sobre a dinâmica da participação do que sobre o desenho institucional. Entretanto, em relação ao desenho institucional, podemos perceber que a participação da sociedade civil inicia-se na seleção de temas (demandas) pela internet e nas audiências públicas *unas* realizadas nas nove Regionais de Curitiba.

A partir da nossa pesquisa participante só conseguimos a informação de que os dados resultantes das consultas públicas iam para a Secretaria de Planejamento que, por sua vez, encaminhava para o setor de informática que processava os dados. Daí em diante pairava um mistério.

A dificuldade dos participantes da sociedade civil em compreender sobre o desenho institucional da participação no Orçamento curitibano é o fato de que a participação se limita às consultas. Assim, a pesquisa participante nos revelou apenas a dinâmica da participação, mas não o desenho institucional da mesma.

O segundo *corpus* de análise definido na visão institucional foi importante para aprofundarmos nosso conhecimento a respeito da dinâmica institucional e darmos os primeiros passos na compreensão do desenho institucional da participação.

O processo de construção das propostas para o Orçamento Público de Curitiba segue sete passos (ANEXO IX): 1) atualização da receita, 2) análise dos cenários, planos e projetos, 3) escuta da população, 4) proposta dos órgãos, 5) consolidação da proposta, 6) audiência pública e 7) aprovação na Câmara Municipal de Curitiba.

Refletindo sobre as etapas acima, podemos concluir que a Prefeitura é quem define os temas para as consultas públicas. Isso fica evidente quando a terminologia usada é escuta e não deliberação, o que reforça ainda mais a nossa classificação da instituição participativa orçamentária curitibana de Ouvidoria Pública.

Analisando a seqüência acima a partir da pesquisa participante ficamos com uma dúvida: o que é escuta da população e no que difere da audiência pública, para esse documento? A escuta pública são as diferentes modalidades de participação da sociedade civil no Orçamento. Sobre a audiência pública, encontramos a seguinte explicação:

Antes de ser encaminhada à Câmara Municipal, o projeto será apresentado em audiência pública com a população [...] no auditório do Mercado de Orgânicos, anexo ao Mercado Municipal Participaram da reunião com Richa o vice-prefeito e secretário da Saúde, Luciano Ducci; o secretário de Governo, Rui Hara; o secretário de Finanças, Luiz Sebastiani; os superintendentes das secretarias de Planejamento, Otamir Martins, e de Finanças, Jorge de Bem; e o chefe do Gabinete do Prefeito, Deonilson Roldo (CURITIBA. AGÊNCIA DE NOTÍCIAS, 2009).

Aqui podemos ter a noção do início (*inputs*) e fim (*outputs*) do desenho institucional da participação no Orçamento curitibano⁶³. Se o processo inicia-se com as modalidades de consulta popular, a audiência pública citada nos sete passos é o momento final quando o Projeto de Lei Orçamentária é apresentado à população antes de ir à Câmara dos Vereadores.

⁶³ Entendendo, esta pesquisa, que o processo de participação da sociedade civil se encerra no Projeto de Lei Orçamentária.

Esta audiência pública, diferente das anteriores, não é realizada nas Regionais e tem a presença de setores estratégicos da política curitibana. É o momento em que os problemas de gestão tornam-se políticos. Esta audiência pública é de ratificação pública.

A primeira etapa do processo de participação da sociedade civil no Orçamento curitibano apresenta três modalidades de consultas públicas (ANEXO VI e VII): 1) as audiências públicas realizadas nas nove Regionais de Curitiba, 2) página na internet da Prefeitura e 3) consultas pró-ativas.

O outro documento que faz parte do nosso segundo *corpus* de análise (ANEXO VIII) detalha melhor as modalidades de consultas às quais estão assim divididas: 1) 156 (telefone), 2) consultas públicas, 3) Central de Relacionamento da Prefeitura – CRM e 4) Internet.

É importante esclarecer a diferença entre consultas via 156 e via Central de Relacionamento da Prefeitura - CRM⁶⁴. A primeira acontece quando o cidadão liga para o canal 156 e informa nome, endereço, telefone e seleciona três temas. A modalidade via CRM se dá quando o cidadão escolhe a opção “1” (um) da central 156 e solicita que eles entrem em contato.

A modalidade de consultas públicas compreende as audiências públicas realizadas nas nove Regionais. A modalidade internet também acontece pelo Totem⁶⁵. É importante ressaltar que dentre todas essas modalidades, considerando as escolhas de temas para LDO de 2012, a mais utilizada pelos cidadãos é a CRM com 47% dos acessos, seguida pelo acesso via internet com 36% e Consultas Públicas e canal 156 com 15% e 2%, respectivamente.

Já que a pesquisa participante e a análise da visão institucional não nos permitiram compreender o desenho institucional como um todo, podemos inventariar algumas dúvidas para buscarmos a compreensão.

As dúvidas que restaram são: há institucionalização das prioridades da sociedade civil? E se há, como se dá a institucionalização dessas prioridades, definidas a partir das diversas modalidades de consultas para Orçamento de Curitiba? Ou seja, como as demandas saem da sociedade civil chegando até ao PLO tornando-se prioridades?

⁶⁴ Informação obtida pela central 156 com a atendente Bruna no dia 15 de junho de 2011 às 11:55 horas.

⁶⁵ Na modalidade internet a Prefeitura disponibiliza o Totem : terminais espalhados pela cidade com acesso à internet. Esta informação foi obtida junto ao canal 156 junto, também, a atendente Bruna no mesmo dia e horário. Para 2011 esta modalidade foi extinta.

Quais os caminhos que tais demandas percorrem? Como as diferentes Secretarias e Órgãos ficam sabendo das prioridades e são consideradas nas metas e orçamentos de cada Secretaria? Queremos aqui identificar o caminho institucional das demandas da sociedade civil desde sua origem (consulta pública – *inputs*) passando pelo processo de institucionalização até seu destino final (PLO - *outputs*).

Procuramos o assessor de vereador de um partido que faz parte da base do governo, que em entrevista nos trouxe algumas informações importantes para conseguirmos montar o quebra-cabeça do desenho institucional da participação da sociedade civil de Curitiba no orçamento público.

Questionado a respeito da diferença entre Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, o assessor nos informou que aqui em Curitiba é entendido da seguinte forma: a LDO determina os investimentos macro, ou seja, estabelece, por exemplo, o montante a ser gasto para o exercício do ano seguinte em obras públicas.

Por sua vez, a LOA determina os investimentos micro, ou seja, em relação às obras públicas, quanto será destinado de recursos para asfalto, manutenção, contenção de encostas etc.. Enquanto a primeira é generalista em determinados investimentos, a segunda é detalhista.

Segundo o assessor, as perguntas formuladas nas audiências públicas (ANEXO IV e VI) são encaminhadas diretamente para as secretarias para responder individualmente por telefone, e-mail e correspondência quando não respondida nas próprias audiências públicas. Observamos esse procedimento em nossa pesquisa participante.

Quanto aos temas propostos (ANEXO I, II-A, II-B, II-C, III e V) nas diferentes modalidades de consulta popular, todos são encaminhados para Secretaria de Planejamento - SEPLAN⁶⁶ e distribuídos para as secretarias e órgãos, segundo os temas propostos pela sociedade civil. É dentro das secretarias e órgãos o ponto nevrálgico. Segundo os assessores, há uma verba destinada para cada órgão e secretaria.

As secretarias e órgãos, dentro do possível, tentam adequar as prioridades da sociedade civil dentro do seu planejamento. O assessor no informou também, que é possível que os vereadores encaminhem para as secretarias e órgãos requerimento solicitando prioridades em determinados temas e regiões a serem atendidas. Assim, as

⁶⁶ Todos os temas são processados pelo Instituto Curitiba de Informática.

prioridades da sociedade civil, conhecidas nas consultas populares, competem com o planejamento das secretarias e órgãos.

Depois de discutidas as prioridades dentro de cada secretaria e órgão, os planejamentos sobre prioridades e investimentos retornam de cada órgão e secretaria novamente para SEPLAN que, por sua vez, elabora o texto com as planilhas do Projeto de Lei Orçamentária – PLO e encaminha para aprovação do Prefeito. Este texto final será apresentado para sociedade civil numa audiência pública *una*, antes de ser encaminhado à Câmara, onde estarão presentes os secretários e o Prefeito.

Segundo o assessor, quando o debate sobre o Orçamento está dentro de cada órgão e secretaria, o vereador pode encaminhar requerimento e quando a PLO está na Câmara, os vereadores apresentam emendas, que são todas aprovadas quando dentro do orçamento distribuído para cada vereador⁶⁷. Assim, temos dois momentos que o Legislativo pode participar do Orçamento: uma de ordem propositiva (requerimento) e outra de ordem deliberativa (emendas).

A partir do que podemos compreender da entrevista, a SEPLAN é apenas uma estrutura dentro do Orçamento Público que recebe, processa e distribui as prioridades oriundas das consultas populares. A SEPLAN não tem papel decisivo no processo decisório do Orçamento, embora seja a estrutura administrativa central para obter as prioridades da sociedade civil durante o Orçamento Público.

É dentro das secretarias e órgãos que devemos olhar e analisar para sabermos se as prioridades da sociedade civil são ou não consideradas e quando o são. Eis aqui o espaço do processo decisório do Orçamento Municipal de Curitiba. Isso traz uma dificuldade para o pesquisador, pois apenas poderia dizer que em determinadas secretarias e órgãos existem mais aceitação ou não das prioridades da sociedade civil.

Seguimos a entrevista com questões bem objetivas. Perguntamos se é possível afirmar que em Curitiba temos orçamento participativo. A resposta foi taxativa: não! Perguntamos se havia algum regimento interno que pudesse orientar a participação da sociedade civil no orçamento público. O assessor informou que não, pois todo o processo segue as orientações legais que constam na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na Lei Orgânica do município.

⁶⁷ Aproximadamente 350 mil reais, como nos foi informado.

Quando perguntamos qual o aspecto positivo e negativo da participação da sociedade civil no orçamento, o assessor disse que o aspecto negativo é que a participação é fictícia. Em relação ao aspecto positivo, indicou a tentativa de se adequar, dentro do possível, as prioridades populares dentro do Orçamento de cada secretaria.

Nos informou também que, não são as audiências públicas para orçamento (de exigência legal) as mais importantes para o chefe do Executivo municipal, mas sim as demais audiências públicas (espontâneas) realizadas durante o ano, pois dá mais visibilidade ao chefe do Poder Executivo.

Quando questionamos se havia diferença entre as consultas públicas para LDO e LOA, a resposta foi taxativa: não! Completando esta pergunta, questionamos se existe diferença na documentação das consultas populares para LDO e para LOA, a resposta novamente foi não.

O que nos chamou atenção nos argumentos do assessor para a questão de não existir diferença foi o fato de culpar os participantes pela falta de conhecimento, isto é, os participantes não conhecem a diferença entre LDO e LOA. O assessor nos disse que os cidadãos na LOA, insistem em votar em temas.

Não podemos discordar do entrevistado quando afirmou que os participantes não conhecem a diferença entre LDO e LOA. Entretanto, mesmo que conhecessem teriam que discutir sobre o desenho institucional da participação no orçamento para diferenciá-las, pois o modelo institucional da participação da sociedade civil curitibana no orçamento público molda essa participação como se todas as audiências fossem para elaboração da LDO.

Em relação aos níveis de investimentos, a sociedade civil curitibana não participa efetivamente do processo decisório do Orçamento Público de Curitiba, pois não tem nenhum representante na elaboração da planilha de custo que é discutida dentro das secretarias. Podemos afirmar que a sociedade civil não participa nem da escolha de temas (demandas) que são colocadas para votação. A sociedade civil curitibana é, quando muito, coadjuvante nesse processo.

O entrevistado nos informou, também, que alguns partidos, como por exemplo o PT, tentam apresentar novos temas (demandas) para serem inseridos na votação, mas são rejeitados. O entrevistado informou também, que ele mesmo sendo assessor de um vereador, só se preocupa com a LOA, a LDO não o interessa muito. O que deve acontecer com os demais vereadores, disse o entrevistado.

Assim, em vista do desenho institucional e da dinâmica da participação da sociedade civil no Orçamento, podemos afirmar que todo processo orçamentário está nas mãos da administração pública. O processo de participação da sociedade civil curitibana no orçamento é consultivo. Posto isso, o desenho e a dinâmica da participação em Curitiba nos permitem afirmar que não existe aqui o Empreendedor de políticas públicas, nem Defensores, nem Adotantes formais, temos o Ouvidor de políticas públicas.

Se não podemos afirmar que as instituições políticas estimulam ou inibem a participação da sociedade civil, a partir da experiência participativa curitibana no Orçamento, podemos afirmar que as instituições políticas moldam a dinâmica da participação.

Na busca de aprofundar os conhecimentos sobre o desenho institucional e a dinâmica da participação da sociedade civil no orçamento, é importante destacar as entrevistas com os funcionários da administração pública de Curitiba envolvidos no orçamento municipal, em relação a como a participação da sociedade civil pode institucionalizar suas prioridades.

Em todos os diálogos e entrevistas que realizamos com funcionários da prefeitura, a SEPLAN sempre foi citada a secretaria que poderia dar as informações mais precisas. Em entrevista na SEPLAN fomos informados que a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento de Curitiba iniciou-se em 2002, durante o governo Cassio Taniguchi, por exigência legal. A partir daí, toda estrutura da participação da sociedade civil no orçamento ficou a cargo da SEPLAN. Segundo o entrevistado da SEPLAN, a Secretaria de Governo é a maior parceira nessa empreitada.

Quando perguntamos como a prefeitura capta as prioridades da sociedade civil, fomos informados que as Regionais são fundamentais nesse processo. Segundo o entrevistado da SEPLAN, há nove Regionais em Curitiba. Estas são estruturas que funcionam como subprefeituras, embora não possuam orçamento próprio. Elas têm o papel de captar problemas e demandas e organizar estas demandas (filtrar).

Informou ainda que as administrações regionais são pólos de descentralização e fazem com que as demandas cheguem até as secretarias competentes. Em cada Regional há um representante das principais secretarias, especificamente vinculado a Regional.

Observamos que as Regionais captam demandas e, por sua vez, formulam contabilmente as prioridades durante todo ano e não apenas no momento orçamentário.

Perceber-se que a Regional filtra as demandas distinguindo-as de demandas para execução e para o planejamento.

Quando questionamos qual a importância da Regional especificamente durante as consultas para LDO e LOA, o entrevistado nos disse que o administrador da regional é o responsável pelas audiências. Ele comanda o dia da audiência. O entrevistado nos informou ainda que a SEPLAN orienta os administradores para não fomentarem debates e discussões “políticas”, a não criar possibilidade de polêmicas. Devem se ater as questões técnicas. Nas palavras do entrevistado:

Este momento das audiências não é um momento de decisão, mas de escuta da população. É momento de ouvir a população. Não é momento de trazer brigas políticas.

Ficou claro na entrevista que as audiências são dirigidas para o consenso, isto é, um espaço de “negociação” de prioridades entre Poder público e sociedade civil. As Audiências são ouvidorias e não um espaço de processo decisório.

Quando questionamos sobre quem define os temas (demandas) para serem discutido, o entrevistado da SEPLAN afirmou que as demandas são captadas das consultas, e de outras formas de consultas públicas como a internet, a CRM, do 156. Quando questionamos sobre a participação da sociedade civil no processo decisório, o entrevistado afirmou que,

Os temas são colocados para facilitar. Mas não tem um efeito vinculante entre o que eles pedem e o que é feito. Não há recursos para atender a tudo. Mas os temas são colocados nas audiências, há um planejamento, e o que é decidido é sempre replanejado dependendo dos acontecimentos.

Percebe-se que a partir das consultas à sociedade civil, a administração pública identifica as demandas e as prioridades para o orçamento público. As demandas da sociedade tornam-se prioridades quando estão alinhadas às prioridades da administração pública curitibana.

Segundo o entrevistado, em vista de considerar as solicitações da sociedade civil, o corpo técnico vai decidir o que se fará primeiro. As questões colocadas para o entrevistado da SEPLAN nos esclareceram alguns aspectos importantes: como são captadas as demandas da sociedade civil, seu trajeto dentro da administração pública e a sua dinâmica. Neste sentido, continuou,

Em cada regional vai aparecer o que é necessário, o que o povo quer. Depois estas demandas, tanto as que estão nas urnas – consulta, como as que se fazem no momento da audiência por escrito e que vão ser respondidas pelos representantes, vão para o ICI. O ICI é o Instituto Curitiba de Informática. Eles é que organizam os dados.

No sentido de saber o que é feito com esses dados das consultas públicas dentro da administração pública, questionamos sobre o tratamento dado aos dados. Segundo o entrevistado,

Também, na época das audiências, o ICI faz uma pesquisa mais científica, usa uma amostra com mais ou menos 3000 consultas. É mais científica e o que se quer é extrair não só o que os participantes das audiências, mas outros cidadãos. A visão que se tem é mais geral, da cidade como um todo. Tudo isto, consultas, audiências, internet, 156, CRM, pesquisa por amostragem, cai em um único sistema. Vai se saber quais são os temas mais preferidos, mais sugeridos por regional e dentro dos temas qual o item mais solicitado. O ICI tabula e organiza os dados, estes dados viram números e não são mexidos pela administração. Estes dados tabulados ficam em um sistema que é aberto para todas as secretarias. Em 2012 o tema é asfalto, vias.

A tabulação e organização das demandas da sociedade civil transformam-se, assim, em prioridades da sociedade civil conhecidas pelo Poder público municipal, mas não pela sociedade civil. A partir desta entrevista podemos ter a clareza do trajeto das prioridades da sociedade civil dentro da administração pública. Porém, compreender o trajeto não significa que as prioridades são institucionalizadas. Neste sentido, afirmou o entrevistado:

Estes dados vão para as secretarias e vão servir para a decisão sobre os recursos, para onde eles devem ir. As secretarias precisam de resultados, os recursos estão programados em cima das demandas e objetivos das secretarias, a partir do contrato de gestão. Há um planejamento, estas audiências e consultas acabam reprogramando os gastos que estavam anteriormente organizados pela SEPLAN e secretarias. Então estas demandas acabam integrando a LDO e a LOA. Depois que as secretarias olham os dados definem a alocação de recursos. Mas eles têm que seguir as regras que estão no planejamento.

Fica claro que existe um planejamento previamente definido e que as prioridades da sociedade civil têm que se adequar ao planejamento. Entretanto, segundo o entrevistado, essas prioridades podem replanejar as prioridades previamente definidas. O entrevistado afirma que as prioridades da sociedade civil são institucionalizadas.

Questionamos, também, sobre o que exatamente a sociedade civil decide no orçamento. Segundo o entrevistado,

Eles são ouvidos no *onde* precisam que seja investido os recursos. São 426 milhões para investimento em obras e aquisição de equipamento de material permanente. A população, nas audiências está discutindo sobre todo o montante.

A administração pública define aproximadamente 92% do orçamento global, sem a participação da sociedade civil, e pode considerar as prioridades da sociedade civil nos investimentos de capitais, que são da ordem de aproximadamente 8% do orçamento global.

Quando fazemos um paralelo entre o que disse o entrevistado e o que percebemos na pesquisa participante, concluímos que o participante da sociedade civil não recebe nenhuma informação clara, em nenhuma modalidade de consulta, sobre o quanto, ou seja, qual o montante que exatamente está em questão no momento das audiências.

Ainda não havia ficado claro como são elaborados os temas (demandas) que figuram na ficha de votação nas audiências públicas e internet para elaboração da LDO e LOA. Queríamos saber como se chega àquela formulação. Percebemos que havia diversas fontes. Fizemos esse questionamento para o Administrador da Regional 2, que nos respondeu o seguinte:

Os temas nos formulários devem surgir a partir dos cinco princípios do Bom Governo

Em todas as entrevistas percebemos que os funcionários não tinham muita certeza de onde surgem os temas apresentados durante a elaboração da LDO e LOA. Isso ocorre porque são diversas fontes, servem de exemplos, Plano Diretor, PPA, Plano de Governo do prefeito, demandas da sociedade civil encaminhadas para as Regionais pelo 156 e por ofício de requerimento etc..

Esses cinco princípios do bom governo figuram nos documentos oficiais (ANEXO VIII e IX): Morar, Aprender, Trabalhar, Cuidar e Viver. Questionamos, também, se para o entrevistado, as prioridades da sociedade civil figuram no PLO, e nos disse que sim, mas,

Só se forem assuntos pertinentes à LOA e LDO. Há assuntos que são levados e que não cabem na LOA e LDO, são resolvidos por outros meios, como o 156.

O entrevistado está se referindo à diferença entre planejamento e execução. Ainda está obscuro como é realizada essa adequação entre planejamento e prioridades

da sociedade civil. Essa relação ficou mais clara na entrevista com o Administrador da Regional 3.

Quando questionado a respeito da trajetória das prioridades da sociedade civil, o entrevistado explicitou a mesma trajetória dos entrevistados anteriores. A diferença desse entrevistado para os anteriores é o foco no conflito entre as prioridades da sociedade civil com os grandes projetos previamente definidos: Plano de Governo, Contrato de Gestão e Plano Diretor.

O entrevistado deixou claro que em primeiro lugar vêm as prioridades que estão no plano de governo do prefeito e as diretrizes do plano diretor. A justificativa para essa hierarquia de prioridades é a capacidade do plano de governo de abarcar as necessidades de Curitiba como um todo, em detrimento de interesses particulares que surgem durante as consultas populares para LDO e LOA.

Perguntamos ao entrevistado se ele poderia explicar melhor a solução do conflito entre prioridades da sociedade civil e Plano de Governo e se teria algum exemplo. E nos disse que,

Estas demandas são analisadas pela SEPLAN e pela Secretaria de Finanças, se elas são compatíveis com o que está traçado pelo Plano Diretor e pelo Plano de Governo do Prefeito. As demandas que não cabem no orçamento podem ser atendidas por outros canais. O prefeito pode ir atrás de recursos para dar conta das demandas que estão fora do plano inicial de governo do Prefeito. Elas podem ser inseridas neste plano a partir de uma reorganização do plano de governo. É o caso do Hospital do Idoso, ele não estava inicialmente como uma meta dentro do plano de governo, mas foi feito. Houve um estudo, entendeu-se que seria importante desafogar os principais hospitais, e a administração foi atrás de recursos.

Para o entrevistado,

Em algum momento a demanda da sociedade civil chegará à Lei Orçamentária. O que foi pedido em 2006, 2007 e 2008, de tanto insistir acabou entrando para a LOA de 2009. Os recursos são escassos, dentro destes limites, se busca as prioridades. E estas prioridades estão alinhadas ao plano de governo, levando em conta o Plano Diretor e o PPA. As demandas podem ser atendidas também pelas emendas parlamentares ao orçamento.

Também, deixou claro em sua fala que as prioridades da sociedade civil somente são atendidas quando estas se adequarem às prioridades do plano de governo e se as despesas couberem no “bolso” da prefeitura. As prioridades da sociedade civil também podem ser institucionalizadas na relação Executivo-Legislativo. É comum os vereadores complementarem o orçamento municipal com os recursos para emenda, atendendo assim uma prioridade da sociedade civil. Chamou-nos atenção uma observação feita

pelo entrevistado sobre como algumas prioridades da sociedade civil são institucionalizadas:

Muitas vezes as Regionais e as Secretarias desejam que sejam efetivas determinadas políticas públicas, mas não tem recursos ou não são prioritárias para o prefeito ou para outros órgãos, daí mostramos que determinadas políticas públicas são prioridades nas consultas públicas para LDO e LOA.

Buscamos compreender, também, a trajetória das demandas da sociedade civil em entrevista com o Administrador da Regional 1. Sua entrevista não distou das demais. Observamos que havia bastante convergência nas informações obtidas entre as diversas entrevistas. Assim, questionamos sobre a construção dos temas que figuram nas fichas de perguntas e na internet. O entrevistado afirmou o seguinte:

Os temas já são inerentes aos problemas e necessidades da população. Também são resultado da coleta diária de pedidos feitos no 156. O 156, fale com a prefeitura, capta as demandas que auxiliam na formação dos temas. Os recursos são direcionados para estas demandas. Assim, há relação entre as demandas da população e a formação dos temas colocados nos formulários.

É por isso que o assessor do vereador não se preocupa com a LDO, mas com os investimentos e detalhamentos dos investimentos, a LOA. Eis aqui a diferença entre demanda e prioridade. A primeira a Prefeitura levanta o ano todo, ou seja, os problemas existentes na sociedade. A segunda, por sua vez, é a hierarquia de importância dada às demandas. Pelo que pudemos entender até aqui é que a administração pública preocupa-se em identificar as demandas da sociedade civil, para num segundo momento, a partir do montante de recursos e de análises técnicas, definir as prioridades orçamentárias.

Determinar o que é prioridade não pode ser entendido pelo montante de investimentos apenas, pois, como afirmou o entrevistado,

Não há relação entre maior demanda e maior gasto. Pois as demandas em maior número podem ser mais baratas do que uma só demanda de infraestrutura.

Eis aqui a diferença entre o que é demanda/prioridade de planejamento e de execução. As demandas/prioridades que necessitam de menores recursos são da dimensão da execução, com exceção quando tais demandas/prioridades enfrentam problemas técnicos ou legais. Quando questionado sobre a eficácia da participação nas consultas públicas, o entrevistado afirmou o seguinte:

Acredito que as demandas oriundas das consultas e audiências públicas influenciam a LDO e a LOA. Quanto mais participação, mais reflexo.

A sensação que tivemos nas entrevistas é que os funcionários da administração pública de Curitiba acreditam de fato na eficácia da participação da sociedade civil para elaboração da LDO e LOA. Acreditamos que essa sensação seja explicada pela gestão administrativa.

4.4- A gestão administrativa e financeira de Curitiba: dados de 2002 a 2010

Este ano (2011) é o décimo ano de participação da sociedade civil na construção da LDO e LOA em Curitiba. E analisando a seqüência histórica do número de participantes da sociedade civil no orçamento de Curitiba, conclui-se que este orçamento obteve êxito⁶⁸. Segundo Horochovski e Clemente (2010),

Desde o início das APOs, houve um aumento gradativo do número de partícipes e sugestões encaminhadas ao executivo municipal: 8,8 mil sugestões para a LDO de 2007, 12 mil, para a de 2008, 15,3 mil, para a de 2009 e 18,2 mil para a de 2010 (HOROCHOVSKI, CLEMENTE, 2010)

A participação em Curitiba para elaboração do orçamento público mais que dobrou em três anos. No sentido de compreender tal êxito é importante a pesquisa de Faria e Uriella (2010), que fazendo um balanço da literatura especializada sobre as principais variáveis utilizadas para explicar o êxito das experiências de orçamentos participativos no Brasil, concluem que a *variável contextual* é uma delas. Segundo as autoras,

Inúmeros estudos [...] afirmam que, para além da variável “engenharia institucional”, a efetividade deliberativa e redistributiva das instituições participativas dependem também de variáveis “contextuais”, ou seja, aquelas relativas aos contextos em que tais instituições vigoram [...]. Sendo assim, ganham destaque variáveis relativas [...] às condições financeiras e administrativas do local onde tais instituições são instaladas (FARIA, URIELLA, 2010, p. 63).

É importante informar que a variável associativismo também é uma das variáveis importantes (FARIA, URIELLA, 2010, p. 63). Entretanto, essa variável extrapola a proposta desta pesquisa.

⁶⁸ Êxito aqui não se refere ao sucesso de institucionalização de prioridades da sociedade civil, mas a continuidade da participação da sociedade civil de forma crescente na elaboração do orçamento.

Acreditamos que as variáveis administrativas e financeiras sejam interdependentes, pois a gestão administrativa também se refere à gestão financeira, em especial na administração pública curitibana. Não obstante, a questão que se coloca é: qual a importância dessa variável para o êxito da crescente participação no orçamento público de Curitiba? Para as autoras,

[...] para tornarem-se legítimas, tais instituições precisam apresentar condições de efetivar as decisões tomadas em seu interior, transformando-as em bens públicos concretos e não só simbólicos. Para tal, os lugares que as abrigam necessitam, como nos casos mais bem sucedidos de OP, estar financeira e administrativamente aptos para tal (FARIA, URIELLA, 2010, p. 64).

Celina Souza também chama atenção para essas variáveis quando fez um balanço sobre a literatura especializada relativa ao orçamento participativo (SOUZA, 2004, p. 39). Assim, podemos entender que a boa gestão é fundamental para o êxito da participação da sociedade civil no orçamento público. Eis aqui a importância desta seção ao dar ênfase à importante relação entre administração pública e participação na elaboração do orçamento.

Vimos até aqui que a sociedade civil curitibana, dentro do processo decisório do orçamento, não participa de forma deliberativa. O que se faz em Curitiba são consultas populares para o orçamento. No sentido de esclarecermos essa participação da sociedade civil no orçamento de Curitiba, Carole Pateman é importante, quando diz que:

Na teoria da democracia participativa “igualdade política” refere-se à igualdade de poder político na determinação do resultado das decisões, e “poder” [...] é participação nas tomadas de decisões. Embora os termos “influência” e “poder” estejam bastante próximos, não são sinônimos, e é significativo que, na definição citada, o primeiro seja mais utilizado (PATEMAN, 1992, p. 96).

Assim, podemos concluir que a sociedade civil não tem poder político nas decisões orçamentárias de Curitiba, mas sim influência. Refletindo sobre o aumento significativo da participação da sociedade civil curitibana no orçamento público, podemos afirmar que existe nos membros da sociedade civil que participam no orçamento público a sensação de *eficácia política* (PATEMAN, 1992, p. 66).

Não existe uma relação direta entre, por um lado, capacidade técnica da administração pública e saúde financeira, e por outro, sensação de sentido de eficácia. Essa capacidade técnica e saúde financeira da administração pública têm que se traduzir em responsividade que, por sua vez, leva à sensação de eficácia política. Os números

crescentes da participação da sociedade civil de Curitiba no orçamento pública indicam que a prefeitura de Curitiba apresenta esta responsividade.

Diversas questões se levantam: será que a sociedade civil tem bastante influência política na elaboração do Orçamento Público de Curitiba o que leva, por sua vez, os participantes a terem mesmo eficácia política ou é apenas uma sensação de eficácia política? Quais os mecanismos institucionais da administração pública de Curitiba possibilitam essa possível influência ou produzem essa sensação de eficácia política? E, por fim, que tipo de influência política, se é que ela existe, a sociedade civil de Curitiba exerce sobre a administração pública?

Para responder a essas perguntas é importante apresentarmos alguns dados da administração pública de Curitiba. O que queremos mostrar é que a sensação ou eficácia política relaciona-se, também, à capacidade administrativa e financeira de Curitiba. Levantamos dados brutos das prioridades orçamentárias da Prefeitura de Curitiba, desde dois mil e dois a dois mil e dez, período que abarca as gestões de Taniguchi e Richa. O objetivo é observar se existem variações nas prioridades orçamentárias de cada governo, fazendo uso de números relativos, ou padrões (status quo) orçamentários que transcendam as gestões acima especificadas.

Os dados foram coletados junto ao site da prefeitura de Curitiba nas Secretarias de Planejamento – SEPLAN e na Secretaria de Finanças - SEFIN, mais especificamente as Leis Orçamentárias Anual de cada ano. Os dados brutos foram processados (tabelas e gráficos) no programa Excel, agrupados para melhor análise e visualização. Os cálculos efetuados para análise consistem no percentual sobre o total das despesas previstas e não as executadas.

Elaboramos uma tabela padrão especificando as unidades (secretarias, institutos, fundos, fundações). E nos anos respectivamente aqui demonstrados (2002 a 2010) nem todas as unidades existiam em todo esse período, por isso, algumas unidades em alguns anos não aparecem nenhum valor. Chamamos a atenção para este detalhe para não parecer que em determinados anos não houve investimento naquela unidade.

Abaixo encontramos a divisão da administração pública de Curitiba em diversas secretarias, órgãos, institutos e fundos, que são denominadas pela Prefeitura de unidades:

UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE CURITIBA

Câmara dos Vereadores
Gabinete do Governo
Gabinete do Procurador
Secretaria de Comunicação
Secretaria de Administração
Secretaria de Recursos Humanos
Secretaria de Finanças
Secretaria de Abastecimento
Secretaria de Educação
Secretaria de Meio Ambiente
Secretaria de Obras Públicas
Secretaria de Urbanismo
Secretaria de Esporte e Lazer
Secretaria de Defesa Social
Secretaria de Assuntos Metropolitanos
Secretaria de Trabalho e Emprego
Secretaria Antidrogas
Encargos Gerais do Município
Reserva de Contingência
IPPUC
Instituto Municipal de Administração Pública
Instituto Municipal de Turismo
Fundação Cultural
Fundação Ação Social
Fundo de Urbanização
Fundo de Abastecimento Alimentar
Fundo para Saúde
Fundo para o Meio Ambiente
Fundo para Criança e o Adolescente
Fundo para Cultura
Fundo de Apoio ao Deficiente
Fundo de Assistência Social
Fundo de Prevenção Antidrogas
Fundo Especial da Procuradoria Geral
Fundo de Desenvolvimento Econômico
Fundo para Defesa Civil
Fundo de Recuperação de Calçadas
Fundo dos Direitos da Pessoa Idosa
Fundo para o Trabalho
Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional
Instituto de Informática
Instituto de Arte e Cultura
Fundo de Habitação de Interesse Social

Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores
Fundo Provisional de Previdência
Instituto de Saúde

É importante ressaltar que a disposição dessas unidades foi extraída considerando os Projetos de Lei Orçamentária que compreendem o período 2002-2010, que foram encaminhadas para Câmara dos Vereadores de Curitiba. Nestes Projetos de Lei, para cada unidade foram destinados recursos.

A partir das unidades acima, podemos observar que as principais demandas da sociedade civil são contempladas com recursos em obras, educação, saúde, segurança, meio ambiente, abastecimento, combate às drogas, emprego, esporte e lazer, contemplam a questão do idoso, da criança e do adolescente, e do deficiente dentre outras. Algumas unidades conseguiram o status de secretaria, outras são institutos e outras unidades ou apenas fundos. O que podemos perceber é que a administração pública de Curitiba institucionalizou demandas da sociedade civil. Se todas as demandas da sociedade civil foram institucionalizadas e para elas recursos destinados, todas terão o mínimo de investimentos para atender as demandas. Entretanto, institucionalizar demandas não significa institucionalizar prioridades.

Para o desenvolvimento da pesquisa, não podemos entender todas as unidades como uma coisa só. É necessário que se separe unidades *sociais* de *não-sociais*. Entendemos que unidades sociais são aquelas que destinam recursos para demandas sociais. Por sua vez, as unidades não-sociais são aquelas que atendem a necessidade da máquina pública propriamente dita.

São unidades sociais: *secretaria* de 1) abastecimento, 2) saúde, 3) meio ambiente, 4) obras públicas, 5) esporte lazer, 6) urbanismo, 7) defesa social, 8) antidrogas, 9) trabalho e emprego; os *fundos* de 10) urbanização, 11) abastecimento alimentar, 12) para saúde, 13) para o meio ambiente, 14) para criança e adolescente, 15) para cultura, 16) de apoio ao deficiente, 17) assistência social, 18) prevenção antidrogas, 19) desenvolvimento econômico, 20) defesa civil, 21) recuperação de calçadas, 22) direitos da pessoa idosa, 23) para o trabalho, 24) segurança alimentar e nutricional, 25) de habitação de interesse social, 26) institutos de turismo, 27) de arte e cultura e 28) de saúde.

São as unidades não-sociais: 1) Câmara dos Vereadores, os *gabinetes* 2) do prefeito, 3) do procurador, as *secretarias* 4) de comunicação, 5) de administração, 6) de

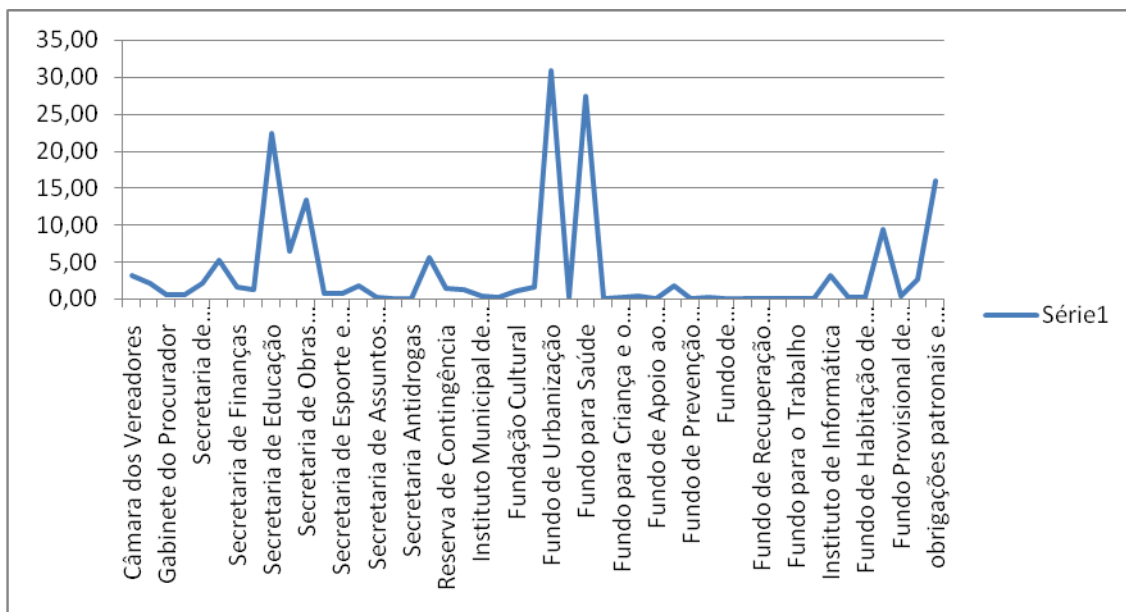
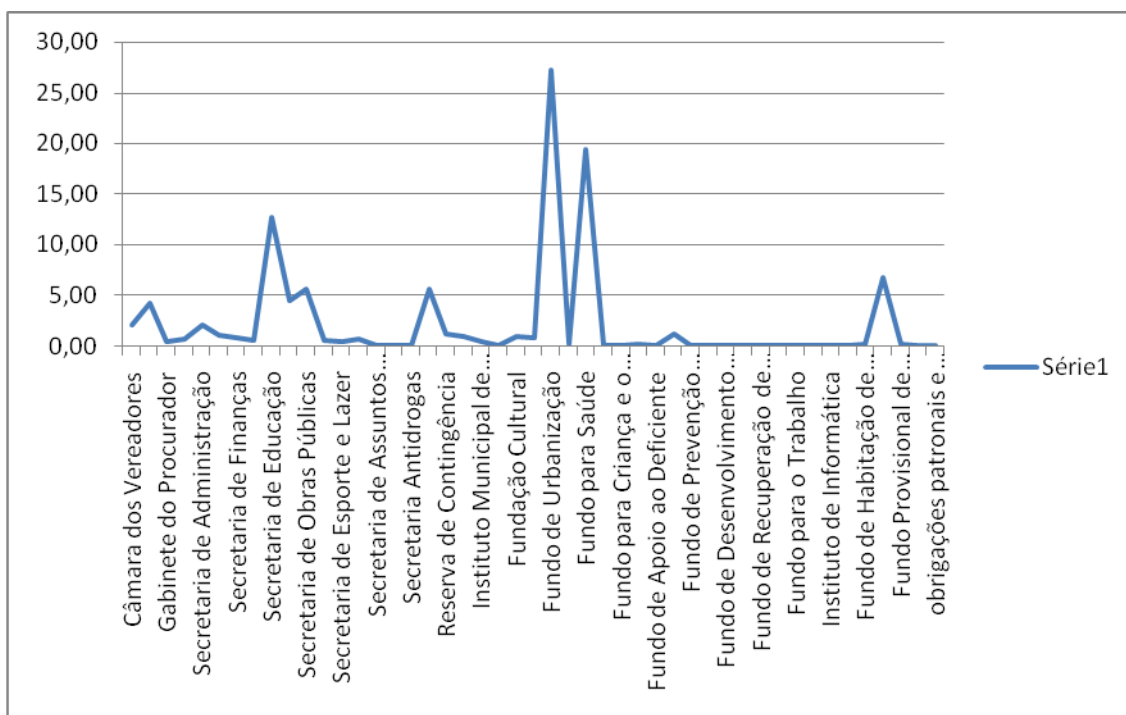
recursos humanos, 7) de finanças, 8) de assuntos metropolitanos, 9) encargos gerais do município, 10) reserva de contingência, os institutos 11) de pesquisa e planejamento urbano de Curitiba, 12) de administração pública, 13) de informática, 14) de previdência e assistência dos servidores, os *fundos* 15) especial da procuradoria geral e 16) o provisional da previdência

Identificadas as unidades de atendimento sociais e de atendimento não-sociais é importante analisar, num primeiro momento, o montante de recursos destinados ao orçamento global e, num segundo momento, os recursos destinados para esses dois grupos de unidades. Analisamos comparativamente a *variação em pontos percentuais da média dos níveis de investimentos globais* entre a gestão Taniguchi e a gestão Richa, que compreende o período 2002 a 2010. Os dados foram coletados nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais e processamos os dados no programa Excel. Os resultados que obtivemos foram os seguintes:

Unidades	Média		variação
	Taniguchi	Richa	
Câmara dos Vereadores	2,08	3,21	1,13
Gabinete do Governo	4,15	2,09	-2,07
Gabinete do Procurador	0,34	0,60	0,26
Secretaria de Comunicação	0,58	0,60	0,02
Secretaria de Administração	2,02	2,10	0,08
Secretaria de Recursos Humanos	1,00	5,28	4,27
Secretaria de Finanças	0,77	1,51	0,74
Secretaria de Abastecimento	0,47	1,16	0,69
Secretaria de Educação	12,59	22,43	9,85
Secretaria de Meio Ambiente	4,42	6,49	2,06
Secretaria de Obras Públicas	5,53	13,39	7,85
Secretaria de Urbanismo	0,49	0,74	0,25
Secretaria de Esporte e Lazer	0,36	0,73	0,37
Secretaria de Defesa Social	0,64	1,75	1,11
Secretaria de Assuntos Metropolitanos	0,00	0,14	0,14
Secretaria de Trabalho e Emprego	0,00	0,08	0,08
Secretaria Antidrogas	0,00	0,08	0,08
Encargos Gerais do Município	5,56	5,58	0,02
Reserva de Contingência	1,14	1,38	0,24
IPPUC	0,85	1,18	0,34
Instituto Municipal de Administração Pública	0,33	0,36	0,03
Instituto Municipal de Turismo	0,00	0,22	0,22
Fundação Cultural	0,89	1,11	0,22
Fundação Ação Social	0,74	1,54	0,80
Fundo de Urbanização	27,19	30,90	3,71

Fundo de Abastecimento Alimentar	0,09	0,13	0,04
Fundo para Saúde	19,37	27,51	8,14
Fundo para o Meio Ambiente	0,02	0,04	0,02
Fundo para Criança e o Adolescente	0,06	0,13	0,06
Fundo para Cultura	0,11	0,32	0,20
Fundo de Apoio ao Deficiente	0,02	0,02	0,00
Fundo de Assistência Social	1,15	1,80	0,65
Fundo de Prevenção Antidrogas	0,00	0,02	0,02
Fundo Especial da Procuradoria Geral	0,00	0,18	0,18
Fundo de Desenvolvimento Econômico	0,00	0,02	0,02
Fundo para Defesa Civil	0,00	0,01	0,01
Fundo de Recuperação de Calçadas	0,00	0,00	0,00
Fundo dos Direitos da Pessoa Idosa	0,00	0,01	0,01
Fundo para o Trabalho	0,00	0,03	0,03
Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional	0,00	0,08	0,08
Instituto de Informática	0,00	3,14	3,14
Instituto de Arte e Cultura	0,00	0,14	0,14
Fundo de Habitação de Interesse Social	0,14	0,18	0,04
Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores	6,76	9,38	2,62
Fundo Provisional de Previdência	0,12	0,35	0,24
Instituto de Saúde	0,00	2,55	2,55
Obrigações patronais e interf. Financeira	0,00	15,99	15,99

Com exceção do Gabinete de Governo, as demais unidades sofreram variações positivas na gestão Beto Richa em relação à gestão Taniguchi. Com destaque nessas variações positivas para a Secretaria de Recursos Humanos, com variação da ordem de 4,27 pontos percentuais, Secretaria de Educação de 9,85, Secretaria de Obras Públicas de 7,85, Fundo de Saúde de 8,14. Essas variações positivas mostram as prioridades da gestão Beto Richa. Outra variação positiva entre as duas gestões foi em relação ao volume dos recursos total do orçamento. Em 2002 estava previsto na Lei Orçamentária o montante de R\$1.626.400.000,00. Em 2010 o montante alcançou o valor de R\$4.427.990.000,00. Em números relativos, o aumento da previsão dos gastos públicos foi da ordem de 272,26%. Mesmo tendo essas variações positivas considerando as duas gestões, não significa divergência nas prioridades governamentais. Isso fica evidente quando analisamos comparativamente nos dois gráficos abaixo, a média de investimentos globais das duas gestões nas diversas unidades.

GRÁFICO 2- MÉDIA DE INVESTIMENTOS GLOBAIS GESTÃO RICHÁ**GRÁFICO 3- MÉDIA DE INVESTIMENTOS GLOBAIS GESTÃO TANIGUCHI**

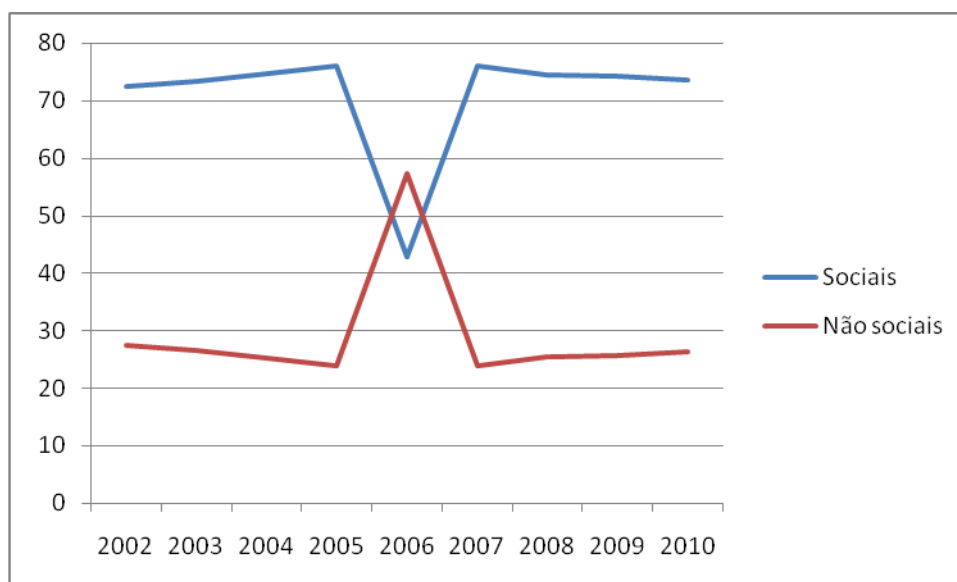
A curva dos dois gráficos é praticamente igual. Os gráficos mostram que Curitiba mantém um padrão nas prioridades governamentais de 2002 a 2010. Esse mesmo padrão na curva dos investimentos nos sugere que no período analisado as

prioridades do Poder Executivo curitibano foram os mesmos. A curva nos sugere também a possibilidade de que a administração pública curitibana é quem determina as prioridades, pois a mesma curva no gráfico na média de investimentos globais na gestão Taniguchi é praticamente a mesma verificada na gestão Richa.

Saindo dos aspectos mais globais sobre o orçamento de Curitiba é importante considerar a distinção entre *Unidades de atendimento sociais* e *Unidades de atendimento não-sociais*, no sentido de observar se os recursos de investimentos globais são destinados mais para as Unidades sociais do que para não-sociais. Se esses recursos forem destinados em sua maioria para as Unidades sociais, podemos acreditar que Curitiba apresenta capacidade administrativa e financeira para produzir responsividade que, por sua vez, pode se traduzir em sensação de eficácia política.

Para a análise, consideramos a série histórica, de 2002 a 2010, dos investimentos globais separando os recursos destinados para as Unidades sociais e não-sociais e chegamos ao seguinte resultado exposto no gráfico abaixo.

GRÁFICO 4- HISTÓRICO DOS INVESTIMENTOS GLOBAIS: 2002-2010



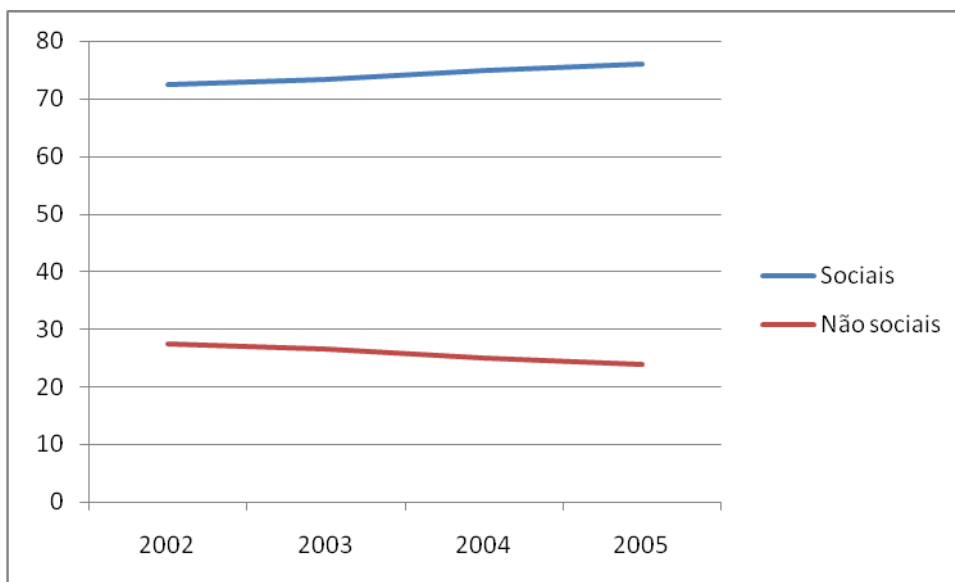
Podemos observar que de 2002 a 2005 há um padrão de investimentos globais nas Unidades sociais que fica entre 70% e 80%, em detrimento das Unidades não-sociais, com investimentos entre 20% e 30%.

Entretanto, no ano de 2006, houve uma inversão nas prioridades do governo municipal. Os investimentos nas Unidades não-sociais elevam-se ao patamar entre 50% e 60%. Sendo mais específico, em 2006 os investimentos nas Unidades não-sociais foram da ordem de 57,23% e nas Unidades sociais de 42,77%.

Considerando o período que compreende 2002 a 2005, neste último ano os níveis de investimentos nas Unidades sociais foram os mais elevados alcançando 76,04% dos investimentos globais, em detrimento das Unidades não-sociais, na ordem de investimentos de 23,96%. Depois de 2006, o montante dos investimentos globais eleva-se novamente para os padrões anteriores a 2006.

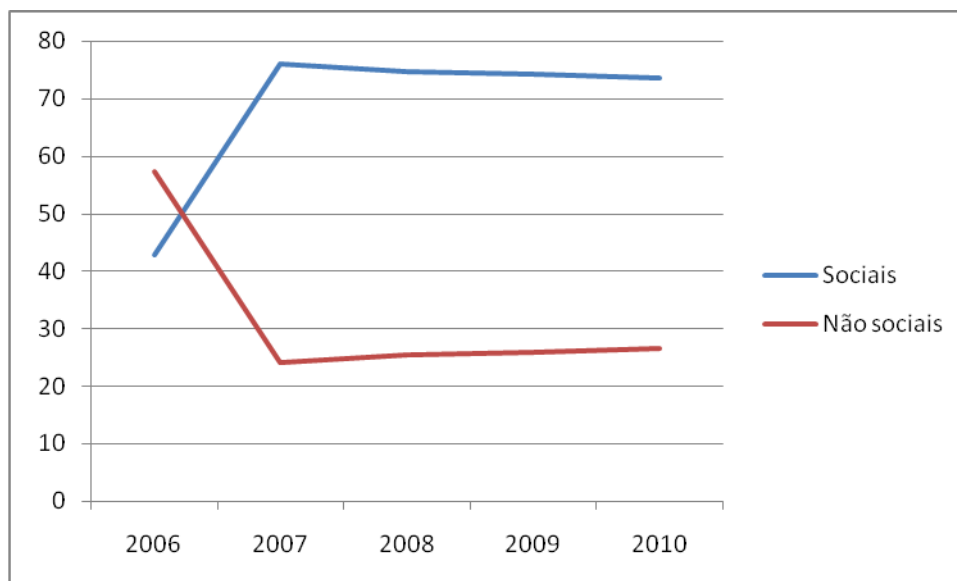
A questão é: por que essa inversão de prioridade no ano de 2006? Para compreendermos é importante considerar o aspecto político do orçamento. Para tal análise é importante separar a gestão Taniguchi e Richa. Na gestão Taniguchi o gráfico fica assim:

GRÁFICO 5- HISTÓRICO DOS INVESTIMENTOS GLOBAIS: GESTÃO TANIGUCHI



Aqui há uma alteração na gestão Richa, sofrendo uma inversão no padrão.

GRÁFICO 6- HISTÓRICO DOS INVESTIMENTOS GLOBAIS: GESTÃO RICHIA



Observa-se um padrão de investimentos globais na gestão Taniguchi. É na gestão Richa, no seu primeiro ano de gestão que ocorreu a inversão na prioridade. Entretanto, no ano seguinte (2007) o padrão de investimento se eleva aos níveis anteriores ao de 2006.

A explicação para o ocorrido no ano de 2006 é que Beto Richa aprofundou na administração pública de Curitiba o gerencialismo. A nossa argumentação tem dois fundamentos. O primeiro é que os Administradores da Regional 3 e da Regional 2, em suas entrevistas, foram bem claros em afirmar que Richa, inspirando-se na política administrativa gerencialista do governo de Minas Gerais, aplicou em Curitiba o *Choque de Gestão*. Este consiste no seguinte:

Em Minas Gerais, o cenário no final dos anos 90 era semelhante ao encontrado no governo federal, sendo marcado por uma grave crise fiscal e pelo sucateamento da máquina administrativa. Com o objetivo de mudar o padrão de comportamento da Administração Pública Estadual e promover sua modernização, foi criado, em 2003, o projeto Choque de Gestão. [...] este pode ser definido como um conjunto integrado de medidas de rápido impacto orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas e para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação na gestão como indutora. O referido projeto sustentou-se em três grandes pilares, quais sejam: alcançar o equilíbrio fiscal, por meio da efetiva disciplina financeira; intensificar o esforço de geração de receitas; e melhorar a qualidade da gestão, reduzindo os gastos e planejando as prioridades orçadas em bases realistas (COUTINHO, BERNARDO, 2009, p. 3).

Essas medidas explicam a inversão na prioridade do governo de Curitiba. Explica também, a variação, entre as duas gestões, do nível de investimento na Secretaria de Recursos Humanos, na ordem de 4,27 pontos percentuais. Segundo o site da Prefeitura, a missão desta Secretaria é “Construir e implementar políticas e soluções estratégicas para a gestão de pessoas na Prefeitura Municipal de Curitiba. (CURITIBA. SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS, 2011).

O Choque de Gestão se insere no processo de reforma do Estado e da administração pública implementado na década de 1990 no governo Fernando Henrique Cardoso. É importante chamar atenção que tanto o governo de Belo Horizonte como o de Curitiba, estavam ocupados durante a implementação do Choque de Gestão, pelo PSDB. Segundo Coutinho e a Bernardo,

Tal processo foi marcado por três tipos de mudança: 1) na dimensão econômico-financeira, a busca pelo ajuste fiscal, desregulamentação, privatização e parcerias público-privadas, alteraram o papel do Estado de interventor para regulador⁶⁹; 2) na dimensão institucional-administrativa, as inovações gerenciais, a descentralização de políticas e recursos públicos, o foco no cidadão e a profissionalização da burocracia, reorientaram o foco da gestão pública de processos para resultados⁷⁰; 3) na dimensão sócio-política, a crescente demanda por transparência, *accountability* e participação alteraram a relação entre Estado e sociedade, reduzindo a centralização governamental e aumentando o controle social⁷¹ (COUTINHO, BERNARDO, 2009, p. 3).

Assim, considerando as duas últimas dimensões, em Curitiba podemos afirmar que a prefeitura está apta para estimular nos participantes a sensação de eficácia política, que foi verificada por Clemente, pois, segundo o pesquisador,

Quanto à responsividade, o campo apontou motivos para crer que em Curitiba as APs imponham um nível de responsividade dos governos aos cidadãos, de forma à inverter prioridades. Cresce, assim, a capacidade de grupos tradicionalmente excluídos influenciarem decisões e terem melhor acesso aos serviços urbanos básicos. As APs contribuem ainda para a redução do clientelismo, pois ao fomentar a auto-organização das comunidades, faz com que seus moradores vejam-se como cidadãos e induzam a responsividade dos governos (CLEMENTE, 2010, p.98).

Acreditamos que é apenas sensação por três aspectos: 1) porque a sociedade civil curitibana não tem poder no processo decisório do orçamento de Curitiba, mas sim

⁶⁹ Segundo a distinção entre planejamento político e planejamento gerencial, percebe-se aqui um planejamento político, pois altera o papel do Estado.

⁷⁰ Notoriamente é um planejamento gerencial.

⁷¹ Aqui também se verifica um planejamento político, pois altera a relação entre Estado e sociedade civil alicerçada nos ideais democráticos exigindo, por sua vez, transformações e criações de novas instituições políticas.

influência; 2) a quantidade de Unidades sociais abrange as principais demandas da sociedade civil, o que nos permite afirmar que em Curitiba se institucionalizou as demandas. A institucionalização das prioridades é determinada pelo Poder Executivo e 3) o grande volume de recursos destinados às Unidades sociais que superam em muito os recursos destinados para às Unidades não-sociais.

Diante das análises realizadas até o momento, podemos tirar algumas conclusões: a primeira é que em Curitiba não existe Orçamento Participativo – OP, conforme grande parte da literatura específica determina. Por sua vez, o que temos em Curitiba é participação no orçamento. Podemos afirmar, também, que em Curitiba não há gestão participativa, mas sim gestão da participação, isto é,

[...] não há como ignorar que esses mesmos espaços podem ser aproveitados para que se “administre” a participação, impedindo-a, por exemplo, de se radicalizar ou de produzir efeitos incômodos. As pessoas podem participar sem se intrometer significativamente no estabelecimento das escolhas essenciais. Podem permanecer subalternas a deliberações técnicas ou a cálculos políticos engendrados nos bastidores, em nome da necessidade que se teria de obter suportes técnico-científicos para decidir ou desconcentrar certas decisões eminentemente políticas (NOGUEIRA, 2005, p. 143).

Todo processo de participação no orçamento curitibano é gerido pela administração pública. Esta controla todos os passos, interfere a todo o momento na participação. Seu caráter consultivo afasta a sociedade civil da decisão de temas simples, quiçá se intrometer em escolhas essenciais, se restringe a informações sobre ações e objetivos da administração.

A partir das entrevistas entendemos que as demandas da sociedade civil se transformam em grandes temas (demandas) que figuram na ficha de votação das audiências públicas e as consultas via internet. A dificuldade está em tornar essas demandas em prioridades para administração pública. Abaixo as fontes que a administração pública tem para institucionalização das demandas sociais:

- 1) Audiências públicas espontâneas;
- 2) Audiências públicas obrigatórias;
- 3) Solicitação da sociedade civil via ofício de requerimento junto à Regional durante todo ano;
- 4) Conferências para Plano Diretor;
- 5) Conferências temáticas;
- 6) PPA

- 7) Plano Diretor;
- 8) Reclamações e solicitações via 156 e CRM durante todo ano

A institucionalização das demandas sociais consiste na criação de secretarias, institutos e fundos para gestão investimentos de demandas sociais. As prioridades são construídas a partir dos seguintes atores:

- 1) Prioridades das secretarias;
- 2) Plano de governo do prefeito (compromisso de campanha);

Percebemos que a sociedade civil institucionaliza as demandas e dentre essas demandas, a administração pública institucionaliza suas as prioridades. Isso indica que a prefeitura de Curitiba busca a responsividade. Essa relação entre demandas e prioridades é, também, uma das questões responsáveis pela sensação de eficácia política que depende da saúde financeira e da capacidade administrativa da administração pública.

Depois de identificadas as demandas da sociedade civil, estas passam a figurar na ficha de votação das audiências públicas e na consulta via internet. É a partir daqui que podemos traçar a trajetória das demandas da sociedade civil durante a elaboração do Orçamento Público de Curitiba, que se divide em três etapas: 1) Votação em demandas via 156, via internet, via totem, via CRM e via audiências públicas; 2) As votações são encaminhadas para o ICI que processa os dados resultando nas prioridades por bairros, regiões e Curitiba como um todo e 3) São liberados os resultados no sistema para que todas as secretarias tenham acesso as informações

Quando os dados chegam ao ICI são processados e transformados em prioridades da sociedade civil. É nas secretarias que as prioridades da sociedade civil podem ou não se transformar em prioridade da administração pública de Curitiba.

O processo decisório durante a formulação do PLO deve ser pesquisado em cada secretaria. Não é possível dizer se as prioridades da sociedade civil são institucionalizadas ou não, somente analisando o processo de elaboração do orçamento de Curitiba como um todo, mas podemos afirmar que a lógica gerencial permeia o processo de decisão em todas as secretarias.

Acreditamos que outro fato possa ser gerador de sensação de eficácia política: a falta de conhecimento dos participantes da sociedade civil na elaboração do orçamento público a respeito da distinção entre a dimensão do planejamento e a dimensão da execução.

O fato de os participantes da sociedade civil solicitarem demandas da dimensão da execução (de solução imediata) durante elaboração da LDO e LOA, que pertencem à dimensão do planejamento para o exercício do ano seguinte, sugere a possibilidade de sensação de eficácia política. Essa sensação só é possível porque a administração pública de Curitiba tem recursos e capacidade técnica para implementar a execução. A própria divisão do atendimento de demandas sociais em planejamento e execução é exemplo de que há uma aceitável competência administrativa e saúde financeira.

4.5- Conclusão: Da *Participação na Gestão* ou *Gestão Participativa* à *Gestão da Participação*

Acreditamos que uma coisa é propiciar uma participação na gestão, ou o que chamamos de *gestão participativa*, outra bem diferente é o que estamos denominando de *gestão da participação*. Diferente de muitos programas participativos no processo orçamentário, que permitem a elaboração de prioridades da sociedade civil durante todo o ano e em várias instâncias, como a participação durante a aprovação na Câmara; a participação da sociedade civil curitibana na elaboração da LDO e LOA se restringe a uma consulta pública de duas horas nas Regionais, e a uma audiência pública também de duas horas, onde há mais uma apresentação do Projeto de Lei que será encaminhado à Câmara dos Vereadores do que uma audiência pública, propriamente dita. Não podemos entender essa participação enquanto participação na gestão, ou gestão participativa. Na gestão da participação, esta acaba se convertendo em um instrumento para a solidarização entre a administração pública e os participantes. O que acaba agilizando as ações do governo e promovendo o compartilhamento de custos e decisões tomadas. E, neste sentido, como disse Nogueira, a participação “[...] passa significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar.” (NOGUEIRA, 2005, p. 140).

Outro aspecto é a confusão que se estabelece entre a participação dos integrantes da administração pública e da própria sociedade. Portanto, mesmo que o gerencialismo afirme inspirar-se em uma forma de abordagem participativa, acabam por se estabelecer mecanismos de controle dos funcionários sobre a participação, fazendo com que esta participação seja minuciosamente administrada pelo corpo de funcionários. (PAES DE PAULA, 2005, p. 43) Em Curitiba, estamos assim diante de uma *gestão da participação*, estamos diante de uma gestão da construção de prioridades da sociedade civil pela administração pública.

CONCLUSÃO

Uma das maiores preocupações da presente pesquisa foi compreender como a sociedade civil apresenta suas demandas e prioridades para construção dos Projetos de Leis Orçamentárias - PLO. E se essas demandas e prioridades da sociedade civil se institucionalizam, isto é, se e como essas demandas e prioridades conseguem chegar ao PLO.

Primordialmente identificamos as formas institucionais de formação de prioridades orçamentária:

- 1) Determinações constitucionais
- 2) Plano Diretor
- 3) Plano Plurianual
- 4) LDO
- 5) LOA

Num segundo momento foi importante identificarmos os canais de acesso (consulta pública) entre sociedade civil e prefeitura para apresentação de demandas da sociedade civil:

- 1) Canal 156
- 2) CRM
- 3) Internet
- 4) Totem
- 5) Protocolo de Requerimento
- 6) Audiências públicas obrigatórias
- 7) Audiências públicas espontâneas

É importante destacar que em Curitiba os canais acima citados se constituem em formas individualizadas de consulta popular. As audiências públicas obrigatórias não permitem o debate entre os participantes para construção de prioridades, pois durante essas audiências são distribuídas fichas para que os participantes optem por três temas previamente definidos e coloquem numa urna para que o ICI, posteriormente, contabilize as informações em busca da identificação das prioridades da sociedade civil.

Num terceiro momento identificamos como a administração pública constrói suas prioridades:

- 1) Administração Regional

- 2) Coordenador regional de cada área
- 3) IPPUC
- 4) Secretarias
- 5) Plano de Governo do prefeito
- 6) O resultado das consultas públicas e da adequação destas às prioridades da administração pública resulta no Contrato de Gestão.

O que podemos concluir dessas formas de institucionalização, tanto das preferências da sociedade civil quanto da administração pública é que a primeira consegue institucionalizar demandas, representadas pelas diversas secretarias, institutos e fundos.

Por sua vez, a administração pública institucionaliza prioridades. As demandas da sociedade civil tornam-se prioridades quando se adéquam às prioridades da administração pública (derivadas do plano de governo).

As prioridades da sociedade civil são construídas estatisticamente. Não são frutos de um debate na própria sociedade. A consulta é realizada de forma individualizada. O desenho institucional e a dinâmica da participação não permitem a construção de prioridades entre os participantes da sociedade civil, sempre mediada pela administração pública.

O processo de construção das prioridades da sociedade civil se dá a partir de uma instituição “participativa” que ouve as demandas da sociedade civil e que, num segundo momento, instrumentaliza informações através de um processo de contabilidade estatística dentro do Instituto Curitiba de Informática – ICI.

O processo é diferente do OP onde os delegados constroem durante todo ano, em assembleias populares, as prioridades da sociedade civil. Estamos assim diante de uma gestão da participação e de uma gestão da construção de prioridades da sociedade civil. Assim, podemos afirmar que em Curitiba não há uma construção (processo de debate público) das prioridades da sociedade civil, mas identificação das prioridades.

O que podemos afirmar, também, é que as demandas da sociedade estão institucionalizadas. Isso se verifica nas diversas secretarias, institutos e fundos que recebem recursos do orçamento global em todos os exercícios, mas não as prioridades.

Tudo isto é coerente com o que vimos ao alisarmos as leis, quando chegamos à conclusão de que a preocupação é com a participação enquanto requisito de validade e existência das leis orçamentárias.

Diante a dinâmica apresentada, uma de nossas hipóteses não se sustentou. Prevíamos que em Curitiba haveria o adotante formal de políticas públicas o que implicaria num grau baixo de risco político. Entretanto, a instituição participativa de Curitiba para elaboração do orçamento público se constituiu numa grande ouvidoria pública. Os participantes não deliberaram sobre nenhum recurso.

A partir dessas constatações surgiu uma pergunta: como explicar, então, o aumento da participação da sociedade civil, que mais que dobrou em três anos, no orçamento público de Curitiba? O aumento verificado da participação sugere que há na sociedade civil curitibana o que Pateman chamou de sensação de eficácia política.

Acreditamos que a resposta encontra-se na inegável saúde financeira de Curitiba que permite a prefeitura conseguir ser responsiva, resultando na sensação de eficácia política, via institucionalização de demandas, pois os dados mostram um padrão de investimentos nas unidades (secretarias, institutos, fundos etc) sociais da ordem de quase 75% a cada ano.

O aumento quantitativo do número de participação e sugestão da sociedade civil curitibana no orçamento público é forte evidência de que a capacidade financeira e administrativa é uma das variáveis importantes para o êxito de instituições participativas, em especial as orçamentárias. Assim, como essa capacidade financeira e administrativa se traduz em sensação de eficácia política?

O caso curitibano mostra que é destinado todos os anos no orçamento global da prefeitura recursos para todas as secretarias, institutos e fundos. Estes, por sua vez, em grande parte são responsáveis pelo atendimento de demandas da sociedade civil. Assim, mesmo que de forma não desejada pela sociedade civil, suas demandas são minimamente atendidas. Eis aqui a responsividade.

Outra explicação é que a capacidade administrativa e financeira da administração pública de Curitiba permite que a administração pública de Curitiba institucionalize as prioridades da sociedade civil em longo prazo o que possibilita a sensação de eficácia política. Todo esse cenário apresentado nos permite afirmar que a sociedade civil curitibana tem *influência política* e não poder político (de deliberação política) no orçamento curitibano.

A capacidade financeira e administrativa de Curitiba dá-se, em grande medida, pela sua característica gerencial. Desde meados da década de 1990 intensificaram-se esforços para implantar na administração pública brasileira os instrumentos gerenciais. A

construção dessa nova administração pública dividiu-se em quatro setores: núcleo estratégico, atividade exclusiva do Estado, serviços não-exclusivos do Estado e produção para o mercado.

O núcleo estratégico, onde estaria a participação política, encontra-se totalmente blindado à participação da sociedade civil, limitando à participação pelo instituto do voto. A participação ocorre, em graus diferentes, nos serviços não-exclusivos do Estado, aqui por intermédio dos conselhos gestores e ONGs, e no setor de produção para o mercado, por intermédio das agências reguladoras.

Assim, podemos observar que a participação da sociedade civil encontra-se afastada dos setores estratégicos, onde ocorre o planejamento político. Identificamos que o ideário gerencialista distinguiu setor de planejamento (setor estratégico) de setor de execução (gestão).

No nível da administração pública municipal, a administração pública está dividida, sumariamente, em setor de planejamento e setor de gestão (quem executa). O setor da administração pública que se aproxima da política é o setor de planejamento e, por sua vez, o setor da administração pública que se encontra afastado da política é o setor de execução.

A separação, da ótica da participação, entre política e administração pública serve para demonstrar que a participação da sociedade civil curitibana durante a elaboração do orçamento público é na administração pública que trata da execução e não do planejamento, ou seja, a sociedade civil não participa do principal instrumento de implementação e avaliação de políticas públicas: o contrato de gestão.

O contrato de gestão é formulado no núcleo estratégico da administração municipal. Assim, percebemos que durante a elaboração do orçamento municipal de Curitiba a sociedade civil curitibana não se enquadra no que esta pesquisa entende enquanto participação política, mas sim na participação gerencial.

Diferente do OP, que enquanto instituição participativa elabora prioridades da sociedade civil durante todo o ano e ainda participa da aprovação na Câmara, a participação da sociedade civil curitibana na elaboração da LDO e LOA se restringem a uma audiência pública⁷² de duas horas. Não podemos entender essa participação

⁷² Restringimos apenas à audiência pública, desconsiderando outras modalidades de participação, pois é a única que permitiria o debate devido à presença de participantes da sociedade civil num mesmo espaço físico.

enquanto participação na gestão, ou gestão participativa, mas sim enquanto gestão da participação.

A Presente pesquisa nos permite concluir que em Curitiba não há participação na gestão, ou uma gestão participativa, mas sim gestão da participação da sociedade civil no processo de elaboração da Lei Orçamentária por parte da administração pública. A gestão da participação apresenta algumas características.

A primeira é que este tipo de participação se dá quando a construção das prioridades da sociedade civil é mediada por um processamento de dados, como é no caso curitibano processado pelo ICI.

Percebemos que os participantes das audiências públicas não sabiam informar quais eram as prioridades da sociedade civil oriunda das consultas populares. Durante os momentos iniciais da presente pesquisa, esse dado era de difícil acesso.

A segunda característica consiste na própria dinâmica da participação. A administração pública tem total controle sobre as audiências públicas. Não ocorre nas audiências públicas um debate para construção das prioridades, o que ocorre é votação dos participantes individualmente em três prioridades previamente apresentadas numa ficha.

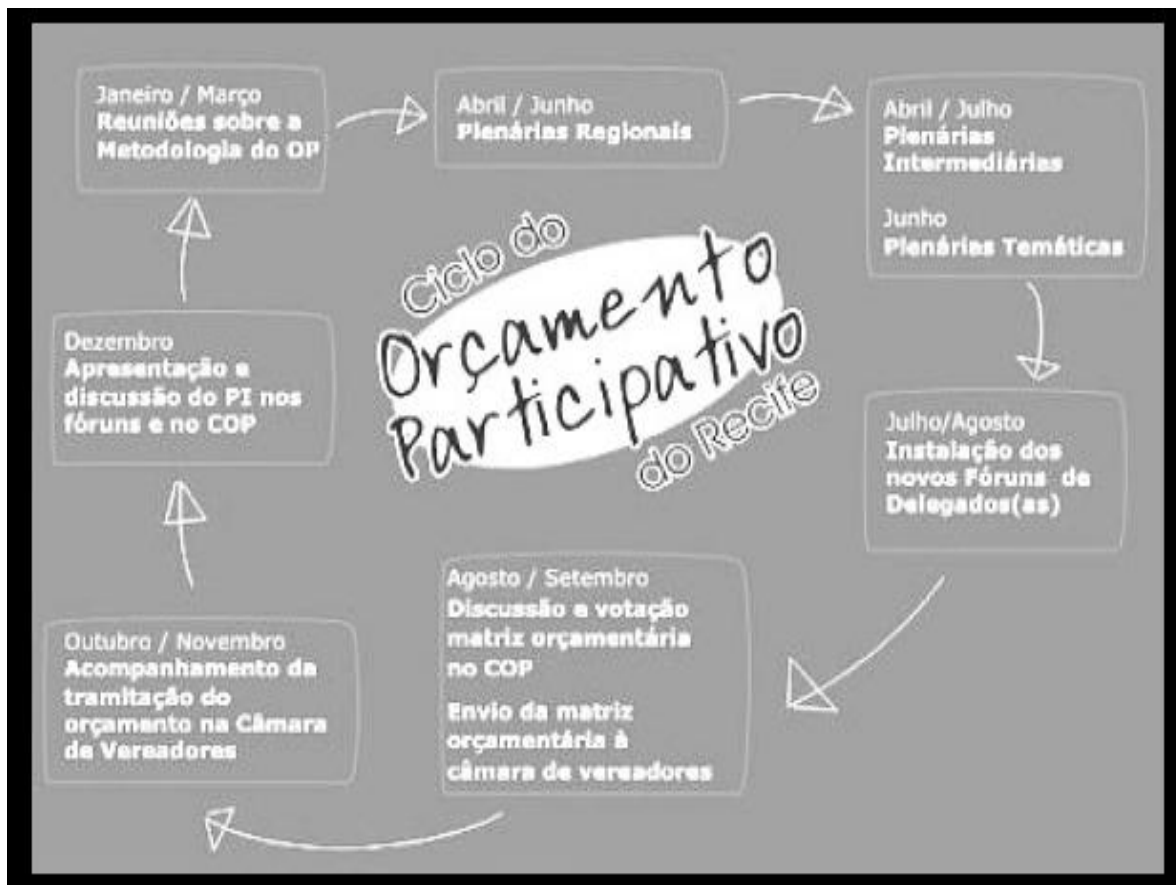
O que constatamos é que as consultas públicas ocorrem por exigência legal e entendida não enquanto processo político, mas sim enquanto técnica de persuasão e de obter informações sobre a sociedade civil.

A terceira característica é o curto prazo para que a sociedade civil apresente suas prioridades: duas horas de audiência pública em que não há espaço para o debate para construção das prioridades, onde a palavra, em grande parte, fica em poder da administração pública.

Alguns entrevistados disseram que um dos grandes problemas dos participantes é que as suas solicitações eram particularistas, ou seja, de seu interesse próprio, não eram solicitações de prioridades universais. Também percebemos esse aspecto nas pesquisas participantes. Eis aqui uma hipótese que levantamos e que deixaremos para pesquisa comparativa futura.

Acreditamos que essa conduta dos participantes se dá pelo desenho institucional da participação e pela dinâmica da participação da sociedade civil no orçamento público. Partilhamos aqui do que afirmam os autores neoinstitucionalistas de que as instituições políticas conformam a ação dos atores políticos.

A evidência que levantamos, *a priori*, sustenta-se na comparação da instituição participativa e a dinâmica para o orçamento público no Recife com a instituição e dinâmica da participação no orçamento curitibano. O quadro abaixo apresenta a moldura da participação no Recife.



Fonte: Rosicleide Araújo de Melo (2009)

O desenho institucional e a dinâmica da participação da sociedade civil no Recife na construção da lei orçamentária anual parece permitir que os debates sobre temas de cunho particularistas, isto é, o interesse por demandas que não transcendem o horizonte da sua calçada, da sua rua, do seu bairro sejam apresentados e debatidos nas plenárias regionais e intermediárias.

Observa-se que depois dessas duas plenárias surgem as plenárias temáticas (setoriais), que parecem permitir debates em torno de demandas mais universais. Em Curitiba, a plenária regional se dá no momento de discussão da matriz orçamentária, se é que podemos dizer que a sociedade civil curitibana participa dessa discussão.

Assim, a nossa hipótese de pesquisa futura é que em Curitiba não é característica ou intenção dos participantes curitibanos discutir nos espaços públicos seus interesses particulares, mas isso ocorre devido o desenho institucional e a dinâmica da participação no orçamento público de Curitiba.

A presente pesquisa nos permitiu conhecer um pouco da administração pública de Curitiba e da instituição participativa para elaboração do orçamento público. A partir dela deixamos de acreditar em pré-conceitos que tínhamos a respeito da participação da sociedade civil no orçamento curitibanos e, também, a confirmação de outros pré-conceitos, que agora se transformam em conceitos.

O aprendizado que tiramos desta pesquisa é que embora possamos identificar muitos problemas e limites na participação da sociedade civil, ela é muito importante para elaboração do orçamento público, em especial para o que atualmente denominam de inclusão social.

Em relação ao processo pedagógico da participação, acreditamos que participar seja fundamental, porém, o ideal seria se o processo pedagógico alcançasse o debate sobre a própria instituição (Polity) e seu processo (Politics), pois a participação da sociedade civil no orçamento público restringe-se ao debate sobre temas específicos de políticas públicas (Policy).

Em síntese, cabe lembrar que a presente pesquisa buscou analisar como as instituições políticas brasileiras, num primeiro momento, recebem a participação da sociedade civil, em especial a instituição participativa curitibana durante o período de formulação do orçamento municipal. A conclusão que chegamos é que para tal recepção, as instituições do Estado se dividem em instituições políticas e instituições administrativas.

Assim divididas, acreditamos que podemos separar *participação política* de *participação gerencial*. Para melhor compreensão do que são esses dois tipos de participação da sociedade civil, é importante distinguirmos os tipos de planejamentos estatais nos quais a sociedade civil pode se inserir. Segundo o que entendemos a partir da presente pesquisa, existem dois tipos de planejamento: o *planejamento político* e o *planejamento gerencial*. Reflexões que sistematizamos no quadro abaixo.

NÍVEL FEDERAL

	Planejamento Político	Planejamento Gerencial
Assuntos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Produção de lei (iniciativa popular); ✓ Elaboração e votação de regimentos internos em espaços onde a sociedade civil participa; ✓ Participação em processo decisório de forma deliberativa de tipo de regime político e de tipo de forma governo; ✓ Reforma política; ✓ Reforma do Estado - tipo de intervenção do Estado; ✓ Reforma administrativa ✓ Processo decisório de políticas públicas no nível macro – reforma tributária e fiscal; ✓ Plebiscito; ✓ Referendo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participa de forma deliberativa ou consultiva em destinação de recursos de políticas públicas sociais setoriais; ✓ Gestão de políticas públicas sociais
Espaço da participação	Núcleo estratégico do Estado – Executivo, Legislativo, Judiciário, Cúpula dos Ministérios	Serviços não-exclusivos do Estado (temas de políticas públicas sociais setoriais) e Produção para o Mercado (Agências Reguladoras)
Tipo de participação	Política (nível macro)	Gerencial (no nível micro – setorial)
Preocupação	Com as instituições políticas, elaboração e implementação de leis	Com resultados de políticas públicas sociais referentes

	para toda sociedade (preocupação macro)	à cumprimento de metas com eficiência (maior quantidade políticas públicas sociais, com menor custo, no menor tempo (preocupação micro).
Mentalidade	Universal	Particular (setorial)
Estrutura	Política	Administrativa

NÍVEL MUNICIPAL

	Planejamento Político (planejamento propriamente dito)	Planejamento Gerencial (gestão propriamente dita – primazia da gestão sobre o planejamento)
Assuntos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Produção de lei (iniciativa popular); ✓ Elaboração e votação de regimentos internos em espaços onde a sociedade civil participa; ✓ Processo decisório de políticas públicas no nível macro – debater sobre tributos municipais; ✓ Plebiscito; ✓ Referendo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participa de forma deliberativa ou consultiva em destinação de recursos de políticas públicas sociais setoriais; ✓ Gestão de políticas públicas sociais
Espaço da participação	Núcleo estratégico do Município – Executivo, Legislativo, Cúpula das Secretarias	Serviços não-exclusivos do Município (temas de políticas públicas sociais setoriais – Conselhos

		Gestores, Orçamento público).
Tipo de participação	Política (nível macro)	Gerencial (no nível micro – setorial)
Preocupação	Com as instituições políticas, elaboração e implementação de leis para toda sociedade (preocupação macro)	Com resultados de políticas públicas sociais referentes à cumprimento de metas com eficiência (maior quantidade políticas públicas sociais, com menor custo, no menor tempo (preocupação micro).
Mentalidade	Universal	Particular (setorial)
Estrutura	Política	Administrativa

A participação gerencial, por sua vez, pode ser dividida em dois modelos: gestão participativa e gestão da participação

	Gestão participativa	Gestão da participação
Processo decisório	Deliberativo	Consultivo
Exposição ao debate	Longo período de debates públicos	Curto período de debates públicos
Processo de construção de prioridades	A sociedade constrói coletivamente suas prioridades	A administração pública processa informações coletadas da sociedade sobre suas demandas e num processo informatizado e estatístico para identificar as prioridades da sociedade

		civil
Foco	Na participação	Na boa gestão
Tipo de Governo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Empreendedor de políticas públicas; ✓ Defensores de políticas públicas; ✓ Adotantes formais de políticas públicas. 	✓ Ouvidores públicos.
Grau de risco político	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alta; ✓ Médio; ✓ Baixo. 	✓ Sem risco político

Por fim, após a pesquisa podemos afirmar que em Curitiba não há OP, o que existe é um programa de participação no orçamento. Assim como não há uma gestão participativa, mas uma gestão da participação.

Acreditamos que a centralidade da pesquisa está em contribuir para desvendar os mecanismos institucionais (Polity) e processuais (Politics) daquilo que a literatura tem denominado de gestão participativa, gestão democrática e participação gerencial.

Sempre nos sentimos intrigados diante de afirmações como *gestão democrática*, expressas no próprio Estatuto da Cidade, e em tantos outros diplomas legais, também diante de expressões como *gestão participativa*, *participação gerencial*, presentes em estudos de autores que relacionam a participação da sociedade civil e a gestão administrativa. Este sentimento nos fez levantar a seguinte questão: como esta gestão democrática, esta gestão participativa se concretiza nas instituições políticas (Polity) e no processo de participação política (Politics)?

Conseguimos ver como esta gestão participativa se concretiza na Polity, quando analisamos as leis, pois demonstramos como isso ocorre no plano legal.

Demonstramos os mecanismos processual-institucionais, do que a literatura específica denomina de gestão participativa, de participação gerencial, e o real significado impresso no Estatuto da Cidade de gestão democrática quando mostramos que o Plano Diretor da Reforma da Administração Pública e Reforma do Estado isolou, blindou, insulou o núcleo estratégico do Estado da sociedade civil; quando analisamos a

diferença entre planejamento e gestão que, por sua vez, se desdobra em planejamento político e planejamento gerencial; quando analisamos a participação da sociedade civil em Curitiba no orçamento e constatamos que as condições institucionais existentes nos levam a uma gestão da participação.

Acreditamos que a vontade política não é uma variável explicativa da implantação da participação da sociedade civil no orçamento público, a exigência legal é responsável pela implantação do programa. A vontade política torna-se uma variável explicativa do modelo de participação adotado: risco político (empreendedor de políticas públicas, defensores de políticas públicas, adotantes formais de políticas públicas); Orçamento Participativo ou Participação no Orçamento; gestão participativa ou gestão da participação.

Acreditamos também que a variável que se traduz na conjugação capacidade financeira e técnico-administrativa seja explicativa que torna apta a prefeitura ser responsiva que, por sua vez, leva à sensação de eficácia política resultando assim no êxito (aumento da participação a cada ano) da instituição orçamentária participativa de Curitiba.

Assim, quando estabelecemos a variável capacidade técnico-administrativa e financeira como uma variável que explica o êxito da participação, pelo menos no caso curitibano, estabelecemos uma relação entre sociedade civil e administração pública. Posto isso, como quando acreditamos que a variável vontade política é uma variável que explica o modelo de participação (e não a criação ou implantação da instituição participativa orçamentária), explicamos que a vontade política aqui em Curitiba é de adotar um modelo de participação gerencial.

O que nos coloca frente à explicação da instituição participativa orçamentária, bem como do processo de participação política em Curitiba, nos moldes do Gerencialismo, ou seja, nos coloca diante da explicação da participação gerencial.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AVELAR, Lucia. **A relação Estado /Sociedade, a participação política e os atores.** In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004, p. 223-235

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opin. Publica, Jun 2008, vol.14, no.1, p.43-64.

_____. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). A inovação Democrática: O Orçamento Participativo no Brasil, Ed: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sergio de. **Considerações Sobre A Experiência Brasileira Do Orçamento Participativo: potencialidades e constrangimentos.** Trabalho apresentado no Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. Promoção FASE / Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburg, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade Comentado.** O Estatuto da Cidade Comentado. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (organizadores), São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010, p. 91-118.

BOBBIO, Norberto.. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos.** BOVERO, Michelangelo (org.) Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).**
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>
Acessado em 20. Jun. 2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Estatuto da Cidade.** Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.
(2001). Disponível em
<http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm> Acessado em 20. Jun. 2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** (2000). Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000 Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acessado em 20. Jun. 2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Plurianual**. Lei nº 11.653/2008. Disponível em <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/02.%20PPA/02.3.%2020082011/02.3.1.%202008/02.3.1.1.%20Elaboração/02.3.1.1.5.%20Autógrafos%20e%20Lei/400-PPA%202008-2011/405-Lei/LEI%20Nº%2011653.pdf> Acessado em 20. Jun. 2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acessado em 3. abr 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47 (1), janeiro-abril, 1996, p. 1-28

CLEMENTE, Augusto Junior. **Gestão Pública Descentralizada e Participação Política: A Relação das Associações de Moradores do Bairro Batel e da Vila Pantanal com as Administrações Regionais e Audiências Públicas Realizadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba - 2005-2006**. InterSaberes - Revista Científica, v. ano 3, p. 7, 2008

CLEMENTE, Augusto Junior. **Democracia Deliberativa e Esfera Pública: A Experiência das Audiências Públicas De Curitiba**, Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, 2011.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; BERNARDO, Renata Anício. **A Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) como Instrumento Transformador da Realidade Estatal: a experiência de Minas Gerais**, III Congresso Consad de Gestão Pública, Painel 32/123, 2009. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_32/a_carreira_de_especialista_em_politicas_publicas_e_estao_governamental.pdf> Acessado em 20 de jun de 2011.

CURITIBA. AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. (2011). **Reportagens**. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/>> Acessado em 5 mai. 2011.

CURITIBA. SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS. **Lei De Diretrizes Orçamentárias** (2011). Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/equipe-smp-secretaria-municipal-do-planejamento/36/28>> Acessado em 20 dez. 2010.

CURITIBA. SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS. **Lei Orgânica do Município de Curitiba (1990)**. <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/orglaw.pl?city=Curitiba&state=pr>> Acessado em 20. Jun. 2011.

CURITIBA. SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS. **Plano Plurianual** (2009). Disponível em

<http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/Plano_pluri_2010_2013/LEI_MUNICIPAL_13378_PPA_2010_2013.pdf> Acessado em 20. Jun. 2011.

CURITIBA. SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS. **Plano Diretor** (2004). Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/ippucweb/sasi/home/>> Acessado em 20. Jun. 2011.

CURITIBA. SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS. **Proposta de Lei Orçamentária Anual** (2011). Disponível em <<http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/orcamento2012/Mensagem54.pdf>> Acessado em 20 dez. 2010.

CURITIBA. SECRETARIA MUNICIPAL DE RECURSOS HUMANOS. **Missão**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/equipe-smrh-secretaria-municipal-de-recursos-humanos/44/31>> Acessado em set. de 2011.

DAGNINO, Evelina. **Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil**. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário. (orgs.) **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 141-165

DINIZ, Eli.; BOSCHI, Renato. (2003). **Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol 18, n. 52, pp. 15-33, junho/2003.

FARIA, Cláudia Feres, RIBEIRO, Uriella Coelho. **Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?** In: AVRITZER, LEONARDO (org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010 p. 57-92.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. **Análise De Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico- Metodológicas**. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007, São Paulo. Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007. Disponível em: http://www.sep.org.br/artigo/2_congresso/_686_0fe6d13a5276dca8a2a290576df0c15d.pdf. Acessado em jun. de 2011.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas no 21 - Jun de 2000, p. 211 a 259.

GELINSKI, Carmem Rosário Ortiz; SEIBEL, Erni José. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**, *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, , Abril e Outubro de 2008, p. 227-240.

HALL, Peter ; TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. *Lua Nova*, 58, 2003, pp. 193-223.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto. **“Democracia Deliberativa e Espaço Público: As Audiências Públicas da Prefeitura Municipal de Curitiba”**. Trabalho apresentado no AT02: Cultura Política e Democracia no 7º. Encontro da ABCP, Recife, agosto de 2010.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um Estudo Exploratório**. Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM. Volume I. N.º.1 Set-Nov/2004 Disponível em: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf> Acessado em 10 de outubro de 2011.

MARCH, James G ; OLSEN, Johan P. **Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2008, vol.16, n.31, pp. 121-142.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3ª. Ed, São Paulo: editora Atlas, 2010.

MELO, Rosicleide Araújo de. **Modelos Participativos Nas Democracias Atuais: O Orçamento Participativo No Recife**. Anais da XVII Semana de Humanidades. 1º a 5 de junho de 2009 ISSN 2175-7593 disponível em 16/072011 : <http://www.cchla.ufrn.br/humanidades2009/Anais/GT24/24.4.pdf>

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Rev. katálysis [online]. 2007, vol.10, n.2, pp. 143-153.

MOREIRA, M. T. V. **Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos**. *Informativo CEPAM*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 65-9, mar. 1999.

NEVES, Angela Vieira. **Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro**. Rev. katálysis [online]. 2007, vol.10, n.2, pp. 215-221.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**, São Paulo, Ed. Cortez, 2005.

PAES DE PAULA, Ana Paula, **Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social**, Revista de Administração e Empresas, vol. 45, no. 1, p. 36 a 49, 2004.

PASTORI, Giorgio. **Administração Pública**. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (organizadores), *Dicionário de Política*, 5ª. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial Do Estado, 2000, p. 11-17.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. **Participação e Democracia: O caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba**. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário. (orgs.) **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 211-243

PINTO, Eduardo Costa; JÚNIOR, José Celso Cardoso ; LINHARES, Paulo de Tarso. (Orgs.). **Planejamento Governamental e Gestão Pública No Brasil: Elementos Para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado**. Livro 9 – Volume 3. Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. Brasília: IPEA. 2010.

RAGGIO, Nadia Zaiczuk; RIBAS, Ana Maria de Macedo; WERNECK, Débora Zlotnik. **Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal no Estado do Paraná**. In: VELOSO, João Francisco Alves. *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011, p. 41-86.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Democracia e Cidade: A divisão social da cidade e a cidadania na sociedade brasileira**. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário. (orgs.) **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p.273-304

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para Políticas Públicas Algumas observações**. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005, p. 11-28

SALVI, Luciane Teresa; HARDT, Letícia Peret Antunes, REZENDE, Denis Alcides, HARDT, Carlos, **Novos desafios à administração estratégica de políticas públicas e projetos urbanos**, *Rev. FAE, Curitiba*, v.10, n.1, p.49-62, jan./jun. 2007

SANI, Giacomo. **Participação Política**. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (organizadores) *Dicionário de Política*, 5ª. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial Do Estado, 2000, p. 888-890.

SANTOS, Adriano Caetano, **Os Primeiros 15 Anos de Orçamento Participativo no Brasil um Balanço da Literatura Produzida**, Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2009.

SCHNEIDER, Aaron. **Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil**. *Rev. Sociol. Polit.*, Jun 2005, no.24, p.87-103.

SILVA, Glauco Peres da e CARVALHO, Carlos Eduardo **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo**. *Nova econ.*, Dez 2006, vol.16, no.3, p.423-451.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias* [online]. 2006, n.16, pp. 20-45.

_____, **Políticas Públicas e Orçamento Público: Conflitos e Cooperação. Reforma Política e Cidadania.** Benevides, M. Victoria, Vannuchi, Paulo e Kerche, Fábio (orgs.) São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003, pp. 134-161

_____, **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo.** São Paulo Perspec., Dez 2001, vol.15, no.4, p.84-97.

_____, **Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais,** São Paulo em Perspectiva, 18(2): 27-41, 2004

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **“Comentários sobre a abordagem neoinstitucionalista”.** Revista Salamanca, v. 1, 2003, p. 17-21.

_____, **A criação de municípios após a Constituição de 1988.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 17, n. 48, Feb. 2002 .

_____, **Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul.** *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2005, n.24, pp. 123-148.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil,** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

VAITSMAN, J; ANDRADE, G, R, B. **Satisfação e Responsividade: formas de medir a qualidade e a humanização da assistência à saúde.** Ciência e saúde coletiva. Rio de Janeiro, v.10, n. 3, p. 599- 613, [s.d]. 2005.

VITALE, Denise. **Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo.** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. 19 p.

WACQUANT, Lios. **Seguindo Pierre Bourdieu no campo.** Rev. Sociol. Polit. n.26 Curitiba jun. 2006.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?.** Opin. Publica, Jun 2008, vol.14, no.1, p.65-95.

WEBER, Max. Economia e Sociedade.

APÊNDICE

APÊNDICE – ROTEIROS SEMI-ESTRUTURADOS DE ENTREVISTA

Sujeito da entrevista: funcionários públicos do Poder Executivo envolvidos no processo orçamentário e funcionários públicos que participam do processo de consulta popular.

Entrevista:

- 1) Como é a estrutura geral das regionais? As divisões, a hierarquia etc...
- 2) Os coordenadores regionais de cada setor são funcionários das secretarias? Como são escolhidos?
- 3) O que é plano de gestão e contrato de gestão?
- 4) Como surgem os temas que aparecem no site para votação e nos formulários preenchidos nas diversas modalidades de consulta pública? Como administrador envia os temas ou eles são decididos por quem?
- 5) As prioridades da sociedade civil oriundas das consultas conseguem figurar na LDO e LOA?
- 6) Qual a diferença entre LDO e LOA?
- 7) Você acha que os participantes da sociedade civil sabem a diferença entre LOA e LDO?
- 8) Como se elabora o orçamento público, considerando as prioridades oriundas das consultas públicas?
- 9) Conhece outras formas de participação da sociedade civil no orçamento de outros municípios brasileiros?
- 10) Em sua opinião podemos definir a participação da sociedade civil como Participação política? Explique:

ANEXOS

ANEXO I – Cadastro para LOA 2011.

LOA - Lei Orçamentária Anual - Windows Internet Explorer

http://loa.curitiba.pr.gov.br/

Arquivo Editar Exibir Favoritos Ferramentas Ajuda

Windows Live Bing

Novidades Perfil Email Fotos Calendário MSN Compartilhar

KIWI9 Search the Web

emoticons abc Text Ereetings Wallpapers Avatars Fac

LOA - Lei Orçamentária Anual

CURITIBA
PREFEITURA DA CIDADE

LOA - Lei Orçamentária Anual 2011

Este espaço é reservado para você ajudar a Prefeitura a detalhar as prioridades para a Lei Orçamentária Anual 2011. Contamos com a sua valiosa e objetiva colaboração para identificar as prioridades da sua localidade.

Cadastro do Usuário

Os campos com * são de preenchimento obrigatório.

Nome Completo*

Endereço*

Número* Complemento

Telefone
(Não digitar o DDD. Não utilizar traços nem pontos)

e-mail

Desenvolvido por ICI - Instituto Curitiba de Informática

Concluído

Internet | Modo Protegido: Desativado 100%

orkut - rayssa e ... Banner loa - Sec... LOA - Lei Orçam... Continuar.doc [...] oitavo passo.jpg... Votação Internet... 10:00

ANEXO II A - Consulta via internet para LOA 2011.

LOA - Lei Orcamentária Anual - Windows Internet Explorer

http://loa.curitiba.pr.gov.br/

Arquivo Editar Exibir Favoritos Ferramentas Ajuda

Windows Live Bing

Novidades Perfil Email Fotos Calendário MSN Compartilhar

KIWI9 Search the Web emoticons abc Text Ereetings Wallpapers Avatars Fac

LOA - Lei Orcamentária Anual

 **CURITIBA**
PREFEITURA DA CIDADE

LOA - Lei Orcamentária Anual 2011

Consulta

Educação
Esporte e Lazer
Meio Ambiente
Saneamento
Saúde
Trânsito
Vias
Abastecimento Alimentar
Ação Social
Cultura
Desenvolvimento
Econômico e Trabalho
Habitação
Iluminação Pública
IPTU
Outros
Segurança
Transporte
Turismo
Urbanismo

Você poderá participar contribuindo com até três sugestões de prioridade

**Na sua opinião, qual é a prioridade de sua localidade?
Escolha uma opção no menu ao lado.**

Desenvolvido por ICI - Instituto Curitiba de Informática

Concluído

Internet | Modo Protegido: Desativado 100%

orkut - rayssa e ... Banner loa - Sec... LOA - Lei Orcam... Continuar.doc [...]

Projetando Sem titulo - Paint

09:43

ANEXO II B – Consulta via internet para LOA 2011

LOA - Lei Orcamentária Anual - Windows Internet Explorer

http://loa.curitiba.pr.gov.br/

Arquivo Editar Exibir Favoritos Ferramentas Ajuda

Windows Live Bing

Novidades Perfil Email Fotos Calendário MSN Compartilhar

KIWI9 Search the Web emoticons abc Text Ereetings Wallpapers Avatars Fac

LOA - Lei Orcamentária Anual

CURITIBA
PREFEITURA DA CIDADE

LOA - Lei Orcamentária Anual 2011

Consulta

Você poderá participar contribuindo com até três sugestões de prioridade

**início, qual é a prioridade de sua localidade?
escolha uma opção no menu ao lado.**

Educação	
Esporte e Lazer	
Meio Ambiente	
Saneamento	
Saúde	
Trânsito	
Vias	Calçada
Abastecimento Alimentar	Ciclovias
Ação Social	Outros
Cultura	Pavimentação -
Desenvolvimento	Implantação
Econômico e Trabalho	Pavimentação -
Habitação	Manutenção
Iluminação Pública	Ponte/Passarela
IPTU	Rua
Outros	
Segurança	
Transporte	
Turismo	
Urbanismo	

Desenvolvido por ICI - Instituto Curitiba de Informática

Concluído

Internet | Modo Protegido: Desativado 100%

orkut - rayssa e ... Banner loa - Sec... LOA - Lei Orcam... Continuar.doc [...] Projetando segundo passoj...

09:47

ANEXO II C - Consulta via internet para LOA 2011

LOA - Lei Orcamentária Anual - Windows Internet Explorer

http://loa.curitiba.pr.gov.br/

Arquivo Editar Exibir Favoritos Ferramentas Ajuda

Windows Live Bing

Novidades Perfil Email Fotos Calendário MSN Compartilhar

KIWI9 Search the Web emoticons abc Text Ereetings Wallpapers Avatars Fac

LOA - Lei Orcamentária Anual

CURITIBA
PREFEITURA DA CIDADE

LOA - Lei Orcamentária Anual 2011

Consulta

Você poderá participar contribuindo com até três sugestões de prioridade

Educação		
Esporte e Lazer		
Meio Ambiente		
Saneamento		
Saúde		
Trânsito		
Vias	Calçada	Implantação
Abastecimento Alimentar	Ciclovias	Implantação de rampas para deficientes
Ação Social	Outros	Manutenção
Cultura	Pavimentação - Implantação	Outros
Desenvolvimento	Pavimentação - Manutenção	
Econômico e Trabalho	Habituação	
Habituação	Iluminação Pública	
Iluminação Pública	IPTU	
IPTU	Outros	
Outros	Segurança	
Segurança	Transporte	
Transporte	Turismo	
Turismo	Urbanismo	
Urbanismo		

Desenvolvido por ICI - Instituto Curitiba de Informática

Internet | Modo Protegido: Desativado 100%

orkut - rayssa e ... Banner loa - Sec... LOA - Lei Orcam... Continuar.doc [...] Projetando terceiro passo.jp... 09:48

ANEXO III – Ficha de consulta distribuída nas audiências públicas para LDO 2010.

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012

CONSULTA PÚBLICA



Nome _____
 Endereço _____
 Bairro _____ Telefone _____ Sexo M F
 E-mail _____

O QUE VOCÊ MAIS GOSTA EM CURITIBA?

QUAIS AS MELHORIAS MAIS IMPORTANTES PARA SUA LOCALIDADE?

TEMAS (03 opções)

Ruas e Trânsito
(pavimentação, calçadas e trânsito)

Saneamento
 Iluminação Pública
 Meio Ambiente

Abastecimento

Cultura

Transporte

Habitação

Saúde

Desenvolvimento Econômico e Trabalho (DET)

Educação

Segurança

Ação Social

Turismo

Esporte e Lazer

TEMAS	O QUÊ	ONDE?

ANEXO IV - Ficha de perguntas distribuída nas audiências públicas para LDO 2010.

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012

AUDIÊNCIA PÚBLICA



Nome _____
Endereço _____
Bairro _____ Telefone _____ Sexo M F
E-mail _____

Pergunta

ANEXO V - Ficha de consulta distribuída nas audiências públicas para LOA 2011.

Lei Orçamentária Anual 2011



CONSULTA PÚBLICA



Nome _____
 Endereço _____
 Bairro _____ Telefone _____ Sexo M F
 E-mail _____

O QUE VOCÊ MAIS GOSTA EM CURITIBA?

QUAIS AS MELHORIAS MAIS IMPORTANTES PARA SUA LOCALIDADE?

TEMAS (03 opções)

Ruas e Trânsito
 (pavimentação, calçadas e trânsito)

Saneamento
 Iluminação Pública
 Meio Ambiente

Abastecimento

Cultura
 Transporte
 Habitação
 Saúde
 Desenvolvimento Econômico e Trabalho (DET)

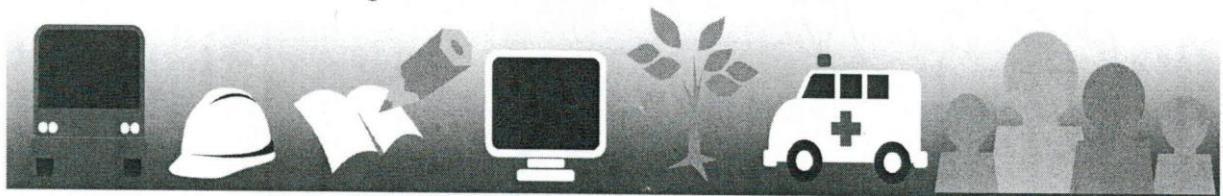
Educação

Segurança
 Ação Social
 Turismo
 Esporte e Lazer

TEMAS	O QUÊ	ONDE?

ANEXO VI - Ficha de perguntas distribuída nas audiências públicas para LOA 2011.

Lei Orçamentária Anual 2011



CONSULTA PÚBLICA



Nome _____
Endereço _____
Bairro _____ Telefone _____ Sexo M F
E-mail _____

Pergunta

ANEXO VII – LDO 2012 – CONSULTAS E DEBATES PÚBLICOS - SÍNTESE DA PARTICIPAÇÃO

LDO 2012 – CONSULTAS E DEBATES PÚBLICOS SÍNTESE DA PARTICIPAÇÃO

TABELA 1 – NÚMERO DE SUGESTÕES NOS CANAIS DE COMUNICAÇÃO DISPONIBILIZADOS

Canal	Acesso
156	260
Consultas Públicas	2224
CRM	7304
Internet	5612
TOTAL	15400

Fonte: Portal Administrativo do Município – Sistemas Departamentais

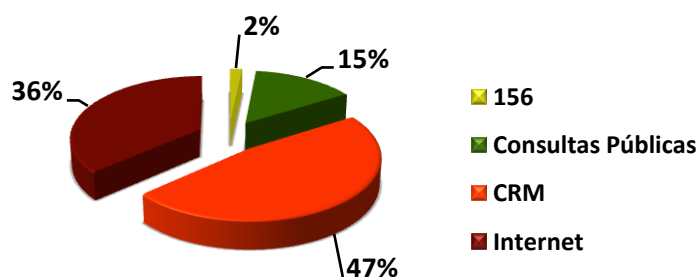


TABELA 2 – TEMAS MAIS SUGERIDOS

Políticas	Nº de Sugestões
Vias	3493
Segurança	3078
Trânsito	1484
Saúde	1232
Transporte	1016

Fonte: Portal Administrativo do Município – Sistemas Departamentais

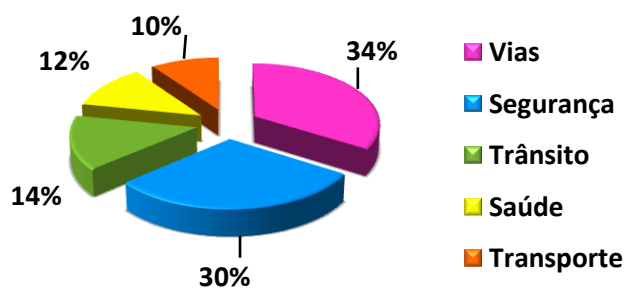


TABELA 3 – “TOP 10” OS DEZ TEMAS MAIS SUGERIDOS EM TODAS AS REGIONAIS

Política	Nº de Sugestões
Segurança > Atendimento da Polícia Militar > Ampliação	1044
Vias > Pavimentação - Implantação > Asfalto	984
Segurança > Atendimento da Polícia Militar > Melhoria	926
Vias > Pavimentação - Manutenção > Asfalto	663
Vias > Pavimentação - Manutenção > Anti-pó	516
Trânsito > Melhoria no Fluxo dos Veículos	406
Transporte > Ônibus > Mais Ônibus	391
Vias > Calçada > Implantação	354
Saúde > Atendimento - Quadro de Médicos > Ampliação	326
Segurança > Prevenção da Violência / Combate as Drogas / Vandalismo > Melhoria	320

Fonte: Portal Administrativo do Município – Sistemas Departamentais

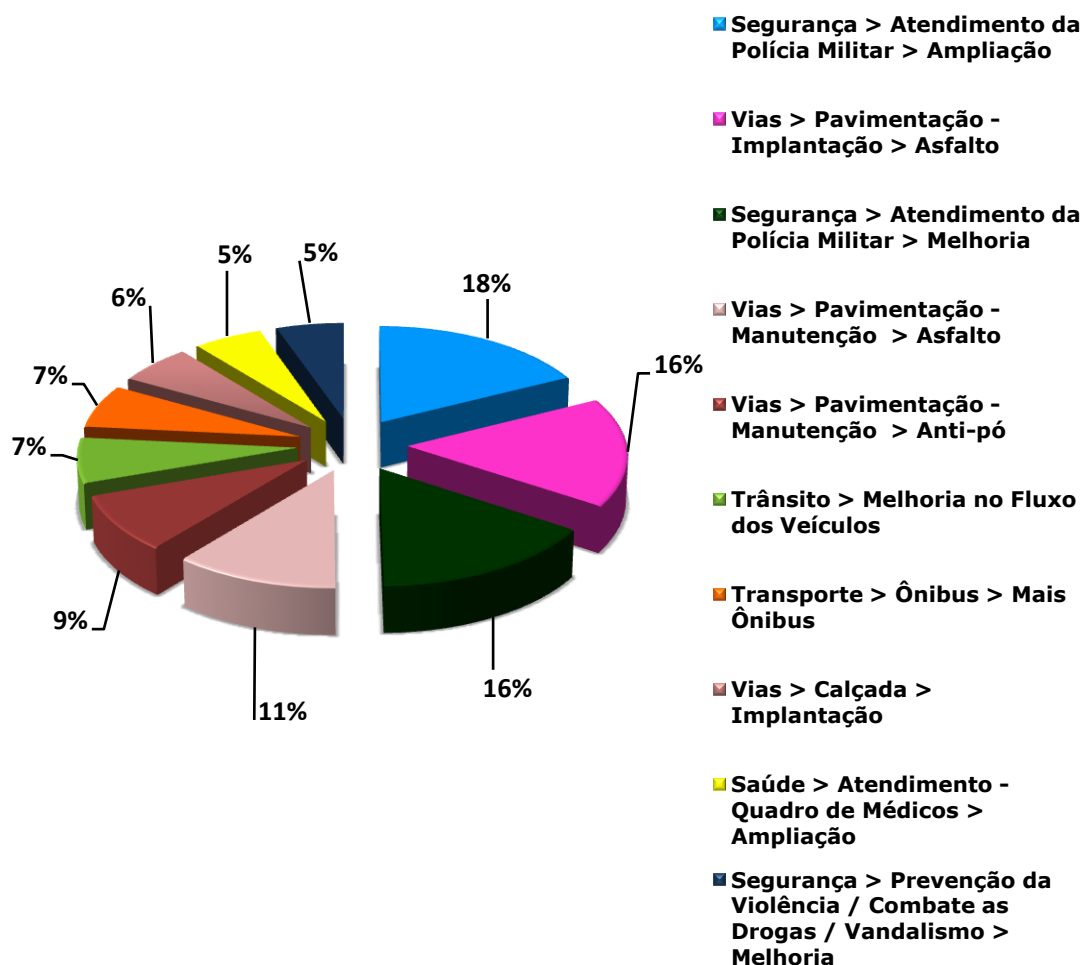
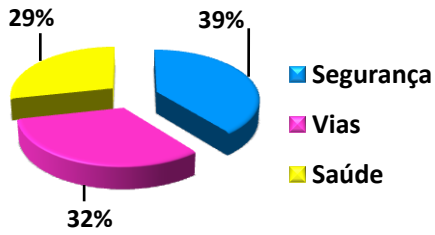


TABELA 4 – PRINCIPAIS TEMAS POR ADMINISTRAÇÃO REGIONAL

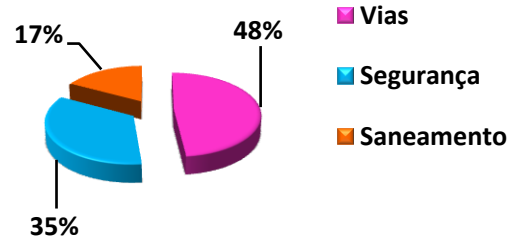
Bairro Novo	Segurança	239
	Vias	197
	Saúde	173
Cajuru	Vias	463
	Segurança	388
	Trânsito	161
Pinheirinho	Segurança	219
	Vias	215
	Saúde	132
Boa Vista	Vias	605
	Segurança	431
	Saneamento	215
CIC	Segurança	290
	Vias	259
	Saúde	147
Portao	Vias	460
	Segurança	440
	Trânsito	193
Boqueirão	Vias	570
	Segurança	290
	Saúde	151
Matriz	Segurança	450
	Trânsito	344
	Vias	208
Santa Felicidade	Vias	405
	Segurança	209
	Trânsito	158

Fonte: Portal Administrativo do Município – Sistemas Departamentais

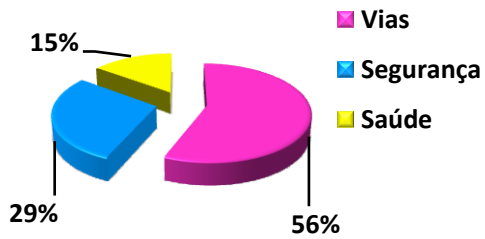
Bairro Novo



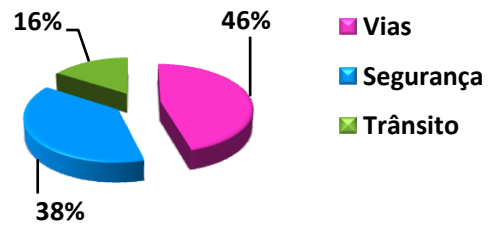
Boa Vista



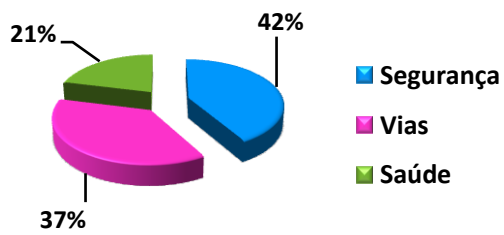
Boqueirão



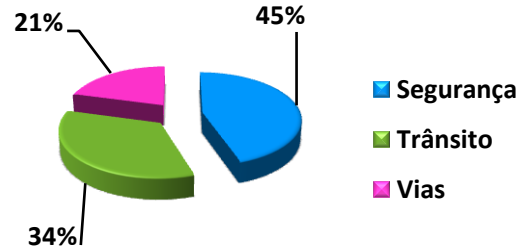
Cajuru



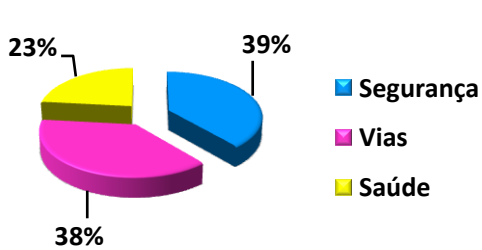
CIC



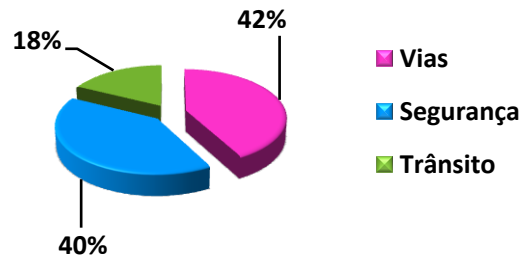
Matriz



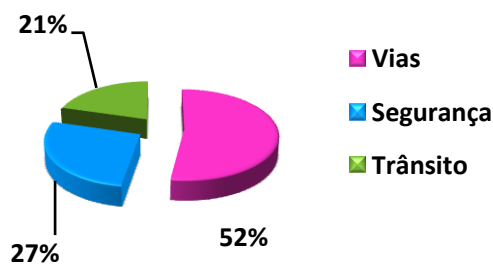
Pinheirinho



Portão



Stª Felicidade



ANEXO VIII – Audiência Pública Lei de Diretrizes Orçamentárias 2010 - Proposta



Audiência Pública

Proposta

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2010

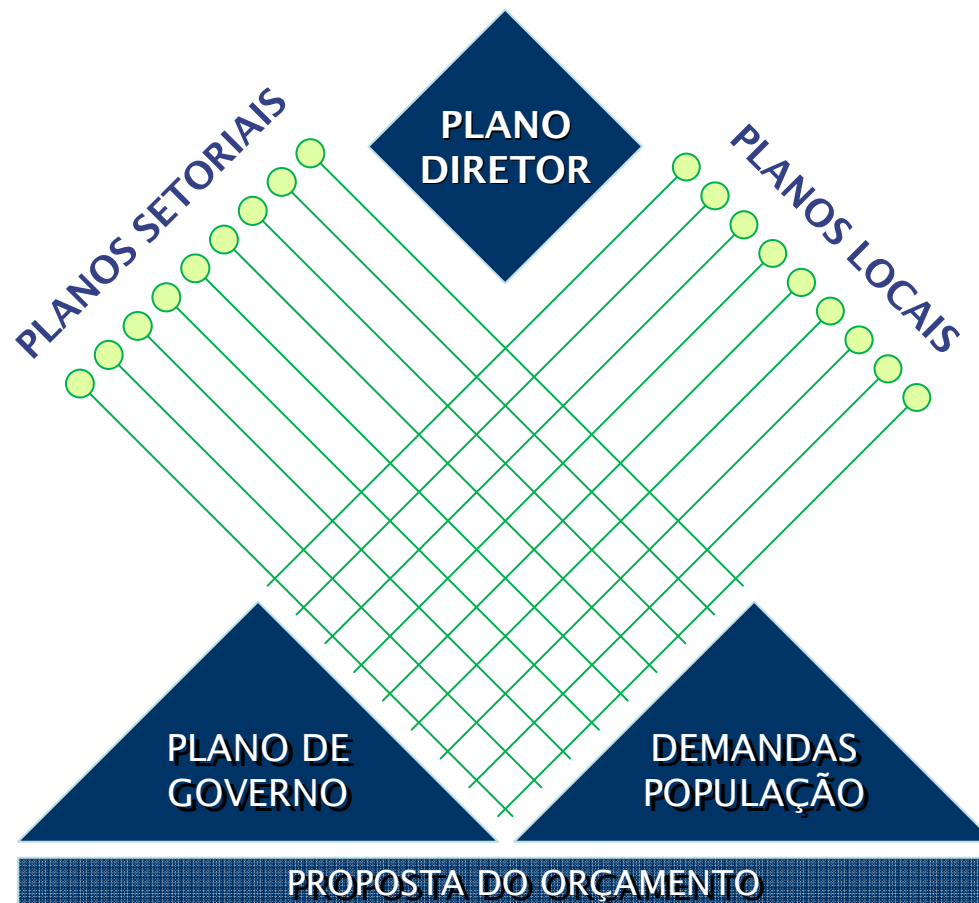
CURITIBA
MAIO • 2009

Sumário

- CONTEXTO
- BASE LEGAL
- CONSULTAS E DEBATES PÚBLICOS
- GLOSSÁRIO
- LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
- ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS



Contexto



Contexto



Base Legal

- Constituição Federal - 1988
- Lei Orgânica do Município - 1990
- Lei Complementar Federal Nº 101/2000 - LRF
- Lei Federal Nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade
- Portaria Ministerial MOG 42/199, de 14 de abril de 1999;
- Portaria STN 577/2008, de 15 de outubro de 2008
- Instrução Técnica TCE Nº20/ 2003 e Alterações

É Condição Obrigatória para a Aprovação da LDO a
realização de:

CONSULTAS, DEBATES E AUDIÊNCIA PÚBLICA



Consultas, Debates e Audiência Pública

- RUAS DA CIDADANIA/ REGIONAIS
- PÁGINA INTERNET DA PMC e 156
- CONSULTA PROATIVA



Consultas e Debates

Data

06/04/2009

07/04/2009

08/04/2009

Regionais

MATRIZ
STª FELICIDADE
BOA VISTA

PINHEIRINHO
BOQUEIRÃO
BAIRRO NOVO

CAJURU
PORTÃO
CIC



Participação Popular

Nº DE SUGESTÕES À LDO 2010

18.251



Consulta Proativa

37,9 %

Consultas Públicas

24,1 %

Internet + 156

38 %



Glossário

Receita Pública: É o conjunto de recursos que entram nos cofres do governo.

Receita Corrente: É todo recurso que o Município recebe regularmente para gastar com suas atividades básicas. Geralmente vem da arrecadação de impostos pagos pelos cidadãos.

Receita Corrente Líquida: É o somatório dos componentes da receita corrente deduzidos alguns itens previstos em dispositivos legais, como por exemplo contribuições previdenciárias e receitas intraorçamentárias.

Receita de Capital: São recursos adquiridos por meio da venda de bens e direitos, de doações e convênios com outras entidades e de empréstimos recebidos.

Receita para cálculo de aplicação dos recursos da Saúde e Educação: Base calculada a partir de receitas vindas dos impostos próprios e transferidos da União e do Estado.



Glossário

Despesa Pública: É todo gasto feito pelo governo. Tudo aquilo que o governo se propôs a fazer por meio de um programa, quando for realizado, será anotado como uma despesa pública. Para ser realizado, esse gasto deve ter sido previsto no orçamento que é autorizado pela Câmara Municipal.

Despesa Corrente: São gastos que se destinam à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos realizados pelo Governo.

Despesa de Capital: É um gasto realizado para a compra, construção, reforma e ampliação de um bem que irá aumentar o patrimônio da instituição.



Glossário

Operação de Crédito: Obtenção de recursos pela administração pública, por meio de empréstimos, com o objetivo de financiar seus projetos.

Alienação de Bens: Receita proveniente da venda de bens móveis ou imóveis.

Inversão Financeira: gastos com aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda, participação acionária em empresas de economia mista, entre outros.

Amortização da Dívida: É a diminuição do valor total de uma dívida que ocorre quando o devedor realiza o pagamento de parcelas do seu débito.

Reserva de Contingência: Significa guardar parte do orçamento para eventuais riscos.

Risco: Evento ou condição incertos que, se ocorrerem, terão efeito positivo ou negativo.



Lei de Diretrizes Orçamentárias

Conceito

- Estabelece as Metas e Prioridades da Administração Pública
- Define as regras e orienta a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual – LOA

Aspectos Complementares

- Avalia as Metas Fiscais Anteriores
- Prevê novas Metas Fiscais



LDO 2010

COMPONENTES	Em R\$
RECEITA BRUTA TOTAL	3.940.000.000,00
DESPESA BRUTA TOTAL	3.907.500.000,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	32.500.000,00



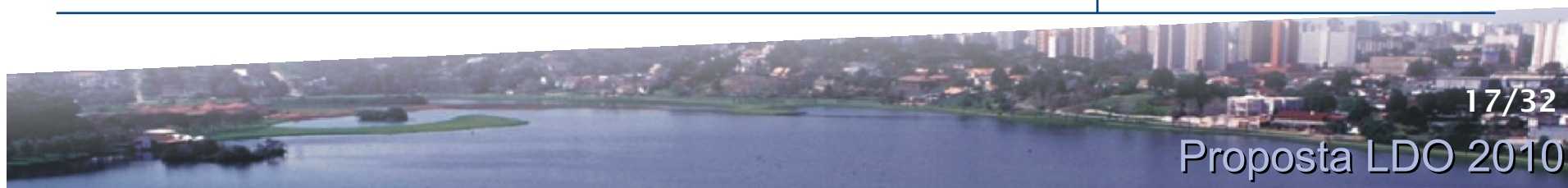
Principais Receitas Correntes Municipais

COMPONENTES	Em R\$
ISS	539.000.000,00
IPTU	308.000.000,00
ITBI	110.000.000,00
IRRF	84.000.000,00
CONTRIBUIÇÕES	165.980.000,00
PATRIMONIAL	93.497.000,00
TAXAS	71.760.000,00
SERVIÇOS	762.430.000,00
OUTRAS RECEITAS	204.864.000,00



Receitas Correntes Municipais

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	Em R\$
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM	188.900.000,00
IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – ITR	2.000,00
L.C. Nº 87/96 – KANDIR	6.900.000,00
SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS	480.000.000,00
FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – FNAS	12.000.000,00
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE	38.718.000,00
CONVÊNIOS / OUTRAS	6.876.000,00



Receitas Correntes

TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO	Em R\$
IMPOSTO CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS - ICMS	443.000.000,00
IMPOSTO PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES - IPVA	233.000.000,00
IMPOSTO PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI SOBRE EXPORTAÇÕES	11.700.000,00
CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	6.000.000,00
CONVÊNIOS / OUTRAS	1.000.000,00



Receitas Correntes

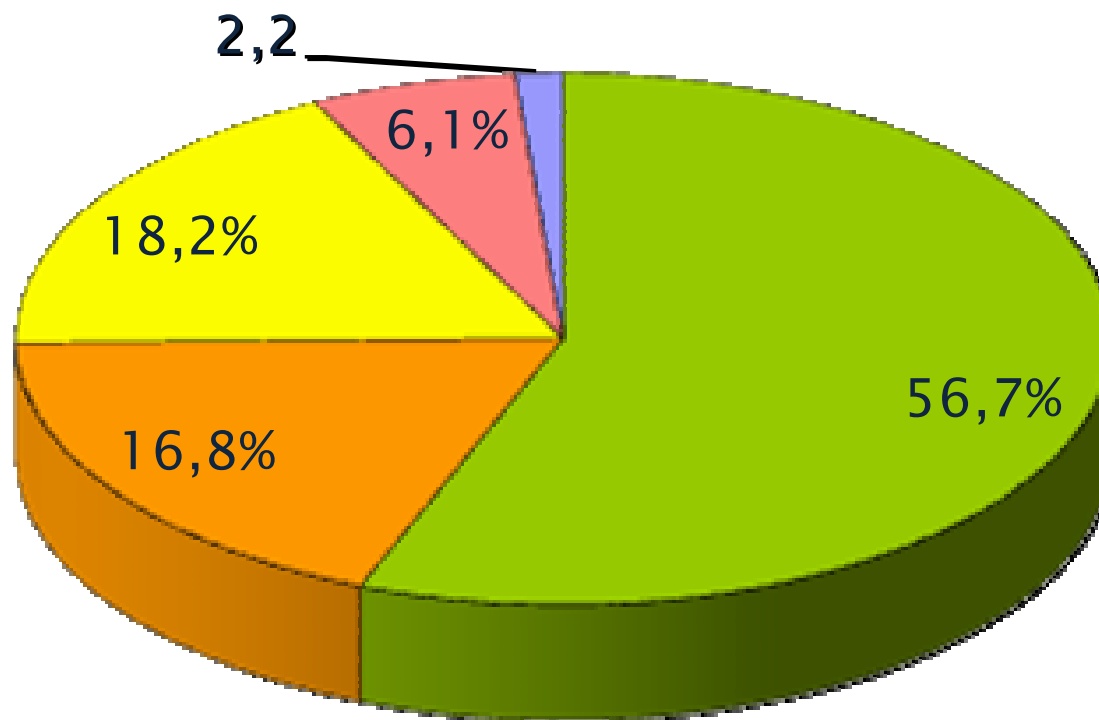
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	Em R\$
FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB (MULTIGOVERNAMENTAL)	252.000.000,00
INSTITUIÇÕES PRIVADAS	2.194.000,00
TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	---
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS	836.000,00
TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	1.920.000,00

Principais Receitas de Capital

COMPONENTES	Em R\$
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID	31.091.000,00
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA "BACIA DEL PLATA" -FONPLATA	8.875.000,00
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - AGÊNCIA FRANCESA DE DESENVOLVIMENTO - AFD	18.930.000,00
PROGRAMA ATENDIMENTO HABITACIONAL - PRÓ-MORADIAS	13.502.000,00
CONVÊNIOS	19.656.000,00
ALIENAÇÃO DE BENS	40.000,00



Panorama Geral das Receitas



■ RECEITAS MUNICIPAIS

■ RECEITAS DO ESTADO

■ RECEITAS DA UNIÃO

■ OUTRAS RECEITAS

■ OPERAÇÃO DE CRÉDITO

* Valores com dedução da receita para formação do FUNDEB

Proposta LDO 2010

Previsão de Investimentos em Obras e Equipamentos

RECURSOS DO TESOURO

Em R\$

191.867.000,00

RECURSOS DE OUTRAS FONTES

Em R\$

126.744.000,00

RECURSO TOTAL

R\$ 318.611.000,00



Principais Despesas Correntes

COMPONENTES	Em R\$
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.300.973.000,00
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	25.170.000,00
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.469.351.000,00



Principais Despesas de Capital

COMPONENTES	Em R\$
INVESTIMENTOS	345.336.000,00
INVERSÕES FINANCEIRAS	3.400.000,00
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	47.270.000,00





Educação

COMPONENTES	Em R\$
PREVISÃO DE RECEITAS PARA CÁLCULO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO	2.015.131.000,00
PREVISÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS 25% DA RECEITA	503.782.750,00
VALOR DESTINADO	529.182.400,00
OUTROS RECURSOS	
GANHO DO FUNDEB, APLICAÇÃO FINANCEIRA, FNDE, SALÁRIO EDUCAÇÃO	128.907.600,00
PREVISÃO TOTAL – EDUCAÇÃO	658.090.000,00



Saúde

COMPONENTES	Em R\$ Mil
PREVISÃO DE RECEITAS PARA CÁLCULO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE	2.007.231.000,00
PREVISÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS 15% DA RECEITA	301.084.650,00
VALOR DESTINADO	311.890.000,00
OUTROS RECURSOS	
TRANSF. DO SUS – SERVIÇOS DO SUS TRANSF. DE CONVÊNIOS	483.424.000,00
PREVISÃO TOTAL – SAÚDE	795.314.000,00

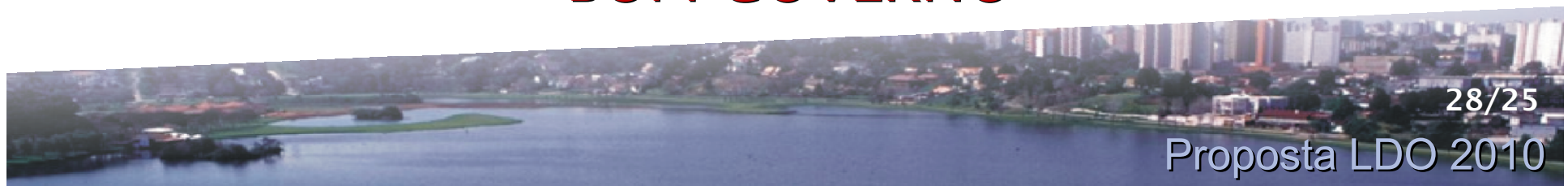


Plano de Governo

Curitiba – a melhor qualidade de vida das capitais brasileiras

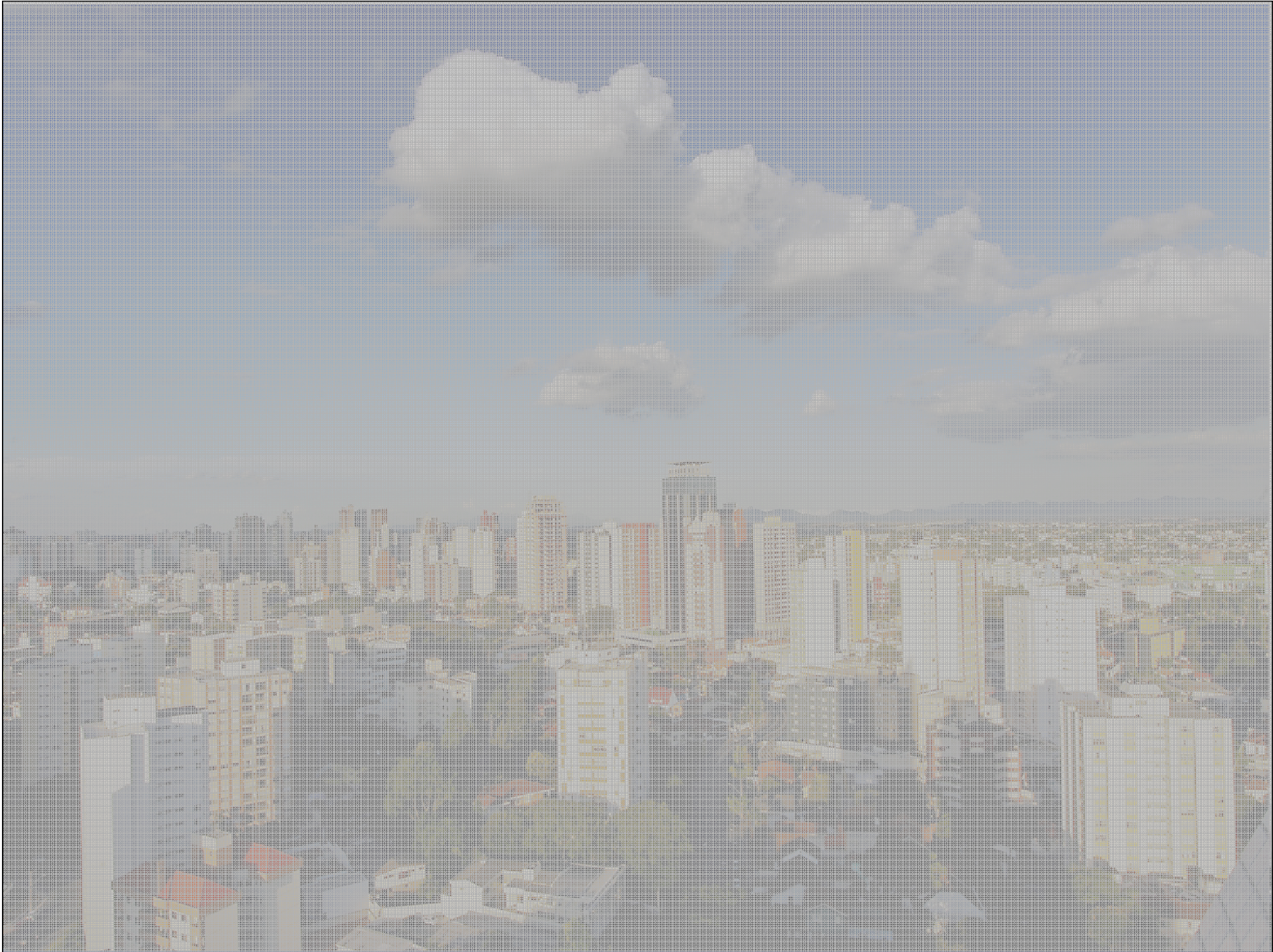


Plano de Governo



Plano de Governo















www.curitiba.pr.gov.br

Grupo Funcional de Planejamento, Orçamento e Finanças

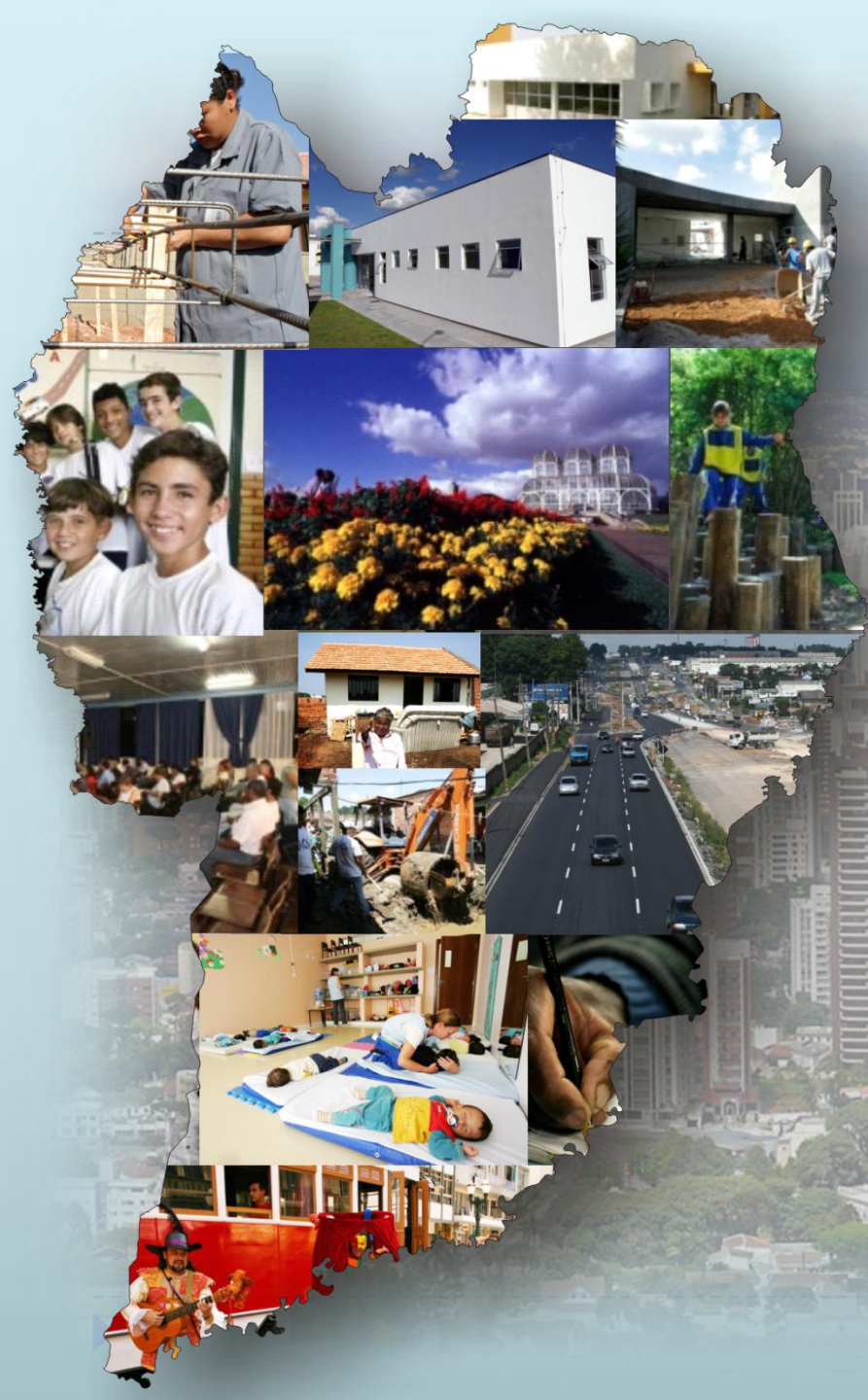
Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEPLAN

Secretaria Municipal de Finanças - SMF

Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC

ANEXO IX – Audiência Pública Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012



Proposta

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012

CURITIBA
MAIO • 2011

RESUMO

▶ SUMÁRIO

▶ CONTEXTO

▶ PROCESSO

▶ BASE LEGAL

▶ CONSULTAS, DEBATES E AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS

▶ ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

▶ DESTAQUES



SUMÁRIO

ORÇAMENTO PÚBLICO

É utilizado para organizar o dinheiro que o governo recebe e definir como será gasto.

ORIGEM DOS RECURSOS

Os recursos vêm dos tributos que são os impostos, taxas e contribuições incluídos nos produtos e serviços que consumimos.

ELABORAÇÃO

No município o orçamento é feito pelas Secretarias e Órgãos e organizado pela SMF e SEPLAN que reúnem todas as informações na proposta orçamentária. Existe um conjunto de leis e instruções que orientam esta elaboração.

PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

PPA – Programas, indicadores e metas

LDO – Diretrizes

LOA – Projetos



SUMÁRIO

RECEITA PÚBLICA

É o conjunto de recursos que entram nos cofres do governo.

RECEITA CORRENTE

É todo recurso que o Município recebe regularmente para gastar com suas atividades básicas. Geralmente vem da arrecadação de impostos pagos pelos cidadãos.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

É o somatório dos componentes da receita corrente deduzidos alguns itens previstos em dispositivos legais, como por exemplo contribuições previdenciárias e receitas intraorçamentárias.

RECEITA DE CAPITAL

São recursos adquiridos por meio da venda de bens e direitos, de doações e convênios com outras entidades e de empréstimos recebidos.

RECEITA PARA CÁLCULO DOS RECURSO DA SAÚDE / EDUCAÇÃO

Base calculada a partir de receitas vindas dos impostos próprios e transferidos da União e do Estado.

SUMÁRIO

DESPESA PÚBLICA

É todo gasto feito pelo governo. Tudo aquilo que o governo se propôs a fazer por meio de um programa, quando for realizado, será anotado como uma despesa pública. Para ser realizado, esse gasto deve ter sido previsto no orçamento que é autorizado pela Câmara Municipal.

DESPESA CORRENTE

São gastos que se destinam à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos realizados pelo Governo.

DESPESA DE CAPITAL

É um gasto realizado para a compra, construção, reforma e ampliação de um bem que irá aumentar o patrimônio da instituição.



SUMÁRIO

OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Obtenção de recursos pela administração pública, por meio de empréstimos, com o objetivo de financiar seus projetos.

ALIENAÇÃO DE BENS

Receita proveniente da venda de bens móveis ou imóveis.

INVERSÃO FINANCEIRA

Gastos com aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda, participação acionária em empresas de economia mista, entre outros.

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

É a diminuição do valor total de uma dívida que ocorre quando o devedor realiza o pagamento de parcelas do seu débito.

RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Significa guardar parte do orçamento para eventuais riscos.

RISCO

Evento ou condição incertos que, se ocorrerem, terão efeito positivo ou negativo.

CONTEXTO




PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

1º Passo

 **Atualização da receita**

2º Passo

 **Análise dos cenários, planos e projetos**

3º Passo

 **Escuta da população**

4º Passo

 **Proposta Órgãos**

5º Passo

 **Consolidação da proposta**

6º Passo

 **Audiência pública**

7º Passo

 **Aprovação da CMC**

BASE LEGAL

- ▶ Constituição Federal – 1988
- ▶ Lei Orgânica do Município – 1990
- ▶ Lei Complementar Federal 101/2000 – LRF
- ▶ Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade
- ▶ Portaria Ministerial MPOG 42/1999, SNT 249/2010 e STN/SOF 04/2010
- ▶ Instrução Técnica TCE 20/2003 e Alterações
- ▶ Instrução Normativa TCE 36/2009
- ▶ Lei Municipal 13.378/2009

**É Condição Obrigatória para a Aprovação da LDO: CONSULTAS,
DEBATES E AUDIÊNCIA PÚBLICA**



CONSULTAS, DEBATES E AUDIÊNCIA PÚBLICA

- Ruas da Cidadania / Administrações Regionais
- Página da PMC na Internet
- Consultas Pró-Ativas



CONSULTAS E DEBATES

Data	Regionais
12/04/2011	MATRIZ BOQUEIRÃO BOA VISTA
13/04/2011	PINHEIRINHO CIC BAIRRO NOVO
14/04/2011	CAJURU PORTÃO SANTA FELICIDADE



PARTICIPAÇÃO POPULAR

SUGESTÕES À LDO 2012:

15.400



Consulta Proativa	49,12%
Consultas Públicas	14,44%
Internet	36,44%

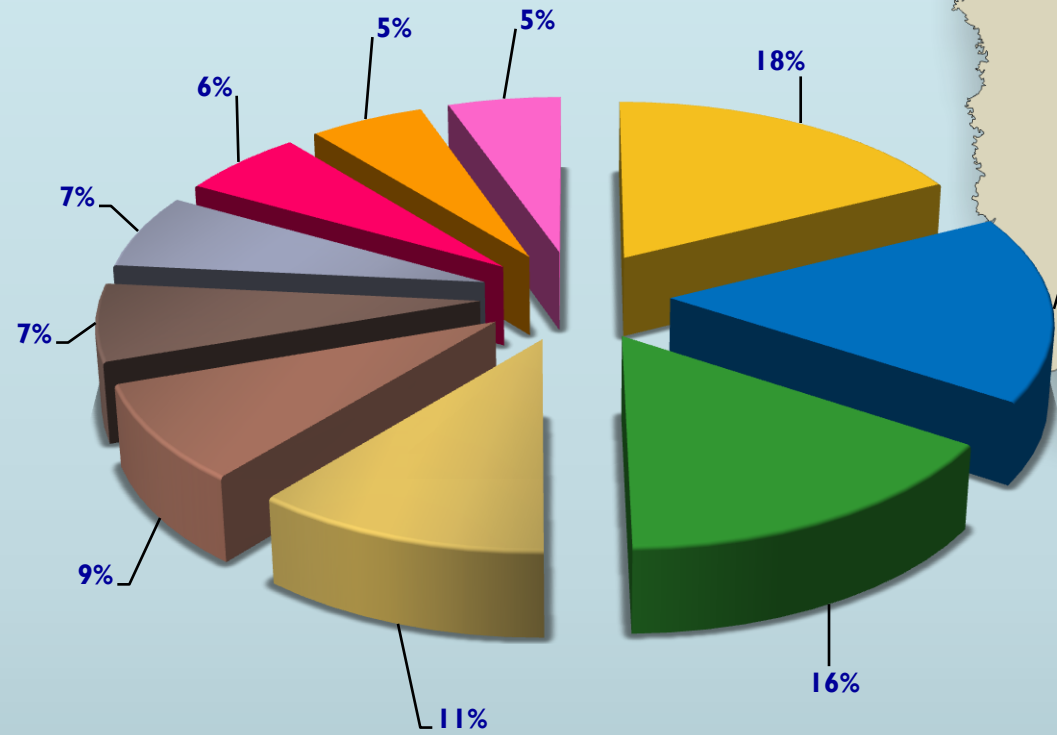


PRIORIDADES DAS CONSULTAS – “TOP 10”

Detalhamento do Serviço	Quantidade
Segurança > Atendimento da Polícia Militar > Ampliação	1044
Vias > Pavimentação - Implantação > Asfalto	984
Segurança > Atendimento da Polícia Militar > Melhoria	926
Vias > Pavimentação - Manutenção > Asfalto	663
Vias > Pavimentação - Manutenção > Anti-pó	516
Trânsito > Melhoria no Fluxo dos Veículos	406
Transporte > Ônibus > Mais Ônibus	391
Vias > Calçada > Implantação	354
Saúde > Atendimento - Quadro de Médicos > Ampliação	326
Segurança > Prevenção da Violência / Combate as Drogas / Vandalismo > Melhoria	320

PRIORIDADES DAS CONSULTAS – “TOP 10”

Detalhamento dos Serviços



- Segurança > Atendimento da Polícia Militar > Ampliação
- Vias > Pavimentação - Implantação > Asfalto
- Segurança > Atendimento da Polícia Militar > Melhoria
- Vias > Pavimentação - Manutenção > Asfalto
- Vias > Pavimentação - Manutenção > Anti-pó
- Trânsito > Melhoria no Fluxo dos Veículos
- Transporte > Ônibus > Mais Ônibus
- Vias > Calçada > Implantação
- Saúde > Atendimento - Quadro de Médicos > Ampliação
- Segurança > Prevenção da Violência / Combate as Drogas / Vanda > Melhoria

METAS LDO 2012

COMPONENTES	Em R\$
RECEITA BRUTA TOTAL	5.030.000.000
DESPESA BRUTA TOTAL	4.945.622.000
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	84.378.000



RECEITAS CORRENTES MUNICIPAIS

COMPONENTES	Em R\$
ISS	755.000.000
IPTU	362.000.000
ITBI	254.000.000
IRRF	119.000.000
CONTRIBUIÇÕES	216.670.000
PATRIMONIAL	89.931.000
TAXAS	87.150.000
SERVIÇOS	874.825.000
OUTRAS RECEITAS	247.511.000
TOTAL	3.006.087.000

RECEITAS CORRENTES

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM	218.010.000
IMPOSTO TERRITORIAL RURAL - ITR	5.000
L.C Nº 87/96 - KANDIR	6.700.000
SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS	499.668.000
FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FNAS	11.445.000
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE	35.451.000
CONVÊNIOS / OUTRAS	5.995.000
TOTAL	774.274.000

RECEITAS CORRENTES

TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO	Em R\$
IMPOSTO CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS - ICMS	578.000.000,00
IMPOSTO PROPRIEDADE VEICULOS AUTOMOTORES - IPVA	290.000.000,00
IMPOSTO PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI SOBRE EXPORTAÇÕES	14.500.000,00
CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	4.480.000,00
CONVÊNIOS / OUTRAS	1.000.000,00
TOTAL	887.980.000,00



RECEITAS CORRENTES

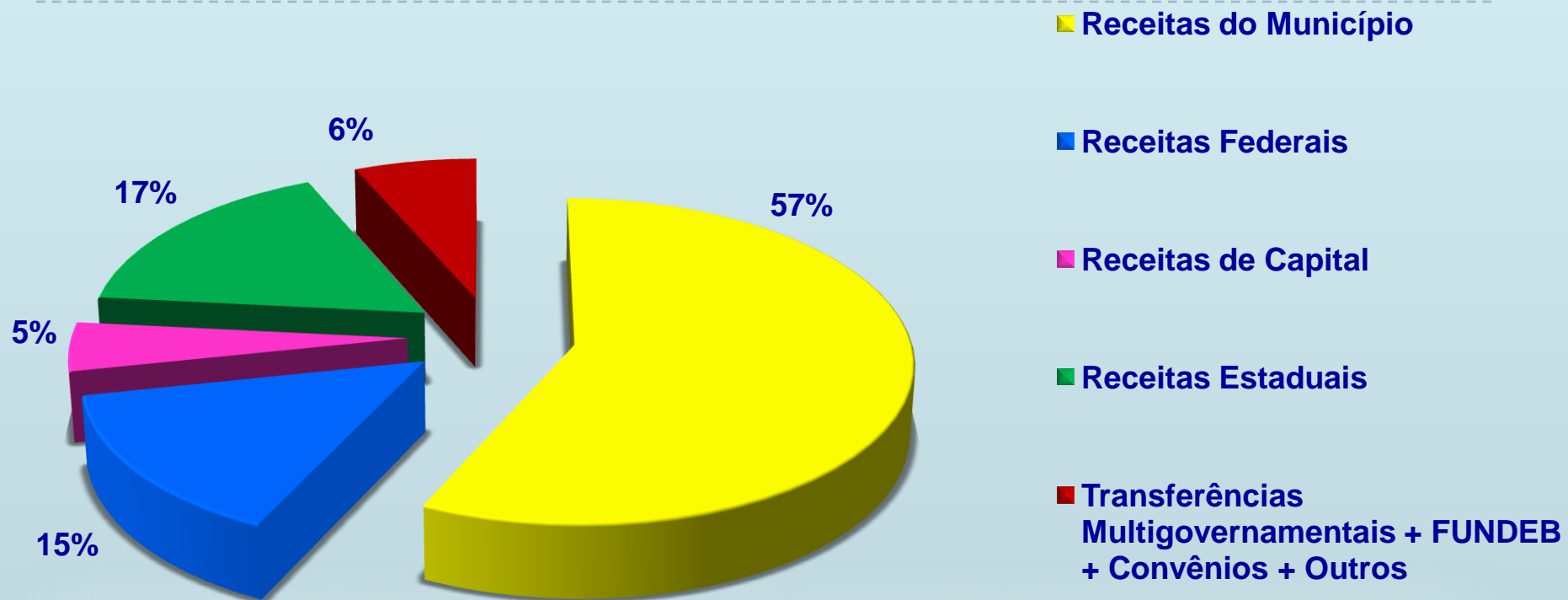
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	Em R\$
FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB (MULTIGOVERNAMENTAL)	319.000.000,00
INSTITUIÇÕES PRIVADAS	2.269.000,00
TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	-----
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS	721.000,00
TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	20.165.000,00
TOTAL	342.155.000,00



RECEITAS DE CAPITAL

COMPONENTES	Em R\$
OPERAÇÕES DE CRÉDITO – CEF/ PAC MOBILIDADE	135.166.000
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID	28.155.000
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO - FDU	4.929.000
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - AGÊNCIA FRANCESA DE DESENVOLVIMENTO - AFD	33.678.000
OPERAÇÕES DE CRÉDITO – PROGRAMA ATENDIMENTO HABITACIONAL – PRÓ-MORADIAS	21.458.000
CONVÊNIOS – União e Entidades	33.419.000
ALIENAÇÃO DE BENS	80.000
TOTAL	256.885.000

PANORAMA GERAL DAS RECEITAS



DESPESAS CORRENTES

COMPONENTES	Em R\$
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.646.805.000,00
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	23.970.000,00
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.267.124.000,00
TOTAL	4.937.899.000,00



DESPESAS DE CAPITAL

COMPONENTES	Em R\$
INVESTIMENTOS	433.102.000
INVERSÕES FINANCEIRAS	3.400.000
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	46.732.000
TOTAL	483.234.000





EDUCAÇÃO

COMPONENTES	Em R\$
PREVISÃO DE RECEITAS PARA CÁLCULO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO	2.698.370.000
PREVISÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS 25% DA RECEITA	674.592.500
VALOR DESTINADO 25,19%	679.738.000
OUTROS RECURSOS	15.152.000
GANHO DO FUNDEB, APLICAÇÃO FINANCEIRA, FNDE, SALÁRIO EDUCAÇÃO	126.695.000
PREVISÃO TOTAL – EDUCAÇÃO	821.585.000



SAÚDE

COMPONENTES	Em R\$ Mil
PREVISÃO DE RECEITAS PARA CÁLCULO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE	2.690.360.000
PREVISÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS 15% DA RECEITA	403.554.000
VALOR DESTINADO 15,61%	419.834.000
OUTROS RECURSOS	62.249.000
TRANSF. DO SUS – SERVIÇOS DO SUS	503.686.000
TRANSF. DE CONVÊNIOS	2.196.000
PREVISÃO TOTAL – SAÚDE	987.965.000



CRIANÇA E ADOLESCENTE

AÇÕES	Em R\$
SME	812.000
SMEL	100.000
SMDS	20.000
SAM	1.260.000
IMAP	90.000
FCC	235.000
FAS	2.396.000
FMCA	3.445.000
FMC	1.333.000
FMAS	14.852.000
FUNDEC	37.000
ICAC	35.000
TOTAL	24.615.000

PREVISÃO DE INVESTIMENTOS EM OBRAS E EQUIPAMENTOS

RECURSOS DO TESOURO

R\$ 137.691.000

RECURSOS DE OUTRAS FONTES

R\$ 289.124.000

RECURSO TOTAL

R\$ 426.815.000

8,49%

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO MUNICÍPIO

Morar



Habitação
Planejamento Urbano e Infraestrutura
Novo Centro
Mobilidade e Acessibilidade
Linha Verde
Linha Azul
Manutenção Urbana
Biocidade
Copa 2014

Aprender



Comunidade Escola
Qualidade da Educação
Expansão do Atendimento Educacional

Trabalhar



Trabalho e Geração de Renda
Fomento ao Desenvolvimento Econômico e ao Negócio
Tecnoparque
Turismo

Cuidar



Promoção e Assistência social
Saúde
Segurança e Cultura da Paz
Segurança Alimentar

Viver

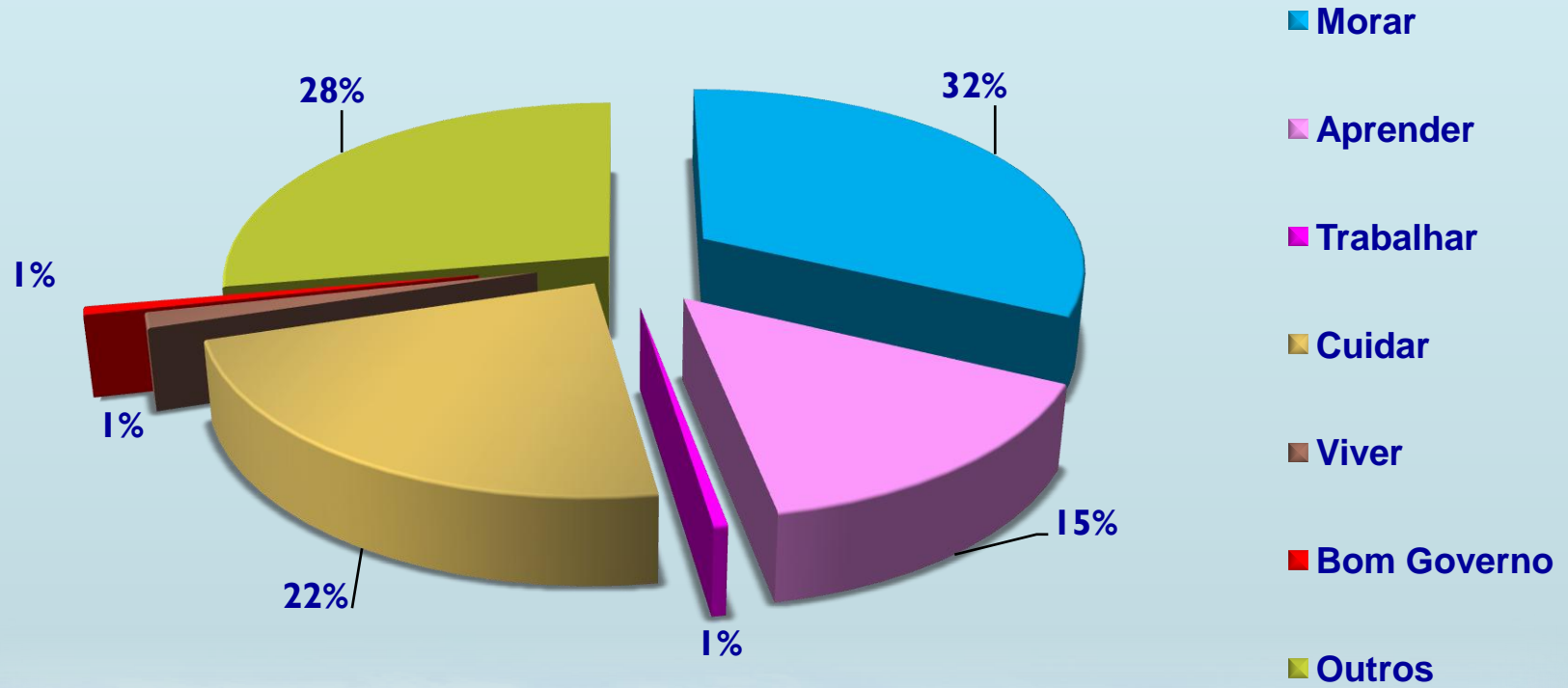


Cultura Curitibana
Esporte e Lazer
Comunidade

Bom Governo

Promover a melhoria sistêmica da gestão do governo local

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO MUNICÍPIO



DESTAQUES "MORAR"

- **7 MIL** Unidades do Programa Habitacional em obras
- Desalinhamento Santa Cândida – Pça. do Japão
- Manutenção urbana
- Macro drenagem – Rio Barigui
- **2** Ruas da Cidadania – Cajuru e Tatuquara
- **R\$ 296 milhões** em pavimentação - implantação revitalização e manutenção



DESTAQUES "APRENDER"



18 Canchas Cobertas

25 Escolas Municipais reformadas/ampliadas

10 CMEIs

25 CMEIs reformados/ampliados



DESTAQUES "CUIDAR"



- Restaurante Popular Boqueirão
- CMUM Tatuquara e Matriz
- Laboratório Municipal
- **10** Equipamentos de saúde



DESTAQUES "VIVER"

- **3 Clubes da Gente**
- **2 Centros da Juventude**





www.curitiba.pr.gov.br

Gabinete do Prefeito – GAPE

Secretaria do Governo Municipal - SGM

Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEPLAN

Secretaria Municipal de Finanças - SMF