

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO
PÚBLICA/MODALIDADE EAD**

**OS MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
NAS DISCUSSÕES DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS**
**Uma análise das experiências nas discussões do orçamento
estadual do Rio Grande do Sul, sob o modelo
contratualista e da *Public Choice***

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Edson Moraes Borowski

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**OS MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS
DISCUSSÕES DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS**
**Uma análise das experiências nas discussões do orçamento
estadual do Rio Grande do Sul, sob o modelo contratualista e da
*Public Choice***

Edson Moraes Borowski

Trabalho de Conclusão apresentado no curso de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria como requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Gilnei Luiz de Moura
Co Orientador: Prof. Dr. Adayr da Silva Ilha

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO
PÚBLICA/MODALIDADE EAD**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia de Conclusão de
Curso**

**OS MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS
DISCUSSÕES DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS**
**Uma análise das experiências nas discussões do orçamento estadual do Rio
Grande do Sul, sob o modelo contratualista e da *Public Choice***

Elaborada por
Edson Moraes Borowski

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. GILNEI LUIZ DE MOURA (UFSM)
Presidente/Orientador

Prof. Dr. ADAYR DA SILVA ILHA (UFSM)
Examinador

Prof. Dr. IVAN HENRIQUE VEY (UFSM)
Examinador

Santa Maria, 23 de agosto de 2014.

A minha esposa Neia, pelo imenso apoio em meus estudos e no cuidado de nossos filhos.

A Sofia e ao Artur, que, mesmo tão pequenos, compreenderam os momentos de estudos, ficando com imensos créditos para futuras brincadeiras.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a minha esposa Neia, pois certamente, sem seu apoio não seria possível a realização deste estudo.

Agradeço a cada um(a) dos meu colegas da Especialização em Gestão Pública do Polo de Camargo-RS pelo apoio, troca de informações e parcerias durante estes 18 meses de curso. Com certeza, também aprendi com vocês.

Um agradecimento especial a Raquel Marodin, pelo apoio, paciência e ajuda nos momentos de dúvidas e principalmente pelo acolhimento no polo de Camargo.

Ao professor Gilnei pela paciência em receber as críticas e em nos atender com atenção e dedicação.

Ao professor Adayr pela orientação do presente trabalho.

Nascido cidadão de um Estado livre, e membro da soberania do mesmo, qualquer que seja a débil influência que possa ter minha ingerência nos negócios públicos, o direito de votar basta para impor-me o dever de instruir-me nesses assuntos.

Quando um povo obrigado a obedecer, obedece, faz bem; assim como quando pode sacudir seu jugo, e o sacode, age ainda melhor, porque recobra a sua liberdade em virtude do mesmo direito que o oprime.

Não existe liberdade sem igualdade.

Que nenhum cidadão seja bastante opulento para poder comprar a outro, e nenhum tão paupérrimo para necessitar vender-se.

(Jean-Jacques Rousseau)

RESUMO

Trabalho de Conclusão de Curso
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública/Modalidade EAD
Universidade Federal de Santa Maria

OS MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS DISCUSSÕES DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

Uma análise das experiências nas discussões do orçamento estadual do Rio Grande do Sul, sob o modelo contratualista e da *Public Choice*

Autor: EDSON MORAES BOROWSKI

Orientador: Prof. Dr. Gilnei Luiz de Moura

Co Orientador: Prof. Dr. Adayr da Silva Ilha

Data e local da defesa: Camargo, 23 de agosto de 2014.

Este trabalho apresenta e analisa os modelos de democracia participativa sob os pressupostos contratualistas de Rousseau e da “*Public Choice*”. Através do método histórico e comparativo, são descritas as experiências do Rio Grande do Sul nos últimos 25 anos. Para atingir o objetivo, a pesquisa teve o caráter exploratório, avançando da revisão bibliográfica para o estudo dos casos. Serão apresentados, de forma cronológica, os Coredes, a Consulta Popular, iniciada em 1998 e retomada em 2003, o Orçamento Participativo entre 1999-2002, e o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, desde 2011. A análise viabilizou a construção de uma matriz de elementos característicos e fundamentais, presentes em cada um dos modelos. O estudo tornou possível a construção de uma proposta de classificação dos modelos, para aplicação, de forma generalizada e universal, para qualificação de qualquer outro modelo de democracia participativa, em todos os níveis de Governo. Após a aplicação da metodologia da nova classificação, apenas a experiência do Orçamento Participativo, entre 1999-2002, atingiu elementos suficientes para enquadrá-lo como modelo amplo ou significativo de democracia participativa. Do Sistema de Participação Popular e Cidadã, apenas o Ciclo Orçamentário, desde que incluída a Consulta Popular, possui elementos para classificá-lo no modelo parcial ou incompleto. As outras experiências, os Coredes, a Consulta Popular (de forma isolada), e as demais estruturas do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadão, como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social, o Gabinete Digital e dos Prefeitos, não atingiram número suficiente de elementos característicos para classifica-los como democracia participativa. Considera-se que estes últimos espaços geram efeitos contrários, restringindo a participação da sociedade em geral. Ao final, conclui-se que os pressupostos contratualistas são validados, com a dificuldade de ampliação da democracia participativa em espaços Estatais maiores. Da mesma forma, a disputas de poder de decisão sobre o Estado, validam os pressupostos da *Public Choice*, funcionando em ciclos eleitorais. As alternativas estariam na própria democracia, com a ampliação de espaços de deliberações sobre o orçamento público.

Palavras-Chave: finanças públicas, gestão pública, transparência, democracia participativa.

ABSTRACT

This paper presents and analyzes the models of participatory democracy under contractualist assumptions of Rousseau and the "*Public Choice*". Through the historical and comparative method, the experiences of Rio Grande do Sul in the last 25 years are described. To achieve the objective, the research was exploratory, advancing the literature review for the study of cases. Will be presented chronologically, the Coredes, the Popular Consultation, which started in 1998 and resumed in 2003, the Participatory Budget 1999-2002, and the State System of Public Participation and Citizen since 2011. The analysis enabled the construction of a fundamental characteristic matrix present in each model elements. The study made possible the construction of a proposed classification of models for application, generalized and universal way to qualification of any other model of participatory democracy at all levels of government. After application of the new classification methodology, only the experience of Participatory Budgeting, from 1999-2002, hit enough to frame it as broad or significant elements model of participatory democracy. The Popular Participation and Citizenship System, only the Budget Cycle, since it included the Popular Consultation has elements to classify it in partial or incomplete model. Other experiments, Coredes, the Popular Consultation (in isolation), and other structures of the State System of Popular and Citizen Participation, as the State Council for Economic and Social Development, the Digital Office and Mayors did not reach enough characteristic to classify them as participatory democracy elements. It is considered that the latter spaces generate adverse effects, restricting the participation of society in general. At the end, it is concluded that the contractarian assumptions are validated with the difficulty of the expansion of participatory democracy in larger spaces State. Similarly, the power to decide disputes over the state, validate the assumptions of *Public Choice*, functioning in election cycles. The alternative would be to democracy itself, with the expansion of spaces for deliberating on the public budget.

Key words: public finance, public management, transparency, participatory democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Votantes na Consulta Popular e valores disponibilizados	44
Figura 2 - Comparativo entre o Valor total do Orçamento Estadual, Investimentos e CP	64
Quadro 1 - Modelos de Democracia Participativa no Estado do Rio Grande do Sul	14
Quadro 2 – Síntese dos elementos fundamentais dos modelos de Democracia Participativa .	78
Quadro 3 – Síntese da classificação dos modelos de participação democrática	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Votantes na Consulta Popular e valores disponibilizados	44
Tabela 2 - Municípios com Orçamento Participativo em 2012.....	46
Tabela 3 - Gabinete Digital - Consulta Pública – Atendimento em Saúde Pública	56
Tabela 4 - Gabinete Digital - Consulta Pública - Segurança no Trânsito	57
Tabela 5 - Comparativo entre o Valor total do Orçamento Estadual, Investimentos e CP.....	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDES-RS – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul

COMUDES – Conselhos Municipais de Desenvolvimento

COP – Conselho do Orçamento Participativo

COP-RS – Conselho do Orçamento Participativo do Estado do Rio Grande do Sul

COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul

CP – Consulta Popular

DDRU – Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano

FAMURS – Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

GOF – Gabinete de orçamento e Finanças no Governo de Olívio Dutra (1999-2000)

GRC – Gabinete de Relações Comunitárias no Governo de Olívio Dutra (1999-2000)

IGOPE – Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

OP-POA – Orçamento Participativo da Cidade de Porto Alegre

OP-RS – Orçamento participativo do Estado do Rio Grande do Sul

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPA – Plano Plurianual

PPP/CP – Processo de Participação Popular/Consulta Popular

PT – Partido dos Trabalhadores

Red Fal– Rede do Fórum de Autoridades Locais para a Inclusão Social e a Democracia Participativa

SCP – Secretaria de Coordenação e Planejamento

SEPLAG – Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

SISPARCI – Sistema Estadual de Participação Cidadã

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	A FORMAÇÃO TEÓRICA DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E AS RELAÇÕES ENTRE OS DIVERSOS GRUPOS SOCIAIS – O MODELO CONTRATUALISTA E A <i>PUBLIC CHOICE</i>	16
2.1	O MODELO CONTRATUALISTA.....	17
2.1.1	O Governo Aristocrático.....	20
2.1.2	O Governo Democrático.....	21
2.1.3	As críticas as formas de governo do modelo contratualista.....	22
2.2	<i>PUBLIC CHOICE</i> - A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA –.....	23
2.2.1	A classificação das formas de atuação dos atores privados e públicos frente as finanças públicas.....	25
2.2.1.1	Log-rolling.....	26
2.2.1.2	Grupos de interesse.....	27
2.2.1.3	Burocratas.....	28
2.2.1.4	Rent Seekers.....	29
2.2.1.5	Cidadão-Eleitor.....	29
3	A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS FÓRUNS DE DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO – AS EXPERIÊNCIAS DO RIO GRANDE DO SUL NOS ÚLTIMOS 25 ANOS.....	31
3.1	CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO - COREDES.....	34
3.2	CONSULTA POPULAR.....	41
3.3	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – OP-RS.....	45
3.4	SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	54
3.4.1	Gabinete dos Prefeitos.....	55
3.4.2	Gabinete Digital.....	56
3.4.3	CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.....	58
3.4.4	Ciclo Orçamentário Estadual inserido no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Governo do Estado durante a Gestão de Tarso Genro.	61
4	OS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DOS MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	66
4.1	ABERTURA DO PROCESSO À LIVRE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE.....	67
4.1.1	Abertura Ampla.....	67

4.1.2. Abertura Parcial.....	68
4.1.3. Abertura Restrita.....	68
4.1.4. Abertura Impedida.....	69
4.2. FORMAÇÃO EM TODAS AS ETAPAS DO PROCESSO.....	69
4.2.1. Formação ampla.....	70
4.2.2. Formação Parcial.....	70
4.2.3. Formação Restrita.....	70
4.2.4. Formação Impedida.....	71
4.3. AMPLITUDE ORÇAMENTÁRIA DA DECISÃO.....	71
4.3.1. Alcance amplo.....	72
4.3.2. Alcance parcial.....	72
4.3.3. Alcance restrito.....	73
4.3.3. Alcance impedido.....	73
4.4. AUTONOMIA PARA REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	74
4.4.1. Autonomia ampla.....	74
4.4.2. Autonomia parcial.....	75
4.4.3. Autonomia restrita.....	75
4.4.4. Autonomia impedida.....	75
4.5. CONTROLE SOCIAL DO PROCESSO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA....	76
4.5.1. Controle Social pela Transparência.....	76
4.5.2. Controle Social pela Prestação de Contas.....	76
4.6. CONTINUIDADE DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	77
5. CLASSIFICAÇÃO DOS MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	79
5.1 DA INEXISTÊNCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	79
5.2 DOS MODELOS CLASSIFICADOS COMO <i>INSIGNIFICANTES</i> OU <i>SUPERFICIAIS</i>	80
5.3 DOS MODELOS CLASSIFICADOS COMO <i>PARCIAIS</i> OU <i>INCOMPLETOS</i>	80
5.4 DOS MODELOS CLASSIFICADOS COMO <i>AMPLOS</i> OU <i>SIGNIFICATIVOS</i>	81
5.5 DOS MODELOS CLASSIFICADOS COMO <i>UTÓPICOS</i>	81
CONCLUSÕES.....	84
REFERÊNCIAS.....	86

1 INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade da Década de 1980 o Brasil retorna ao ambiente democrático, abafado por mais de 30 anos de uma ditadura civil-militar que sufocou os movimentos sociais, restringiu as eleições e tirou da população o papel de protagonista nas discussões das ações do Estado.

Neste novo ambiente surgem várias experiências de participação popular, remanescente das últimas brasas que restaram deste longo tempo de repressão. O principal processo de reabertura é a Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986 e que culminou com a aprovação da Constituição Cidadã em 05 de outubro de 1988.

A nova Constituição apresenta, já em seu artigo 1º, o espírito que norteará o Estado Democrático de Direito, consignando em seu inciso II, a Cidadania, entre eles. Em seu longo texto, várias serão as citações da necessidade de espaços onde a sociedade atuará, em conjunto com os Governos, na formulação e tomada de decisões sobre as políticas públicas.

Nesta esteira, o presente estudo tem como objetivo geral apresentar e analisar os modelos de democracia participativa, experimentados pela sociedade Gaúcha nos últimos 25 anos, verificando sua eficácia na melhoria do processo de elaboração das políticas públicas e no acompanhamento de sua execução, com ênfase nas discussões que envolvem as finanças.

A literatura vem apontando que o Orçamento Público tem se consolidado como o instrumento central da Gestão Pública. Isto se dá sob dois aspectos. O primeiro é do Estado, pois os gestores são desafiados a melhorar a eficiência do gasto público, qualificando o planejamento de suas ações e com maior efetividade das políticas públicas, projetando metas e objetivos que atendam de fato aqueles que necessitam do Estado e de suas políticas.

O segundo aspecto é que cada vez mais a sociedade possui meios de controle sobre os gastos dos Governos, através dos diversos mecanismos de transparência implantados nos últimos anos¹. Neste cenário a mídia tem desempenhado papel importante, em que pese, quase exclusivamente de caráter denunciante e desinformadora. Cercado por expectativas e controles, cabe ao gestor público apresentar resultados que satisfaçam os desejos da sociedade.

¹ Destacam-se a criação dos Portais de Transparência, em todos os níveis governamentais, através da Lei Complementar nº 131/2009, que determina a disponibilização de todas as despesas dos Governos, complementando o que já havia iniciado com alguns artigos da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste sentido, é possível considerar que houve avanços no que diz respeito à transparência do gasto público, ainda que se possa discutir a eficiência e efetividade destes, mas é inegável que já estão disponíveis alguns instrumentos, quase on-line, para acompanhar a execução orçamentária. Exemplo disto é o sistema SIGA Brasil, desenvolvido pelo Senado Federal, à disposição da sociedade brasileira para os mais variados estudos. Sua pouca divulgação e disseminação, quase restrita a especialistas, ainda é um obstáculo a transpor.

Desta forma, os objetivos específicos deste trabalho serão a revisão das teorias contratualistas e da *Public Choice*, que expõe o comportamento dos governos e da sociedade; o estudo dos modelos de democracia participativa experimentados no Rio Grande do Sul nos últimos 25 anos, extraindo destes seus elementos característicos que possibilitarão a construção de uma metodologia de análise que seja possível de aplicação universal, para qualquer outro modelo ou nível de Governo.

Assim, o foco deste estudo será na análise dos mecanismos de disputa do orçamento, em especial na sua fase de elaboração, buscando responder as questões que envolvem a participação da sociedade nestes fóruns. A relevância deste estudo estará na proposição de um novo método de análise de modelos de participação popular, a partir da construção de uma classificação, baseada nas experiências analisadas.

Os modelos a serem analisados foram escolhidos pelo seu envolvimento nas discussões sobre recursos orçamentários, pois é neste espaço que os diversos grupos sociais e de interesses apresentam suas demandas e buscam, através dos recursos disponíveis, satisfazer suas necessidades.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, além desta Introdução e das Conclusões.

O Capítulo 2 apresentará a concepção do Estado Moderno e o comportamento dos grupos sociais frente a sua atuação. A base teórica é o Modelo Contratualista de Jean-Jacques Rousseau, e o objetivo será apresentar as formas de governo por ele formulada, ou seja, os governos Aristocráticos e Democráticos, além das críticas ao modelo.

Ainda nesse capítulo serão apresentados os pressupostos da Teoria da Escolha Pública oriunda da Escola da *Public Choice*, que transporta a visão racional do Homo Economics, para o espaço de disputa do orçamento e das políticas públicas. Segundo a *Public Choice*, a partir da concepção econômica de que os indivíduos maximizam seus rendimentos, na economia, também assim agirão em relação ao Estado, no mercado político.

Neste contexto, segundo a *Public Choice*, o Governante não agiria com espírito altruísta, mas sim como um maximizador de suas ações em busca da manutenção do poder. De outra forma, o cidadão comum também procurará maximizar o atendimento de suas necessidades, mesmo que para isto tenha que usar de associações, tanto de indivíduos quanto de grupos de interesses gerais.

O Capítulo 3 apresentará e analisará as experiências de participação na elaboração e discussão do orçamento público, tendo como base os modelos aplicados no Estado do Rio Grande do Sul nos últimos 25 anos, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Modelos de Democracia Participativa no Estado do Rio Grande do Sul

Modelos	Governos	Períodos
Coredes	Alceu Colares, Antônio Britto, Olívio Dutra, Germano Rigotto, Yeda Crusius e Tarso Genro	1990-2014
Consulta Popular	Antônio Britto, Olívio Dutra, Germano Rigotto, Yeda Crusius e Tarso Genro	1998; 2003-2014
Orçamento Participativo – RS	Olívio Dutra	1999-2002
SISPARCI	Tarso Genro	2011-2014

A escolha destes modelos tem como justificativa o fato do Estado do Rio Grande do Sul ser o único ente Estatal, subnacional, que manteve, desde os anos 1990, algum tipo de processo de consulta à população sobre demandas orçamentárias, ainda que com diferentes métodos e ressalvadas as extremas dificuldades em suas implantações.

Em que pese haver centenas de experiências municipais inovadoras e extremamente importantes, principalmente a exitosa aplicação do Orçamento Participativo em gestões municipais, com destaque para Porto Alegre, bem como outras aplicadas por algumas Capitais importantes como Belo Horizonte, João Pessoa, Recife e São Paulo e no Estado do Pará entre 2007-2010, estes serão utilizados apenas como apoio para a análise dos modelos Gaúchos, tendo em vista que muitos deles já foram interrompidos ou substituídos.

No Capítulo 4, o objetivo será apresentar e discutir os principais elementos característicos dos Modelos de Democracia Participativa estudados no capítulo anterior, partindo de algumas construções já definidas, elaborando uma nova abordagem sobre os principais aspectos que possibilitem a classificação dos processos participativos.

Com base nestes elementos será possível a construção de uma Matriz constituída de diferentes conceitos e que poderá ser aplicada de forma indiscriminada para a análise de quaisquer outros modelos que estão sendo aplicados ou que ainda vierem a fazer parte das discussões sobre orçamento público.

Seguindo, no Capítulo 5 será apresentada a proposta de classificação dos Modelos de Democracia Participativa, conforme o seu grau de impacto nas decisões sobre políticas públicas, com ênfase na interferência nas deliberações sobre o orçamento público, como já mencionado, é a principal arena de disputa na sociedade.

Esta classificação possibilitará o enquadramento de qualquer modelo de democracia participativa, conforme o grau de envolvimento da sociedade nas discussões sobre a gestão pública, possibilitando uma aplicação universal.

Após, as conclusões finais.

2 A FORMAÇÃO TEÓRICA DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E AS RELAÇÕES ENTRE OS DIVERSOS GRUPOS SOCIAIS – O MODELO CONTRATUALISTA E A *PUBLIC CHOICE*

A formação do Estado contemporâneo e seu funcionamento é resultado de um processo histórico de mudanças de concepções e relações sociais construídas a partir de profundas transformações, em especial, após os Séculos XVII e XVIII, calcadas no conjunto de formulações teóricas de pensadores, dos quais destacam-se, em ordem cronológica, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau².

O conjunto da obra destes autores possibilitou a consolidação de um Estado no qual a sociedade passa a ocupar o papel protagonista, tanto no seu funcionamento quanto na formulação de suas políticas públicas, em contraponto ao Estado Medieval Absolutista, no qual o Rei, de forma soberana, governava ditando as leis e normas à sociedade.

Destes autores, devido ao tema desta pesquisa, a referência teórica será a obra de Rousseau, com sua formulação referente ao pacto social e as características das formas de governo, relativa aos modelos democrático e aristocrático.

Apenas para fins ilustrativo, haja vista que não será o foco do estudo, apresenta-se a formulação de Rousseau para a forma de governo monárquica:

“Contrariamente a todas as outras administrações, em que um ser coletivo representa o indivíduo, **nesta um indivíduo representa um ser coletivo**, de sorte que a unidade moral constituída pelo príncipe é, ao mesmo tempo, unidade física, na qual todas as faculdades que a lei reúne, nas outras formas, com tantos esforços, encontram-se naturalmente reunidas (ROUSSEAU, 2011, p. 84, grifo nosso)”

Como destacado, o modelo monárquico, fundado na representação de um coletivo por apenas um indivíduo absoluto, não será objeto deste estudo, uma vez que o objetivo será a análise das relações sociais num ambiente de disputa na sociedade entre os diversos grupos políticos e seus indivíduos. Assim, na primeira seção deste capítulo serão analisados as formas de governo democrático e aristocrático formulados por Rousseau.

No entanto, este Estado Moderno, tornar-se-á o centro da disputa pela sociedade, cujo conceito apresenta-se muito bem formulado por Rua:

² As obras referenciais dos autores citados são: HOBBS, Thomas (1588-1679). *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*, publicada em 1651; LOCKE, John (1632-1704). *Segundo tratado sobre o governo*, publicado em 1690; MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de. *Do espírito das leis*, publicado em 1648; ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Do contrato social*, publicado em 1762.

“Sociedade é um conjunto de indivíduos, **dotados de interesse e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer suas às suas necessidades.** [...] Diferentemente da comunidade, a principal característica da sociedade é a diferenciação social.” (RUA, 2009, p. 14, grifo nosso)

Assim, na segunda seção deste capítulo serão apresentados os pressupostos teóricos da *Public Choice*, a chamada Teoria da Escolha Pública, que incorpora elementos da economia clássica para a disputa na sociedade, ou seja, o homem, indivíduo racional, que no mercado busca maximizar seu resultado individual, também terá, em relação ao Estado o mesmo comportamento.

Neste caso, buscará articular suas ações com grupos de interesse de forma a satisfazer suas necessidades, independente do atendimento as de outros segmentos sociais. Da mesma forma, esta corrente de pensamento entende que o Governante não é altruísta por natureza, buscando a maximização de seus resultados, através da obtenção dos votos futuros, visando sua manutenção no poder.

2.1 O MODELO CONTRATUALISTA

O modelo Contratualista tem como sustentação a grande obra de Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778, O Contrato Social, lançado em 1762, em que “defende a ideia de que o “ser humano nasce bom, porém a sociedade o conduz para a degeneração” (Rousseau, 2011, p. 157). Da mesma forma, para Rousseau “a sociedade funciona como um pacto social, onde indivíduos, organizados em sociedade, concedem alguns direitos ao Estado em troca de proteção e organização” (Idem, p. 157).

Ao lado de Montesquieu, Rousseau é considerado como um dos pensadores que estruturaram a formação do Estado Moderno, com suas formulações criando as bases de uma Ciência Política Moderna, inspirando reformas políticas que marcaram significativamente o Século XVIII, exatamente no momento de profundas alterações nos Estados nacionais e que perduram até os dias de hoje.

O pacto social de Rousseau surge da constatação de que não seria mais possível aos homens manterem sua conservação apenas com suas forças individuais: “Então este estado primitivo não pode subsistir, e o **gênero humano pereceria se não mudasse de modo de ser** (ROUSSEAU, 2011, p. 29, grifo nosso)”. Assim emergem as bases do Contrato Social:

“Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associação de qualquer força comum, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, ficando assim tão livre como dantes. Tal é o problema fundamental que o Contrato Social soluciona. [...]

Cada um de nós põe sua pessoa e poder sobre uma suprema direção da vontade geral, e recebe ainda cada membro como parte indivisível do todo”

Naquele instante, **no lugar da pessoa particular de cada contratante esta ato de associação produz um corpo moral e coletivo,** composto por tantos membros como a assembleia de votantes...” ROUSSEAU, 2011, p. 30-31, grifo nosso).

Como forma de diferenciar este novo Pacto Social dos antigos modelos Absolutistas, desde o livro primeiro, Rousseau defende a participação do indivíduo nos rumos do Estado, para além do ato de votar, direito que deve ser exercido com a imposição do conhecimento dos assuntos públicos: “Nascido cidadão de um Estado livre, e membro da soberania do mesmo, qualquer que seja a débil influência que possa ter minha ingerência nos negócios públicos, **o direito de votar basta para impor-me o dever de instruir-me nesses assuntos...** (ROSSEAU, 2011, p. 19, grifo nosso)”. Portanto, para exercer um direito, o de votar, é dever conhecer o assunto sobre o qual decidiremos.

Adiante, reforça a necessidade do povo não ser subjugado ao poder do Estado: “Quando um povo obrigado a obedecer, obedece, faz bem; **assim como quando pode sacudir seu jugo, e o sacode, age ainda melhor,** porque recobra sua liberdade em virtude do mesmo direito que o oprime (ROUSSEAU, 2011, p. 21, grifo nosso)”.

Neste sentido, as deliberações coletivas tenderiam a ser sempre as que mais se aproximam da necessidade da sociedade, salvo se este povo seja enganado. Neste aspecto, antevê as disputas no seio da sociedade, com a visão otimista de que a vontade geral seria soberana em relação aos interesses privados:

“Há às vezes diferença entre a vontade de todos e a vontade geral: esta atende só ao interesse comum, enquanto a outra olha o interesse privado, e não é senão uma vontade de interesses particulares. Porém, **tirando estas mesmas vontades, que se destroem entre si, reata para a soma dessas diferenças a vontade geral [...]** Se quando, informado suficientemente, o povo delibera, não tivessem os cidadãos qualquer comunicação entre eles, **da grande quantidade de pequenas diferenças resultaria sempre a vontade geral e a deliberação seria sempre boa**” (ROUSSEAU, 2011, p. 44, grifo nosso)”.

A vontade geral deve emergir do compromisso do corpo social, não de forma imperativa, mas do respeito a igualdade de direitos e noção de justiça que devem permear sob o Pacto Social: “De qualquer modo que remontemos ao começo, chegaremos sempre à mesma conclusão, a saber: **que o pacto social estabelece entre os cidadãos tal igualdade, que todos se obrigam sob as mesmas condições e devem gozar dos mesmos direitos**” (ROUSSEAU, 2011, p. 47, grifo nosso).

A sentença definitiva sobre o pacto social é assim expressa: “**O contrato social tem por fim a conservação dos contratantes**” (ROUSSEAU, 2011, p. 49, grifo nosso).

Antes de apresentar as formas de governo, Rousseau reforça a necessidade do Estado estar submetido ao interesse público, ressaltando sempre que o homem, de forma isolada é limitado para conhecer todas as necessidades da vontade geral. Deverá ser o povo o autor das leis, pois é submetido a elas.

No entanto, como dar ao povo sapiência para esta enorme tarefa. Para Rousseau a tarefa de ensinar é permanente:

“Como uma cega multidão que frequentemente ignora o que quer, porque raramente sabe o que é bom, levará a bom termo por si mesma uma empresa tão grande e difícil como é o sistema legislativo? **O povo, por sua vez, quer sempre o bem, mas nem sempre o reconhece.** A vontade geral é reta, porém o juízo que a guia nem sempre é claro. [...] **Necessário é, também, ensinar ao povo a conhecer o que deseja**” ROUSSEAU, 2011, p. 53, grifo nosso).

Do que se extrai da citação acima, para Rousseau, o povo deve ser ensinado a conhecer o que melhor lhe convém, pois na grande maioria das situações tem pouco conhecimento sobre o que está acontecendo em suas vidas. Veja que esta situação é descrita no século XVIII, onde, certamente, os instrumentos de divulgação eram infinitamente mais restritos do que na sociedade atual, portanto, este é um dos dilemas do Estado Moderno.

Na sua obra Rousseau destaca como principal Poder o Legislativo, pois entende que somente este corresponde ao povo, dele emerge a vontade geral. No entanto, a força para a execução das leis de “vontade geral” estão sob a responsabilidade do Poder Executivo. Conceitua então o que é Governo:

“Que é, pois Governo? Um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano, para sua mutua correspondência, encarregado da execução das leis e da conservação da liberdade, tanto civil como política. [...] **Chamo, pois, governo ou suprema administração, ao exercício legítimo do poder executivo;** e príncipe ou magistrado, ao homem ou ao corpo encarregado dessa administração.” (ROUSSEAU, 2011, p. 71-72, grifo nosso).

Assim, definido o que é Governo, nas subseções seguintes, será preciso dedicar-se a analisar as suas formas, a Aristocracia e a Democracia.

2.1.1 O Governo Aristocrático

Segundo Rousseau a forma de governo aristocrático é assim definido: “... **limitado nas mãos de poucos**, de forma que existam mais simples cidadãos do que magistrados, e esta forma de governo denomina-se aristocracia” (ROUSSEAU, 2011, p. 79, grifo nosso). Sem meio termo complementa sobre a seletividade da Aristocracia: “**Há, pois, três classes de aristocracia: a natural, a eletiva e a hereditária**. A primeira só convém aos povos simples, a terceira é a pior forma de governo, **a segunda é a melhor: é a aristocracia propriamente dita**” (ROUSSEAU, 2011, p. 82, grifo nosso).

Um governo aristocrático pressupõe que uma minoria, de conhecimento diferenciado, terá condições de saber o que o povo precisa e definir o seu destino. Assim definiu Rousseau: “Em uma palavra, a ordem melhor e mais natural é a de que **os mais sábios governem a multidão** quando se tem a certeza de que governarão em seu proveito e não no próprio” (ROUSSEAU, 2011, p. 83, grifo nosso).

Esta forma de governo seria recomendável em estruturas maiores, na qual seria demasiadamente difícil a reunião de um grande número de pessoas para as decisões necessárias ao bom andamento das ações do Poder Executivo. Ou seja, exige menor consulta à população, haja vista que os governantes teriam sempre o conhecimento necessário e principalmente o compromisso com a vontade geral.

Assim, mesmo que tenha menor exigência em relação aos governos que são geridos sob a égide popular, na aristocracia haveria outras que, segundo Rousseau: “**a moderação dos ricos e a conformação dos pobres**, porque parece que uma rigorosa igualdade seria fora de lugar” (ROUSSEAU, 2011, p. 83, grifo nosso).

Fica evidente que no Governo Aristocrático a grande tarefa do Governante é mostrar ao povo que governa em seu benefício e não dos grupos de pressão que tem acesso ao seu convívio, seja pela ação política ou pelo poder econômico. As relações na sociedade com os recursos de forma diferenciada, manifestam-se de forma a buscar a satisfação de cada um dos grupos sociais organizados.

Este caráter desigual da sociedade já era manifestada por Rousseau, no Século XVIII e mantendo-se atual.

2.1.2 O Governo Democrático

Segundo Rousseau, governar democraticamente somente seria possível se existisse um povo de deuses. Para ele, a democracia jamais existiu, nem nunca existirá: “**é contra a ordem natural que o maior número governe e o menor seja governado**. Não se pode imaginar que o povo esteja constantemente reunido para atender os negócios públicos” (ROUSSEAU, 2011, p. 81, grifo nosso).

Para que o governo democrático possa prosperar, faz-se necessário algumas condições: i) que o tamanho do Estado seja muito pequeno, possibilitando que o povo possa ser reunido facilmente e que todos se conheçam; ii) que os costumes sejam simples, evitando a complexidade dos negócios que tornem as discussões difíceis; iii) que exista igualdade entre classes e fortunas, pois sem igualdade não sobreviveria por muito tempo os direitos e a autoridade; por fim iv) sem luxo ou no seu mínimo, já que o resultado da riqueza será a corrupção, tanto do rico quanto do pobre, o primeiro pela posse e o segundo pela cobiça.

Das condições de Rousseau é possível depreender que a democracia é a forma de governo da igualdade, ou seja, quanto maior equidade nas relações sociais, mais próximos serão os interesses desta sociedade e suas necessidades serão menos divergentes, pois a sua principal característica será a homogeneidade social.

Esta homogeneidade deve ser tanto no campo das posses, ainda que se admita que viva-se com algum luxo, mas fundamentalmente nos níveis de cultura e consciência de um povo, ciente de sua participação individual e a importância para o coletivo.

Da mesma forma, o governo democrático é o mais suscetível a instabilidade, haja vista que seu principal motor são as relações sociais e estas, invariavelmente poderão divergir, pois os conflitos estarão presentes e deverão ser enfrentados pela grande maioria dos membros da sociedade, sem possibilidades de omissão ou repasse de responsabilidades, como no caso dos governos aristocráticos.

Além disto, para Rousseau, os sistemas de legislação teriam apenas dois objetivos principais: a liberdade e igualdade. “A liberdade, porque toda dependência particular é outro tanto de força tirada ao corpo do Estado; **a igualdade, porque a liberdade não pode existir sem ela**” (ROUSSEAU, 2011, p. 64, grifo nosso). Portanto, para uma sociedade ser livre, deve ser igual, pois sem condições de igualdade, haverá submissão de uns a outros e em especial quanto à riqueza: “...**que nenhum cidadão seja bastante opulento para poder comprar o outro, e nenhum tão paupérrimo para necessitar vender-se...**” (Idem, p. 64, grifo nosso)

2.1.3 As críticas às formas de governo do modelo contratualista

Ao longo da obra de Rousseau evidencia-se que não admite mobilidade nas formas de governo, ou seja, são hígdidos, sendo que: “... em geral, o governo democrático convém aos pequenos Estados, a aristocracia aos medíocres³ e a monarquia aos grandes.” (Idem, p. 80). Esta posição é extensamente justificada no Livro Terceiro, Capítulo I – Do Governo em Geral, no qual sustenta ser diretamente proporcional o tamanho do Estado com a diminuição da liberdade e, conseqüentemente, diminui-se a igualdade (ROUSSEAU, 2011, p. 73).

Complementa: “Quanto menos se relacionam as vontades particulares à vontade geral, isto é, os costumes às leis, mais a força repressora deve aumentar. **O Governo, pois, para ser bom, deve ser relativamente mais forte à medida que o povo se torna mais numeroso**” (Idem, p. 73, grifo nosso).

De fato aqueles que criticam a rigidez do modelo contratualista têm suas razões, pois não admitem flexibilidade nas relações entre os soberanos e seus súditos, ou seja, os grandes Estados somente poderiam ser governados por Monarcas. Seu modelo é extremamente matemático, ainda que com grande intervalo numérico, de fato, prendeu-se a estipular a forma de governo a quantidade de seu povo.

De outra forma, fica evidente sua preferência pelo modelo Aristocrático, deixando claro que a democracia somente se prestaria em pequenas comunidades, na qual o súdito e o soberano fossem quase as mesmas pessoas. Admite que a ordem natural em uma sociedade é que tenhamos indivíduos capacitados para bem governar uma multidão, como se fossem seres superiores aos demais pares.

Ainda que faça ressalvas, destaca que estes indivíduos diferenciados governariam em benefício da sociedade e não em próprio, numa manifestação de altruísmo exemplar. Este é um dos principais aspectos que a Teoria da Escolha Pública vai enfrentar, afirmando que os governantes agem de forma a maximizar seus resultados políticos, visando sua manutenção no poder, como será visto na próxima seção.

³ O termo “medíocre” está na edição base deste trabalho de pesquisa, no entanto, o mais adequado e que aparecem em outra edições, conforme sua tradução, é que o autor quer dizer que a aristocracia estaria mais ajustada aos Estados “médios” de tamanho “mediano”.

2.2 PUBLIC CHOICE - A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A teoria da escolha pública (*Public Choice*), tem como objetivo estudar o processo de decisão, nos governos sob o regime constitucional, utilizando-se dos princípios aplicados na economia, fundamentados no modelo neoclássico, ou seja, aplicar os métodos da ciência econômica, em um espaço da ciência política (Souza, 1996, Pereira, 1997, Araújo, 2003, Monteiro, 2004⁴, Dias, 2009).

A Escola da *Public Choice*⁵ está associada às Universidades do Estado da Virgínia (EUA), nas quais os professores James Buchanan⁶ e Gordon Tullock publicaram, no ano de 1962, o livro *The Calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*, que “é considerado um marco de referência para os autores que, de um modo ou de outro, construíram seus modelos explicativos a partir da ideia definidora de *homo economicus*” (Souza, 1996, p. 2, grifo nosso).

Os pressupostos do modelo neoclássico, baseiam-se na busca, de forma racional, da maximização do ganho nas trocas econômicas. No mercado de bens e serviços, o consumidor, de posse das informações disponíveis e baseado em suas preferências, fará a escolha que melhor atender suas necessidades, podendo inclusive, não consumir as transações, quando não lhe for vantajoso, alocando livremente os recursos disponíveis.

No entanto, este comportamento, modelado para a tomada de decisão no mercado de bens e serviços, de acordo com a Teoria da Escolha Pública, também será utilizado para as decisões coletivas, ou seja, sobre as finanças públicas:

A análise da *Public Choice* para as decisões coletivas (nomarketing) consiste em: (i) supor os mesmos pressupostos da teoria econômica (racionalidade, auto interesse dos indivíduos, etc.); (ii) retratar o processo de revelação das preferências de maneira análoga à do mercado (eleitores estabelecem trocas, indivíduos revelam sua preferência pelo voto); e (iii) fazer as mesmas perguntas que as teorias tradicionais de preços fazem (Existe equilíbrio? Ele é estável? É pareto eficiente? Como é alcançado?) (Araújo, 2003, p. 48, grifo nosso)

⁴ Monteiro, 2004, destaca que o rótulo “*public choice*” vem sendo progressivamente reconfigurado como economia constitucional.

⁵ As origens da teoria da escolha pública indicam como precursores o Economista Sueco, Knut Wicksell, com seu texto “A new theory of just taxation”, de 1896; os tratadistas italianos de finanças públicas, cuja contribuição ocorre entre 1880 e 1940, através de autores como Antônio De Vitti de Marco, Fernando Ferrara, Amilcare Puviani, Enrico Barone, Mauro Fasiani e Luigi Einaudi (Monteiro, 2004, apud Buchanan, 1987b), que destacam o papel maximizador dos Governos e altruísmo do gestor; pelo Economista Escocês Duncan Black, que recupera a discussão sobre o problema da maioria cíclica e as dificuldades dos sistemas de votação, redescobrimo as contribuições de autores como Condorcet, Borda, Nanson e Lewis Carrol, desenvolvidas nos Séculos XVIII e XIX. (Monteiro, 2004).

⁶ James M. Buchanan, nasceu em Murfreesboro, Tennessee, em 03 de outubro de 1919, estando ligado a George Mason University, no estado de Virgínia, durante a maior parte de sua vida. Foi diretor do Center for the Study of Public Choice, naquela instituição. Em 1986, recebeu o Prêmio Nobel de Economia.

Na mesma direção apresenta Souza (1996, p. 21, grifo nosso):

O comportamento maximizador do indivíduo quando pensado numa razão com os benefícios recebidos pelos bens públicos implicaria, segundo o esquema de Buchanan, **investir em recursos políticos para garantir que a sua preferência seja aprovada** por quem (pela estrutura que) decide.

Sobre o comportamento do *homo economicus* na política, Pereira (1997) reforça que, além do racionalismo, também o egoísmo compõe seus principais atributos. Assim, reforça, **“parece consistente usar a mesma abordagem nos mercados políticos”** (p. 425, grifo nosso). A abordagem implica admitir que na política não “existe romance”, desmistificando-se a imagem de que, quando atuamos neste “mercado”, seremos altruístas e perseguiremos o interesse público.

Como se verifica, ao contrário das escolhas no mercado privado, cuja atuação do consumidor é, de forma geral, individualizada, no “mercado” de políticas públicas isto não será possível. Neste sentido, faz-se necessário atuar em um jogo de estratégias, na qual a ação de vários participantes será fundamental para o resultado final.

De outra forma, é aplicado aos políticos a mesma lógica, ou seja “a racionalidade do político é, em última instância, definida pelo critério de **maximização do número de votos (ou de apoio político)** [...] as estratégias de cada político são diferenciadas, segundo a visibilidade do benefício líquido das políticas, nos respectivos redutos eleitorais” (Monteiro, 2004, p. 26, grifo nosso).

No mesmo sentido, Araújo (2003, p. 47, apud Downs (1957) e Arrow(1951), grifo nosso) destaca o comportamento no mercado político **“a competição entre partidos políticos (via votos) poderia produzir resultados nos processos políticos semelhantes àqueles produzidos por firmar competitivas nos processos de mercado”**. Prossegue:

Da mesma forma que os trabalhadores de uma indústria trabalham para os outros com o objetivo de obter renda para si, **cada partido é um conjunto de homens que busca o poder apenas para obter satisfação, renda, prestígio e poder, que advém do aparato governamental. Sua função social** – que deve ser formulada e implementada quando estão no poder – **é alcançada como subproduto dos seus motivos particulares** (Araújo, 2003, p. 47, grifo nosso).

De forma geral, a *Public Choice* tem sido considerada uma representante da matriz “contratualista”, cuja gênese já foi explanada na análise do Contrato Social de Rousseau (SOUZA, 1996, PEREIRA, 1997 e DIAS, 2009). No entanto, é inegável a vinculação liberal de Buchanan, em especial pelo desenvolvimento de seus estudos na contraposição ao Estado do bem-estar social Keynesiano, ou seja, busca interpretar os sistemas de decisões políticas.

Segundo Pereira, (1997, p. 439, grifo nosso) “Aquilo que a teoria da escolha pública **aponta não é para menos Estado, mas sim para melhor Estado**”. Na mesma esteira, se posiciona Souza, 1996, p. 7, grifo nosso:

Para os “contratualistas” é sempre possível aprimorar as regras que comandam o jogo político, a despeito das características comportamentais dos indivíduos. **Segundo Buchanan, a interpretação das crises e fracassos nos sistemas de decisão coletiva tem sido atribuída antes ao perfil dos atores políticos e não às regras que conformam o comportamento destes atores.**

Neste sentido, os pressupostos da *Public Choice* estarão vinculados sobre a atuação dos atores privados e públicos no que diz respeito às finanças públicas. “O foco das análises tributárias da teoria da ‘escolha pública’ pretende alcançar as condições em que ocorrem a alocação autorizada dos recursos públicos, definidos previamente, pela escassez” (Souza, 1996, p.1).

Assim, é necessário analisar as ideias enfatizadas pela *Public Choice*, por serem mais relevantes, ao escopo de nosso estudo, já que tratam da forma de atuação dos atores privados e públicos num modelo de democracia constitucional.

2.2.1 A classificação⁷ das formas de atuação dos atores privados e públicos frente as finanças públicas

Das ideias da *public choise*, com relevância para a pesquisa sobre o comportamento dos indivíduos públicos e privados frente às finanças públicas, dentre as variações existentes, identificam-se as principais classes e suas respectivas formas de atuação.

De acordo com a *Public Choice*, os indivíduos, em qualquer dos polos do jogo, sozinhos terão dificuldades de levar adiante as suas demandas. Assim, organizam-se de forma coletiva, de maneira a minimizar os “custos de transação”. Portanto, a forma de atuação dos grupos, que serão expostos adiante, estarão sob esta perspectiva.

⁷ São várias as abordagens e classificações dos participantes da disputa no “mercado político”. Monteiro, 2004, classifica os participantes do jogo em: os políticos, os burocratas, o presidente da República, os juizes, os grupos de interesses especiais e os cidadãos. Apenas como método pedagógico, será utilizada a classificação mais consensual, exposta por Araújo, 2003 e Dias, 2009, também citadas em outras referências.

2.2.1.1. Log-rolling

É a denominação utilizada para qualificar a atuação de políticos, em especial no que diz respeito a troca de apoios eleitorais e de governabilidade. Segundo Araújo, 2003, p. 206 e Dias, 2009, p. 48:

quando os partidos são baseados em princípios de lealdade e disciplina partidária, a maior parte da atividade de *logrolling* é desenvolvida no interior dos partidos, quando da formulação dos seus programas; quando, **ao contrário, os partidos são fracos e seus membros indisciplinados, as atividades de *logrolling* tendem a ser intensas e muitas vezes sem princípios** (grifo nosso)

Segundo Monteiro, 2004, p. 26:

A racionalidade do político é, em última instância, definida pelo critério de maximização do número de votos (ou de apoio político; as regras em sua decisão derivam-se de qualificações feitas à vigência da regra de maioria; **suas escolhas de estratégias leva em conta os impactos distributivos das políticas públicas, numa complexa “conexão eleitoral”**: as estratégias de cada político são diferenciadas, segundo a visibilidade do benefício líquido das políticas, nos respectivos redutos eleitorais. (grifo nosso)

Neste sentido, merece destaque a atuação dos partidos, já que, trata-se da forma de organização coletiva na política, pois, no modelo constitucional preponderante, a possibilidade do exercício do poder, ou de governar, precede da vinculação a alguma agremiação partidária: “os partidos são tratados como maximizadores de utilidade esperada – tais preferências se traduzindo em temas de políticas - e **se orientam pelo objetivo de vencer as eleições, de modo a implementar suas políticas preferidas**” (Monteiro, 2004, p. 26-27, grifo nosso).

No que diz respeito a relação dos políticos e de seus partidos com a sociedade, esta dependerá da proximidade do período eleitoral, pois com a ocorrência de intervalos entre as eleições, “os arrependimentos dos eleitores só poderão ser remediados na eleição seguinte” (Monteiro, 2004, p. 28). Constitui-se, portanto, um ciclo eleitoral na trajetória das políticas.

Ainda de acordo com Monteiro, 2004, os partidos funcionam como intermediários entre o político e os segmentos da sociedade, independentemente da forma como estes segmentos estejam organizados. É um serviço prestado, cujo objetivo é dar confiabilidade e durabilidade das barganhas que os grupos de interesse estabelecem com os políticos.

O valor deste tipo de serviço prestado pelo partido político é ainda mais significativo quando se nota que, em geral, **o apoio político que é dado pelos grupos de interesse aos políticos precede à apresentação das demandas por tais grupos**, ou seja, **primeiro vem o apoio, depois é que surgem as cobranças, em termos de atendimentos preferenciais de política pública**. (Monteiro, 2004, p. 31, grifo nosso).

Assim, percebe-se a atualidade destes pressupostos, face ao processo de construção das “coalizões” políticas para governar, que vigoram no Brasil desde a reabertura democrática, materializando-se no apoio aos Governos nos respectivos legislativos, comportando-se os partidos como verdadeiros intermediários, entre os diversos segmentos da sociedade e os Poderes Executivos, tanto em nível Federal quanto Estaduais.

2.2.1.2 Grupos de interesse

Conforme já apresentado, a capacidade de influenciar os governos de forma individual⁸ envolve custos de transação elevados. Assim, vários setores sociais tem interesse em influenciar os governos, pois haveria muito a ganhar nestes jogos. Estes grupos são constituídos das mais diversas áreas e setores, tanto empresariais, funcionários do governo, como da sociedade civil organizada (Araújo, 2003 e Dias, 2009).

Tais grupos são organizados, têm recursos, e podem financiar lobistas de modo a exercer pressão sobre os legisladores dos poderes executivos e judiciário de modo que seus discursos ideológicos se pareçam com as reivindicações do interesse público. Os favores que eles almejam são obtidos à custa dos contribuintes, que por não estarem organizados, não tem condições de resistir – a pressão concentrada ultrapassa a resistência difusa. (Araújo, 2003, p. 48-49; Dias, 2009, p. 206, grifo nosso)

⁸ A capacidade de influenciar os Governo de forma individual, na forma mais comum, é aquela exercida por empresas que tem grande interesse econômico e utiliza seu poder político e financeiro como forma de pressão para atingir seus objetivos específicos. Como exemplo temos a situação do Grupo Gerdau que, utiliza-se de seu poder econômico para barganhar incentivos fiscais. Na última negociação com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul esta empresa foi beneficiada com a isenção de impostos na quantia de R\$ 460 milhões, para a execução de projeto que criaria apenas 20 empregos, conforme balanço divulgado pelo Governo. Esta mesma empresa doou mais de R\$ 28 milhões para as campanhas eleitorais de 2010, para os mais diversos partidos e candidatos. Os dados estão disponíveis no link http://www.donosdocongresso.com.br/doadores/index.php?palavrachave=gerdau&tipodoador=juridica&diretamente=sim&area_atuacao=8&ano=&maiores. Tal situação é perfeitamente ajustada ao exposto por Monteiro, 2004, ou seja, a empresa Gerdau está apenas recebendo o retorno pelo apoio antecipado, na forma de contribuição financeira para as campanhas eleitorais. Já a influência por pessoas físicas, é extremamente rara, vinculada a situações em que uma figura política, isoladamente tenha grande poder de influência.

Neste mesmo sentido, refere-se Pereira, 1997, p. 433: “A participação dos cidadãos no processo político faz-se em parte através do voto, mas também através da actuação dos grupos de interesse”.

O objetivo principal dos grupos de interesse é a busca de ganhos obtidos através de uma decisão governamental, legislativa ou até mesmo judicial, reduzindo os custos de transação. Segundo Monteiro, 2004, p. 44: “A racionalidade dessa busca é, portanto, obter e consolidar os maiores ganhos possíveis, seja pela obtenção ou ampliação de um direito exclusivo, seja por sua eliminação ou atenuação”

Este mecanismo está diretamente associado a capacidade de transferência de renda pública, ou seja, extrai-se a riqueza de uma maioria, beneficiando uma minoria, gerando, simultaneamente um custo social. Suas estratégias traduzem-se pelo gasto no mercado, tanto na mídia quando de lobistas, e no processo político, com o apoio financeiro nas campanhas políticas. (MONTEURO, 2004, P. 44).

2.2.1.3 Burocratas

O interesse da *Public Choice* no comportamento dos Burocratas tem se demonstrado importante pelo fato de que sua atuação no Estado influencia diretamente a tomada de decisões, pois estes também atuarão de forma a maximizar o seu poder discricionário na alocação de recursos orçamentários (Monteiro, 2004).

Conforme sua posição na Instituição, corresponderá uma quantidade de recursos que o burocrata terá sob sua autoridade, podendo influir diretamente na destinação destes, utilizando-se do seu prestígio, poder, possibilidade de ascensão na máquina pública e visibilidade. Segundo Araújo, 2003 e Dias, 2009, a amplitude da sua ação administrativa vincula diretamente seu interesse nas decisões governamentais.

Neste jogo, na busca da maximização do poder de decisão orçamentária, o burocrata torna-se um intermediário, entre os grupos políticos e os grupos de interesse. Seu papel na definição das condicionantes técnicas influenciará na tomada de decisões, sejam elas de interesse do político, durante seu mandato, seja dos grupos de interesse, quando da apresentação de seus projetos, na medida que os burocratas possuem informações estratégicas importantes.

2.2.1.4 Rent Seekers⁹

Trata-se de uma expressão em inglês que se utiliza para designar a forma como os agentes econômicos e políticos, na busca por garantir vantagens pessoais, submetem as políticas públicas ao seus interesses.

Assim, a *Public Choice* encontrou semelhanças na atuação de empresas na busca de melhoria da confiabilidade nos processos de decisão. Assim definiu Monteiro, 2004, p. 31.

Tanto os políticos como os grupos buscam, constantemente, modos de melhorar a credibilidade associada ao processo de *rent seeking*. E os partidos políticos constituem-se num desses meios de melhorar a confiabilidade de barganhas com os grupos. **Ao desenvolver uma competência por lealdade a um determinado partido, o político pode apresentar comprometimentos firmes a estes grupos.** Note-se que esse é um atributo que independe da identificação ideológica do partido político (grifo nosso).

2.2.1.5 Cidadão-Eleitor

Segundo Monteiro (2004) o papel do cidadão eleitor é definido pelos impactos da política pública na realidade socioeconômica e pelo uso de seu voto com poder de barganha. As suas estratégias podem ser classificadas naquelas ações voltadas para influenciar políticos ou partidos, nos períodos eleitorais, de ações individuais ou em grupos, ou, até mesmo na adesão a grupos de interesses especiais.

Assim, nas escolhas públicas revelar-se-ia um cooperador, na medida de sua preocupação com o futuro da coletividade ou um egoísta, quando procura ganhos imediatos, dispondo de meios próprios para assegurar seus objetivos. Conforme já exposto, a *Public Choice* considera o cidadão um ser racional que maximizará seus ganhos, mesmo frente à coletividade¹⁰. Neste caso a condição mais comumente é de que o eleitor será um egoísta e não um colaborador.

Ao tratar da atuação do cidadão eleitor, Pereira (1997), também ressalta a capacidade competitiva desenvolvida no processo político formal, com o voto nas eleições. Utilizando-se da discussão introduzida pelo paradoxo de Condorcet, generalizado por Kenneth Arrow, no qual definiu que nenhuma regra de decisão coletiva irá satisfazer o que a totalidade das pessoas consideram necessárias.

⁹ A tradução literal também poderia ser aplicada sem qualquer exagero pois o processo de rent seeking pode ser sim considerado um “aluguel de candidato” para posterior negociação após sua eleição.

¹⁰ Monteiro, 2004, considera a condição do cidadão eleitor, colaborador ou egoísta, como o Paradoxo da votação.

Assim, utilizando a regra da maioria absoluta, “A proposta apoiada pelo votante mediano, ou seja, aquele que divide a população em dois grupos de idêntica dimensão (os que preferem mais e menos que o indivíduo mediano) nunca perde” Pereira, 1997, p. 428).

O que se depreende da condição de votante mediano é que, nos regimes democráticos, os orçamentos do Estado permitem a expansão das despesas públicas no período pré-eleitoral e sua contração no pós-eleitoral. No entanto, na visão da teoria da escolha pública, isto é resultante do processo democrático e não da concepção ideológica do Governo.

Outra implicação estará diretamente relacionada ao papel das elites, no que diz respeito aos votantes. **“Quanto mais as questões se colocarem ao eleitorado de forma unidimensional¹¹, maior será a importância do votante (mediando)”** (Pereira, 1997, p. 432, grifo nosso). Assim, a preocupação das elites, organizadas em seus grupos de interesse, será influenciar o cidadão eleitor mediano, sem preocupações com as parcelas identificadas ideologicamente com a oposição aos seus interesses.

¹¹ O autor utiliza o termo unidimensional para identificar aquelas situações em que a decisão é específica sobre determinadas áreas, ou seja, incide sobre uma única variável contínua, como, por exemplo, o montante da despesa pública em educação.

3 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS FÓRUMS DE DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO – AS EXPERIÊNCIAS DO RIO GRANDE DO SUL NOS ÚLTIMOS 25 ANOS

Este pretende ser o capítulo que embasará a conclusão deste trabalho, apontando o grau de envolvimento da sociedade na discussão e elaboração do principal instrumento de gestão pública e a mais importante arena de disputa do Estado pela sociedade, que é o Orçamento Público.

Inicialmente será preciso conceituar o que seria Democracia Participativa. Entre várias definições, Allebrandt (2010) apresenta as diferenciações entre democracia direta, indireta ou representativa e semidireta ou participativa:

Na democracia direta, o povo, ao invés de escolher representantes, delibera diretamente, seja através da assembleia deliberativa, seja através do plebiscito ou referendo. **A democracia representativa** é aquela em que as deliberações que dizem respeito à coletividade são tomadas por pessoas eleitas para essa finalidade, ou seja, é caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral. [...] A democracia representativa, dos modernos, data das revoluções americana (1776) e francesa (1789), [...]. **Na democracia representativa a política é entendida como tarefa a ser executada por especialistas no âmbito do Estado.** (p. 38, grifo nosso).

Como se vê, os conceitos acima apresentados resumem claramente o modelo contratualista de Rousseau, nas formas de Governo Democrático, na acepção da Democracia Direta, ou Aristocrático, na acepção da Democracia Representativa.

Prosseguindo Allebrandt (2010) descreve o conceito do que ele entende por democracia semidireta ou participativa.

A democracia semidireta ou participativa é o modelo que reúne tanto aspectos da democracia representativa, como o exercício de eleger representantes para os poderes executivo e legislativo, com elementos da democracia direta, como a criação de espaços deliberativos capazes de influenciar o processo decisório, por entender que a política diz interesse a todos os cidadãos e não apenas aos políticos profissionais. A ideia de participação compõe tanto a democracia representativa quanto a direta, pois a participação é a expressão do exercício do direito político de deliberar e eleger. (p. 38, grifo nosso)

Já o conceito introduzido por Perez (2004, p. 32), apresenta-se mais adequado ao que se pode entender como mais próximo dos modelos a serem estudados e por isto eleito como mais significativo:

[...] baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema de democracia puramente representativa. [...] **Quando assim nos expressamos, fazemos referência a uma participação ativa do cidadão, entendida como ‘tomar parte pessoalmente’, como vontade ativa, predeterminada, consciente ou, porque não dizer, cívica.** (grifo nosso)

Este conceito, na verdade, procurou ampliar a concepção da forma de Governo Aristocrática de Rousseau, na qual o poder era exercido por representantes eleitos pelo povo, que possuem conhecimento suficiente para saber qual a sua vontade geral e o exerceriam de forma altruísta. De fato, no contexto atual, a forma de Governo Democrática, tal qual como formulou Rousseau, baseada na participação direta de todos os cidadãos nas ações e decisões do Estado, parece algo inviável, em especial nos governos nacionais ou subnacionais.

Para Allebrandt (2010, p.39), vive-se, no Brasil, uma democracia semidireta, “por combinar elementos de democracia direta com os elementos tradicionais da democracia representativa”. Em que pese a opinião do autor, resta evidente que o regime político no Brasil encontra-se ancorado no modelo indireto ou representativo.

O Estado Brasileiro, diferente do que se pode imaginar, inclusive na falsa imagem da tradição participativa do Rio Grande do Sul, tem sua história baseada no autoritarismo, com vários episódios de rupturas constitucionais, muitos através de golpes civis ou militares. A redemocratização do País, tendo como marco a constituição de 1988 para alguns; ou as eleições para Presidente da República em 1989, para outros, está completando seus primeiros 25 anos, com muitas dificuldades e constante instabilidade, que, se já não mais geram ameaças de golpes, dificultam a abertura do Estado a maior participação da sociedade¹².

Neste sentido, é inegável a necessidade do avanço na democratização do Estado no que diz respeito as discussões obre o orçamento público. Sendo assim, ao ampliar a participação da sociedade na construção dos orçamentos, pode-se construir importantes avanços do modelo Aristocrático ao Democrático, além de qualificar as políticas públicas.

¹² Esta instabilidade pode ser visualizada na reação de grande parte da mídia conservadora brasileira, em reação ao Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, taxando-os de autoritários, com argumentos tacanhos como o de que o Governo Federal quer implantar o “comunismo no Brasil”. Entre as reações mais agressivas estão no Editorial do Estadão, disponível no link <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral/mudanca-de-regime-por-decreto-imp-1173217>, e de colunista da Revista VEJA, disponível no link <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/>. Em resposta a esta visão conservadora recomenda-se a leitura do artigo de Luiz Carlos Bresser-Pereira: Democracia Participativa, brilhante assertiva sobre os grande avanços na democracia participativa, com a citação de 12 incisos na Constituição de 1988. Segundo Bresser-Pereira, a reação dos liberais de que o “decreto implica o risco do surgimento de “um poder paralelo”, é **puro nonsense**. O artigo pode ser acessado em <http://www1.folha.uol.com.br/opinio/2014/06/1468885-luiz-carlos-bresser-pereira-democraciaparticipativa.shtml>.

Nas experiências analisadas destaca-se que o ponto principal é a “disputa do poder” não só dentro do Estado, mas entre a sociedade. Visualiza-se claramente que os grupos sociais se organizam de maneira muito forte para esta disputa para atendimento de suas demandas, tanto de forma coletiva, em grupos de interesse, ou até mesmo de forma individualizada, neste caso com objetivos comuns, enquadrando-se perfeitamente nas premissas da *Public Choice*.

Destaca-se que em todos os processos a disputa por fatias do orçamento público é visceral, seja entre as lideranças políticas locais e regionais, como por parte do próprio estamento burocrático, buscando satisfazer interesses específicos, em detrimento do coletivo.

De outra forma, a Democracia Participativa poderia provocar efeitos importantes na relação da sociedade com o Estado. Entre eles seria a diminuição dos intermediários políticos, como os Prefeitos, os Vereadores, Deputados Estaduais, além, é claro das lideranças da sociedade em geral, como as empresariais, do poder econômico, pessoas com grande capacidade de influência na sociedade, simpatizantes e partidários dos governos.

Certamente a Democracia Participativa mudaria os paradigmas da relação entre o Estado e a Sociedade, rompendo privilégios.

Assim, este capítulo inicia com a análise das experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – Coredes, introduzida no início da década de 1990, institucionalizada ao apagar das luzes do Governo Alceu Collares – PDT (1990-1994) e em funcionamento até os dias atuais.

Após, a análise da experiência da Consulta Popular, introduzida de forma oportunista pelo Governo de Antônio Britto – PMDB, em 1998, como contra freio na disputa eleitoral daquele ano com o PT, cujo principal cabo eleitoral era a experiência positiva do Orçamento Participativo, e que foi retomada pelo Governo Germano Rigotto – PMDB, em 2003 e em vigor até os dias atuais.

A seguir, o estudo sobre a implantação do Orçamento Participativo no âmbito do Rio Grande do Sul – OP-RS¹³, que se baseou nas experiências exitosas nos municípios administrados pelo PT e que foi transportado para o nível Estadual, durante o Governo de Olívio Dutra – PT, entre 1999 e 2002. Tal experiência foi abandonada pelos governos seguintes, não sendo retomada pelo governo atual, em que pese ser do mesmo partido.

¹³ Será utilizada a expressão OP-RS para designar a experiência da implantação do Orçamento Participativo pelo Governo do Rio Grande do Sul, durante o mandato de Olívio Dutra – PT (1999-2002), para diferenciar de outros autores que utilizam a sigla OPE – Orçamento Participativo Estadual, tendo em vista que outros Estados, como o Pará, também implantou o OP durante o Governo de Ana Julia - PT (2007-2010).

Por fim, a análise do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã - Sisparci, implantado pelo Governo de Tarso Genro - PT, que mantém a dinâmica da Consulta Popular, com maior interação com os COREDES, incorporando inovações tecnológicas, como o Gabinete Digital e tendo o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, como o grande fórum das discussões estratégicas do Governo.

3.1 CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO - COREDES

O Estado do Rio Grande do Sul, apesar de também ostentar um passado de experiências autoritárias, manteve ao longo de sua história uma maior participação política de seus cidadãos. Isto certamente estava na raiz do surgimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs durante a década de 1990, com o processo de redemocratização do Estado Brasileiro, após anos de escuridão pela Ditadura Civil-Militar.

Este pensamento é reforçado pela posição de Coelho (2010), ressaltando as experiências do Orçamento Participativo, surgida em Pelotas, mas que só se constitui numa ferramenta de grande êxito a partir de 1989, na cidade de Porto Alegre, sob o Governo do Prefeito Olívio Dutra - PT.

No entanto, as resistências, ainda na década de 1980, mostravam os resquícios da concentração do poder político e a dificuldades em dividi-lo com a sociedade. Allebrandt (2010) destacou a reação de setores políticos a processos de regionalização. Assim se comportavam os deputados estaduais, ainda sobre a ideia da implantação do Plano Estadual de Descentralização Regional – PEDR, durante o Governo Simon.

O PEDR não chegou a ser regulamentado e implantado. Resistências de ordem política, administrativa e corporativa foram decisivas. **No aspecto político, estava presente uma reação dos deputados estaduais**, que temiam uma concorrência de liderança regional com os coordenadores regionais que seriam indicados pelo governador. Além do que **a região passaria a ter um canal institucional para suas demandas, o que na visão dos deputados, fragilizava seu papel de intermediário de demandas.** (p. 97, grifo nosso)

Em que pese o pretense protagonismo Gaúcho na participação da sociedade, outros Estados já haviam operacionalizado processos de descentralização política, como São Paulo, em 1982, que dividiu o Estado em 42 Regiões Administrativas; Minas Gerais, que organizou o Estado em 36 Associações Microrregionais e Santa Catarina, que desde 1987, criou as regiões funcionais de desenvolvimento (Allebrandt, 2010, p. 101).

Segundo Coelho (2010) e Allebrandt (2010), a gestação dos COREDEs iniciou ainda na campanha ao Governo do Estado de 1990, sendo assumido como compromisso pelo candidato Alceu Collares. Eleito e simpático à ideia, o então Governador seguiu apostando na proposta, no entanto, encontrou restrições de diversas secretarias e setores de seu governo¹⁴, inclusive de sua base de sustentação na Assembleia Legislativa.

A participação de Universidades, como a Federal de Santa Maria, garantiriam sobrevida ao projeto. Resultado disto foi a publicação da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, institucionalizando os COREDES, em que pese mesmo de forma bastante tardia, ocorrendo somente após a realização das eleições, na qual o candidato do partido do Governador, recebeu votação insignificante e sequer participou do segundo turno.

A referida Lei, em relação ao orçamento estadual, trouxe como competência aos COREDES, em seu Artigo 3º, Inciso IV **“constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado”**. A institucionalização do Fórum dos COREDEs, também foi tardia, pois, mesmo tendo sido criado no ano de 1991, sua formalização ocorreu somente através da Lei nº 13.595, em 30 de dezembro de 2010 (BUTTENBENDER, SIEDENBERG e ALLEBRANDT, 2011), último dia do Governo de Yeda Crusius.

Desde sua criação, resultado da disputa de poder com as estruturas Estaduais, os COREDEs tiveram muitas dificuldades em se estabelecer. Esta situação é muito bem descrita por Coelho (2010, p.31, grifo nosso):

[...] independente da vontade do governante, persistem dificuldades internas na administração pública. As **Secretarias de Estado possuem uma antiga cultura de operar como “gavetas”**, resistindo a políticas e programas integrados com diferentes órgãos. **Os operadores dos variados órgãos da administração pública possuem a cultura de decidirem solitariamente prioridades e investimentos [...]** e encontram dificuldades em aceitar a indicação feita por comunidades ou regiões.

Na mesma esteira, Bandeira (2010, p. 23, grifo nosso) ressalta as dificuldades:

[...], o surgimento dos Conselhos Regionais não esteve associado à criação de uma nova instância territorial da administração pública. **Passados mais de quinze anos do início da sua implantação, as regiões dos COREDEs ainda não foram sequer adotadas como referência territorial e de planejamento** pelos dos órgãos que compõem a administração estadual.

¹⁴ Sobre a trajetória dos COREDES no Rio Grande do Sul a tese de doutorado de Allebrandt (2010) apresenta um relato detalhado. Trata-se do estudo mais detalhado e minucioso sobre o assunto, espalhadas em mais de 120 páginas com o histórico de 20 anos de funcionamento dos COREDEs no Rio Grande do Sul.

Allebrandt (2010, p. 111, grifo nosso) destaca que o Poder Legislativo também apresentou resistências à formação dos COREDES, quando relata a fala de Deputado Estadual em seminário sobre o assunto, realizado na cidade de Ijuí, no ano de 1991 “**a Assembleia Legislativa não vê com bons olhos os conselhos, e isto se deve a: [...] aspectos políticos, os interesses em jogo [...] a luta será grande**”

Durante o Governo seguinte, de Antônio Britto - PMDB, os COREDES não assumem papel relevante, pois seu plano de governo incorporava o receituário do Estado Mínimo neoliberal, hegemônico à época, consolidado na esfera pública nacional com o Plano de Reforma do Estado e da Administração Pública, implantado no Governo Federal pelo Ministro Bresser-Pereira (Allebrandt, 2010, p. 119)

Mesmo com a criação do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano – DDRU, cuja direção esteve a cargo de Pedro Silveira Bandeira (grande apoiador e incentivador das discussões via COREDES), nos três primeiros anos não houve espaço para discussão do orçamento do Estado com os COREDES.

A proposta do Governo Britto de instituição da Consulta Popular, pela Lei 11.179, de 25 de junho de 1998, coloca os COREDES sob um dilema: aproveitar a oportunidade para ganhar sobrevida, mas correndo riscos de ser engolido pela lógica da consulta. A crítica à proposta é exposta por Allebrandt (2010, p.125): “**a forma como ela surgiu, repentinamente**, como uma proposta de um Governo que durante mais de três anos de pouca ou nenhuma importância à participação da sociedade, e em especial aos Conselhos Regionais” (grifo nosso).

Para a construção de seu trabalho Allebrandt (2010) realizou entrevistas com personagens deste período histórico, que assim definiram:

[o governo Britto] não tinha dado nenhum apoio, ou seja, nos anos 95, 96, e 97 [...] não houve nenhum aporte do governo. A Consulta Popular, para mim ela teve uma situação concreta: diminuir a polarização do tema da participação com o PT (José V. Adamoli, ex-presidente do fórum dos Coredes) (grifo nosso)

O processo histórico mostrou que, para os COREDES, a Consulta Popular foi um grande retrocesso. Os mesmos, caindo na armadilha eleitoreira e oportunista, acabaram se transformando em meros operadores da eleição para a consulta, por parte da população, de obras e serviços, e, mesmo assim de uma pequena parcela de Investimentos do Orçamento Estadual.

Com o Governo Olívio Dutra interrompeu-se a Consulta Popular, para a implantação do Orçamento Participativo, cumprindo uma de suas promessas de campanha. Retornam as expectativas dos COREDEs de se tornarem relevantes. No entanto, desde o início do Governo Olívio ficou claro que a proposta era a implantação do Orçamento Participativo seguindo com a dinâmica de sucesso na Prefeitura de Porto Alegre, durante as gestões do PT.

Segundo Allebrandt (2010, p. 142-143, grifo nosso) a relação positiva com o Governo Olívio se manteve apenas na elaboração do PPA 2000-2003, recebendo elogios pelo bom funcionamento da dinâmica de construção do plano e da boa relação com o Secretário de Coordenação e Planejamento, Clóvis Ilgenfritz: “nós fizemos uma excelente construção do PPA, **foi a melhor que se fez até hoje**”. No entanto, o período seguinte foi diferente.

Inicia-se um conflito, assim descrito por Faria (2003, p.225-226, grifo nosso):

Alijados do processo de implantação do OP, representantes destes conselhos viram com “indignação” a presença dos coordenadores e, **na medida em que se sentiram desprestigiados**, tomaram a decisão de romper com o Executivo Estadual. [...] Tal impasse tomou proporções jurídicas quando o deputado federal Alceu Collares [...] ingressou com uma ação popular contra o governo e em defesa dos COREDEs.

Em Faria (2006, p. 386) reforça a indignação dos COREDES.

A presença destes coordenadores nos diversos municípios-chaves para a organização do OP desencadeou a primeira grande reação a este programa. **Representantes dos Coredes viram com “indignação” a presença dos coordenadores nas suas áreas de atuação** e tomaram a decisão de romper com o executivo estadual à medida em que se sentiram desprivilegiados pelo executivo estadual (Jornal Zero Hora, 13/03/1999, p. 12, grifo nosso)

De outra forma, não satisfeitos, os COREDEs tornaram-se parceiros da Oposição na Assembleia Legislativa, de maioria oposicionista ao Governo Olívio, que instituíram o Fórum Democrático, para enfrentar a força política do OP-RS, haja vista o sucesso em Porto Alegre.

No meio da disputa política entre os projetos políticos do Estado, os Coredes enxergam uma possibilidade de ampliar seu espaço de atuação. Allebrandt (2010, p. 140), destaca a posição dos Coredes de “se constituírem num dos principais palcos e espaços de disputa entre os dois projetos”.

Além dos COREDEs a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e a União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (UVERGS) também eram parceiros do Fórum Democrático. Desta forma, os COREDEs participam, apesar de coadjuvante, nos dois espaços institucionais em que se discutiria o Orçamento Estadual.

Segundo Allebrandt (2010, p. 144, grifo nosso) “de acordo com este e outros entrevistados, **os Coredes tiveram papel fundamental na criação do fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia legislativa**”. Fica evidente que os Coredes se utilizaram da Assembleia Legislativa como meio de “chantagear” o Governo Olívio Dutra. Parte de uma das entrevistas de Allebrandt (2010, p. 144), confirma esta afirmação:

“[fizemos] esse enfrentamento, **rompemos com o governo, viemos para a Assembleia, botamos na rua a questão do Fórum Democrático, e não levou nem uma semana, o Governo chamou o Fórum dos Coredes** [...] e abriu o diálogo e desse diálogo, nós fizemos um protocolo (José V. Adamoli, ex-presidente do Fórum dos Coredes) (grifo nosso).

A alternativa para a solução do conflito, retoma a ideia de parceria para a organização do processo de discussão e elaboração do orçamento estadual, em especial na condução das assembleias municipais e regionais. Em conjunto com os COREDEs foram instituídas as Plenárias Regionais de Diretrizes que estabeleceriam os parâmetros das listas tipo¹⁵.

Da mesma forma, em cada região o COREDE respectivo poderia indicar dois representantes para compor Conselho Estadual do Orçamento Participativo (COP), além de um dos quatro coordenadores do conselho. Os Coredes seriam o único organismo com conselheiros do OP-RS, sem passar por processo de eleição em plenárias e/ou assembleias.

Como ponto positivo, resultante das negociações com o Governo Olívio, foi o fato das divisões regionais dos COREDEs tornaram-se a base à distribuição regional para o OP-RS. (Bandeira, 2010, e Faria, 2003).

Em relação ao Fórum Democrático, que inicialmente serviu para a pressão dos Coredes ao Governo Olívio, adiante desnuda-se o seu caráter mais verdadeiro, que era de ser um espaço de disputa política da Oposição com o Governo, com uso dos Coredes.

Se os Coredes avançavam em acordos com o Governo, isto desagradava a oposição na Assembleia: “Entendimento entre o governo e o Fórum dos Coredes ratificou as prioridades estabelecidas pelo Orçamento Participativo, permitiu a ampliação de recursos [...]. **Os partidos de oposição na Assembleias não gostaram desse acordo**, e confirmaram a manutenção de 620 emendas” (Allebrandt, 2010, p. 160, grifo nosso)

Segundo um entrevistado por Allebrandt (2010, p.161, grifo nosso) “**A mesma base, que no governo Britto era maioria na casa, de não deixar votar mais que vinte e duas emendas, veio [...] propor para nós [...] dos Coredes, [...] para respaldar 580 emendas**”.

¹⁵ Caderno com a discriminação dos programas, obras e serviços a serem escolhidos.

No governo seguinte, de Germano Rigotto, os COREDEs retornam a função de meros parceiros da Consulta Popular, ressuscitada em substituição ao OP-RS, como estratégia de distensionar as relações políticas no Estado. Ao contrário do que se poderia imaginar como um avanço, consolida-se aos COREDEs a função de simples organizadores de eleições de prioridades, sem qualquer função mais complexa ou avançada.

É inegável que este processo distanciou os COREDEs da sua finalidade principal, projetada quando da sua criação que seria: “planejar” o desenvolvimento regional do Estado. Esta visão é reforçada por Veiga (2006, p. 24, grifo nosso) “a principal resultante desses rituais tem sido desviar os COREDEs da principal missão que eles deveriam ter assumido: elaborar projetos [...] **para a implantação de estratégias de desenvolvimento regional**”.

Conforme Veiga (2006), haveriam três “questões de fundo” que seriam preponderante na forma de intervenção limitada dos COREDEs. A primeira é “a precariedade dos projetos de desenvolvimento regional. [...] **nenhum COREDE chegou a produzir um verdadeiro plano de desenvolvimento regional**” (2006, p. 24, grifo nosso).

Em relação a produção dos Planos de Estratégicos Desenvolvimento Regional, Allebrandt (2010, p. 206, grifo nosso) descreve que em 2009 havia a previsão de destinação de um milhão de reais para esta tarefa, por isto mostrava-se otimista pois “conforme diversas manifestações em entrevistas, **os Planos Estratégicos constituir-se-ão em elemento fundamental para a elaboração do Pró-RS-4**, tendo em vista a proximidade do período eleitoral de 2010”. Não se tem confirmação da liberação dos recursos, no entanto, os planos apresentados na publicação do Pró-RS-4 em 2010, nunca poderão ser chamados de planos, alguns, sequer conseguiram completar uma frase, apenas identificando palavras chaves.

A segunda questão colocada por Veiga (2006) é a transformação dos COREDEs em “organizadores de eleições” de prioridades em relação aos investimentos. A respeito disto, sua crítica é contundente:

[...] qualquer COREDE prefere ter essa **oportunidade de abocanhar e repartir algumas migalhas orçamentárias** do que se lançar nas incertezas da elaboração coletiva de um verdadeiro projeto de desenvolvimento [...]. Como sempre valerá mais “um passarinho na mão do que dois voando”, [...] **a principal resultante desses rituais tem sido desviar os COREDE da principal missão que eles deveriam ter assumido: elaborar [...] estratégias de desenvolvimento regional.**

A posição de Veiga não é isolada. Buttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011, p. 10, grifo nosso) reforçam a crítica à atuação dos COREDES, como meros executores de eleições:

[...] os mesmos foram criados num contexto que **impregnou**, desde os primórdios, sua fonte de atuação [...]. **É notório que esta função e competência vêm sendo sistematicamente desenvolvidas pelos 28 Coredes, visando atender minimamente os procedimentos necessários à Consulta Popular realizada anualmente. Isto representa, sem menor sombra de dúvidas, um reducionismo inaceitável de suas atribuições.**

Por fim, a terceira questão de fundo levantada por Veiga, questiona a legitimidade da representatividade dos COREDES: “[...] discutíveis graus de representatividade e legitimidade que lhes conferem as atuais regras de constituição e funcionamento” (2006, p. 24). Segundo o autor, ao prever em sua composição a existência de membros natos¹⁶, privilegia o aparelhamento por parte de partidos políticos, do movimento sindical e do terceiro setor, entre outras, reduzindo assim, a participação democrática e ampla da sociedade.

Na mesma direção Allebrandt (2010, p. 214) critica a falta de renovação dos Coredes, com a permissão de reeleições infinitas:

Como exemplo disso, pode ser apontado o caso do Corede Centro-Sul, **cujo presidente está no comando há mais de 10 anos. Em sua última eleição, o mesmo já não era mais cidadão residente na área de abrangência do Corede.** Ainda assim, **mesmo residindo e atuando profissionalmente fora da região foi mais uma vez reeleito como presidente do Conselho.** (grifo nosso)

Defensor do modelo dos Coredes, Bandeira (2010) também reconhece que eles passaram a exercer a função de “advocacy”¹⁷, no que se refere ao modo pelo qual fazem a defesa da participação das comunidades nas discussões estratégicas do Estado. Já Veiga reforça a crítica à limitação da atuação política: “[...]os COREDES refletem um instrumento de pressão sobre o governo Estadual, qualificada como política, mas **semelhante a uma pressão corporativa e até sindical**” (2006, p. 23, grifo nosso).

Para Bandeira (2010), para enfrentar os limites do orçamento Estadual, os COREDES passam a diversificar sua forma de atuação, através da elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional. Em relação isto Veiga já alertava para a baixa qualidade destas ações: “Encontra-se com certa facilidade alguma **brochura** intitulada ‘Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional’ ou coisa parecida. **Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas [...]**” (2006, p. 24, grifo nosso). Na publicação levada até os candidatos da eleição de 2010, tais planos não passam de simplórias listas de ações e prioridades, algumas ações sequer formam uma frase.

¹⁶ Deputados da região, prefeitos e presidente das câmaras de vereadores de todos os municípios.

¹⁷ Termo utilizado para definir ações com o objetivo de exercer influência sobre a formulação de políticas públicas.

O ponto convergente dos principais autores sobre os COREDEs, em destaque Veiga (2006), Coelho (2010), Bandeira (2010) e Allebrandt (2010), é a sobrevida e resistência a governos de posições políticas-ideológicas divergentes. O fato de não terem sido extintos é considerado como uma vitória, por menor que ela possa parecer.

Como necessidade para a continuidade dos COREDEs, os autores também convergem que a principal tarefa é a melhoria de suas estruturas, como forma de superar as amarras impostas pela atuação dependente de favores. Ressaltam o papel das Universidades, as quais cedem sua “credibilidade” e, em muitos casos até a estrutura, mas ressaltam o risco de se tornar uma nova armadilha, caso a dependência se torne insuperável. A regionalização dos órgãos estaduais, na mesma distribuição espacial dos COREDEs, também reforçaria sua importância para as comunidades.

Por fim, o papel dos COREDEs nos dias atuais, no Governo de Tarso Genro, não tem sido muito diferente dos seus antecessores. A implantação do Sistema Estadual de Participação Popular, sem possibilidade de retorno do OP-RS, mantém reduzida a participação das comunidades nas discussões sobre o Orçamento Estadual, e tem nos Coredes um dos principais parceiros, novamente para a organização do processo de votação.

3.2 CONSULTA POPULAR - CP

Criada em ano eleitoral, as vésperas do pleito de 1998, pelo Governador Antônio Britto, candidato à reeleição, como contraponto ao Orçamento Participativo, grande trunfo eleitoral do então candidato da oposição Olívio Dutra, a Consulta Popular foi instituída pela Lei nº 11.179, em 25 de junho de 1998. Flagrante o caráter eleitoreiro de sua criação, no entanto, insuficiente para garantir a reeleição do Governador Britto¹⁸.

A concepção da Consulta Popular, em síntese, é que a população possa votar, de forma direta, escolhendo entre listas pré-definidas, as prioridades que constarão do orçamento para o ano seguinte. Na proposta original, deveriam ser destinados 50% dos investimentos previstos no orçamento, para escolha, através de votação nas regiões (Allebrandt, 2010, p. 127-128).

Ao contrário de uma proposta dita “democrática”, sua origem apresenta um caráter demagógico e eleitoreiro, sem propiciar momentos de participação efetiva nas discussões sobre as reais prioridades. Sua proposição seria apenas um contraponto eleitoral ao PT.

¹⁸ Significativo o exemplo da atuação do político no chamado “ciclo eleitoral” apontado pela *Public Choice*.

Executada no ano de 1998, é interrompida após a derrota de Antônio Britto e a implantação do OP-RS durante o Governo de Olívio Dutra, entre 1999 e 2002.

No entanto, o que parecia a morte da Consulta Popular, o quadro de acirramento político do Estado, possibilitou seu retorno, revigorado sob a “áurea” da pacificação política durante o Governo de Germano Rigotto. Longe de ampliar a democracia participativa este discurso levou a redução do envolvimento da população, consultada em única oportunidade para votar em prioridades pré-definidas.

Para alguns autores, as mudanças na Lei 11.179, realizadas em 2003, teriam como objetivo manter algumas características do OP-RS. Sobre estas alterações assim se posiciona Bandeira (2010, p. 132, grifo nosso): “**combinou elementos das experiências da Consulta Popular e do OP**. Deste último foi mantida a realização de Assembleias Municipais abertas à participação dos eleitores de cada município”.

Na mesma esteira, Coelho (2010) procura, forçosamente, demonstrar que mantinha-se alguma característica do OP-RS. Já Allebrandt (2010, p.184, grifo nosso) assim expressa; “a análise da estrutura de organização do PPP/CP **aponta no sentido de que foram incorporados diversos mecanismos presentes no OP praticado no Governo Olívio**”.

Ainda que os autores tenham se esforçado para encontrar afinidades entre a nova cara da Consulta Popular e o OP-RS, suas dinâmicas são extremamente diferentes, conforme se poderá verificar na seção adiante.

O novo formato, condiciona o acesso aos recursos somente para aqueles municípios que constituíssem formalmente os seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES). Sem isto não seria realizada a votação anual. Esta é uma primeira diferença substancial em relação ao OP-RS, prevendo uma estrutura formal, sem a participação autônoma e voluntária da população ou de segmentos sociais. De outra forma, as propostas são levadas aos cidadãos já formatadas pelo Poder Executivo.

Este processo é mantido no Governo seguinte, sob o comando de Yeda Crusius, o que foi saudado por Coelho (2010, p. 27, grifo nosso) “a participação de 950 mil eleitores em todo o Estado, **demonstrando sua consolidação e aceitação pela sociedade**”. Em que pese o esforço, não se entende como sendo algo a comemorar, haja vista que o formato da Consulta Popular, estilo “prato feito”, com pouca ou quase nenhuma participação mais efetiva da população em sua construção, possa ser considerado um avanço na democracia participativa.

O número de votantes é um critério, de caráter extremamente duvidoso. No entanto, o simples voto direto, em listas pré-definidas, não pode ser considerado um processo de ampla participação popular pois carece maior envolvimento da sociedade.

Da mesma forma, em vários anos, a própria dinâmica da eleição demonstrava sua fragilidade. Estruturas públicas foram utilizadas na votação, obviamente, com evidente processo de boca de urna favorável as suas demandas. Na prática esta dinâmica arranha a credibilidade e legitimidade de todo o processo.

Este modelo de democracia participativa, apenas com a votação em demandas isoladas, não garante a aproximação da população com a coisa pública, ao contrário, pode produzir maior alienação, sem a necessária ampliação do controle público sobre o Estado.

O Governo Tarso Genro mantém o formato da Consulta Popular, com a votação anual de prioridades, em listas pré-definidas. No início do Governo, em artigo¹⁹ escrito pelo Secretário Estadual do Planejamento, Gestão e Participação Cidadão, João Mota, e pelo do Chefe de Gabinete do Governador, Vinicius Wu, apresentam o novo Sistema Estadual de Participação Popular²⁰, cuja “metodologia envolve o reforço de instrumentos como o OP e a Consulta Popular, além da adoção de novas tecnologias de consulta e deliberação”.

O referido artigo traz no título “Uma nova utopia democrática” a expectativa de construção de arenas em que a população pudesse efetivamente ser sujeito ativo das discussões do Estado, todavia, a prática se mostrou diferente.

Renovou-se o modelo de Consulta Popular, agora mais sofisticada, no entanto, com a mesma lógica. Existe clara incompatibilidade entre a dinâmica da CP com a do OP²¹, como veremos adiante. Evidencia-se a tentativa do Governo Tarso Genro de fazer uma mediação entre propostas e modelos divergentes e até antagônicos, na busca por solução intermediária.

Por fim, compreende-se que a Consulta Popular, nascida de um arroubo demagógico e eleitoreiro, não garantiu, nem garantirá a motivação necessária para que a população se sinta efetivamente capaz de participar das decisões importantes do Estado. Ao contrário, fomenta a acomodação e a alienação que, de certa forma, sustenta a manutenção da centralização do poder de decisão na mão de poucos, com reduzido nível de questionamento, ao prever que somente após a definição, em grupo reduzido, o povo é chamado a decidir.

¹⁹ Artigo publicado no jornal Zero Hora, edição do dia 30/09/2011, disponível em <http://gabinetedigital.rs.gov.br/post/uma-nova-utopia-democratica/>.

²⁰ O Sistema Estadual de Participação Popular será analisado na seção 3.4

²¹ Alvo da análise na próxima seção.

Este é um processo que não possui espaço de formação, não esclarece sobre a dinâmica do Estado, portanto, que não produz consciência coletiva, tampouco fomenta o surgimento de novas lideranças, tratando o cidadão como objeto e não sujeito da política. Neste sentido, difícil qualifica-lo como modelo de democracia participativa.

Por fim, a Tabela 1 apresenta o número de participantes, sua relação com o eleitorado e os valores disponibilizados para a votação anual em 1988 e entre 2003 e 2013. Na Figura 1, os dados são apresentados graficamente para melhor identificar a evolução.

Tabela 1 - Votantes na Consulta Popular e valores disponibilizados

Ano	Votantes	Eleitorado	% do eleitorado	Recursos disponibilizados – R\$ 0,00
1998	379.205	6.576.605	5,8%	100.592.863
2003	462.299	7.352.139	6,3%	310.117.000
2004	581.115	7.543.188	7,7%	325.000.000
2005	674.075	7.543.188	8,9%	202.000.000
2006	726.980	7.750.583	9,4%	310.000.000
2007	369.417	7.750.583	4,8%	40.000.000
2008	478.310	7.910.768	6,0%	50.000.000
2009	950.077	7.910.768	12,0%	115.000.000
2010	1.217.067	8.117.018	15,0%	110.000.000
2011	1.134.141	8.117.018	14,0%	165.000.000
2012	1.028.000	8.309.285	12,4%	165.000.000
2013	1.125.159	8.309.285	13,5%	165.320.000

Fontes: Dados de 1998, 2003-2009, Allebrandt (2010, p. 196-197). 2010-2013 Seplag-RS

Figura 1 - Votantes na Consulta Popular e valores disponibilizados



Fonte: Elaboração própria

Como é possível verificar, houve um aumento do número de participantes, com a maior votação em 2010, ultrapassando 1,2 milhões de votos, mas havendo redução nos anos seguintes. No entanto, o que mais chama a atenção é a queda nos recursos disponíveis. Além disto, a credibilidade do processo da Consulta Popular é seguidamente questionada pelo fato de que a votação não vincula os Governos ao seu cumprimento, com a assinatura de seguidos Termos de Ajuste, como ocorreu em 2007, mas que dificilmente se concretizam.

3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – OP-RS

A análise desta seção será em relação ao processo histórico de implantação do Orçamento Participativo - OP-RS, no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, considerando o acúmulo das inúmeras experiências exitosas que ocorreram em diversas cidades do Estado, como uma onda de irradiação da participação popular, iniciada no final dos anos 1980 e que nos anos de 1990 foram amplamente espalhados, contribuindo de forma significativa para a vitória de Olívio Dutra nas eleições de 1998.

Esta experiência exitosa tem sido negligenciada por grande parte dos municípios que a implantaram nos anos 1990, inclusive aqueles que possuem administrações vinculadas ao PT, principal defensor do modelo.

A pesquisa nos sites das Prefeituras de Canoas²² e Esteio²³, na Região Metropolitana de Porto Alegre mostra a dificuldade em encontrar links que apresentem o funcionamento do OP. Em ambos, a estrutura está vinculada diretamente ao Gabinete dos Prefeitos, sem destaques ou informações sobre seu funcionamento.

Conforme dados da Rede Brasileira de OP, que reúne Municípios que ainda declaram a utilização do OP como forma de consulta da população sobre o orçamento público, encontramos 353 municípios, perfazendo 6,33% do total de municípios do Brasil.

Os dados por região do País estão na tabela 2.

²² Site <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/idDep/1/id/110>, acessado em 14/04/2014. O OP é apresentado o Instrumentos de Participação Popular e Cidadã, juntamente com experiências personalíssimas como as Audiências Públicas (onde o Prefeito recebe 20 pessoas em seu gabinete) e o Prefeito na estação, na qual o atendimento é feito nas estações do Trensurb. Informa que 86 mil pessoas teriam participado, desde 1999, definindo 117 obras para a cidade. Segundo o site, este seria o maior índice de participação do Brasil.

²³ Site http://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4620:regiao-4-define-demandas-e-conselheiros-do-orcamento-participativo&catid=20&Itemid=191, acessado em 14/04/2014, no qual notícia uma reunião do OP, no entanto, não localiza-se links ou informações sobre o OP.

Tabela 2 - Municípios com Orçamento Participativo em 2012

Região do país	Municípios com OP	Total de municípios	% do total
NORTE	14	450	3,11%
NORDESTE	79	1.794	4,40%
CENTRO-OESTE	9	466	1,93%
SUDESTE	151	1.668	9,05%
SUL	100	1.199	8,34%
TOTAL	353	5.577	6,33%

Fontes: Municípios com OP - Rede Brasileira de OP e IBGE

Entre os municípios listados no site da Rede Brasileira do OP constam Canoas e Porto Alegre, além de Caxias do Sul, onde o nome atual é Orçamento Comunitário, com formato infinitamente mais limitado que o OP. A informação sobre o funcionamento do OP é de responsabilidade dos municípios, que fazem o cadastro de forma espontânea, mostrando-se muito mais uma ação de marketing político do que propriamente a aplicação do OP.

O legado mais importante que ficou é a “marca” Orçamento Participativo que, face a sua relevância política ainda mantém força para pressionar as gestões públicas para, pelo menos, ouvir a população sobre assuntos orçamentários, mesmo que de forma limitada.

Como exemplo disto, destaca-se a Prefeitura de João Pessoa, sob administração do PSB, que possui uma Secretaria Municipal do OP²⁴, mas rebatizando-o como Orçamento Democrático, que está em funcionamento desde 2005 (PANET, Amélia, et. Al). Outra capital, cuja experiência do OP foi significativa, é Belo Horizonte, no entanto, conforme relato bastante minucioso no estudo de PIRES (2001), também foi completamente abandonado.

Em relação a aplicação do OP em Estados, encontra-se excelente material relacionado ao Estado do Pará, durante a gestão da Governadora Ana Julia - PT, no período de 2007 a 2010. Esta experiência encontra-se relatada por GUEDES (2008), FONTES e MESQUITA (2008), ANDRADE (2008), MALHEIROS (2008). Em todos estes documentos é ressaltada a principal diferença do OP em relação aos demais modelos, a formação dos conselheiros eleitos e que compunham o COP, responsável pelo acompanhamento do ciclo orçamentário.

[...] durante os anos de 2007 e 2008, foram-se estruturando um plano formativo, produto de amplo debate democrático com os principais sujeitos participantes do PTP, no caso os próprios conselheiros regionais. Desse processo, originou-se um **plano de formação cujas diretrizes sustentaram-se em torno da gestão pública democrática e participativa**, a partir de um quadro teórico-metodológico e curricular a ser projetado para o quadriênio 2007-2010. (ANDRADE, 2009, p. 8, grifo nosso)

²⁴Ver site <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/>

Em Fontes e Mesquita (2009, p. 19, grifo nosso) destacam-se a busca pela capacitação dos conselheiros, construída na lógica de que “[...] a democracia participativa implica a construção de um processo que possibilite a integração dos vários segmentos sociais [...] **baseado no empoderamento da sociedade civil**”. Também a experiência do OP no Pará foi abandonado pelo governo que sucedeu Ana Julia.

Retornando ao Rio Grande do Sul, destaca-se que, dos modelos analisados, o OP-RS é o único que tem período certo, ou seja, teve início e fim, vigorando apenas durante o Governo Olívio Dutra, de 1999 até 2002. O OP-RS também foi o único processo em que houve a discussão sobre todo o orçamento Estadual²⁵, não ficando restrito apenas aos investimentos.

A implantação do OP no Estado tinha como base a exitosa experiência em diversas prefeituras do Estado, nos 10 anos de governos do PT em Porto Alegre e que foi sendo expandida, na Região Metropolitana, com destaque para importantes cidades, como Caxias do Sul, Pelotas e Santa Maria.

Estas experiências obtiveram reconhecimento nacional e internacional e se tornaram referências e um novo paradigma, pós período de ditadura civil-militar, no que diz respeito à democracia participativa e nas relações entre a sociedade e a decisão sobre a aplicação dos recursos públicos.

Portanto, seria absolutamente natural que o PT, estando a frente do Governo Estadual, o OP-RS seria implantado. Esta proposta constava no rol de promessas de campanha, como assim relata Farias (2003, p. 262) “Em parte, sua implantação no nível estadual, [...], deve ser visto como um encadeamento lógico da estratégia político-administrativa do partido”.

No entanto, a implantação do OP-RS não seria tranquila, por força da tentativa de barrá-lo por parte dos partidos de oposição, já que conheciam o seu funcionamento durante as Gestões do PT na Prefeitura de Porto Alegre, aliado ao medo do “jeito petista de governar” se tornar também uma grande bandeira política em âmbito estadual.

Conforme FARIA (2003) uma das formas de reação da oposição foi através da implantação do Fórum Democrático, pela Assembleia Legislativa, com o claro objetivo de disputar a “preferência” da população com o OP-RS. A proposta do Fórum era extremamente diferente do procedimento habitualmente utilizado pela Assembleia para análise do Orçamento Estadual, quase que restrito Deputados Estaduais e Audiências Públicas vazias.

²⁵ Talvez este seja um dos únicos processos em que o modelo de Rousseau de democracia tenha sido tentado se viabilizar, encontrando-se, até mesmo nas adversidades as suas semelhanças, reforçando a tese do aumento das dificuldades para se implantar o processo em estruturas de Estados maiores do que municípios.

As audiências públicas tinham a finalidade meramente cumpridora do calendário de aprovação do Orçamento Anual. Sobre este tema, a pesquisa realizada por Prux, Balsan e Moura (2012) mostra de forma didática o funcionamento e a baixa qualidade da participação da sociedade nas audiências produzidas pela Assembleia Legislativa do RS, no período de 2007-2010. A participação é bastante limitada: “Em 11 das 18 atas analisadas participaram entidades de classe e em 5 atas haviam representantes dos COREDES. Apenas em uma ata, foi descrita a participação de instituições de ensino e, **em três Atas foi registrada a participação da sociedade civil**” (p. 8, grifo nosso).

Na referida pesquisa chama a atenção que a participação da sociedade é de certa forma barrada “[...] a ata nº 12, de 02/04/2009, [...] não houve abertura da palavra ao público presente” (PRUX, BALSAN e MOURA, 2012, p. 9). Na análise da ata da Audiência do dia 14/10/2010 é flagrante a limitação da participação da sociedade “**O Presidente não oportunizou que os presentes pudessem utilizar a palavra.** Sendo assim, só puderam se manifestar os membros da mesa, não havendo contribuições da sociedade civil presente.” (PRUX, BALSAN e MOURA, 2012, p. 9, grifo nosso)

Se a pesquisa aponta a dinâmica no período de 2007 até 2010, certamente, antes de 1999 a discussão sobre o Orçamento do Estado era ainda mais restrita. O surto democrático implantado como oposição ao OP-RS não resistiu após seu abandono, como se pode provar na pesquisa de Prux, Balsan e Moura, 2012.

Com esta dinâmica restrita e limitadora da participação da sociedade, os partidos de oposição ao Governo Olívio, tinham um grande desafio ao enfrentar a implantação do OP-RS, cuja lógica é totalmente inversa, com maior participação e envolvimento da população no processo decisório sobre o orçamento público. O Processo do OP em Porto Alegre e a relação com o Legislativo foi assim descrito por Farias (2003, p. 14-15, grifo nosso):

[...] ao transferir para a população a decisão sobre a distribuição dos bens públicos, por meio das assembleias públicas e de critérios publicamente discutidos, **o OP-POA obstaculiza a ação dos mediadores públicos** (vereadores, agentes da administração municipal, etc.) criando uma relação equânime na distribuição destes bens. [...] **Tal êxito, se constituiu em um ganho para os cidadãos de Porto Alegre e para a administração petista, representa uma ameaça para a oposição que, segundo o ex-presidente da ALRS “nunca mais conseguiu governar o município”**

Assim, a oposição reformula sua forma de atuação claramente com a intenção de se contrapor ao OP-RS. Farias (2006, p. 389, grifo nosso) destaca:

A partir de setembro de 1999, o Estado do Rio Grande do Sul passou a ter dois processos participativos na confecção orçamentária: o OP-RS, uma iniciativa do Executivo Estadual e o Fórum Democrático, uma iniciativa dos deputados da oposição na ALRS. Criou-se, portanto, uma “**onda participativa**” em torno da definição do Orçamento que [...] se estendia de março a novembro de cada ano.

Mas a contrariedade com a implantação do OP-RS não é exclusivo da oposição na Assembleia Legislativa. Em uma ação judicial, o Ex-Governador Collares, do PDT, partido integrante da base do Governo, obtém liminar impedindo que o Estado execute o OP-RS, com a utilização de recursos públicos, como veículos e pessoal. O que garantiu o seguimento do processo de implantação do OP no ano de 1999, foi a chamada “rede associativa”.

A rede composta por diferentes atores foi extremamente importante na operacionalização tanto do OP-RS como do fórum democrático. **Parte dela sustentou, por exemplo, a organização do OP estadual no período em que o governo foi impedido de alocar recursos para sua organização.** (FARIAS, 2003, p.240, grifo nosso)

A decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 2000, liberou o uso de recursos públicos para a execução do OP-RS. No entanto, permaneceram os conflitos em todo o período.

A primeira dificuldade foi metodológica, ou seja, como “transportar” da lógica municipal para o Estado todo o processo de discussão do orçamento através do OP. Para a sua implantação foram criadas, com status de Secretarias, o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) e o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF).

Do ponto de vista da concepção o OP-RS era construído sob 4 princípios: 1) assegurar a participação de todo o cidadão; 2) **discutir todo o orçamento**; 3) auto-regulamentação do processo e 4) prestação das contas públicas.

O processo era realizado no período de março a setembro, com três etapas.

A 1ª ocorria durante o mês de março com a realização das Plenárias Regionais de Diretrizes, utilizando-se como referência as 22 regiões dos Coredes. As plenárias eram abertas a todos os cidadãos, definiam as diretrizes regionais, para discussão dos programas de desenvolvimento, obras e serviços. (FARIAS, 2003, FIALHO, 2003).

A 2ª fase era executada no período de junho e julho, com a realização de duas plenárias regionais de delegados, com o objetivo de sistematizar as demandas votadas, além de eleger os conselheiros do OP-RS e a Comissão Representativa.

A 3ª fase iniciava em meados de julho, com a posse dos Conselheiros eleitos que formam o Conselho do Orçamento Participativo (COP). O COP iria comandar o restante do processo de definição do orçamento do Estado, além de fiscalizar a execução e deliberar sobre o funcionamento do OP-RS (FARIAS, 2003). Segundo Fialho (2003, p. 31, grifo nosso):

Nesta fase, surgia efetivamente a proposta orçamentária para o exercício seguinte. Dois documentos eram preparados: a Matriz Orçamentária e o Plano de Investimentos e Serviços, compatibilizando as prioridades estabelecidas nas regiões com as necessidades do Governo (**custeio, pessoal, transferências aos municípios, pagamento da dívida e o repasse para outros poderes**) e com as projeções de receita.

Em agosto, a partir da elaboração da Matriz Orçamentária, a discussão retornava para as regiões e, depois de aprovada, a proposta final era apresentada ao Governador. Finalizado o processo de elaboração do orçamento para o exercício seguinte, concluindo-se o ciclo do OP-RS, além de acompanhar a votação da proposta pela Assembleia Legislativa, já iniciavam as discussões sobre a melhoria da dinâmica do processo para o próximo ano.

Concluído o ciclo do OP-RS, as atenções se voltavam para a discussão no Fórum Democrático. Este processo se instalava em 15 de setembro, quando o Governador enviava a proposta a proposta orçamentária para a Assembleia. A dinâmica do Fórum previa a realização de Audiências Públicas em todas as regiões dos Coredes para novamente “discutir” a proposta orçamentária, cujo conteúdo já havia sido construída e deliberada pelos cidadãos. Segundo Faria (2003, p. 243, grifo nosso):

O recurso ao arranjo político participativo criado pela ALRS permitiu que os deputados disputassem com o Executivo a legitimidade do projeto orçamentário e **continuassem a exercer o seu papel de “agenciamento” na medida em que garantem as verbas necessárias às suas clientelas por meio de emendas na votação da Comissão.**

Entre as críticas ao OP-RS estão aquelas que diziam ser um processo eleitoral. Conforme Faria (2006, p.388, grifo nosso) “Para a oposição, a tentativa de suspensão da Consultas constituía uma prova cabal da utilização **do OP como um “instrumento eleitoral de propaganda das administrações petistas** (JORNAL ZERO HORA, 20/05/99; p. 6). Ao defender a institucionalização do OP-RS o Deputado Paulo Odone, assim se pronunciou, em seu informativo: “o OP seria controlado [...] e **não seria mais utilizado como marketing eleitoral e partidário**” (FARIA, 2006, p. 388, grifo nosso)

Obviamente, sempre que se coloca a população como protagonista, aqueles que tem acesso privilegiado sentem-se contrariados. Este era um dos principais argumentos da oposição para criar outro fórum para fazer a disputa política eleitoral com o Governo. Contraditoriamente um parlamento com medo de que a população tivesse acesso a informações sobre o orçamento público. Bom modelo de Governo Autocrático de Rousseau.

Implantar do OP-RS foi um dos compromissos de campanha do então candidato Olívio Dutra, neste sentido, não fazendo, seria um calote eleitoral.

Em outra crítica, vinda de Fialho (2003) diz respeito ao limitado espaço estratégico do OP-RS, tendo em vista que muitas das demandas eram muito específicas, em algumas indicando apenas onde seriam aplicados os recursos, com minúcias, como endereço e valor certo das obras. Tem sentido em parte a crítica, contudo, o OP-RS iniciou o processo de construção das Assembleias Temáticas, que tinham como objetivo a discussão de programas de desenvolvimento, sem discussões a respeito de obras e serviços.

De certa forma estava se repetindo o processo construído em Porto Alegre, quando se avançou em plenárias temáticas, congresso da cidade, entre outros. O pequeno tempo de vida, não possibilitou o avanço do OP-RS para uma discussão mais ampla e mais consciente sobre o papel do Estado e seu financiamento.

Na análise de Marques Junior, Porto Junior e Florissi (2004, p. 319), encontram-se uma série de críticas ao OP-RS. Uma delas diz respeito à sua amplitude: “são processos voltados para a definição de prioridades de gastos públicos e, portanto, não se preocupam com a execução orçamentária e o seu monitoramento”. Entretanto, adiante confirma-se que esta crítica parte de autores que demonstraram pouco saber da dinâmica do OP-RS, pois esquecem que o COP tinha entre suas funções acompanhar a execução do orçamento estadual.

Em outro trecho afirmam que o OP-RS não discutiria a totalidade do orçamento (Idem, p. 338). Novamente expõem uma crítica desfocada da realidade. Em três anos o Governo enviou à Assembleia propostas de mudança da matriz tributária e todas foram precedida da discussão com o COP. Isto demonstra que os atores sociais, envolvidos desde o início do ciclo do OP-RS discutiam também a necessidade de ampliação da base de arrecadação do Estado, como forma de garantir os recursos para os investimentos necessários.

Os autores, utilizando-se de números do orçamento de investimentos entre 1999 e 2001 (idem, p. 337), calculam que o “OP-RS serve de instrumento de consulta popular sobre, no máximo, 5% do orçamento público estadual”.

Esta crítica é prejudicada, pela manifestação seguinte: “É difícil precisar o montante de recursos sobre o qual o OP-RS tem influência, **isto porque os temas e os respectivos programas envolvem gastos correntes** e de investimentos, e ele só tem influência sobre investimentos”. Tal assertiva desmonta sua tese.

Se os próprios autores admitem que OP-RS atinge programas que envolvem gastos correntes, fica provado que não se restringia apenas aos Investimentos. Por exemplo: ao verificar-se a forma como se deu o processo de implantação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), entende-se que os valores destinavam-se, não apenas para investimentos, mas também para a manutenção e estrutura de pessoal.

Destes autores parte a crítica mais contundente, mas que de fato desvela o seu caráter ideológico, contrário a qualquer modelo de Democracia Participativa. Afirmam, de forma repetitiva que “[...] **a democracia direta constitui-se uma impossibilidade lógica**” (MARQUES JUNIOR; PORTO JUNIOR; FLORISSI, 2004, p. 320, 324 e 325, grifo nosso). Complementam: “[...] **torna-se difícil para o cidadão comum ter condições**, em diversas situações concretas, **de emitir opiniões** sobre gastos que envolvam decisões relativas a critérios técnico-científicos de obras públicas como saneamento, estradas, pontes, hospitais, portos, etc.”.

Disto extrai-se a síntese do modelo Aristocrático de Rousseau e da atuação da Burocracia qualificada pela *Public Choice*. Entendem os citados autores, que existem cidadãos de diferentes espécies, dividindo-os em sábios e acéfalos. Fica claro, na opinião dos mesmos, que nenhum processo participativo possui condições de capacitar a população para conhecer o funcionamento do Estado, em especial quando se tratam das finanças públicas.

Assim se posicionou Rousseau, quando tratou do processo de criação de leis:

Como uma cega multidão que frequentemente ignora o que quer, porque **raramente sabe o que é bom**, levará a bom termo por si mesma uma empresa tão grande e difícil como é um sistema legislativo? [...] **Necessário e, também ensinar ao povo a conhecer o que deseja.** (ROUSSEAU, 2011, p. 53, grifo nosso).

Estes autores não admitem que a população seja capaz de se apropriar de conhecimento suficiente para decidir onde e como os recursos públicos devem ser alocados. Falta-lhes a visão de que, se o conhecimento de cada indivíduo é limitado a sua área de atuação, naquilo que é comum a toda a sociedade ou a determinada comunidade, a opinião de cada cidadão, que sente no seu cotidiano a atuação do Estado, ou, na grande maioria das situações, a falta dela, tem muito valor.

Ninguém melhor do que os indivíduos de uma comunidade para saber o que mais lhe é necessário, onde o Estado falta e, principalmente na escassez de recursos para o atendimento de todas as suas demandas, quais seriam as mais prioritárias. Este posicionamento se baseia na ideia da separação entre as classes, na qual os que são portadores de direitos burocráticos podem “opinar” e os demais desprovidos até mesmo do direito de reclamar a falta de direitos.

Reclamam um Estado Moderno, mas reproduzem o paradigma Weberiano, como bem descreveu Andrade (2009 apud WEBER, 1980, p. 19, grifo nosso) **“Este fenômeno de deslocamento entre burocracia e a manifestação democrática eleitoral já havia se revelado ao tempo de Weber, 1919, que acusa a burocracia de se constituir como algo independente, insensível aos reclamos do povo”**

Ao tratar da evolução da Administração Pública, sob o paradigma burocrático de Weber, no século XX, Andrade (idem, p.19, grifo nosso) afirma: “[...] cresceu também a distância entre os que decidem, os que executam e os que dependem da execução da administração pública. [...] Foi chegando ao extremo o que Marx dizia em seu tempo:”

A burocracia tem em suas mãos a essência do estado, a vida espiritual da sociedade, como sua propriedade privada. **O espírito universal da burocracia é o segredo, o mistério, que ela assegura internamente pela hierarquia e contra os grupos externos pelo seu caráter de corporação fechada.** (Andrade, 2009 apud MARX, 1968, p. 19, grifo nosso).

Apesar de ter sido abandonado pelos Governos seguintes no Rio Grande do Sul, O OP-RS continua impactando politicamente as gestões públicas, pois nos dias de hoje, mesmo que sob pressão da sociedade e, na grande maioria dos casos, apenas de forma superficial e principalmente artificial, nenhum gestor extinguiu alguma forma de consulta à população.

O OP despertou uma nova forma de participação social, com mais consciência do direito à participação. Desta forma se manifestou Fialho (2004, p. 38-39, grifo nosso):

O OP representou a mais profunda experiência de participação da população na definição das ações de Governo já vivenciada em toda a história do Estado do Rio Grande do Sul. O desenvolvimento político dos cidadãos é inquestionável, na medida em que eles deixaram de ser meramente o público-alvo das ações do Governo, para serem sujeitos capazes de condicionar essas ações. **Esse processo fez surgir um novo tipo de cidadão,** mais consciente de suas necessidades e das possibilidades do Estado atendê-las, enfim **um cidadão que passou a lidar com informações antes restritas aos gabinetes técnicos e políticos do Governo.** Esse novo cidadão identifica suas necessidades, discute e constrói coletivamente o conjunto das demandas populares que o Governo deverá atender. [...] **Esse é um cidadão que já não está preso ao velho clientelismo político, que o levava a canalizar as suas demandas a chefes políticos locais.** [...] **Sem dúvida, isso representou uma importante quebra de paradigma.**

É inegável que o OP rompe o paradigma burocrático Weberiano, sendo este o seu legado mais importante, para aqueles que buscam democratização do Estado Brasileiro, contra a instituição de castas com acesso direto e irrestrito a gabinetes e palácios, perseguindo recursos públicos que deveriam estar à disposição para discussão com toda a sociedade. O OP foi o processo no qual o cidadão tornou-se sujeito e não mero objeto da política.

3.4 SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

No já citado artigo, escrito pelo Secretário da SEPLAG, João Motta e o Chefe de Gabinete do Governador e coordenador do Gabinete Digital, Vinicius Wu, anunciava uma “**nova utopia democrática**”, prescrevendo um sistema de participação moderno, de caráter sofisticado, multifacetado, priorizando o compartilhamento, ampliação o acesso aos códigos do estado e reconhecendo as mais diversas formas de mobilização e participação.

A dinâmica do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) apresenta-se como algo *sui generis*. De fato o sistema é multifacetado, um tanto sofisticado e de pouca acessibilidade para a população em geral, com estruturas ligadas à Secretarias Estaduais, outras até mesmo com status de Secretaria. Algo um tanto complexo.

Entre as estruturas do SISPARCI estão o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES; o Gabinete Digital, o Gabinete dos Prefeitos; o Portal de Transparência RS; a SEPLAG; o Blog da Participação e a Central de Informações ao Cidadão.

Em função do objetivo do presente estudo, não serão abordados a Central de Informações ao Cidadão, estrutura voltada a prestar as informações a população, no que diz respeito a canais como o Serviço de Informação ao Cidadão²⁶, cumprindo determinação legal da Lei Federal 12.517/2011 e o Portal de Transparência²⁷, cuja finalidade é divulgar os gastos do Estado, em atendimento a legislação que torna obrigatória que estes dados sejam públicos.

Da mesma forma estarão fora do escopo deste trabalho a SEPLAG, que é a Secretaria responsável pela elaboração do orçamento estadual e o Blog da Participação, cujo link é o mesmo do SISPARCI. Serão abordadas as demais estruturas em tópicos específicos, agregando uma seção sobre o Ciclo Orçamentário Estadual.

²⁶ Disponível em <http://www.centrodacidade.rs.gov.br/inicial>.

²⁷ Disponível em <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginaInicial.aspx>.

3.4.1. Gabinete dos Prefeitos

Segundo o site da Secretaria Especial de Estado do Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas, entre seus objetivos estão articular as ações das prefeituras na busca de projetos, programas e incrementos, na captação de recursos, que busquem contemplar os municípios através de recursos e orientações oferecidas em nível estadual, nacional e internacional, numa articulação entre todos os entes da Federação para o desenvolvimento de políticas comuns.

Outro objetivo destacado na página²⁸ da Secretaria é “receber bem os prefeitos”. Além disto, busca disseminar conhecimentos e práticas bem sucedidas e inovadoras para qualificar a gestão municipal. As ações são pautadas basicamente por parcerias com entidades, agentes financeiros e Prefeituras Municipais.

Por fim, suas ações de transversalidade são assim descritas: “trata das demandas dos municípios gaúchos, por isso é fundamental o trabalho em conjunto com as demais pastas do Governo do Estado, **valorizando o sentido da ‘Coalizão Partidária’**²⁹ objetivando agilizar os encaminhamentos, visando melhorias na qualidade de vida dos cidadãos gaúchos”.

Por que esta definição tem sentido para este estudo sobre participação da sociedade nas políticas públicas? Exatamente porque demonstra os limites do Governo do Estado em abrir, de forma mais ampla e qualificada, a participação de toda a sociedade nas ações do Governo, em especial do Orçamento Público, constituindo uma estrutura, que consome recursos, para criar facilidades aos intermediadores das demandas do povo.

Amarrado pelas sustentações políticas do Governo, não existe espaço para romper com as pressões exercidas por Prefeitos em busca de verbas estaduais. Institucionaliza-se uma estrutura para que os intermediários entre o Estado e o Povo possam ser bem recebidos. Por fim, não nos parece Republicano uma estrutura estadual valorizar o sentido da “coalizão partidária”, pois mesmo sem maiores explicações sobre como se daria este apreço, o Estado deve servir a todos, independentemente de suas vinculações partidárias.

Assim, conclui-se que uma estrutura como a do Gabinete dos Prefeitos, somente seria bem aproveitada se fosse utilizada para apoio estrutural às gestões municipais, contudo, seria muito difícil não sucumbir as pressões por recursos orçamentários, o que, evidentemente atrapalha e impede uma maior abertura à toda a população.

²⁸ Disponível em <http://www.gabinetedosprefeitos.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=8>

²⁹ Outro exemplo significativo do “logrolling” da *Public Choice*, constituindo-se claramente numa articulação para troca de apoio político, entre o Governo do Estado e os Prefeitos Municipais.

3.4.2. Gabinete Digital

O acesso ao site do Gabinete Digital permite responder a pergunta crucial para entender sua estrutura. O que é o Gabinete Digital? Canal de participação e diálogo entre governo e sociedade. Vinculado à Secretaria-Geral de Governo, tem o objetivo de incorporar novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre o Estado³⁰.

Concebido a partir de pesquisa sobre exemplos de democracia digital no Brasil. No site merece destaque, quase panfletário, os importantes resultados para a geração de políticas públicas e definições de ações pelo Governo do Estado. Os auto elogios estão presentes, pois informa ter tornando-se referência, tanto para estudos acadêmicos, quando para outros governos. Obviamente destacam-se os diversos prêmios já conquistados. Foi necessário pesquisar no site os dados para “auferir” o nível de participação.

O primeiro projeto foi “O Governador Pergunta” onde encontra-se a consulta pública sobre o atendimento da saúde pública, cujos resultados, apresentam-se na tabela 3:

Tabela 3 - Gabinete Digital - Consulta Pública – Atendimento em Saúde Pública

Propostas priorizadas	50
Propostas enviadas	1.338
Pessoas envolvidas	60.000
Votos	120.000

Fonte: Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul

Segundo o site, esta consulta mobilizou em torno de 60 mil pessoas, entre 9 de novembro e 9 de dezembro de 2011, sendo que cerca de 20 mil participaram de atividades presenciais, como reuniões e palestras em diversas cidades do Estado. A participação foi incentivada através da Van da Participação, veículo equipado com computadores e que ofereceu acesso aos diversos locais públicos, completando 800km rodados.

As propostas priorizadas apresentam-se de forma genérica, com sugestões de ações já de conhecimento do senso comum da sociedade, como a integração de sistemas hospitalares, mais recursos para os hospitais do interior, mais médicos, humanização da saúde, medicamentos gratuitos, etc. A generalidade das propostas não permitem a definição de nenhuma meta que possa indicar onde estão as prioridades a serem enfrentadas.

³⁰ Retirado do site <http://gabinetedigital.rs.gov.br/sobre>.

A segunda consulta do projeto “O Governador Consulta” foi sobre a Segurança no Trânsito, cujos resultados estão na Tabela 4.

Tabela 4 - Gabinete Digital - Consulta Pública - Segurança no Trânsito

Propostas priorizadas	10
Propostas recebidas	2.111
Pessoas envolvidas	100.000
Votos	240.516

Fonte: Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul

A consulta foi realizada de 9 de outubro a 16 de novembro de 2012, com o questionamento “Como o Governo e a sociedade podem, juntos, promover a paz no trânsito?”. Este processo foi justificado pelo fato da ONU ter declarado o período de 2011 a 2020 como a Década Mundial das ações de segurança no trânsito, objetivando a redução das mortes no trânsito pela metade.

As informações do site dão conta que ocorreram 9 conferências em várias regiões do Estado e uma Conferência Estadual, baseando-se no Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança no Trânsito. Como resultado, as 10 propostas escolhidas pela votação, divididas nas temáticas Segurança Viária, Educação Comunicação, Legislação e Saúde seriam adotadas como prioridade pelo Governo do RS até 2014.

Novamente a leitura das propostas mostram conteúdos genéricos, como aumentar o rigor nas leis de trânsito, desconto para motoristas sem infrações, etc. Destaca-se que foram percorridos mais de 1,5 mil km e 22 cidades visitadas, com a realização de debates, inclusive em salas de aulas.

Não existe informação sobre a realização de consulta no ano de 2013.

Outro projeto do Gabinete digital é o “Governo Escuta”. São audiências públicas, transmitidas pela internet. Segundo o site, em 6 edições, houve mais de 10 mil participações³¹.

Por fim, o último projeto é o “Governo Responde”. O processo consiste na elaboração de perguntas pela população, que serão votadas e respondidas pelo Governo. As mais votadas são convidadas a receber a resposta diretamente do Governador em audiência digital sobre o tema. Segundo o site foram 9 edições, com mais de 500 perguntas formuladas e 100 respondidas pelo Governador.

³¹ Para verificar quais temas foram debatidos acessar <http://gabinetedigital.rs.gov.br/govescuta/>

Dos dados e conceitos disponibilizados conclui-se que o Gabinete Digital, apesar de estar inserido no SISPARCI, não pode ser considerado um modelo de participação popular, pois não apresenta algumas características importantes, como a temporalidade de seus processos, generalização dos temas, entre outros.

O estudo aponta para a conclusão de que se trata de um bom projeto de visibilidade do Governo e do Chefe do Poder Executivo.

3.4.3. CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES-RS) instituído pela Lei nº 13.656, de 07 de janeiro de 2011, tem como principal tarefa “assessorar o Governador do Estado na formulação de políticas e diretrizes voltadas para o desenvolvimento econômico e social” (Art. 2º, I). Sua composição é de 90 conselheiros escolhidos pessoalmente pelo Governador, entre os que apresentam “ilibada conduta e reconhecida representatividade regional ou estadual” (Art. 3º, III).

O Governador é seu Presidente e sua estrutura tem status de Secretaria de Estado. Lançada como proposta na campanha eleitoral, tem como estratégia a ampliação da discussão com a sociedade, sendo “Estruturado como um espelho do CDES brasileiro”, em funcionamento desde o início do Governo do Presidente Lula, sendo o atual Governador o primeiro Secretário Executivo.

Para qualificar o CDES-RS, encontra-se no relatório das atividades do ano de 2011 a seguinte definição: “[...] é um espaço público institucional, **não estatal**, de assessoramento e consulta do governador, [...]. Assim, **democratiza a gestão**, media relações entre sociedade e Estado e produz o diálogo necessário para a concertação social” (p. 4, grifo nosso). Entre seus princípios está o debate entre todos os setores da sociedade, sem que os atores envolvidos abdicuem de suas ideias e convicções políticas.

Em sua Carta de Concertação, que definiu os chamados Eixos Estruturantes para o desenvolvimento do Estado, desenvolve vários temas relevantes como: Integração Nacional e Internacional; Democracia e Participação Cidadã; Recuperação das Funções Públicas do Estado; entre outras, em especial as que envolvem as áreas sociais do Estado.

Como o CDES-RS faz parte do SISPARCI, procurou-se os eixos relacionados com o escopo deste trabalho, ou seja, sua função como espaço de participação da sociedade.

Em diversas passagens do texto de balanço o CDES-RS é exaltado como um espaço “popular”, “transparente”, e “democrático”. Na leitura dos documentos do CDES-RS parece haver uma utilização ampla e forçada do termo democracia, um tanto equivocado.

A participação no CDES-RS é fechada, sendo que o(a)s conselheiro(a)s são escolhas pessoais do Governador, algumas vezes utilizando-se de parâmetros de representatividade setorial, social, mas em outras, de indicação pura e simples. Portanto, o privilégio de participar das discussões é uma “concessão” do Governador, não sendo, de forma alguma, uma escolha aberta da sociedade ou mesmo dos segmentos ali representados.

De forma alguma está sendo questionando a legitimidade do Governador ter conselheiros, pessoa de sua indicação, simpáticas ao seu projeto de governo, ou que sejam de sua confiança para lhe assessorar e apoiar na tomada de decisões estratégicas, isto até demonstra ser uma prática necessária, mesmo que signifique custos ao erário.

O Poder Executivo no Brasil é por demais sobrecarregado de funções ao seu chefe e cercar-se de pessoas para lhe auxiliar faz parte do processo de gestão. No entanto, o que cabe destacar é que isto está longe de ser um processo democrático e de participação da sociedade, pois fechada e de escolha exclusiva do gestor.

Utilizando o método testemunhal, acompanhou-se algumas atividades do CDES-RS. No I Encontro Ibero-Americano de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, realizado em dezembro de 2011, ocorreram debates muito qualificados sobre a conjuntura econômica e social do mundo. Também aconteceu a reunião ordinária do pleno do Conselho, sob a Presidência do senhor governador.

Na oportunidade alguns temas foram debatidos, com direito a voz somente aos conselheiros, reforçando seu caráter fechado. Uma das propostas foi apresentada pelo conselheiro Dunga, ex-jogador de futebol e ex-treinador da Seleção Brasileira de Futebol. A proposta consistia no apoio ao projeto social que o mesmo desenvolve na Restinga, digno de reconhecimento, e que foi aprovado por unanimidade.

Isto é modelo para um processo de participação democrática? De forma alguma, se fechado, sem acesso a população torna-se um processo estéril e sem legitimidade.

Em março de 2012, foi possível acompanhar o debate, realizado no Palácio Piratini, sobre a Dívida Pública. A participação somente foi autorizada na condição de mero ouvinte.

Durante o debate foram apresentados dados pelo Secretário da Fazenda, pelos ex-governadores Olívio Dutra e Germano Rigotto. Do Conselho foram permitidas apenas quatro manifestações. A limitada discussão não impediu que fosse aprovada “por unanimidade” o envio de carta ao Governo Federal pedindo abertura de espaço de negociação com os Estados.

A discussão sobre a Previdência, demonstrou-se inconsistente. Segundo o relatório³² da Câmara Temática da Previdência, foram suficiente apenas quatorze dias para os conselheiros analisarem a proposta do Governo, resumindo-se a três reuniões com a participação de secretários de Estado. Mesmo requerendo mais tempo para discussão, colocando-se contrário ao pedido de urgência para a análise pela Assembleia Legislativa, as recomendações não foram consideradas pelo Governador.

O CDES-RS é uma experiência recente, sendo isto expressado por alguns conselheiro(a)s nas suas avaliações, mostrando, inclusive uma certa confusão a respeito de quais tarefas lhe caberiam. Entre as discussões apresentadas ao CDES-RS estava a proposta do Governo sobre os novos valores do Salário Mínimo Regional. O CDES-RS acabou se tornando um espaço de negociação entre o setor empresarial e os trabalhadores, não deixando espaço para a ação institucional das secretarias envolvidas com o tema.

Ressaltou-se a importância do Governador ter pessoas para se aconselhar, no entanto, o CDES-RS tem se comportado muito mais como um espaço para “referendar” as propostas do Governo do que efetivamente um fórum de “resolução de conflitos”.

Já o Editorial da Revista de Balanço de 2011, destaca, que o Governo Tarso Genro teria promovido a retomada do “Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul”. Da análise da Consulta Popular em vigor, não encontram-se elementos para esta afirmação. Esta discussão será retomada quando for abordado o ciclo orçamentário do Estado.

Por fim, da análise do funcionamento do CDES-RS é possível constatar que, como em outros fóruns, mantém-se a disputa por ampliação de espaços orçamentários, conforme o interesse de determinado campo de atuação. Isto pode ser depreendido na leitura dos relatórios das Câmaras Temáticas da Economia do Campo e da Cultura, os quais reivindicam o aumento do percentual de participação no orçamento estadual destes setores. Com a destinação de recursos, acolhendo as sugestões, o governo recebeu elogios pela decisão, mesmo em contradição com a Carta de Concertação, em que a educação seria priorizada.

³² Disponível em <<http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/2011/05/20/relatorio-da-camara-tematica-da-previdencia-20-05-2011>>. Acesso em 04 jun 2012.

Mais uma vez configura-se a situação em que todos são favoráveis as temáticas gerais, como saúde, educação e segurança, sem contudo, abrir mão de demandas específicas³³.

Analisada a forma de atuação do CDES-RS, é possível aceitar a hipótese deste trabalho, qual seja, a de que os atores sociais, mesmo em um fórum mais “sofisticados” e que, em tese, deveria pensar no desenvolvimento mais amplo e geral do Estado, também empregam energias para a disputa de recursos orçamentários, com vistas ao atendimento de demandas de suas áreas de atuação ou representação, sem demonstrarem qualquer constrangimento em relação a esta postura.

3.4.4. Ciclo Orçamentário Estadual inserido no Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã do Governo do Estado durante a Gestão de Tarso Genro.

Embora não esteja explicitamente relacionado como parte do SISPARCI, a construção do Orçamento Anual está amparada no que a SEPLAG denominou de Processo de Participação Popular e Cidadã – Orçamento Estadual. Este processo é estruturado em um Regimento Interno e coordenado pela SEPLAG e pelos Coredes, com seu desenvolvimento de março a setembro, dividido em cinco etapas.

Na primeira etapa, durante o mês de março, prevê a realização de 28 Audiências Públicas Regionais, uma em cada região de Corede, para desencadear formalmente o processo, com a apresentação, pelo Poder Executivo da realidade financeira e orçamentária do Estado e outras informações sobre as diretrizes³⁴. Aos Coredes caberia apresentar a sua visão de desenvolvimento de cada região com base nos seus Planos Estratégicos³⁵.

Nesta etapa são escolhidos, através do voto direto³⁶, até 10 áreas temáticas do Cadernos de Diretrizes, para orientar a indicação de até dez demandas, com valor alocado, de caráter regional/municipal pelas Assembleias Municipais. Também forma-se a Coordenação Regional da Participação Popular e Cidadã, cuja finalidade será de coordenar todas as etapas regionais, e organizar os critérios para distribuição de recursos regionais (art. 5 e § do RI).

³³ No funcionamento do CDES-RS percebe-se a atuação dos “grupos de interesse” qualificados pela *public choice*, pois, indicados e escolhidos pelo Governador, não se perde o vínculo com as origens e buscam direcionar recursos para demandas específicas, mesmo num fórum que deveria “pensar” o Estado.

³⁴ Neste momento, aparece o único processo de informação à população. Não foi possível qualificar como formação, mas sim de informação, tendo em vista, tratar-se de material previamente elaborado pelo Governo. A dinâmica da reunião, limitada sua duração a 2h30m, restringe a possibilidade de capacitação ao cidadão.

³⁵ Nas etapas que foi possível acompanhar, não constava nenhum documento sobre o olhar do Corede Serra sobre o desenvolvimento Regional. Sem acesso a ata da Audiência Pública Regional, não é possível afirmar se foi apresentado o diagnóstico.

³⁶ É o único momento que cada cidadão presente tem o mesmo direito de voto, sem representação prévia.

Este seria um dos momentos mais importantes do processo, pois as demandas definidas serão as bases para o restante do processo, vedada a inclusão futura de novos temas. Como é possível verificar no Caderno de diretrizes apresentado pelo Governo do Estado, as áreas temáticas já estão pré-definidas pelo Governo. O que poderia significar ampliação do conhecimento da população, na verdade limita a ação participativa.

A segunda etapa, com previsão para acontecer durante o mês de abril, a partir das Assembleias Municipais presenciais, convocadas pelos COMUDES e Coordenação Regional, aberta a todos os cidadãos. Cabe a Assembleia Municipal a elaboração de até dez demandas, dentro das áreas temáticas priorizadas na região. Escolhe-se delegados, na proporção de 1 para cada 30 presentes, com quórum mínimo, para validação, de 30 pessoas (art. 6 e § do RI).

Na terceira etapa, prevista para o mês de maio, acontecem a realização de 28 Fóruns Regionais, um por região de cada Corede. Constitui os Fóruns Regionais, a Coordenação Regional, assembleia do Corede³⁷, Conselheiros Regionais do PPA e pelos delegados eleitos nas assembleias municipais, sendo cada pessoa um voto.

Limitado pela definição das áreas temáticas previamente estabelecidas, este fórum determinará as demandas que farão parte do campo 1 da cédula de votação. Também serão definidas as 05 prioridades regionais que constarão na cédula de votação, sem valor alocado. As demandas deverão ser submetidas à análise de viabilidade por uma comissão técnica da SEPLAG. Ao final, são eleitos dois conselheiros, por região, para comporem o Fórum Estadual da Participação Popular e Cidadã (art. 7º e § do RI).

Na quarta etapa ocorre a Votação de Prioridades, para a inclusão de demandas regionais no orçamento seguinte. Este modelo segue rigorosamente o padrão da Consulta Popular implantada pelo Governo Brito e retomada pelo de Germano Rigotto, com a possibilidade de votação pela internet.

Na quinta etapa, prevista para os meses de julho e agosto, acontecem os debates para a composição da Matriz orçamentária do Governo, no Fórum Estadual da Participação Popular e Cidadã, constituída pelos Representantes eleitos nas regiões, pela Coordenação Estadual, pelo Fórum dos Coredes, pelo conselho do PPA e pelo Governo. Ao final dos trabalhos ocorre a entrega à Assembleia Legislativa, do Orçamento Estadual para o próximo exercício.

³⁷ Neste momento nota-se a grande diferença em relação ao OP-RS, pois os membros dos Coredes são delegados natos, sem necessitar aprovação da Assembleia Municipal. Isto causa desequilíbrio, pois a composição dos Coredes é geralmente ocupada por agentes governamentais, com participação de Prefeitos, Vereadores, e dirigentes Municipais, que também ocupam o espaço popular para fazerem suas reivindicações.

Em seu Caderno de Diretrizes, Orientações e Regimento Interno, o Governo do Estado faz a sua apresentação como sendo um “manual facilitador para qualificar o debate entre Governo e Sociedade”, com autos elogios e regozijo pelo recebimento de prémio da ONU, pela consolidação do SISPARCI como “importante instrumento de democracia participativa”.

Na introdução da SEPLAG, reforça a “intenção de formar uma sociedade mais participativa sobre a coisa pública. Entende-se que o **exercício pleno da cidadania passa também pela participação ativa na política que envolve a alocação dos recursos tributários**” (p. 7, grifo nosso). Após, apresenta as Diretrizes Gerais, composta por 8 pressupostos. As áreas temáticas são divididas em 16 áreas de discussão, apresentadas de forma detalhada, abrangendo “Órgãos, Programas do PPA e suas respectivas Ações, **passíveis de ser objeto de demandas da população**” (p. 14, grifo nosso).

Da análise do Ciclo Orçamentário Anual é importante destacar dois aspectos.

O primeiro diz respeito a limitação da participação popular, haja vista que a dinâmica empreendida apresenta apenas dois momentos de participação direta, nas primeiras duas etapas. Ainda assim, com reduzida condição de manifestação, pois na etapa inicial, a apresentação se traduz em elementos técnicos previamente definidos pelo Governo. Na segunda etapa acontece o melhor momento de participação direta, mas limitada pelas decisões da anterior, pois vinculadas às temáticas priorizadas.

A partir da terceira etapa o processo se transforma em um fórum institucionalizado, de limitada participação popular, já que é limitada apenas àqueles cidadãos que conseguiram romper as barreiras para a eleição como delegado e posteriormente, como conselheiro representante da região.

A quarta etapa, considerada o grande ato democrático de decisão, obviamente é contaminada pelo processo, apresentando-se, como já demonstrado anteriormente, um “prato-feito” para a definição da população.

Este modelo limita a participação da sociedade a mera eleição de prioridades. Ao contrário de incentivar a participação, a reduz, desestimulando o acompanhamento cotidiano da coisa pública, limitado ao voto periódico. Nesta configuração a renovação de lideranças é muito baixa, sendo um dos fatores negativos, já apontado quando da análise dos Coredes.

Ao mobilizar a população de todo o Estado para a discussão do Orçamento Público, tema que sempre chama a atenção, pois trata-se da principal arena de disputa política na sociedade, o Governo, reduzindo seu escopo, perde grande oportunidade de efetivamente ampliar a democracia participativa, principalmente pela formação política da sociedade.

O segundo aspecto é a limitação da participação a uma parcela quase insignificante dos recursos públicos. Para melhor visualização do montante envolvido no processo de consulta à população, através da CP, estão presentes, na Tabela 5 e na Figura 2, os valores colocados em votação, com o total da despesa orçamentária e com o valor gasto com investimentos, do ano seguinte, em que seria executado.

Tabela 5 - Comparativo entre o Valor total do Orçamento Estadual, Investimentos e CP

Ano	Total da despesa orçamentária ⁽¹⁾	Investimentos ⁽²⁾	% do total do orçamento	Valores da CP ⁽³⁾	% do total do orçamento	% dos investimentos
2004	15.391.164	570.105	3,70%	310.117	2,01%	54,40%
2005	17.574.857	542.307	3,09%	325.000	1,85%	59,93%
2006	19.001.474	613.215	3,23%	202.000	1,06%	32,94%
2007	19.524.388	369.216	1,89%	310.000	1,59%	83,96%
2008	23.152.307	371.456	1,60%	40.000	0,17%	10,77%
2009	23.345.701	442.254	1,89%	50.000	0,21%	11,31%
2010	28.280.088	1.576.953	5,58%	115.000	0,41%	7,29%
2011	29.640.688	659.851	2,23%	110.000	0,37%	16,67%
2012	33.232.383	691.607	2,08%	165.000	0,50%	23,86%
2013	37.905.363	958.423	2,53%	165.000	0,44%	17,22%
2014 ⁽⁴⁾	42.652.305	2.240.301	5,25%	165.320	0,39%	7,38%

Fonte: TCE-RS e Seplag/RS

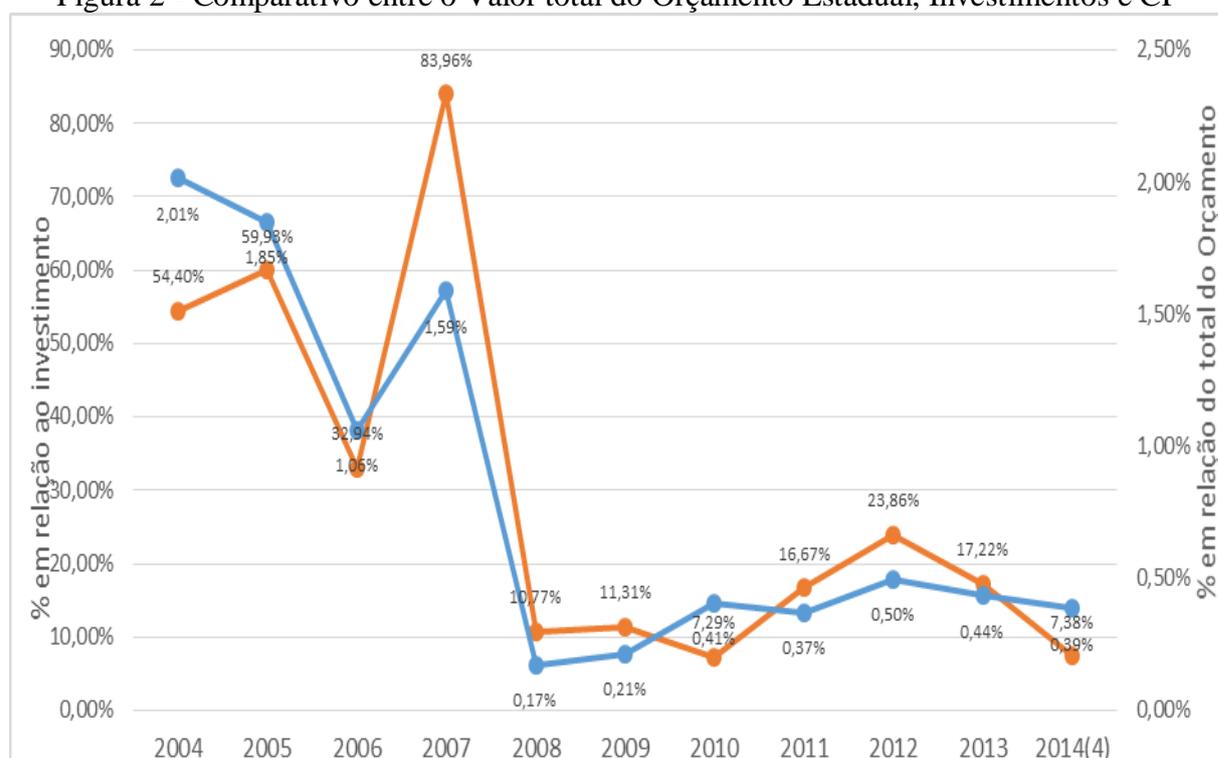
Notas: 1. O total da despesa é relativo ao executado, sem as despesas intraorçamentárias, para evitar a dupla contagem, segundo o relatório do TCE-RS

2. A partir de 2008, o TCE-RS passou a detalhar o que foi empenhado, liquidado e pago. Vamos utilizar o critério de liquidação, pois define que o investimento efetivamente foi realizado. Além disso excluímos as inversões financeiras.

3. Os valores da CP, referem-se ao que foi disponibilizado para a votação no ano anterior

4. Previsão

Figura 2 - Comparativo entre o Valor total do Orçamento Estadual, Investimentos e CP



Fonte: Elaboração própria

A análise, tendo por base somente o período do Governo Tarso Genro, objeto dessa seção, permite verificar que, após o crescimento dos valores no segundo ano, em 2012, ficou congelado desde então, provocando uma redução no percentual de recursos disponibilizados para a votação, tanto em relação ao montante do orçamento, quanto aos Investimentos.

Destaca-se que os dados apresentados estão em números brutos, aqueles colocados à disposição no processo de votação, visto que não considera que os valores efetivamente empenhados, liquidados e pagos, devem ser menores, em que pese a costumeira demora em executar os projetos aprovados.

O esforço das comunidades no seu envolvimento durante todo o ciclo orçamentário anual mereceria uma atenção maior, com a ampliação dos valores possíveis de deliberação. Destaque-se que a proposta original, ainda no Governo Britto era que 50% dos investimentos fossem deliberados através da CP, reduzida pela Assembleia Legislativa para 35%.

Neste caso, a crise financeira do Estado não é argumento para o nível extremamente baixo do percentual de recursos à disposição para deliberação, porque compara-se o valor que efetivamente é reservado no orçamento para a realização de investimentos.

Percebe-se que, ao contrário do anunciado no início de sua gestão, a utopia está cada vez mais distante.

4 OS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DOS MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Neste capítulo, baseado na apresentação e análise efetuada no anterior, pretende-se propor a qualificação de elementos fundamentais para os modelos de democracia participativa. Esta proposta, além de servir para os modelos já vistos, também poderá ser aplicada a outros espaços participativos de construção de políticas públicas, como, por exemplo, os conselhos de direitos e setoriais.

Poucos autores tem se dedicado a tarefa de expor os elementos que seriam necessários para a qualificação dos modelos de democracia participativa.

O autor que apresenta de forma mais elaborada foi Allebrandt (2009), o qual expõe algumas propostas de análise dos modelos, a partir dos estudos da Red Fal, com os pressupostos da Declaración de Malagá, cujo conteúdo aplicava-se aos processos de orçamento participativo; da proposta do grupo de pesquisa do IGOP, ligada a Universidade Autônoma de Barcelona, com a preocupação centrada na participação política direta; e a análise do EBAPE/FGV, que desenvolveu estudos sobre a cidadania deliberativa, partindo dos pressupostos Habermasiano.

Tendo em vista o escopo estabelecido para esta pesquisa, os pressupostos e condicionantes da Declaracion de Málaga merecem maior atenção, pois têm como base as experiências do Orçamento Participativo, aplicados nas mais variadas esferas de Governo. Os demais estudos tem um corte mais conceitual e teórico, de grande importância, no entanto, reservam-se para outro momento.

Os dez princípios são: auto-regulamentação; vinculação, eleição de delegados com mandato imperativo das assembleias; contar com espaços deliberativos prévios ao processo deliberativo; democracia direta (um homem, uma mulher, um voto); com sistema de monitoramento e controle social; prestação de contas, destinado a inclusão social e superação das desigualdades; formação para a apropriação dos processos por parte da cidadania e, por fim, colocar a estrutura de governo e aparelho administrativo a serviço do processo.

Com base nestes estudos e na análise dos modelos de participação do Rio Grande do Sul, é possível apresentar os elementos fundamentais para a consolidação da democracia participativa.

Sem nenhuma pretensão de ser conclusivo, conceituam-se seis elementos que demonstram os traços característicos, fundamentais para modelos de Democracia Participativa, evoluído desde aquele em que considera-se a sua forma mais ampla, àqueles de aplicação parcial, os de aplicação restrita, bem como aqueles em que sua aplicação é impedida. Após a exposição textual, o Quadro 1 apresenta uma síntese dos conceitos, com os respectivos exemplos.

4.1. ABERTURA DO PROCESSO À LIVRE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

O primeiro elemento apresentado é que, para que os modelos possam ostentar a marca de democracia participativa, ele deve ser aberto a livre participação da sociedade. Isto significa que a dinâmica do processo deve permitir a participação da sociedade em todas as etapas do processo, sem barreiras de qualquer espécie, em especial a inexistência de membros natos ou que sejam alçados de forma indicativa, quer seja por entidades da sociedade civil ou de governos. Este seria o conceito de abertura irrestrita³⁸.

Sabe-se que, nenhum dos modelos estudados, nem mesmo o OP de Porto Alegre conseguiu superar as pressões para que em determinadas etapas do processo, tanto o aparato político, quanto o burocrático, tivesse garantias de espaços, quer seja, pela pressão para a garantia de poder influenciar, quer através de barreiras técnicas para a execução das deliberações. Assim, é preciso desdobrar o conceito de abertura, entre ampla, parcial e restrita. Apenas como forma ilustrativa, inclui-se o conceito de abertura impedida.

4.1.1. Abertura Ampla

Trata-se da possibilidade de participação direta do cidadão em todas as etapas do processo, seja votando nas definições das demandas ou através da eleição de representantes, com delegados com mandato imperativo, através do qual, o eleito, recebe poderes apenas para defender e votar de acordo com o que foi deliberado previamente³⁹.

³⁸ Este conceito é mais amplo do que a Democracia Direta da Declaração de Málaga, pois aquele princípio previa a participação irrestrita somente nas assembleias decisórias.

³⁹ Este conceito de abertura ampla se aproxima do princípio da Declaração de Málaga, sobre a eleição de delegados com mandato imperativo da assembleia

A abertura ampla, no entanto, manteria a restrição a participação de cidadãos que não tivessem sido eleitos em assembleias, ou seja, sem delegações natas ou indicações governamentais. Este conceito já pôde ser encontrado no OP de Porto Alegre.

4.1.2. Abertura Parcial

O conceito da abertura parcial leva em consideração a possibilidade da eleição de representantes, mas sem a vinculação com a deliberação das assembleias. Também pressupõe a possibilidade de organizações da sociedade civil terem assento nas discussões, elegendo também representantes setoriais, bem como, parte do governo também poderia participar, na forma de apoio técnico.

De qualquer maneira, num ambiente de abertura parcial, deveria ser garantido a hegemonia da sociedade, com maioria absoluta de seus membros, sob pena do processo ser cooptado por governos ou setores da sociedade organizados.

Este é um elemento que pode ser verificado no OP-RS, que, apesar da participação dos Coredes e de membros do Governo do Estado no COP, mantinha a supremacia dos delegados eleitos nas assembleias municipais e regionais.

4.1.3. Abertura Restrita

Este é o conceito que mais se aplica a maioria dos modelos estudados. Define-se pela abertura à participação da sociedade somente em momentos específicos do processo, seja no início, em assembleias que o inauguram, seja em seu final, apenas para referendar aquilo que já havia sido definido previamente. Além disto, nesta condição, a sociedade sempre é minoria, com supremacia de representações de governo e de instituições formais.

Estes elementos estão postos no Ciclo Orçamentário em vigor no Governo Tarso, no qual a participação aberta não é garantida nem na primeira assembleia, uma vez que há uma apresentação prévia, por parte do governo, das diretrizes, das demandas restringindo a possibilidade de apresentação de outras. O único momento que a participação é totalmente aberta é na votação da CP, apenas para referendar as discussões anteriores, realizada em fóruns restritos a delegações institucionais ou governamentais.

Também está presente em toda a trajetória da CP, em qualquer que sejam os governos que a aplicaram, bem como, nas configurações dos Coredes, onde a sua composição prevê membros natos, representantes de entidades, restringido a eleição de membros da comunidade, de forma independente e sem vínculo institucional.

4.1.4. Abertura Impedida

Como anunciado na abertura da seção, a apresentação do conceito de abertura impedida é apenas para destacar que em vários processos, ditos e nomeados como democráticos, através de estratégias de marketing, na verdade são espaços em que a participação da sociedade não é permitida.

Exemplo clássico é o CDES-RS, visto que os membros são escolhas pessoais do Governador do Estado, ainda que com critérios de representatividade, bem como a participação do conselheiro não possui nenhuma vinculação a entidade ou setor que representa. Além disto, e de forma contrária ao princípio do controle social sobre os atos de governo, as atividades do CDES-RS são fechadas, restritas apenas aos conselheiros.

4.2. FORMAÇÃO EM TODAS AS ETAPAS DO PROCESSO

Um processo de democracia participativa tem que partir do pressuposto de que a sociedade necessita apropriar-se dos conteúdos teóricos e técnicos para que tenha condições de participar dos debates sobre os assuntos que serão apresentados, com relativa igualdade. A formação para a cidadania é condição fundamental para que tenhamos uma sociedade consciente de seu papel social e que possa se posicionar frente ao Estado, como forma de garantia de direitos fundamentais.

Assim, o conceito de formação, em todas as etapas dos processos de democracia participativa, devem reservar espaços e tempo para que os atores sociais compreendam as dinâmicas, os conceitos, garantindo-lhes maior equidade para a tomada de decisões. Como não encontrou-se nenhum modelo que tenha a formação como pressuposto em todas as etapas, utilizou-se a mesma divisão, conceituando as formas: ampla, parcial, restrita e impedida.

4.2.1. Formação ampla

Trata-se da formação em momentos mais importantes, visando o equilíbrio de conhecimento dos indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisões. Não necessariamente deve ser executado em todos os momentos e etapas do processo, mas deve garantir haja um mínimo de conhecimento do processo, para a garantia da democracia⁴⁰.

Cabe salientar que isto aconteceu no OP de Porto Alegre e na experiência do Estado do Pará, conforme os estudos de Andrade (2009) e Fontes e Mesquita (2009), com a Formação dos Conselheiros Regionais no PTP. Característico dos processos do OP, também apresentado por Pujol (2014).

4.2.2. Formação Parcial

O conceito de formação parcial leva em consideração que o cidadão tenha acesso a algum processo de formação, seja através de curso específico, palestras ou debates sobre a democracia participativa. Mesmo que não seja uma formação ampla, garante as mínimas condições para que se possa realizar os debates mais gerais, no entanto, encontra dificuldades para o aprofundamento dos conhecimentos necessários para uma intervenção mais equilibrada, bem como um certo nivelamento entre os participantes.

Nesta situação, de formação limitada, a baixa capacidade de intervenção pode levar a cooptação por grupos melhores articulados e que poderão impor suas demandas, baseados em dados técnicos ou teóricos, de acesso restrito ou limitado a círculos de conhecimentos. É a situação encontrada nos Coredes e na maioria das etapas do Ciclo Orçamentário do Governo Tarso. No estudo de Panet, et al (2012) sobre o Orçamento Democrático de João Pessoa – PB, também encontra-se elementos de uma formação parcial.

4.2.3. Formação Restrita

Conceitua-se como a formação superficial, sem conteúdo programático específico, efetuada apenas através de cartilhas, livretos e publicações limitadas sobre o tema e distribuído de forma generalizada em reuniões e/ou assembleias.

⁴⁰ Este conceito se equipara ao princípio da Declaración de Málaga “Generando formación para la apropiación del processo por parte de la ciudadanía”

Nesta condição estarão em vantagem aqueles cidadãos já capacitados e que dominam o tema da democracia participativa, conhecedores das dinâmicas e costumes do processo. Desta forma, o surgimento de novas lideranças é muito restrito, fechando-se um círculo vicioso de manutenção dos atores sociais que tem maior capacidade de influência. Nesta situação a formação se dará pela vivência e acompanhamento das discussões, com um tempo muito maior de absorção dos conteúdos.

Este elemento também é encontrado em etapas do Ciclo Orçamentário, como nas Assembleias Municipais, como a de Caxias do Sul, em que foi acompanhada como parte do processo de construção desta pesquisa. Naquele evento, apenas no momento da inscrição foi fornecida a lista de demandas previamente decididas na etapa anterior, além dos materiais publicitários do Governo.

4.2.4. Formação Impedida

Este elemento conceitua-se pela falta absoluta de formação, inexistência de material informativo ou até mesmo de campanhas de marketing que apenas chamam a participação sem qualquer conteúdo, apelando somente para o chavão da “cidadania” ou da “consciência cidadã”, etc.

Encontra-se na etapa de votação da CP, em que o cidadão é incentivado a participar, através de campanhas publicitárias, com o uso de marketing, maquiando qualquer conceito mais amplo sobre a participação democrática.

4.3. AMPLITUDE ORÇAMENTÁRIA DA DECISÃO

O conceito de amplitude aqui empreendido diz respeito ao alcance das decisões tomadas nas etapas ou fóruns deliberativos nos processos denominados participativos. Como o foco são as finanças estatais, este conceito estará vinculado ao percentual do gasto público que estará disponível para a deliberação da sociedade.

Neste caso, quanto maior o percentual do orçamento disponibilizado para a deliberação da sociedade, maior será o seu poder de decisão. Seguindo a metodologia, novamente apresentar-se-á as diferenciações do conceito, caracterizando as diferenças dos modelos, em amplo, parcial, restrito ou impedido.

Da mesma forma, o conceito de amplitude também se aplica à vinculação das deliberações, medindo o compromisso dos Governos em cumpri-las, ou se apenas terão o caráter de sugestões.

4.3.1. Alcance amplo

Neste caso, conceitua-se aquele modelo de participação democrática que coloca à disposição da sociedade todo o orçamento para deliberação, inclusive no que diz respeito as despesas correntes e ao financiamento das atividades públicas, ou seja, a parte da receita.

Esta é uma situação em que a capacidade de compreensão do cidadão sobre o total do orçamento, lhe permitirá melhores condições de decisão quanto a alocação de recursos. Este conceito estava presente nos princípios do OP-RS e pode ser verificado na prática, quando da discussão sobre a alteração da matriz tributária, que discutiu a reforma nas alíquotas dos impostos estaduais, com vistas a aumentar a capacidade de arrecadação. Da mesma forma, na discussão sobre a criação da UERGS, também foi possível debater os gastos com a manutenção da estrutura e contratação de pessoal.

Além disto, no alcance amplo, face o compromisso de discussão da totalidade do orçamento, a vinculação também deve ser total, como critério coerente de quem se compromete com a deliberação democrática.

4.3.2. Alcance parcial

Neste caso, conceitua-se como amplitude de alcance parcial, quando, pelo menos a maioria dos recursos para investimentos são disponibilizados à deliberação pelo modelo de democracia participativa. Da mesma forma, nesta situação se flexibiliza o conceito de vinculação, pois garante certa margem de decisão ao governante, que a utiliza para atender demandas estratégicas do Governo, nos bons exemplos, ou mesmo para suas negociações espúrias, nos exemplos negativos⁴¹.

⁴¹ Como exemplo de flexibilização necessária estão as demandas historicamente rejeitadas pela maioria da população, como a construção de presídios. A preferência da sociedade historicamente tem sido por investimentos em infraestrutura, como estradas. Como exemplo de flexibilização espúria, estão os incentivos fiscais, na grande maioria decididos em gabinetes, a portas fechadas, sob pressão de grupos com poder econômico, em interesses privados sem compromisso com o restante da sociedade.

Encontramos este elemento na primeira versão da CP, ainda na sua concepção quando do envio do projeto de lei pelo Governo Britto, que destinava 50% dos recursos para investimentos à deliberação através do voto na CP. Também em alguns períodos da CP no Governo Rigotto ultrapassou os 50% dos recursos para investimento, não conseguindo se manter, face a incapacidade de honrar os compromissos assumidos na votação.

4.3.3. Alcance restrito

O alcance restrito caracteriza-se pela redução do poder de deliberação para recursos de pouca monta, abaixo dos 50% do previsto para investimentos. Neste caso, acontece uma disputa proporcionalmente maior do que nos conceitos anteriores, haja vista que a diminuição dos recursos, terá como consequência o atendimento de menos demandas.

Este é o cenário encontrado nos modelos da CP, com as exceções do item anterior, em parte do Governo Rigotto, em todo o Governo Yeda, e no Ciclo Orçamentário do Governo Tarso Genro, sendo os anos de 2010 e 2014, os menores percentuais da série histórica.

Este conceito pode ser aplicado aos Conselhos Setoriais ou de Direitos, quando lhes é possível a discussão sobre o orçamento de sua área. Esta questão é importante, pois a ampliação garantida na constituição de 1988, com a criação de diversos conselhos de direitos, não foi acompanhada, na vida real, da ampliação do poder de decisão sobre os orçamentos de setoriais. Este avanço seria fundamental para melhorar a qualidade do gasto público.

Nesta situação, a vinculação das deliberações nos fóruns democráticos são de difícil vinculação, sendo que na maioria das situações o governante somente se compromete com uma parte delas, desconsiderando o processo. Este é um exemplo do Ciclo Orçamentário do Governo Tarso Genro, que, além de deliberar apenas sobre 0,38% do orçamento estadual, ainda assim somente se compromete a incluir no orçamento a demanda mais votada, desconsiderando todas as demais.

4.3.3. Alcance impedido

Pode-se revelar pela falta de vontade política, atualmente sendo a regra geral, com a exceção sendo os casos em que os Governos se dispõem a dividir uma parcela de poder, em especial relacionado ao orçamento. É óbvio que não existindo nem mesmo a vontade política de abrir à discussão sobre o orçamento, tampouco existiria alguma vinculação a deliberação.

Também pode revelar-se pela falência do modelo de participação democrática, restringindo-se apenas a discussões teóricas, sem viabilizar na prática os projetos de interesse da sociedade. Esta foi a experiência da CP durante os Governos Rigotto e Yeda, pois, a incapacidade financeira para cumprimentos das demandas, não permitiu sua implementação. Nestes últimos casos, o processo torna-se estéril, pois sua efetivação nunca será plena.

Outro modelo que produz discussões com impacto orçamentário é o CDES-RS, no entanto, mais adiante veremos que este modelo não estará em nossa caracterização de democracia participativa.

4.4. AUTONOMIA PARA REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Este é um dos temas mais polêmicos quando se fala em Democracia Participativa, principalmente levantada pelos que são contrários ao envolvimento da sociedade na discussões políticas. O debate que se trava é entre a institucionalização ou não dos modelos.

A análise histórica mostra que aqueles modelos em que a regulamentação é efetuada de forma autônoma o sucesso na implementação do modelo é maior. O melhor exemplo é o OP de Porto Alegre. Em contrário, aqueles processos que a institucionalização foi plena, sua eficácia foi limitada. Como exemplo a CP ressuscitada no Governo de Germano Rigotto.

Seguindo na nossa divisão dos conceitos, trabalharemos com os conceitos de autonomia ampla, parcial, restrita ou impeditiva.

4.4.1. Autonomia ampla

Nesta situação conceitua-se a autonomia ampla como a capacidade plena de auto-regulamentação dos processos e etapas das discussões. É condição para a autonomia ampla a formação contínua no processo, pois a construção das dinâmicas necessárias para a eficácia do modelo pressupõe o constante aperfeiçoamento com ajustes permanentes.

Esta foi uma configuração que deu muito certo na implantação do OP de Porto Alegre e que não se conseguiu reproduzir de forma integral no OP-RS, pois a disputa política aconteceu em um cenário de extrema polarização política e de fragilidade dos setores mais favoráveis a tese da auto-regulamentação.

4.4.2. Autonomia parcial

Conceitua-se a autonomia parcial como a capacidade de auto-regulamentação dependente de alguma forma legal ou de acompanhamento estatal, limitando os ajustes e aperfeiçoamentos do modelo ao atendimento dos pressupostos legais ou de acordos políticos com setores organizados da sociedade.

Nesta situação teve-se o OP-RS, que dependia de negociações com o Fórum dos Coredes, como visto, sob chantagem do Fórum Democrático da Assembleia Legislativa. Curiosamente os defensores da institucionalização do OP, os partidos de oposição na Assembleia, cuja defesa se pautava no medo da utilização eleitoral pelo PT, não tiveram pudores para a sua extinção no período seguinte.

4.4.3. Autonomia restrita

Conceitua-se como a possibilidade de regulamentação sob a tutela do poder estatal, em condições muito superiores nos processos de negociação. Da mesma forma a restrição se traduz na diminuição, de forma arbitrária, do montante de recursos a ser disponibilizado para o debate com a sociedade.

Este processo aconteceu após as limitações do Governo Rigotto, em cumprir as demandas aprovadas, e também durante o Governo Yeda, com a redução significativa dos recursos disponíveis. Atualmente, apesar da assinatura de termo de cooperação entre o Governo do Estado e o Fórum dos Coredes para a operacionalização do Ciclo Orçamentário, a simples leitura do documento demonstra-se que o papel dos Coredes é apenas auxiliar, sendo que as principais definições quanto ao processo e percentual de recursos, são de responsabilidade exclusiva do governo.

4.4.4. Autonomia impedida

Nesta situação, conceitua-se como inexistência de capacidade de regulamentação do processo, mesmo naquelas estruturas que tenham alguma forma de consulta à sociedade. Nas estruturas que dão as costas a deliberação da sociedade, este processo sequer poderá existir.

4.5. CONTROLE SOCIAL DO PROCESSO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O conceito de controle social será utilizado na sua concepção mais ampla, envolvendo a transparência, durante todo o processo deliberativo, e a prestação de contas sobre o andamento do atendimento das demandas. Ao alinhar-se os conceitos de transparência e prestação de contas, entende-se como fundamental o controle social para que o modelo tenha verdadeiramente o caráter democrático.

4.5.1. Controle Social pela Transparência

O conceito de transparência trabalhado refere-se ao amplo e irrestrito acesso a todas as informações sobre os recursos públicos, as políticas, em todas as etapas de discussão, mas fundamentalmente, de forma prévia, permitindo que a sociedade tenha um nível de informação adequado para a tomada de decisões.

Além disto, o processo de tomada de decisões também deve ser transparente, com a divulgação das votações, das atas de assembleias, pareceres e demais documentos que são de interesse público. A transparência permanente garante o monitoramento constante do processo, possibilitando a correção de rumos e/ou a garantia de que as decisões tomadas estejam sendo implementadas.

4.5.2. Controle Social pela Prestação de Contas

Ainda que possa parecer redundante, prestar contas também é um ato de transparência. O conceito de Prestação de Contas aqui utilizado é mais objetivo, uma vez que diz respeito a obrigação legal do gestor público de colocar os dados, em especial os orçamentários, a disposição da sociedade.

A prestação de contas, nos modelos contínuos, deveria dar atenção especial à etapa inicial, garantindo-lhe credibilidade e legitimidade para o prosseguimento das discussões. Deve ser completa, em todo o processo, permitindo o acompanhamento das demandas, desde sua fase de votação, da elaboração dos projetos, ampliando o conhecimento sobre as questões técnicas, durante a licitação, no qual pode-se verificar a lisura do processo e o comportamento das empresas que negociam com o Estado e finalmente na execução e entrega à população.

O acompanhamento de todas as etapas do processo, desde a decisão até a finalização e entrega à população, garantiria momentos contínuos de formação, não só política, mas sobretudo, sobre o funcionamento da máquina pública, formando novos gestores para o futuro.

4.6. CONTINUIDADE DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O elemento continuidade tem como pressuposto que a participação da sociedade nos processos de discussão dos orçamentos públicos tenha sido construída numa lógica de gestão, não sendo apenas uma proposta para responder a situações conjunturais e que tenha relativa temporalidade.

Neste sentido, para que este elemento seja considerado nos modelos de participação democrática, há de se considerar-se o tempo mínimo de uma gestão, ou o equivalente a um mandato completo. Assim, a aplicação de um modelo poderá ser avaliado num espaço de gestão, cumprindo, pelo menos, um ciclo eleitoral.

Desta forma, pretende-se fugir dos modelos apresentados apenas como resposta ou alternativa a outras políticas de participação democrática e que tenha somente o interesse de construir no imaginário da sociedade uma visão de que um governo é aberto a construção coletiva de suas políticas.

Como exemplo de modelos que tiveram continuidade estão o OP-RS, aplicado durante toda a gestão de Olívio Dutra, os Coredes que se mantêm nos processos de discussão dos orçamentos desde sua criação, com diferentes graus de intensidade, bem como o ciclo orçamentário do Governo Tarso Genro.

Caso ambíguo, relacionado a este elemento, é a Consulta Popular, que nasce de um suspiro democrático no Governo Brito, fruto de uma manobra claramente eleitoreira, mas que tem na sua retomada, no Governo Rigotto a continuidade como processo de votação das prioridades, garantida nos Governos seguintes de Yeda Crusius e Tarso Genro.

Quadro 2 – Síntese dos elementos fundamentais dos modelos de Democracia Participativa

Elemento	Sub elementos	Conceitos	Modelos que aplicam
Abertura Aberto a livre participação da sociedade, em todas as etapas.	Abertura Ampla	Sem delegações natas ou indicações governamentais. Os eleições devem respeitar as deliberações das Assembleias.	OP de Porto Alegre
	Abertura Parcial	Possibilidade da eleição de representantes sem a vinculação com as deliberações das assembleias. Admite a participação de setores organizados da sociedade civil e do governo, garantido a hegemonia da sociedade, com maioria absoluta de seus membros, sob pena de cooptado por governos ou setores da sociedade organizados	OP-RS
	Abertura Restrita	Abertura à participação da sociedade somente em momentos específicos do processo, seja apenas no início ou para referendar as decisões anteriormente tomadas	Ciclo Orçamentário do Governo Tarso, Consulta Popular, Coredes
	Abertura Impedida	Espaços em que a participação da sociedade não é permitida	CDES-RS
Formação A sociedade necessita apropriar-se dos conteúdos teóricos e técnicos para garantir igualdade no debate. Formação para o exercício da cidadania.	Formação Ampla	Formação permanente e em momentos chaves para o nivelamento de conhecimento dos indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisões	OP de Porto Alegre OP do Estado do Pará
	Formação Parcial	Acesso a alguma formação, seja através de curso específico, palestras ou debates sobre a democracia participativa	OP-RS OD João Pessoa-PB
	Formação Restrita	Formação superficial, sem conteúdo programático específico, apenas com cartilhas, livretos e publicações limitadas sobre o tema e distribuído de forma generalizada em reuniões e/ou assembleias. Formação apenas pela vivência	Ciclo Orçamentário do Governo Tarso, Consulta Popular, Coredes
	Formação Impedida	Somente campanhas midiáticas, com linguagem do marketing	CDES-RS
Amplitude Orçamentária Conceito vinculado ao percentual do gasto público que estará disponível para a deliberação da sociedade e o compromisso de aplicação do que for decidido	Alcance Amplo	Modelo que coloca à disposição da população a totalidade do orçamento público para discussão, envolvendo receitas e despesas e vinculando-se às suas deliberações	OP-RS
	Alcance Parcial	Modelo que coloca à disposição para deliberação da população a maioria do orçamento público destinado a investimentos. Vincula deliberações, mas flexibiliza à aplicação do governante	CP 1998 - Governo Britto e parte do Governo Rigotto
	Alcance Restrito	Coloca à disposição para deliberação da população apenas uma parte minoritária do orçamento público destinado a investimentos. A vinculação é quase nula.	Ciclo Orçamentário do Governo Tarso, CP no Governo Yeda
	Alcance Impedido	Não há discussão sobre o orçamento, por falta de vontade política ou falência do modelo. Por consequência, não existe nenhuma vinculação às deliberações.	CDES-RS
Autonomia para Regulamentação Capacidade de regulação permanente e periódica para melhoria e ajuste do modelo de participação democrática	Autonomia Ampla	Modelo que sua regulamentação é realizada exclusivamente pelos participantes, sem interferência estatal ou legal	OP-POA
	Autonomia Parcial	Conceitua-se como o modelo em que a regulamentação é negociada em boas condições entre a sociedade e governos, mas obedecendo a alguns preceitos legais e políticos	OP-RS
	Autonomia Restrita	Conceitua-se o modelo em que a autonomia é reduzida pela força do governo e limites legais e políticos.	Ciclo Orçamentário do Governo Tarso, CP no Governo Yeda
	Autonomia Impedida	Conceitua-se como a incapacidade de regulamentação, mesmo naquelas estruturas que consultam a sociedade.	CDES-RS
Controle Social Transparência e acompanhamento em todas as etapas do processo com prestação de contas	Transparência	Conceito mais amplo, que coloca à disposição da sociedade todos os elementos necessários para a tomada de decisões, além do monitoramento das ações para sua execução	
	Prestação de contas	Conceitua-se como o processo de legitimação do modelo, pois garante a efetividade das discussões e acompanhamento em todas as etapas de execução das políticas e/ou obras.	
Continuidade	Temporalidade	Elemento que pressupõe a aplicação do modelo em, pelo menos, um período de gestão, ou ciclo eleitoral	OP-RS, Coredes, CP nos Governos Rigotto, Yeda e Tarso

5. CLASSIFICAÇÃO DOS MODELOS⁴² DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Construída a matriz dos elementos fundamentais do modelos de Democracia Participativa, nos resta a construção de uma classificação dos mesmos. Apenas para fins didáticos, iniciar-se-á a classificação a partir da inexistência de Democracia Participativa.

Após, serão classificados dos modelos insignificantes ou superficiais, seguindo com os de pouca significância ou de limitado poder de intervenção, para os que possuem capacidade de intervenção ou que são significativos, finalizando com a classificação daqueles que seriam exemplos de pleno exercício da Democracia Participativa.

Em todas as classificações procurou-se identificar os elementos fundamentais encontrados, exemplificando-os. Ao final, para sistematizar as classificações, será apresentado o Quadro 2, com o resumo.

5.1 DA INEXISTÊNCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ao contrário do que se pode imaginar, a existência de modelos de democracia participativa, com o objetivo de ampliar a democracia representativa, não é regra, muito pelo contrário, é a exceção. É de se ressaltar os rompimentos constitucionais, externando a vocação autoritária. A divisão do poder, por menor que seja, é sempre um desafio.

Isto se reflete na pouca quantidade de cidades que ainda implantam o OP. Como apresentado na Tabela 1, apenas 353 municípios ainda declaram que se utilizam do OP para a consulta à população. Caso considere-se o fato que algumas cidades declarantes já extinguiram o OP, este número ficaria mais restrito.

Da mesma forma, nenhum Estado avançou em qualquer dinâmica que possibilite maior abertura à participação da sociedade na definição de prioridade dos gastos públicos. Mesmo o Rio Grande do Sul, cuja propaganda remete a um estado politizado, democrático, entre outros adjetivos, sofre um revés histórico, cujo resultado é a limitação da consulta à população, em apenas 0,38% do orçamento estadual.

⁴² Os modelos estudados, abrangem, de certa forma, todo o rol existente no Brasil. Outro modelo seriam os conselhos de direitos e políticas públicas. Estes são espaços setoriais e limitados ao tema definido por lei, como exemplo: Criança e Adolescente, Assistência Social, etc. Os relatos apontam dificuldades nestes fóruns, como a cooptação de Conselheiros pelas estruturas governamentais, falta de autonomia, de poder decisório e deliberativo e limitação de recursos para as áreas sociais. O cenário dos conselhos pode até ser pior em comparação com os modelos de Democracia Participativa que tratam de orçamentos públicos.

5.2 DOS MODELOS CLASSIFICADOS COMO *INSIGNIFICANTES* OU *SUPERFICIAIS*

Os modelos de Democracia Participativa classificados como Insignificantes ou Superficiais são aqueles que surgem como espécie de resposta diante da crítica à falta de participação da sociedade nas decisões políticas de determinado governo. A história nos mostra que, da boa vontade dos gestores, poucas vezes surgiram propostas de ampliação da participação da sociedade nos destinos da coisa pública.

As raras exceções chamam a atenção e são postas a prova cotidianamente. Assim foi com a experiência do OP em Porto Alegre, espalhada para as mais diversas cidades do País e que continua sendo modelo, apesar de seu abandono, até mesmo pelos seus primeiros defensores, no caso as administrações vinculadas ao PT.

Estes modelos possuem como elementos fundamentais situarem-se nos limites das áreas restritas ou impedidas do Quadro 1. No que diz respeito a Abertura, ela se limita a chamar a população para referendar as decisões prévias, geralmente avalizadas por especialistas nas áreas, o que restringe a participação, pois o povo não teria capacidade para decisão. Da mesma maneira, no que se refere a formação, ela é quase inexistente.

5.3 DOS MODELOS CLASSIFICADOS COMO *PARCIAIS* OU *INCOMPLETOS*

Nesta classificação incluiu-se os modelos que tenham como pressupostos os elementos situados nos limites das áreas entre restritos e parciais.

Neste rol estarão os modelos que permitem a eleição aberta de representantes em assembleias ampliadas, sem vinculá-los às decisões, possuem algum momento de formação que possibilite aos atores sociais a participação em melhores condições e nivelamento do conhecimento, permitem a discussão de uma boa parte dos investimentos ou de parcelas mais significativas do orçamento público, que conseguem de alguma forma interferir na sua organização e regulamentação.

Da mesma forma, os modelos assim qualificados devem possuir elementos de controle social, apresentando contas e garantindo a transparência de suas ações. Pressupõe-se que tenham continuidade, mesmo que apenas em um ciclo de gestão ou eleitoral.

Também ressalta-se que nesta classificação poderão constar aqueles que não atingem todos os elementos, mas que tenham, de forma consistente, a presença da maioria deles, garantindo, participação mais ampla da sociedade, ainda que de forma parcial ou incompleta.

Nesta classificação pode-se incluir o OP-RS que constitui-se de tal forma que estão presentes os seis elementos fundamentais, qualificados no Quadro 1, e especial nos conceitos da forma parcial. Da mesma forma, é possível enquadrar nesta classificação os modelos aplicados no Estado do Pará e na cidade de João Pessoa.

5.4 DOS MODELOS CLASSIFICADOS COMO *AMPLOS* OU *SIGNIFICATIVOS*

Nesta classificação estarão os modelos de participação democrática que incorporem a grande maioria dos elementos situados nos conceitos amplos, ou seja, que garantam a abertura à participação da sociedade sem necessidade de delegações natas ou indicações governamentais, possuindo momentos de formação em todos as etapas de discussão, que garantam a discussão sobre a totalidade dos recursos públicos, inclusive no que diz respeito às questões relativas a receita, que possuam autonomia para sua regulamentação, sem interferência estatal ou legal.

Da mesma forma, nestes modelos é imprescindível a existência dos elementos de controle social, com os pressupostos da prestação de contas total e a transparência de todas as etapas, além de serem contínuos, presentes em mais de uma gestão.

Para serem incluídos neste rol, os modelos devem obrigatoriamente alcançarem a maioria dos elementos considerados amplos, expressados no Quadro 1, além do Controle Social e Continuidade.

Nesta condição é possível enquadrar a experiência do OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte, as mais consistentes, amplas e duradouras que se tem na história da gestão pública no país. Além destes, também encontra-se a presença de forma consistente nos modelos aplicadas em outras capitais, como São Paulo e Recife, no entanto, nestes casos a continuidade foi mais limitada, no máximo a dois mandatos.

5.5 DOS MODELOS CLASSIFICADOS COMO *UTÓPICOS*

A inclusão desta classificação tem como objetivo lembrar dos pressupostos que Rousseau estabeleceu em seu modelo de Governo Democrático, ou seja, naqueles espaços onde não haja diferença entre povo e o soberano, que cada um possa, de forma livre e consciente, decidir sobre o que seria mais adequado para a comunidade.

Desta forma, como o estudo se baseia nos modelos de discussão do orçamento estatal, já que julgou-se a principal arena de disputa na sociedade. Assim, para que se possa enquadrá-lo como utópico, necessariamente haveria a obrigação de existência de todos os elementos expressos no Quadro 1, na sua forma mais ampla

Também haveria a necessidade de que a discussão envolvesse temas transversais e que tratem de estratégias e políticas de diferentes áreas públicas, como as interfaces que existem entre saneamento e saúde, com educação e cultura, esporte e lazer, com desenvolvimento e planejamento urbano, desenvolvimento e meio ambiente, etc.

Ainda que a utopia seja algo constantemente em busca, entende-se que na experiência do OP de Porto Alegre, foi possível chegar muito próximo desta classificação, em especial no aprofundamento das discussões sobre o conjunto de políticas para a cidade, como o Congresso da Cidade, as plenárias temáticas setoriais, entre outras ações.

Faltou muito pouco para o OP de Porto Alegre se apresentar como um modelo utópico. Entre suas limitações estão pouca capacidade de ampliação da participação, atingindo um percentual mais elevado da população como, por exemplo, através da realização de plebiscitos ou referendos sobre temas de maior relevância em que a totalidade da comunidade pudesse ser ouvida.

Desta forma a utopia definida pelo cineasta Argentino Fernando Birri, cujas palavras foram difundidas pelo grande escritor Uruguaio Eduardo Galeano, expressa, de maneira brilhante o processo que esteve muito perto de ser atingido pelo Orçamento Participativo em Porto Alegre:

Para que serve a utopia?

A utopia está no horizonte e sei bem que nunca a alcançarei.

Que se eu ando dez passos, ela se distanciará dez passos.

Quanto mais a procuro, menos a encontrarei, porque ela vai se distanciando quanto mais me aproximo.

Então, qual é sua utilidade?

Pois a utopia serve para isto.

PARA CAMINHAR.

Quadro 3 – Síntese da classificação dos modelos de participação democrática

Classificação dos Modelos	Elementos que compõe	Conceitos	Possíveis enquadramentos
A REGRA GERAL A inexistência de modelos de democracia participativa	Abertura impedida	Sem a participação aberta da sociedade	CDES-RS e Gabinete dos Prefeitos
	Formação impedida	Somente campanhas de marketing e de uso político.	CDES-RS e CP do Governo Britto
	Alcance Impedido	Inexistência de discussões sobre orçamento público.	CDES-RS e Gabinete Digital
	Autonomia impedida	Regras definidas pelo Governo.	CDES-RS e Gabinete Digital
	Falta de controle Social	Prestação de contas e transparência apenas para tentativa de legitimação.	CDES-RS e Gabinete Digital
	Descontinuidade	Executada de forma isolada ou descontinuada.	CP do Governo Britto e Gabinete Digital
INSIGNIFICANTES ou RESTRITOS	Abertura restrita	Participação apenas em momentos específicos do processo.	CP e Gabinete Digital
	Formação restrita	Formação superficial, sem conteúdo programático ou pela vivência.	CP, Gabinete Digital e Ciclo Orçamentário.
	Alcance Restrito	Discussão de pequena parcela dos recursos de investimentos.	CP e Ciclo Orçamentário
	Autonomia Restrita	Limitada pelo governo e pela legislação.	CP e Ciclo Orçamentário
	Controle Social	Prestação de contas limitada e transparência nos limites legais.	CP e Ciclo Orçamentário
	Continuidade	Localizados em momentos parciais de gestão ou ciclo eleitoral.	Gabinete Digital
PARCIAIS ou INCOMPLETOS	Abertura parcial	Eleição de representantes sem vínculo com as decisões de assembleias	OP-RS e Ciclo Orçamentário
	Formação parcial	Acesso à formação, cursos, palestras, material informativo, etc.	OP Pará e OC João Pessoa.
	Alcance parcial	Deliberação sobre a maioria do Orçamento público destinado a investimentos	Proposta original no projeto de lei da CP do Governo Britto
	Autonomia parcial	Regulamentação negociada entre entidades representativas e Governo.	OP-RS e Ciclo Orçamentário
	Controle social	Prestação de contas formal e transparência legal.	CP nos Governos Rigotto e Yeda e Ciclo Orçamentário
	Continuidade	Mantém-se durante pelo menos uma gestão ou ciclo eleitoral.	OP-RS, CP e Ciclo Orçamentário.
AMPLOS ou SIGNIFICATIVOS	Abertura ampla	Sem delegações natas ou indicações governamentais, participação somente dos presentes em assembleias.	OP-POA (Parcial)
	Formação ampla	Formação nos momentos mais importantes para nivelamento de conhecimento.	OP-POA, OP-RS e OP Pará.
	Alcance amplo	Discussão sobre grande parte do orçamento público, inclusive receitas.	OP-POA e OP-RS.
	Autonomia ampla	Auto-regulamentação, sem interferência governamental.	
	Controle social	Prestação de contas permanente de forma transparente.	OP-POA
	Continuidade	Ultrapassa mais de uma gestão ou ciclo eleitoral.	OP-POA
UTÓPICO	Composição de todos os elementos, permitindo a participação direta e irrestrita de um número significativo da população, não somente nas questões do orçamento, mas no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas.		

CONCLUSÕES

O presente estudo mostrou que os pressupostos da Teoria Contratualista, de Rousseau, são validados. De fato a aplicação de modelos de democracia participativa em estruturas governamentais de maior tamanho se apresentam extremamente difíceis e cercado de entraves que consolidam a lógica de que necessitam-se de mentes mais avançadas para a tomada de decisões.

Estes pressupostos estão presentes em todos os modelos estudados. Nos Coredes absorvidos pelas estruturas governamentais, que acabou limitando sua atuação a meros realizadores de eleições de prioridades no orçamento, em que a cada ano representa uma faixa menor de recursos públicos. Na Consulta Popular e no Sisparci verifica-se também o grande direcionamento das ações, deixando à população apenas a tarefa de decidir entre uma ou outra proposta.

O modelo que mais avançou para uma forma de governo democrático, nos termos de Rousseau, foi o Orçamento Participativo Estadual, mas com extremas limitações e que culminaram com sua extinção. No entanto, o seu sucesso em nível municipal reforça os pressupostos contratualistas, ou seja, de que quanto menor o Estado, maior seriam as possibilidades do modelo democrático prosperar.

Da mesma forma também os pressupostos da *Public Choice* foram plenamente confirmados pela análise dos modelos. A grande dificuldade de ampliação da participação da sociedade na definição da alocação de recursos públicos se deve a ação de intermediários que veem seu espaço invadido e ameaçado o seu poder de influência junto aos Governos.

Estas características são perfeitamente encontradas no processo histórico de resistência aos Coredes e sua cooptação pelos espaços institucionais e políticos regionais. Da mesma forma a reação à implantação do OP-RS mostrou o quanto a participação direta retira significativa parcela de poder da mão de poucos e o transfere para grande massa social.

Na análise do Sisparci, o modelo que atualmente está em curso no Estado do Rio Grande do Sul, encontra-se claramente as características expostas pela *Public Choice*, articulando estruturas extremamente conservadoras como o Gabinete dos Prefeitos, em que claramente visualizam-se as características do “*logrolling*”, com estruturas ditas modernas como o Gabinete Digital, mas que em nada avança na participação efetiva da sociedade.

As conclusões deste trabalho indicam que o atual momento é de recrudescimento da democracia participativa. Este ciclo se mostra em curva descendente, após anos de elevação significativa do envolvimento da população na discussão orçamentária, em especial na década de 1990, após a redemocratização do País.

Somente uma parte deste processo mostrou avanços permanentes, que é a transparência da gestão pública, ou o controle social na etapa pós execução dos orçamentos e das políticas públicas. Tornar o Estado mais aberto significa permitir a sociedade o poder de decisão sobre as políticas públicas antes de sua execução, tornando-se o cidadão sujeito e não apenas mero objeto da política.

No entanto, consolidou-se como grande conquista da sociedade o controle sobre os gastos estatais após a sua realização, ficando em segundo plano a possibilidade da sociedade intervir na decisão sobre a alocação do dinheiro público.

Neste sentido, este trabalho atingiu plenamente seus objetivos, comprovando a validade dos pressupostos teóricos, mas também apresentando uma matriz de elementos característicos, detalhando cada um dos traços mais significativos dos modelos estudados e que terão utilidade para futuros estudos.

Da mesma forma ao apresentar uma classificação dos modelos, pode-se aplicá-la, de maneira universal e irrestrita, sobre qualquer modelo que esteja sendo executado por Governos, em qualquer nível, podendo identificar a verdadeira intenção do Gestor na abertura da discussão orçamentária à sociedade.

Como limitação aponta-se a necessidade de aprofundar o estudo sobre outras formas de organização da sociedade em torno das discussões de políticas públicas, não vinculados exclusivamente as questões envolvendo os orçamentos, como são os casos dos Conselhos de Políticas ou de Direitos, que tem sido importante espaço de discussão, especialmente após os anos 2000, com a realização de inúmeras conferências nacionais nas mais variadas áreas de atuação governamental.

De outra forma, também seria importante verificar outras experiências, não apenas em regiões diferentes do Brasil, mas também em outros países, analisando alternativas para que cada vez mais a sociedade seja protagonista na decisão sobre a alocação de recursos e não apenas objeto das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cássio Guilherme Franco de. (2009). **Formação de Conselheiros Regionais do PTP: Qualificação e eficiência no processo de controle social da Gestão Pública**. II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em http://www.Escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_1/formacao_de_conselheiros_regionais_do_ptp.pdf. Acesso em 01 jun 2014.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **CIDADANIA E GESTÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009**. Tese de Doutorado, UNISC, 2010.

ARAÚJO, Luis Sérgio de Oliveira, (2003) **A economia política do orçamento público: o caso Brasileiro como inspiração e referência**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Economia.

BANDEIRA, Pedro Silveira, (2010). **Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul**. In: COELHO, João Gilberto Lucas Coelho;

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF)

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*; edited and with an introduction by Charles K. Rowley. The selected works of Gordon Tullock, Volume 2. Liberty Fund. 2004.

BUTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugar; e ALLEBRANDT, Sérgio Luís. (2011). **Conselhos Regionais de Desenvolvimento: Articulações regionais, referências estratégicas e considerações críticas**. IPEA, Anais do I Circuito de debates acadêmicos.

COELHO, Ricardo Coelho, **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009.

DASSO JUNIOR, Érico Aragon. (2009). **Gestão Pública Participativa: Realidade ou Ficção?** II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_14/gestao_publica_participativa_realidade_ou_ficcao.pdf. Acesso em 01 jun 2014

DIAS, Marco Antônio. **James Buchanan e a “política” na escolha pública**. Ponto-e-vírgula, 6: p. 201-217, 2009. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14047/10349>. Acesso em 29 jun 2014.

DECLARACION DE MÁLAGA. **Constitución del grupo de trabajo sobre democracia participativa e presupuestos participativos**. Málaga, março 2007. Disponível em <http://ongciudad.org/site/arquivos/artigos/declaracaomalaga467c19d1d6c0b.pdf>. Acesso 19 jun 2014.

FARIA, Cláudia Feres. (2003). **Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez. 2003, p. 217-247.

_____, (2006). **Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002).** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 12, Novembro, 2006, p. 378-406.

FIALHO, Rogério Correa. (2003). **O planejamento estratégico versus orçamento participativo: conflito ou parceria – uma análise da experiência Gaúcha no período de 1999-2002.** Monografia de conclusão. Curso de Especialização em gestão pública participativa. UERGS.

FONTES, Edilza Joana Oliveira; MESQUITA, Thiago Broni. (2009) **Novas perspectivas no uso de tecnologias a favor da participação popular no Estado do Pará.** II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_1/novas_perspectivas_no_uso_de_tecnologias.pdf. Acesso em 01 jun 2014.

FRIZZO, Paulo Afonso; MARCONDES, Valéria. (Org.). COREDES-RS, **Pró-RS IV: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: 2011-2014.** Passo Fundo: Passografic, 2010, pp. 115-162.

GUEDES, Carlos André Vieira. (2009). **O Planejamento participativo e a experiência da democracia participativa no Estado do Pará.** II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_10/o_planejamento_participativo_e_a_experiencia_da_democracia.pdf, Acesso em 01 jun 2014.

MALHEIROS, Rogério Guimarães. (2009). **O Planejamento Territorial Participativo como experiência de democracia participativa no Estado do Pará.** II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_10/o_planejamento_territorial_participativo_como_experiencia_de_democracia.pdf. Acesso em 01 jun 2014.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; PORTO JUNIOR, Sabino da Silva; FLORISSI, Stefano. (2004). **Processo orçamentário no Estado do Rio Grande do Sul. Uma proposta alternativa de participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual.** Revista Econômica Contemporânea, nº 8(2). Rio de Janeiro jul./dez. 2004. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/revista/lng/pt/exibe_resumo.php?codigo=117> Acesso em 01 jun 2012.

MONTEITO, Jorge Viana. (2004). **Lições de Economia Constitucional Brasileira.** Rio de Janeiro. Editora FGV.

PANET, Amélia; CEVADA, Caroline; RODRIGUES, Goldie; MEDEIROS, Patrícia. (2012). **O Orçamento Democrático como um instrumento na construção da urbanidade: experiência de João Pessoa-PB, de 2005 a 2011.** V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/099-O-OR%3%87AMENTO-DEMOCR%3%81TICO-COMO-UM-INSTRUMENTO-NA-CONSTRU%3%87%3%83O-DA-URBANIDADE-EXPERI%3%8ANCIA-DE-JO%3%83O-PESSOA-PB-DE-2005-A-2011.pdf>. Acesso em 01 jun 2014.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (*Public Choice*): uma abordagem neoliberal?** In *Análise Social*, vol. VVXII (141), 1997 (2ª), p. 419-442. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>. Acesso em 29 jun 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de Participação Popular na Administração Pública.** Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2004.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. (2001). **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte.** Disponível em http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/orcamento_participativo_e_planejamento_municipal_-_roberto_pires_0.pdf. Acesso em 01 jun 2014.

PIRES, Valdemir. **Transparência, Participação e Orçamento participativo: Reflexões a partir do caso Brasileiro.** Revista Temas da Administração Pública, Araraquara, v.4, n.5, 2010. Disponível em <http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/pires5.pdf>. Acesso em 01 jun 2014.

PRUX, Paula Raymundo; BALSAN, Laércio André Gassen; MOURA, Gilnei Luiz de. (2012). **Transparência e participação popular nas audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA.** Disponível em http://www.eumed.net/rev/cccss/22/elaboracion_discusion_ppa_ldo_loa.html. Acesso em 01 jun 2014.

PUJOL, Júlio. **Premissas para a construção de um sistema municipal de capacitação de lideranças.** VIII Encontro Nacional da Rede Brasileira de OP. Brasília-DF, 01 e 02 de abril de 2014. Disponível em http://www.redeopbrasil.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=16&Itemid=30&lang=pt. Acesso em 06 jun 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista do balanço de 2011.* Porto Alegre. 2012.

_____. Secretaria de Comunicação. *Publicação dos Investimentos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul de 2011 a 2013.*

_____. Secretaria de Comunicação. *Jornal da Secretaria de Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul – SECOM, edição de maio de 2014.*

_____. *Regimento Interno do Processo de Participação Popular e cidadã para a elaboração do Orçamento Estadual 2015.* Disponível em <http://www.PortaldaParticipacao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/RegimentoInterno2015-final.pdf>. Acesso em 07 jun 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** Princípios de Direito Público. [Ed. Especial]. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SOUZA, Marcia Teixeira de. **James Buchanan e a construção do consenso social**. Perspectivas, São Paulo, v. 19, p. 11-32, 1996. Disponível em <http://labpolitica.files.wordpress.com/2009/12/souza-m-t-james-buchanan-e-a-construcao-do-consenso-social.pdf>. Acesso em 29 jun 2014.

VEIGA, José Eli da (2006). **Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDE)**, in. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano VIII, nº 13, jan 2006, Salvador. Disponível em <www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/72/75> Acesso em 01 jun 2012.