

# Reforma do Estado, participação popular e democracia: por uma arquitetura de administrações participativas integradas\*

José Ricardo Tauile\*\*  
Luiz Augusto E. Faria\*\*\*

*"Emancipate yourselves from mental slavery."*

**Bob Marley**

## 1 - Por que não uma agenda democrática?

O tema da reforma do Estado, da mudança das políticas públicas e da democratização tem sido alvo da atenção de cientistas políticos e de economistas há mais de duas décadas, desde que dois novos movimentos tiveram início e passaram a se espalhar por todo o Mundo: a transição de regimes autoritários para democracias e a mudança de orientação de políticas públicas no sentido do mercado.

A ideologia liberal, que domina a opinião pública e influencia fortemente os meios acadêmicos, vê esses dois movimentos como um só, como se o desenvolvimento dos mecanismos de mercado fizesse parte do aprofundamento da democracia. A filosofia política do século XIX, entretanto, não só já estabelecera a separação entre liberdade política e livre mercado, como demonstrara em que medida essas duas "liberdades" se opõem, quando se considera a desigualdade como um problema a ser resolvido para a plena realização da democracia. Ao longo do século XX, o combate à desigualdade e a inclusão de toda a sociedade no exercício dos direitos humanos, então acrescidos de direitos sociais, foram

---

\* Comunicação apresentada no Seminário Internacional Instituições e Desenvolvimento Econômico: uma Perspectiva Comparativa sobre a Reforma do Estado, de 12 a 14 de novembro de 1997, no Rio de Janeiro.

\*\* Professor do IE da UFRJ.

\*\*\* Economista, Técnico da FEE e Professor da UFRGS/FCE

estabelecidos como metas de bom governo. Desafortunadamente, neste último quartel de século, tais objetivos quase desapareceram da agenda pública. Nesse sentido, há que se concordar com o lamento de Hobsbawm (1994) sobre o fim do século XX, na medida em que implicou a subtração desse componente de generosidade das preocupações políticas dominantes, bem como da reflexão acadêmica. Entretanto foi também a experiência histórica deste século que não só associou antimercado com antidemocracia, como identificou a crítica ao liberalismo da filosofia política do século passado com as mazelas do socialismo real, alimentando, assim, o renascimento daquele credo.

Desde o final da década de 70, quando começou a ficar claro para muitos governos e para meios acadêmicos e políticos que a crise que enfrentavam não podia ser superada com o uso do instrumental das políticas públicas usuais, o rumo da discussão passou a ser o das reformas políticas. A agenda definida tratou de descartar os tópicos que tinham sido os mais importantes para o compromisso que sustentara o Estado de Bem-Estar até então, substituindo o objetivo do pleno emprego e do crescimento pela estabilidade fiscal e monetária e os instrumentos do planejamento e do controle dos mercados pela desregulamentação e pela liberalização econômica. Essa mudança da agenda representou uma radical reversão dos interesses contemplados. Austeridade e desregulamentação implicaram elevação de juros e outros rendimentos de patrimônio e tiveram, como contrapartida, a redução dos ganhos do trabalho, o desemprego e a concentração da renda.

Na América Latina, após a falência do desenvolvimentismo e os agudos desajustes macroeconômicos decorrentes, o ritmo das reformas foi mais acelerado, pois a nova agenda se impôs sobre uma situação de crise tão aguda que tornava impossível a continuidade da estrutura econômica anterior e de seu arranjo institucional. Ao mesmo tempo, o recente passado autoritário das ditaduras militares, somado a uma herança histórica de inorganicidade da sociedade civil e de reduzida representatividade e participação popular na vida política, permitiu que as mudanças fossem implementadas com escassa oposição, sempre que vieram acompanhadas de sucesso na obtenção de estabilidade macroeconômica, especificamente da redução da inflação. Essa circunstância tanto favoreceu seu caráter tecnocrático quanto abriu um grande espaço para a influência externa na determinação do conteúdo das reformas (CONAGHAM, MALLOY, 1994; GRINDLE, THOMAS, 1991), permitindo reforçar o perfil excludente dos interesses contemplados e dando lugar a que mesmo grupos detentores de patrimônio pudessem sofrer prejuízo, como foram exemplo alguns empresários industriais.

Queremos, no entanto, chamar atenção para o fato de que, embora dominantes, as experiências que, genericamente, se podem descrever como neoliberais não

são as únicas, tendo havido espaço para a implementação de mudanças políticas que fizessem avançar a democracia no sentido duplo da ampliação dos direitos sociais e da promoção da participação popular na gestão do Estado, levando adiante reformas com um conteúdo socialmente inclusivo. É o caso da experiência de administração participativa na Cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil, onde a presença de representantes eleitos pelas entidades comunitárias nas instâncias que definem as metas, as prioridades do plano de governo e o orçamento municipal propiciaram a formulação de uma agenda radicalmente diferente, bem como a promoção dos interesses de grupos sociais historicamente excluídos. Acreditamos que o caráter inovador dessa iniciativa possa servir de inspiração para uma proposta alternativa de reforma do Estado, do que trataremos a seguir.

## 2 - Democracia e participação em Porto Alegre

A experiência, que já está no terceiro mandato, da administração municipal pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na capital do Rio Grande do Sul é um caso original de mudança política com ampliação da democracia no sentido da maior participação popular na gestão do Estado. O processo de mudança teve início em 1989, após a eleição do Prefeito Olívio Dutra, com a instituição, por iniciativa do Poder Executivo, de um processo de participação da população na definição dos projetos prioritários e da proposta de orçamento a ser encaminhada ao Legislativo Municipal. Ao mesmo tempo, uma reforma administrativa criou um Gabinete de Planejamento, ligado diretamente ao Prefeito, responsável pelo plano de obras e pela elaboração e execução orçamentárias e atuando em sintonia com a Coordenadoria de Relações com a Comunidade, responsável pelo relacionamento do Executivo com as organizações da sociedade civil.

Esse movimento por parte do Governo Municipal veio ao encontro de um processo de crescimento da auto-organização da sociedade civil na forma de associações comunitárias e de vizinhança, fenômeno generalizado no Brasil urbano desde o final dos anos 70. Especificamente, o PT tinha uma presença muito grande nessas organizações populares, notadamente nos bairros periféricos de moradia da classe trabalhadora, ao lado de outras formas políticas locais, o que facilitou, desde o início, o encaminhamento da mudança proposta. Em razão dessa circunstância, a atuação do Governo Municipal de Porto Alegre pode ser compreendida como um caso de autonomia inserida (*embedded autonomy*) conforme a tipologia de Evans (1992), um Estado com iniciativa para propor mudanças políticas e, ao mesmo tempo, ter condições de viabilizá-las em função de sua capacidade de estabelecer relações com os setores sociais interessados.

A iniciativa teve início com a divisão do território municipal em 16 regiões, em cada uma das quais as entidades ali sediadas foram convidadas a se fazer presentes em reuniões plenárias, onde, com base no princípio da representatividade proporcional ao número de cidadãos participantes, as prioridades do plano de governo e a composição do orçamento são debatidas e são eleitos delegados para um conselho de representantes da região, num processo de três rodadas de discussão, o qual inclui a prestação de contas do orçamento anterior. Dois representantes de cada uma das regiões compõem o Conselho do Orçamento Participativo, o qual, em função de um critério de necessidades e carências, define uma hierarquia das demandas de todas as regiões e faz a distribuição das destinações de recursos orçamentários. Uma reunião desse conselho define a proposta que o prefeito encaminha ao Legislativo. Além disso, os conselheiros têm atividade permanente, acompanham a votação na Câmara Municipal e, posteriormente, fiscalizam a execução do gasto orçado e das obras e projetos definidos e seu cronograma de execução, juntamente com os representantes de cada região.

Inicialmente, a participação ficava restrita à definição e ao acompanhamento dos investimentos em novas obras, mas, ao longo dos anos, todas as atividades da administração municipal foram sendo acompanhadas e submetidas à aprovação das instâncias do Orçamento Participativo, como a prestação dos serviços de educação, saúde, limpeza urbana ou abastecimento de água, bem como a política de nomeações de pessoal e a arrecadação de impostos pela prefeitura. Na ampliação dessa participação em todas as áreas de atuação do Governo, a partir de 1994 foram instituídas, ao lado das reuniões regionais, plenárias temáticas. Para estas, são convidados sindicatos, associações e outras entidades representativas interessadas em temas específicos, como educação, saúde e assistência, desenvolvimento econômico e tributação, etc., as quais também indicam representantes para o Conselho do Orçamento.

Os resultados até agora têm sido positivos e podem ser verificados pela maior racionalidade adquirida pela orçamentação, pela estabilidade das finanças municipais e pela ampliação da capacidade de gasto em função do crescimento das receitas, as quais haviam sido 5,03% do PIB em 1970 e que passaram a declinar a partir de então, atingindo 3,88% em 1975, caindo mais ainda, para 3,46% em 1980, para 3,2% em 1985, mas, em 1994, quinto ano do Orçamento Participativo, alcançaram 5,49%. Essa recuperação da receita possibilitou um crescimento do gasto da ordem de 77,33% entre 1985 e 1995, ou de 69,95% entre 1988 (último ano do governo anterior) e 1995 (último dado disponível). A nova situação financeira propiciou uma ampliação dos serviços oferecidos pela prefeitura e a extensão da infra-estrutura urbana de pavimentação, drenagem e saneamento, regularizando as vilas populares, como são chamadas as favelas

de Porto Alegre, e criando um programa habitacional, projetos que, ao longo dos anos, têm sido eleitos como prioritários pelos representantes eleitos. Em várias oportunidades, as propostas iniciais do Executivo foram modificadas pelos representantes populares nas instâncias do Orçamento Participativo, mudanças estas sempre no sentido de reforçar o direcionamento do gasto em função dos interesses e das demandas da população de mais baixa renda. Mesmo a dotação orçamentária do Poder Legislativo foi, em pelo menos uma oportunidade, em 1991, reduzida em troca de maiores gastos nas vilas, redução acatada quando da votação do orçamento pelos parlamentares.

Este último ponto é interessante e revelador da relação da Câmara Municipal com o processo da participação popular. Num primeiro momento, os vereadores, que esperavam fazer valer uma maioria de dois terços das cadeiras em mãos da oposição para dobrar o Executivo e sua vontade, receberam a proposta de participação popular na orçamentação como uma manobra do prefeito para impor suas propostas. Entretanto, na medida em que a legitimidade do processo foi muito rapidamente reconhecida e se consolidou na opinião pública, os vereadores passaram a incentivá-lo e a participar das reuniões, bem como a convidar os representantes para as discussões nas comissões legislativas. As reuniões do Orçamento Participativo passaram a ser um espaço de atuação e de disputa eleitoral para os membros do Legislativo.

Numa avaliação desse processo, Augustin Filho (1994) aponta que ainda há uma certa desorganização, além de persistir uma tendência algo individualista dos representantes do movimento popular, da qual decorrem dificuldades para transigir e aceitar dividir o poder conquistado com outros agentes que venham a emergir na cena da disputa política. Mesmo assim, seu balanço é otimista, como se vê na frase a seguir. "A democracia direta funciona. Essa é a principal conclusão do processo vivido em Porto Alegre" (AUGUSTIN FILHO, 1994, p.61) o qual, inclusive, fez despertar o desejo da comunidade envolvida de, após assumir a participação direta efetiva na orientação dos serviços públicos municipais, querer estendê-la para as esferas públicas estadual e federal. É disso que trataremos a seguir.

### **3 - Distâncias e instâncias**

O avanço de reformas políticas com esse sentido democrático e participativo precisa ainda encontrar uma via para estender a fórmula do orçamento participativo para os níveis estadual e federal do Governo. A administração do PDT no Governo do Rio Grande do Sul entre 1991 e 1994 lançou um primeiro passo nesse sentido, com a constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, formados por entidades da sociedade civil de um conjunto de municípios de cada região do



Estado. Até o presente, essa organização tem sido meramente consultada no processo de elaboração do orçamento estadual, e sua representação não é eletiva, o que reduz, em muito, seu caráter inovador e reformista.

Creemos, entretanto, ser possível a proposição de uma arquitetura de novas modalidades de participação na forma de uma rede de instâncias de representação em dois eixos, um geográfico e outro temático, que constituam conselhos populares com as mesmas atribuições de proposição, deliberação e fiscalização do poder público nas esferas estadual e federal de governo. Uma mudança desse tipo enfrenta algumas dificuldades, que, em nível municipal, são pouco relevantes e que podemos considerar em duas ordens, as distâncias e as instâncias.

## **Instâncias**

Um primeiro caso, já referido anteriormente, diz respeito às atribuições dos poderes. O processo de participação refere-se às áreas de atuação, que são de atribuição do Poder Executivo, ficando dependentes da decisão legislativa nos casos em que a lei o determina, como as autorizações de gasto, modificações nas receitas tributárias ou contratação de financiamentos. Na medida em que o Poder Legislativo, ou mesmo o Judiciário, não se sentir comprometido com o processo de participação popular, a crise política passa a ser uma possibilidade real. Essa disjuntiva depende da disposição dos membros dos outros poderes de aceitar o processo, seja por compromisso com a idéia de participação popular, seja por uma escolha em função do custo de fazer-lhe oposição.

Mais complexa é a relação entre as instâncias que compõem a União: os Governos Municipais, Estaduais e Federal. A organização das administrações públicas no Brasil padece de crônica centralização, a qual pouco foi modificada nas reformas políticas já implementadas desde a redemocratização. Ora, como veremos a seguir, a própria distância física é um entrave muito grande à participação popular, em função do que um máximo de descentralização é desejável, mas sua implementação implica uma disposição de abrir mão de atribuições (e do poder delas decorrente) por parte dos níveis superiores do Estado. As dificuldades do programa de descentralização da saúde, que ainda avançou muito pouco desde que foi estabelecido pela Constituição de 1988, são um exemplo disso, embora a maior eficiência dos serviços nas localidades onde o processo foi mais longe indique a correção da direção e as experiências de colaboração entre os órgãos gestores dos programas da União, dos estados e dos municípios mostre sua importância.

Um outro aspecto importante e que ajuda na construção dessa arquitetura de instâncias de participação é o fato de os governos municipais terem mais precipuamente atribuições, que dizem respeito ao lugar, como a infra-estrutura

urbana, as quais interessam mais às organizações populares por local de moradia. As atribuições das esferas superiores de governo dizem respeito mais às representações temáticas, para as quais a sociedade civil já está razoavelmente organizada nos planos estadual e nacional. A redistribuição de competências e a autonomização de organismos locais, mesmo que administrativamente dependentes de esferas superiores de governo, ajudarão a impedir que o que é rotina hoje — por exemplo, um problema do hospital local ser decidido em Brasília ao invés de numa reunião do conselho municipal de saúde — não possa mais ocorrer.

## **Distâncias**

Para a instituição de uma rede de conselhos populares gestores das políticas públicas e participantes de um processo de elaboração orçamentária democrático, é crucial o desenvolvimento de um sistema de comunicação eficiente, pois esta é variável-chave para superar as distâncias que as áreas de atuação das esferas estaduais e federal de governo fazem ser imensas no Brasil. A comunicação — e aqui estamos pensando, por exemplo, em sistemas de teleconferências e no uso da internet, ou, ainda, na própria televisão, esta para dar publicidade às ações — reduz a distância entre representantes e representados, minimizando a necessidade de delegação, tornando a democracia o mais direta possível e tornando mais eficientes as rodadas de discussão que estabelecem as prioridades, os critérios de eleição das demandas a serem respondidas e a fiscalização da execução dos projetos e serviços.

Um segundo resultado de um sistema de comunicação abrangente é a minimização das necessidades de deslocamento, outro fator importante para garantir a representatividade do processo, dando oportunidade às pessoas pobres e trabalhadoras para participarem e serem eleitas delegadas. O que é decisivo para a representatividade de todo o processo nessa arquitetura de instâncias é que tenham na base plenárias abertas ao público e deliberativas, que elejam prioridades de políticas e representantes com delegação para acompanhar, fiscalizar e decidir até a instância final.

## **A construção da reforma**

O ponto de partida de uma reforma como essa é a construção da força política que vai implementá-la. Assim como seu adversário neoliberal, constituído a partir do processo descrito em Conagham e Malloy (1994), uma injunção de

influência externa, tecnocracia e interesses empresariais, o sujeito de uma reforma democrática precisa ser constituído por um processo peculiar de mobilização dos interesses populares excluídos da agenda neoliberal. Esse processo começa pela própria discussão dos tópicos de uma agenda alternativa através de mecanismos de participação democrática, para os quais as organizações da sociedade civil sejam convidadas. A construção dos mecanismos de participação seria constituinte do sujeito político da mudança.

A impressão difundida na opinião pública de que existe um caminho de superação da crise através da adoção das propostas neoliberais tem como resultado a exclusão sistemática dos interesses das classes sociais que vivem dos rendimentos do trabalho, em favor dos proprietários, principalmente de ativos financeiros. A mudança desse quadro só será possível quando os interesses dos excluídos emergirem na cena política, quando se fizerem sujeitos. Os tempos da vanguarda autoproclamada portadora desses interesses não só passaram junto com o século XX, como se mostraram tão ou mais antidemocráticos quanto a exclusão social. No novo século, a representação ou será conscientemente delegada, ou não haverá o avanço da democracia, que é o caminho até agora trilhado pelo neoliberalismo.

## Bibliografia

- AUGUSTIN FILHO, A. (1994). A experiência do Orçamento Participativo na administração popular da prefeitura de Porto Alegre. In: HORN, C., org. **Porto Alegre: o desafio das mudanças**. Porto Alegre : Ortiz.
- CONAGHAM, C., MALLOY, J. (1994). **Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes**. Pittsburg : Universty of Pittsburg.
- EVANS, P. (1992). The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: HAGGARD, S., KAUFMAN, R., orgs. **The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and state**. Princeton : Princeton University.
- GRINDLE, M., TOMAS, J. (1991). **Public choices and policy changes: the political economy of reform in developing countries**. Baltimore : The Johns Hopkins University.
- HOBSBAWM, E. (1994). **A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo : Companhia das Letras.



## **Abstract**

Since the end of the 80's, Latin America has been a stage for neoliberal oriented state reforms and its unpopular economic policies. Nonetheless, another kind of policy reforms appeared in the continent, experiences that emphasize democracy and popular participation. The Workers Party (PT) administration in the city of Porto Alegre, Brazil, is an example of this kind of democratic political change. The cornerstone of the Popular Administration is the Participative Budget: a process of budgeting done by elected representatives of the people. This successful experience should inspire a course of political change for the whole Country, regarding some new realities that may emerge. The issues of distances, for Brazil is a large country, and of instances, the distribution of policy competences between the members of the Federal Union, have to be dealt with for the accomplishment of such a change.