

UNIDADE 2

O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA/ Os CONTROLES OFICIAIS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender como e por que a atividade do planejamento é importante na Democracia e é compatível com a participação política da população;
- ▶ Entender como o planejamento dos gastos do município, por intermédio do orçamento, é uma atividade política, além de econômica, e como precisa da participação da população na democracia; e
- ▶ Conhecer o funcionamento dos controles oficiais, sobretudo do MP e do Tribunal de Contas, e como são complementares com a participação social.

INTRODUÇÃO

Prezado estudante,

Você já teve a curiosidade de ler a Lei de Responsabilidade Fiscal? Em seus artigos 48 e 49 ela afirma que a Prefeitura deve incentivar a participação popular na discussão de planos e do orçamento e que suas contas devem ser disponibilizadas para qualquer cidadão.

Por isso, nesta Unidade, vamos ampliar nosso conhecimento sobre o tema do planejamento e, dentro deste, o do orçamento. Talvez você ainda não tenha parado para pensar sobre isso, mas o planejamento é peça importante da Democracia. Você perceberá que o planejamento inscreve-se também no conjunto de medidas necessárias a uma gestão democrática e participativa e o orçamento, sendo uma peça política por excelência, como veremos, dependendo de como for elaborado, tem o condão de distinguir entre gestões autoritárias e gestões democráticas. Vamos lá? Bom estudo!

Com frequência ouvimos pessoas de nossa cidade fazerem comentários como: enquanto falta remédio nos postos de saúde, as ruas centrais estão sendo enfeitadas com canteiros, luminárias novas etc., pois esse é um local de grande visibilidade; ou ainda: vejam a situação dos agricultores locais, é de penúria, as obras de contenção de encostas para prevenir os desabamentos na época de chuva estão paradas, mas o asfalto dos bairros nobres continua sendo colocado etc. Os exemplos poderiam ser multiplicados muitas vezes e todos fazem referência, no essencial, à mesma realidade: será que os recursos públicos estão sendo utilizados de forma racional e atendendo de fato às necessidades mais urgentes da população?



No entanto, se perguntarmos ao cidadão comum sobre o que ele acha de participar da elaboração do orçamento municipal, muito provavelmente a reação dele será de surpresa por não se julgar capacitado para tal tarefa. Afinal, planejamento e orçamento requerem um saber especializado, técnico, e ele, cidadão, não foi preparado para isso. Tal reação é extremamente confortável do ponto de vista dos gestores, que querem resolver tudo sob a comodidade do ar-condicionado de seus gabinetes, além de também acreditarem que não é possível que “qualquer um” possa vir a dar palpite na elaboração do orçamento da cidade. Dizem eles: as pessoas não dominam o assunto, não sabem sequer o que é uma rubrica e fazem exigências absurdas!

Podemos fazer aqui uma analogia: o bom professor é o que consegue transformar o tema mais complexo em algo acessível ao seu estudante; o bom político é o que consegue converter temas como o orçamento em assunto compreensível para o cidadão comum. Afinal, todos não fazem o orçamento de suas casas? Não planejam seus gastos para evitar dívidas excessivas ou inadimplência?

A “convicção” sobre a ignorância dos cidadãos pode ser uma arma conveniente para afastá-los da participação nas questões do município, entre elas, a do Orçamento. Pense nisso! Com certeza você já testemunhou situações semelhantes às citadas. É sobre isso que vamos falar nesta Unidade.

O PLANEJAMENTO COMO ANTÍDOTO CONTRA OSCILAÇÕES POPULISTAS/ VOLUNTARISTAS

Hobsbawn (1992, 1995) afirma que a ideia do planejamento ganhou força no Ocidente a partir da “era da catástrofe”, período que se seguiu à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), sobretudo o começo dos anos de 1930, quando parece ter parado de funcionar o próprio mecanismo da economia capitalista. Essa ideia ganhou prestígio em grande parte pela influência do sucesso demonstrado pela sua utilização nos países do Leste Europeu, que haviam dado saltos prodigiosos de desenvolvimento, especialmente a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), utilizando os Planos Quinquenais.

Para Hobsbawn (1992, 1995), é surpreendente que políticos liberais e conservadores, e até mesmo os de esquerda, fossem a Moscou aprender lições; a palavra plano tornou-se a palavra de ordem em todo o espectro político do Ocidente. Nos anos da depressão, os socialistas sinceramente acreditavam que suas economias seriam mais produtivas do que as do sistema ocidental!

De fato, até então a ideia de economia planificada era algo próprio do universo socialista; ao Ocidente capitalista caberiam as soluções gestadas no livre confronto entre as forças do mercado. O período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a crise desencadeada na segunda metade dos anos de 1970, os chamados “anos gloriosos”, foi de prosperidade, de desenvolvimento, alavancado por políticas econômicas ativas. Foi



 **Saiba mais**
Hegemonia

Recorrendo à origem da palavra vemos que ela significa simplesmente liderança. O termo assumiu novo significado a partir das obras de Antonio Gramsci (1926-1937), militante e pensador marxista italiano. Para ele, hegemonia é dominação consentida, especialmente de uma classe social ou nação sobre seus pares. A classe dominante detém a hegemonia por intermédio da produção de uma ideologia que apresenta a ordem social vigente como a melhor organização social possível em dado período histórico. Quanto mais difundida a **ideologia**, tanto mais sólida a hegemonia e menos necessidade há do uso de violência explícita. Fonte: Elaborado pela autora.

Welfare State

Em português, Estado de Bem-Estar Social, foi uma experiência desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial nos países escandinavos sob governos social-democratas com base na ideia: em todas as situações, provisórias (doença, gestação etc.) ou definitivas (velhice, invalidez), em que o cidadão estiver impossibilitado de prover a própria subsistência, é dever do Estado prover essa subsistência como reconhecimento dos direitos sociais do cidadão, e não como benevolência. Fonte: Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986).

keynesianismo

Em resposta à crise de 1929, o economista John Maynard Keynes, contrariando as convicções liberais dominantes, publicou em 1936 sua Teoria Geral, segundo a qual o Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático, regulando oscilações de emprego e investimento, de modo a moderar crises econômicas e sociais. Fonte: Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986).

um período de [hegemonia](#) do Estado intervencionista, do [Welfare State](#), das ideias [keynesianas](#).

O intervencionismo a princípio derivou da necessidade dos países de produzirem políticas anticíclicas, ideia gestada por Lord Keynes, face à grande crise, traduzida em grave depressão nos anos de 1930. A adoção dos planos como prática rotineira e a intervenção do Estado para dinamizar e coordenar a economia, não apenas nos momentos críticos, passou a fazer parte da realidade dos países ocidentais.

O contexto de crises econômicas e políticas do início de século XX, marcado pela disputa das grandes potências, desembocou em guerras continentais, sequências de revoluções, culminando no final dos anos de 1920 em uma monumental crise econômica, cujo ápice foi o *crack* da bolsa de Nova Iorque, em 1929. Esse cenário viria a dar maior autoridade e legitimidade ao pensamento liberal-reformista que propunha uma ação mais ativa do Estado no sentido de intervir para regular os desequilíbrios macroeconômicos.

Nessa conjuntura crítica, o *New Deal* norte-americano e o *Welfare State* europeu iriam testar e aprovar, por um bom tempo, a

convivência do capitalismo com um forte setor público, com as negociações sindicais, com as políticas de renda e com a seguridade social, entre outras formas de intervenção e regulação estatal. Com isso, principalmente após a Segunda Guerra Mundial (1939-45) estabeleceu-se o chamado “consenso keynesiano” por meio do qual se legitimaram fortemente variadas formas de **planificação**, visando corrigir, por meio da ação política deliberada, os efeitos desastrosos das flutuações do mercado. Tal consenso se dissemina pelo mundo capitalista implantando um amplo acordo sobre o papel positivo do Estado na criação do pleno emprego, na moderação de desequilíbrios sociais excessivos, no socorro a países e áreas economicamente deprimidas, na manutenção de uma estrutura de serviços de bem-estar (habitação, saúde, previdência, transportes urbanos etc.). Ainda deveria ser função do Estado a implantação de políticas sociais que atenuassem as desigualdades materiais acentuadas pelo funcionamento não regulado dos mercados, entre outras medidas.

Com isso, o planejamento foi, portanto, reciclado e “aclimatado” ao mundo capitalista, passou a ser parte do cronograma das organizações e dos governos e esteve presente como um dos componentes da “era da prosperidade”, que compreende o período pós-Segunda Guerra Mundial até os anos de 1970.

Você já observou que todos nós associamos o planejamento aos ganhos de eficiência? Você também identifica essa relação?

E isso está certo, a produtividade cresce se, em vez de as organizações agirem à deriva, investirem um tempo no planejamento, considerando todas as variáveis envolvidas no processo decisório. Assim, a ideia do planejamento, além de associada à de eficiência, está sempre associada à esfera administrativa.

Mas o planejamento tem também um caráter político, daí o título desse tópico. Se revolvermos nossa história política

descobriremos velhos fantasmas, entre eles o vai e vem das obras municipais ao sabor das oscilações políticas. Com certeza você conhece algum caso de prefeito que interrompeu uma obra em andamento por ela ter sido iniciada na gestão de um desafeto político; ou os asfaltamentos de última hora, quando as eleições se aproximam; os exemplos poderiam ser multiplicados. Mas o Brasil está mudando e essas discontinuidades de caráter oportunista cada vez têm menos lugar, em razão da maior vigilância dos cidadãos e dos novos instrumentos de gestão orçamentária, como veremos adiante.

Nesse contexto, o planejamento consiste em um dos instrumentos que podem ajudar a controlar as oscilações oportunistas e os casuísmos. Se o Poder Executivo acompanhado pelo Poder Legislativo municipal e a sociedade organizada formulam planos para o(s) próximo(s) ano(s), não será tão simples burlar o que passa a ser de conhecimento de todos. Como veremos a seguir isso hoje é uma exigência legal, mas, ainda assim, temos de ficar de olho no famoso “jeitinho brasileiro”.



A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO

A ideia do planejamento foi amplamente absorvida no mundo ocidental e chegou até nós (quem não se lembra, por exemplo, do Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek ou dos Planos Nacionais de Desenvolvimento dos Militares?) traduzida segundo os cânones que orientavam a busca da eficiência e da produtividade no capitalismo, que, aliás, foram desembarcar novamente na URSS.

Estamos falando do Taylorismo, amplamente adotado no Ocidente, mas depois também no Leste Europeu.

As ideias de [Taylor](#) foram aplicadas nas indústrias de todo o mundo; embora dirigidas à indústria, foram tão amplamente difundidas e assimiladas que resultaram em uma “taylorização” do universo social, até mesmo da esfera pública. Entre elas a de que as fases de planejamento, concepção e direção são totalmente separadas das tarefas de execução. Seu objetivo era alcançar a maior produtividade possível por intermédio da economia de gestos e movimentos, levando o operário a trabalhar de acordo com o lema – *the one best way* –, a melhor maneira de se executar uma operação. Taylor elaborou e difundiu os princípios básicos da Administração Científica cuja repercussão até hoje se faz sentir. Um reflexo disso é a busca permanente pela otimização do tempo



Saiba mais Frederick Winslow Taylor (1856-1915)

Engenheiro americano cuja obra mais famosa, *Princípios da Administração Científica*, lançou a teoria sobre a racionalização do processo do trabalho, baseada na economia de gestos e movimentos, criando – *the one best way* – a melhor maneira de se executar uma operação. Fonte: Elaborado pela autora.





Saiba mais

Max Weber (1864 -1920)

Alemão, fundador da Sociologia e intelectual de grande prestígio. Destacou-se principalmente na área de Sociologia da Religião. Obra mais conhecida *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Fonte: Elaborado pela autora.



gasto em nossas tarefas; até o lazer, nas férias, está condicionado a essa busca de racionalização do tempo.

Com a difusão da obra de Taylor e do pensamento keynesiano, foi se consolidando a convicção de que o planejamento não é algo a ser partilhado, é assunto para especialistas. Contribuíram também para o insulamento da atividade de

planejamento as ideias de [Max Weber](#) a respeito do funcionamento da Burocracia. Tais ideias weberianas constituem o eixo da Administração Burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos no começo do século XX e no Brasil, a partir de 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes (BRESSER-PEREIRA, 1996). A Administração Pública Burocrática foi adotada para substituir a Administração Pública Patrimonialista, própria das monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O modelo de Administração Burocrática proposto por Weber era baseado nas seguintes características:

- ▶ especificação clara das esferas de competência (especialização);
- ▶ sistema de autoridade hierárquico, baseado no conhecimento técnico do nível superior; e
- ▶ recrutamento e ascensão dos funcionários apoiados em critérios universalistas de competência técnica.

***Meritocracia** – sistema social no qual o êxito de uma pessoa depende de seus méritos. Fonte: Lacombe (2004).

Essa burocracia **meritocrática***, profissional, representou um avanço considerável em relação ao patrimonialismo e promoveu a qualificação do setor público, bem como a proteção contra sua captura por interesses particularistas. Mas a contrapartida é seu insulamento, sua impermeabilidade em relação à sociedade em que

ela está inserida. Ou, dito de outra forma, o Poder Público, isso é, o Estado, em suas diversas instâncias, valoriza a aplicação de técnicas modernas de planejamento e de gestão e a profissionalização dos gestores, contribuindo, assim, para a constituição de uma burocracia pública tecnicista e autorreferenciada, como meio para realizar as tarefas requeridas pelo processo de desenvolvimento.

É curioso que esse modelo de burocracia tenha sido inspirado no exército prussiano e que Taylor tivesse em mente, com sua tecnologia disciplinar, transformar o operário em um “soldado do trabalho”!

No Brasil, o discurso predominante nos anos de 1990 que atribuía os problemas do Estado brasileiro ao colapso da Administração Burocrática e que ainda persiste em alguns setores, não atentava para a tortuosa trajetória de reforma da Administração Pública no País desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, em que o fracasso na implantação de uma estrutura burocrática de perfil meritocrático e universalista aparecia como um de seus traços mais evidentes.

De fato, a Administração Pública brasileira convive com lógicas diferenciadas e contraditórias, responsáveis pela absoluta ausência de coerência interna do aparato do Estado, característica que dificilmente pode ser atribuída ao predomínio da Administração Burocrática. Esta pode levar os agentes do Estado a comportamentos autocentrados, ao apego excessivo aos procedimentos e um de seus aspectos fundamentais é a rígida delimitação de níveis hierárquicos e funções (daí a analogia com a disciplina militar mencionada anteriormente).

No caso brasileiro, a ausência de coerência interna do aparato do Estado está relacionada à convivência dos postulados da Administração Burocrática – que está longe de ser predominante –, entre eles, a formulação de políticas segundo os mecanismos do insulamento burocrático, com procedimentos clientelistas que derivam da matriz patrimonialista do Estado brasileiro, com formas de intermediação de interesses regidas pelo **corporativismo*** setorial e bipartite e até mesmo com organismos criados para

***Corporativismo** – representação de interesses funcionais, setoriais, perante o Estado. No Brasil, o corporativismo se estrutura a partir de 1930, com a organização dos sindicatos de empregados de um lado e, de outro, os sindicatos patronais (por isso, bipartite), sob forte controle do Estado. Fonte: Elaborado pela autora.

operarem segundo os postulados da Administração Gerencial, como autarquias, fundações e empresas públicas.

Além de um Estado balcanizado, compartimentado, resultado dessa trajetória, cristalizou-se uma dualidade entre segmentos altamente qualificados, situados no topo da máquina do Estado – em geral organizados segundo os mecanismos do insulamento burocrático – e os funcionários que atuam diretamente com o público, cujo recrutamento, muitas vezes clientelístico, se faz sem garantia de uma adequada preparação, seja no que se refere aos princípios éticos que devem nortear o serviço público, seja em relação aos procedimentos técnicos indispensáveis ao exercício de suas funções. Tal situação contribuiu para o descrédito que o serviço público acabou por atrair ao País.

No caso dos municípios, os problemas com a Administração Pública costumam ser dramáticos. Há um abismo separando a realidade dos municípios maiores da dos municípios pequenos, que são a maioria. Desse modo, um dos problemas da descentralização, como vimos na Unidade 1, é a baixa qualificação das burocracias locais. Além disso, o nepotismo e o clientelismo são potencializados nessas condições.

Os problemas apontados a respeito da Administração Pública no País, em geral, mostram a necessidade de acentuação dos procedimentos burocráticos (para a superação do clientelismo, da baixa qualificação etc.). Mas o grande problema é: como combinar a meritocracia, marca da Administração Burocrática e talvez seu próprio principal mérito, com a possibilidade de participação popular? Essa é a questão objeto de nossa reflexão, a seguir.

Você já imaginou como é difícil convencer as pessoas de que a participação, se bem conduzida, pode levar ao aumento da eficiência, além de ampliar a democracia. Habitamo-nos à ideia de que o enfrentamento dos problemas com a busca das melhores soluções, e, sobretudo a agilidade no encaminhamento dessas, é algo a ser feito por poucos, de forma a impedir “desvios de rota”.



Como foi mencionado na Unidade 1, temos uma cultura política permeada por autoritarismos de origens diversas, que os experimentos democráticos no País, especialmente a partir das duas últimas décadas, vêm tentando superar. Com certeza você já ouviu alguém dizer que é preciso impedir que a “política” venha a interferir (atrapalhar!) em alguma decisão técnica a ser tomada no seu município. Isso acontece porque a noção de ação política está muito confundida com a de “politicagem”, associação para a qual muitos profissionais da política contribuem enormemente.

Além disso, durante o período do Regime Militar (1964-1985), que tinha como um de seus suportes a cultura autoritária do País, essa visão negativa da política consolidou-se fortemente. Com isso predominou o estilo tecnocrático de gestão da Administração Pública, fechado e excludente, o qual reforçou a concepção acerca da supremacia da abordagem técnica, conduzindo a ascensão de economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas.

De acordo com Cardoso (1975), as negociações entre os setores público e privado se realizariam nos interstícios dos chamados “anéis burocráticos”, sem a interferência de forças externas, portanto, protegidas do jogo político dos demais interesses e longe dos mecanismos de controle público, próprios das sociedades democráticas.

Em tal concepção esteve sempre presente a premissa de que as boas resoluções eram as de natureza técnica, elaboradas ao largo do ambiente político. Esse passou a ser qualificado como nefasto e as intervenções políticas como geradoras de instabilidades, quando não de irregularidades mesmo. O resultado perverso de tal abordagem da política é que ela cria um círculo vicioso, pois acaba por produzir o cenário que condena: as pessoas se afastam da atividade política por força dessa imagem a ela associada, deixando os políticos oportunistas à vontade para se locupletarem e assim muitos homens probos resistem a participar de alguma maneira desse universo.

No entanto, esse padrão de relações público-privado, como sabemos, evidenciou sinais de saturação e de crise a partir dos anos de 1980. Em meio a uma conjuntura que colocou em cena

um amplo conjunto de mudanças, os modelos tecnicistas, que haviam referenciado a Administração Pública, especialmente as práticas de planejamento e gestão, encontraram seus próprios limites. Vale destacar que essa conjuntura articulou-se com as grandes mudanças econômicas e sociopolíticas que estavam em curso, tanto no âmbito internacional como no nacional. Assim, as mudanças no cenário externo, como os avanços na tecnologia de informação, a reestruturação produtiva, a globalização financeira e sociocultural, a crise do Estado-nação, entre outras, se sobrepuseram, no âmbito interno, à crise do Estado desenvolvimentista e às lutas brasileiras pela redemocratização, colocando em cena uma série de conflitos e demandas decorrentes principalmente de uma ampla dívida social acumulada no País desde o limiar dos anos de 1960.

Dessa forma, os anos de 1980 e de 1990 são marcados, no Brasil, pelo influxo de amplas reformas. Reformas político-institucionais e reformas econômicas que alimentaram o debate e a agenda política em torno da reforma do Estado *lato sensu*. Na década de 1980, no âmbito do processo de redemocratização, a agenda teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição para a equidade. Era preciso, além de mudar o regime político, mudar o padrão de intervenção do Estado. Dessa perspectiva foi enfatizada a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e na implementação das políticas públicas. Esse movimento resultou no processo constituinte que, além de marcar o restabelecimento da democracia representativa, incorporou o princípio de participação direta da sociedade civil em diversos dispositivos da Constituição de 1988.

É nessa conjuntura que a participação popular no âmbito do município se constituiu em uma possibilidade de inovação e mudança, por meio da construção de uma **nova institucionalidade** capaz de modificar o padrão de gestão vigente e da introdução de práticas participativas na gestão pública. Os canais de participação, assim como todos os demais aspectos relativos à forma e aos lugares de participação, serão definidos nas Leis Orgânicas Municipais,

equivalentes a uma constituição municipal, que todos os municípios teriam de elaborar para se ajustarem à nova Carta Magna do País. A Constituição de 1988 garante aos municípios o poder de elaborar a Lei Orgânica de forma autônoma e nela constam, entre outros itens, a administração tributária e financeira, o planejamento municipal e seus instrumentos, assim como a definição das formas de participação popular.

Conhecer a Lei Orgânica do município é o primeiro passo para se habilitar à participação nos mecanismos que a lei disponibiliza ao cidadão.

Do ponto de vista da política urbana, o **Estatuto da Cidade**, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processos de **planejamento e gestão urbana e territorial** e garantir de fato a materialização do direito à cidade. É o Estatuto da Cidade que prevê a obrigatoriedade do Plano Diretor em cidades com mais de 20 mil habitantes. O Plano Diretor é definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município.

Procure na Lei Orgânica do seu município os mecanismos de participação popular, em geral, e, no tocante à elaboração do orçamento, se há dispositivos nesse sentido. Vamos lá! Amplie seu conhecimento.

O QUE DISTINGUE O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO DO TECNOCRÁTICO



O planejamento tecnocrático, como o próprio termo indica, é aquele praticado por técnicos e especialistas com seus assessores, de forma insulada em relação à sociedade e certamente é o que a grande maioria dos brasileiros conhece. Vimos anteriormente que nossa cultura política induz (de forma exacerbada nos períodos autoritários) a que a política seja vista com suspeita e seja considerada uma boa prática a responsabilidade apenas dos técnicos pelas grandes decisões. Subjacente a essa ideia está a concepção de que a Administração e a Política são esferas distintas, autônomas, sendo a primeira relativa aos meios e a segunda aos fins, como se fosse possível o uso dos mesmos meios para fins variados. Na verdade, a técnica, sendo a concretização de um determinado saber, não pode ser dissociada de seu conteúdo político, da forma social de sua utilização.

Essa concepção da autonomia das duas esferas está presente tanto no modelo de gestão pública, que predominou durante o Regime Militar (1964-1979), como no modelo gerencialista que esteve presente na discussão acerca da reforma do Estado no Brasil, ocorrida nos anos de 1990. O gerencialismo propõe a adoção pelo setor público de procedimentos típicos do setor privado, em decorrência do diagnóstico de certa “falência” da Administração Pública. Essas ideias adquiriram muito prestígio no contexto do neoliberalismo, em que a eficiência dos mecanismos de mercado estava em destaque.

A defesa do gerencialismo atingiu também a esfera do município. Em um texto da Escola Politécnica da USP, encontramos as seguintes considerações:

Atualmente, devido às constantes expectativas para que uma **nova cultura mais semelhante à existente no setor privado domine o setor público**, têm surgido ideias para tentar aproximar o cidadão a uma figura de consumidor público **e para separar, na medida do possível, a administração da cidade propriamente dita dos fatores e envolvimento políticos embutidos na gestão municipal**. Este novo estilo de gerenciamento consiste basicamente na instituição de um sistema para a gestão da cidade onde um administrador, habilitado e **desvinculado politicamente**, teria toda influência sobre os profissionais especializados de cada área. Este administrador tem recebido o nome de “**gerente de cidades**”, cuja atuação poderia, a título de exemplo, ser comparada à de um administrador hospitalar dos dias de hoje, que gere o hospital no lugar do tradicional médico. Seria, portanto um auxiliar direto do Prefeito, encarregado de executar as realizações constantes do Plano de Governo e de gerenciar o funcionamento do município. (LEVY, 1997, apud ZMITROWICZ; BISCARO, 1988, p. 10, grifo nosso).

O texto citado afirma ainda que com a criação do cargo de “gerente de cidades” a Administração Pública Municipal ganha uma **forma mais empresarial**. Cabe perguntar: esse “gerente” seria completamente “apolítico”? As decisões por ele tomadas não teriam inevitavelmente um conteúdo político? Ademais, como confundir os cidadãos com clientes? Será que os significados dos termos **consumidor** (ou **cliente**), próprio do setor privado; e **cidadão**, próprio do setor público, podem ser identificados?

Como vimos no item anterior, o debate acerca da reforma do Estado no Brasil foi suscitado por fatores externos combinados com fatores internos. Com isso, entraram em cena, simultaneamente, os debates sobre o padrão de intervenção do Estado na economia e nas áreas sociais (isso é, seu esgotamento) e sobre o papel da **participação social** na consolidação de regimes democráticos. Com ambas as dimensões configurando eixos distintos, porém entrelaçadas por mudanças diversas e tensionadas por disputas



ideológicas e políticas acerca do encaminhamento das reformas que deveriam ser efetuadas.

Entre os fatores de ordem externa, a crise do sistema capitalista desencadeada no final dos anos de 1970 trouxe consigo o tema da governabilidade. Considerando o contexto brasileiro dos anos de 1980, marcado pelo desaquecimento da economia e pela inflação alta que agravava problemas sociais acumulados e, simultaneamente, a presença das lutas políticas pela redemocratização do País, as agendas governamentais contemplavam exigências contraditórias, entre as quais a mais fundamental pode ser assim definida: é preciso consolidar a democracia e, ao mesmo tempo, ajustar a economia. Como resultado, o tema da “crise de governabilidade” entra com muito vigor em nossa agenda política e, se até então era desconhecido, passou a comparecer nos debates no congresso, na mídia, e, é claro, nos debates acadêmicos, como questão central da agenda: como recuperar a governabilidade no País?

No contexto acadêmico (com claras reverberações nos meios políticos), a crise de governabilidade foi identificada por Samuel Huntington, cientista político norte-americano, como tendo origem no excesso de demandas enviadas pelas sociedades aos governos, gerando para eles uma sobrecarga que os impedia de agir e fazendo com que entrassem assim em um quadro de “paralisa decisória”. Isso veio a calhar para nossos políticos conservadores, assustados com a ativação inédita da sociedade civil no País, sobretudo na década de 1980, como vimos na Unidade 1.

Você já deve ter percebido que, segundo essa linha de argumentação, os malefícios oriundos da crise deveriam ser atribuídos em última análise à própria sociedade, com seu excesso de reivindicações sobre o governo.

Se as demandas assustam, o que dizer então da participação da sociedade organizada no planejamento das ações do governo?

No Brasil, alguns cientistas sociais assumiram a linha explicativa derivada de Samuel Huntington, como explica Diniz (1997, p. 150, grifo nosso):

Explosão de demandas, saturação da agenda, excesso de pressões desencadeadas pelo aumento acelerado da participação, expansão desordenada do quadro partidário, prevalência de uma dinâmica de proliferação e fragmentação da estrutura partidária, indisciplina do Congresso, desequilíbrio entre a capacidade de resposta do governo e o poder de pressão da sociedade seriam os aspectos mais destacados pela maioria dos enfoques. Nessa linha de raciocínio, a liberação de demandas reprimidas pelos 20 anos de regime autoritário [...] e a exacerbação das expectativas por políticas sociais mais efetivas restringiram os graus de liberdade do governo de transição [...] **gerando paralisia decisória e perda de credibilidade.**

Contrariando esse diagnóstico, Diniz (1997) e Santos (1993) chamarão a atenção para o fato de que **no Brasil não podemos falar em um quadro de paralisia decisória**, pois os governos estão sempre emitindo leis, normas, regulamentos, o que é facilmente comprovado pelo número de medidas provisórias adotadas nos sucessivos governos. No caso do Brasil, o problema estaria no momento da **implementação**, pois as leis caem no vazio, não são de fato cumpridas, o que demonstraria a falência executiva do Estado.

Mas você pode estar se perguntando: como equacionar esse problema? Quais são os efeitos produzidos pelo insulamento burocrático? Qual é o grau desejável de autonomia dos gestores públicos em relação às oscilações políticas? Os princípios de uma boa administração têm caráter universal?

Na tentativa de recuperar a dimensão política da governabilidade, alguns autores chamarão a atenção para os vínculos de sustentação a serem estabelecidos entre a Administração Pública e os setores da sociedade, condição indispensável para a superação do gargalo anteriormente mencionado no momento da implementação de medidas emanadas do governo. Em outras palavras, seria preciso superar a visão tecnocrática a respeito do funcionamento do Estado, restituindo-lhe uma dinâmica capaz de quebrar o insulamento burocrático e o divórcio entre Estado e sociedade.

Nessa perspectiva, Governabilidade e Governança seriam conceitos complementares. O primeiro refere-se a condições sistêmicas mais gerais em que se dá o exercício do poder em dada sociedade, como as características do regime político, a forma de governo, as relações entre poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses. Governança refere-se à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas, e aos **mecanismos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade**, o que implica o aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração do jogo de interesses (DINIZ, 1997).

Os conceitos de **governança** (no sentido aludido) e de

[autonomia inserida](#) nos conduzem ao fulcro de nossa discussão: os vínculos fortes entre Estado e sociedade organizada são cruciais para garantir a participação e elevar a eficiência no momento da efetivação das medidas governamentais.

Você se lembra do dito popular “no Brasil tem leis que ‘pegam’ e leis que ‘não pegam’”?

Saiba mais

Autonomia inserida

Peter Evans (1993) no artigo *O Estado como problema e como solução*, apresentado na *Revista de Cultura e Política Lua Nova*, propõe o conceito de **autonomia inserida** para explicar como entende a capacidade do Estado, que não decorreria de seu insulamento, mas antes da combinação entre coerência interna e externa ao Estado. A reconstrução do Estado, após a onda neoliberal, implica a criação de apoios sólidos no seio da sociedade, daí a autonomia inserida. DINIZ (1997) também insiste na necessidade de ser superada a dicotomia racionalidade governativa *versus* imperativos democráticos. Fonte: Elaborado pela autora.

É disso que estamos falando. O fato de as leis caírem no vazio leva os autores à análise de que não temos falta de decisões (paralisa decisória), mas deficiências na implementação das leis, que decorrem muitas vezes de um distanciamento entre governo e sociedade. Quando a população participa da discussão, do planejamento, quando opina e é ouvida, ela se responsabiliza e se envolve com o cumprimento das normas.

Essa participação é positiva por si mesma, independentemente dos resultados que promove, pois significa mais acesso do cidadão aos espaços institucionalizados de decisão, por isso acreditamos que ela também leva a melhores resultados. Quantas vezes você já deve ter assistido a discursos entusiasmados de personalidades públicas a respeito de algum tema da cidade (liberação de recursos para uma obra, resultados obtidos de contatos com o governador do Estado ou em Brasília etc.), acompanhado de forma sonolenta pelo público que nem compreende exatamente o que está sendo dito, já que o assunto parece tão distante, inacessível.

Quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulam-se conhecimento e reflexão que geram interesse. E, se a participação é efetiva e não apenas encenação, os movimentos populares se reconhecem nas medidas tomadas e colaboram para seu sucesso. É nesse sentido que a participação pode significar ganhos de eficiência, além da ampliação da Democracia.

A participação social, quando efetiva, é capaz de elevar a governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas.

A reunião de representantes do governo e da sociedade civil em um espaço legítimo de discussão (Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, Fóruns específicos etc.) tem por finalidade

dar maior transparência à gestão, além de promover um aprendizado democrático entre as partes, que se traduz em benefícios para ambos.

A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO

A Constituição de 1988 institucionalizou a integração entre planejamento e Orçamento por meio de alguns instrumentos que veremos, a seguir.

Se a participação no planejamento é um alvo a ser perseguido, isso é ainda mais verdadeiro quando se trata do Orçamento. Por quê?

Consideramos que o Orçamento é uma peça **política** por excelência, embora seja costumeiramente visto apenas como parte integrante da economia, elaborar ou preparar um Orçamento público é prever e determinar as receitas e despesas públicas, mediante aprovação expressa do respectivo Poder Legislativo. A distribuição de recursos, sua alocação pelas diversas rubricas, gera inevitavelmente conflitos, dado que os recursos são finitos e, mais, escassos. A decisão sobre que áreas serão prioritárias nessa alocação toca no cerne da razão de ser da política: como tornar possível a vida em sociedade, não obstante as abissais diferenças de interesses nela existentes, e como transformar o conflito em cooperação? Exatamente por incidir sobre o aspecto que mais gera conflitos, a decisão sobre os gastos, é que o Orçamento, mais do que qualquer outra atividade dos governos, exige **transparência**.

Podemos afirmar ainda que o Orçamento é uma obra política porque ele materializa os compromissos do Poder Executivo para com os cidadãos. Assim como no período da campanha eleitoral


procuramos ler o programa dos candidatos para saber suas propostas, o Orçamento nos dá a medida do que pretende o prefeito em relação às diversas secretarias, quais são suas prioridades, se há coerência entre elas e o que foi defendido no período pré-eleitoral.

Tradicionalmente (quando não há Orçamento participativo), o Orçamento é elaborado pelo prefeito com seus secretários e auxiliares, com destaque para o secretário de Planejamento, e enviado à Câmara de Vereadores, onde será analisado pela Comissão de Orçamento antes de ir a plenário e pode sofrer emendas. Caso o Orçamento seja rejeitado, vigorará o Orçamento do exercício anterior.

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: PPA, LDO, LOA

Para você compreender de modo mais completo os instrumentos conceituados neste item, recorra à disciplina *Gestão Tributária*, na qual os mecanismos que dão origem às receitas públicas são analisados em maior profundidade. A referência a esses mecanismos em nossa disciplina tem apenas o propósito de permitir que você entenda os parâmetros legais vigentes dentro dos quais se dará a participação, no caso do Orçamento.

A Constituição Federal de 1988 regulamentou a elaboração do Orçamento, criando um ciclo que compreende o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos devem estar vinculados ao planejamento de ações e passam pela tramitação mencionada. Sua importância reside principalmente na previsão dos atos de governo, trazendo visibilidade para esses atos em conjunto e evitando os casuísmos, os improvisos, as discontinuidades administrativas de cunho oportunista. A Figura 1 mostra as etapas do processo de elaboração do Orçamento,



No site da Câmara dos Deputados <www.camara.gov.br/orcamento> você encontra a Cartilha do Orçamento. Há cinco cartilhas sobre o orçamento, destinadas ao público infanto-juvenil, que a Fundação João Pinheiro e o UNICEF publicaram juntos, que você encontra no site da Receita Federal <www.receita.gov.br>

detalhando a sequência em que cada instrumento deve ser elaborado no ciclo orçamentário.

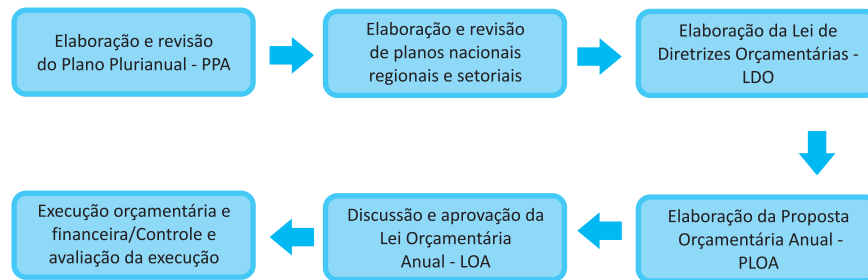


Figura 1: Ciclo orçamentário

Fonte: Portal do orçamento Público, disponível em www.orçamento.org

Plano Plurianual (PPA)

O PPA é uma lei elaborada para o período de quatro anos, corresponde a uma gestão e sua vigência vai do segundo ano do mandato atual até o final do primeiro ano do mandato subsequente. É um instrumento para o planejamento de médio prazo e tem o propósito de garantir a continuidade das ações, mesmo por meio dos mandatos. Seu mérito é controlar as oscilações de cunho populista às quais aludimos. É uma lei sujeita a prazos e ritos de tramitação. Por exemplo, para ser avaliada, deve ser remetida à Câmara Municipal até o dia 31 de agosto de cada ano – sendo suas orientações determinantes ou mandatórias para o setor público e indicativas para o setor privado.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é de periodicidade anual, de hierarquia especial e também sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação. Seu objetivo é orientar a forma e o conteúdo da LOA de cada exercício indicando as prioridades a serem observadas em sua elaboração.

A **LDO**, por sua vez, deve estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e dos objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

Segundo o **artigo 165 da Constituição Federal**, a LDO é um instrumento de planejamento e tem como funções básicas:


- ▶ estabelecer as metas e as prioridades da Administração Pública Federal para o exercício financeiro seguinte;
- ▶ orientar a elaboração da LOA;
- ▶ alterar a legislação tributária; e
- ▶ estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O encaminhamento para discussão e aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (**PLDO**), pelo presidente da República, deve ser feito até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período legislativo (17/07). A sessão legislativa não poderá ser encerrada sem a discussão, votação e aprovação do PLDO, conforme preceitua o **artigo 57, § 2º da Constituição Federal**.


Esses prazos dizem respeito à União, prevalecendo para Estados, Distrito Federal e municípios o que estiver disposto nas suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar para o ano seguinte. Podemos afirmar



No Portal do Orçamento, disponível em www.orcamento.org, você encontra mais informações sobre a LDO.



No Portal do Orçamento www.orcamento.org você pode consultar mais informações a respeito do PLDO.

Para mais conhecimentos a respeito da LOA, você pode consultar o Portal do Orçamento, disponível em <www.orcamento.org>.



ainda que essa é uma **lei** de natureza especial – em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida pela Constituição.

O chefe do Executivo envia ao Legislativo o Projeto de Lei Orçamentária (PLO), que vai analisá-lo segundo a sistemática definida pela Constituição Federal, observando, sobretudo, sua coerência com a LDO do período.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Você deve se lembrar dos sérios problemas de desequilíbrio de contas públicas enfrentados pelo Brasil, situação que se agravou e se tornou mais conhecida na década de 1980. Em consequência, a preocupação com o planejamento passou a estar presente na Constituição de 1988, mas a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) foi um passo importante na busca da recuperação do equilíbrio das contas públicas.

A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO, que apresentamos de forma sumária.

Nas Disposições Preliminares da LRF, encontramos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. (BRASIL, 2000).

No parágrafo primeiro desse mesmo artigo, encontramos o que pressupõe a “responsabilidade na gestão fiscal”:

- ▶ a ação planejada e transparente;
- ▶ a prevenção de riscos e a correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; e

- ▶ a garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A ação planejada e transparente da Administração Pública é muito enfatizada na LRF. O planejamento deve ser feito pelos instrumentos anteriormente mencionados, adotados desde a Constituição de 1988, mas a LRF reforça a ligação entre o planejamento e a execução do gasto público.

A transparência da Administração Pública será garantida pela participação da sociedade e pela divulgação que deve ser dada a todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas. Com esse propósito, a LRF cria alguns mecanismos:

- ▶ a participação popular na discussão e na elaboração dos planos e dos orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único);
- ▶ a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; e
- ▶ a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Com o intuito de prevenir riscos e corrigir desvios, a LRF propõe mecanismos que neutralizem o impacto de situações contingentes, como ações judiciais e outros eventos não rotineiros, que serão atendidos com os recursos da “reserva de contingência”, que deve estar prevista na LDO e incluída nos orçamentos anuais de todos os entes da Federação.

Entre as correções de desvios, incluímos a situação em que a despesa com pessoal excede os limites previstos na lei, caso em

que medidas como a extinção de gratificações e de cargos comissionados e a demissão de servidores públicos, previstas na Constituição Federal, deverão ser tomadas para que se retorne ao equilíbrio das contas.

A LRF propõe, em última análise, que o governo gaste apenas o que arrecada, gerando no setor público um equilíbrio autossustentável, que prescinde de operações de crédito, evitando o aumento da dívida pública.



O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

O fato de a LRF prever, como vimos anteriormente, a participação popular na elaboração dos planos e dos orçamentos não significa que isso ocorra de fato, nós sabemos disso. Você lembra que mencionamos no item *O planejamento como antídoto contra oscilações populista/voluntarista* a popular ideia de que no Brasil “tem lei que ‘pega’ e lei que não ‘pega’”? Desafortunadamente há maneiras de se “driblar” uma exigência legal. No caso do orçamento, é possível “encenar” o processo de participação, fazer dele um mero formalismo. Mas felizmente nem todos os prefeitos pensam assim, muitos procuram tornar realidade a participação; em alguns casos indo além da exigência legal.

Em alguns municípios houve a decisão de os prefeitos elaborarem o projeto do orçamento por intermédio dos instrumentos que mencionamos, **após ampla consulta à sociedade organizada**, da qual resultou o OP, experiência já internacionalmente conhecida. O caso de Porto Alegre é exemplar por ter sido a cidade pioneira nessa experiência e na qual o OP mais avançou; iniciado em 1989, prosseguiu até 2005 e em 2006 se transformou no processo de participação solidária. Entre 1989 e 2004 mais de 300 prefeituras o adotaram. A Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu o OP em uma lista das 40 melhores práticas de gestão na conferência do Habitat (Programa da ONU para os Assentamentos Humanos) em 1996, em Istambul (WAMPLER, 2008).

O funcionamento do OP já é bastante conhecido, mas de modo bem sucinto podemos descrevê-lo tomando como base o caso de Porto Alegre (SANTOS, 2005): a prefeitura organiza duas rodadas de assembleias com a população (todos podem participar), regionais

 **Saiba mais** Conselho do Orçamento Participativo (COP)

Esse conselho é a principal instituição participativa. É nele que os cidadãos tomam conhecimento das finanças municipais, debatem e estabelecem critérios gerais para a distribuição de recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas. Fonte: Elaborado pela autora.

ou temáticas (cultura, transportes, saúde, assistência social etc.), momento em que é feito o levantamento das prioridades regionais ou temáticas e são escolhidos os delegados para o [Conselho do Orçamento Participativo \(COP\)](#); os delegados são os intermediários entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como membros das organizações comunitárias e temáticas. Essas assembleias são precedidas por reuniões preparatórias nas microrregiões ou nas áreas temáticas. As assembleias são realizadas anualmente, com a presença dos delegados do Poder Executivo e são coordenadas por membros do governo municipal, pelos delegados e pelos conselheiros do OP. Entre a primeira e a segunda rodada de assembleias, de março a junho, ocorrem as reuniões intermediárias em que são hierarquizadas as prioridades setoriais, por meio da atribuição de notas.

Os aspectos mais relevantes do OP são:

- ▶ a democratização do processo decisório quanto a um aspecto crucial, a distribuição de recursos; mais do que isso, trata-se da submissão das estruturas do Estado ao controle direto da população, gerando alteração significativa das relações Estado-sociedade;
- ▶ a inversão das prioridades das políticas públicas, colocando, por intermédio do sistema de notas, os bairros mais carentes como os de atendimento prioritário; e
- ▶ a função pedagógica em relação à Democracia participativa; a participação cresce à medida que se desenvolve, seus resultados aparecem e a população passa a acreditar na sua efetividade.

Na busca de organizar a reflexão sobre os mecanismos de participação no País, Avritzer (2008) compara suas variedades por

meio de três desenhos institucionais, análise que lança luzes sobre o OP e os Conselhos Gestores. Como premissa de sua reflexão, lança o conceito de **instituições participativas**, contrapondo-se a uma literatura de viés conservador que opõe participação e institucionalização, visão insuficiente para o entendimento adequado do fenômeno da participação, tal como vem se desenvolvendo, sobretudo no Brasil, mas também em outros países.

A **primeira forma** de participação é denominada de desenho participativo de baixo para cima, da qual o OP é a mais conhecida. A eleição dos delegados e dos conselheiros pela população mostra que se cria uma institucionalidade de “baixo para cima”, embora não seja negada a iniciativa do Estado de implementar as políticas públicas formuladas por meio desse processo.

A **segunda forma** é por intermédio da partilha do poder, caso dos conselhos, das instituições, em que atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Diferentemente do caso anterior, nos conselhos não há um número amplo de participantes, eles são determinados por lei e são previstas sanções em caso de sua não instauração.

A **terceira forma** consiste em um processo de ratificação pública, em que a sociedade não participa do processo decisório, mas é chamada a ratificá-lo publicamente, caso do Plano Diretor Municipal.

O sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional, e sim à maneira como se articula com a organização da sociedade civil e a vontade política dos governantes de implementar desenhos participativos. Após a análise de casos, Avritzer (2008) conclui não haver dúvida de que os desenhos de baixo para cima, como o caso do OP, são os mais fortemente democratizantes e distributivos, mas também os mais vulneráveis à vontade do dirigente político, isso é, ao compromisso governamental ou não do prefeito na implantação e sustentação de um modelo de gestão pública calcado na participação social (tanto que a mudança do prefeito pode interromper a experiência).

Os casos de partilha de poder são os mais fortemente democratizantes quando há oposição à participação por parte do

prefeito: quando a sociedade civil é bastante organizada, é possível, por meio de sanção prevista em lei e pela reação dos movimentos populares, resistir às tentativas do governo de retirar o poder da instância participativa. Os casos de ratificação são os mais efetivos quando há necessidade de sanção por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público para a manutenção das formas de organização previstas em lei. Assim, a análise criteriosa das várias formas de participação leva à conclusão mais geral de que a escolha do desenho institucional adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade das experiências de participação no País.

O sucesso do OP no Brasil, cujo caso emblemático continua sendo o da cidade de Porto Alegre, também foi experimentado em outras grandes capitais como São Paulo e Belo Horizonte, além de muitas outras cidades, e acabou por levar a sua adoção até mesmo por partidos frontalmente contrários ao Partido dos Trabalhadores (PT), mentor da ideia.

Tal fato suscita questionamentos a respeito da conveniência da adoção indiscriminada dessa prática. Wampler (2008) analisa essas adoções do OP (1989-1996; 1997-2004) e observa que a motivação dos prefeitos às vezes é bem diversa da que presidiu as experiências originais. Usando a distinção entre “defensores de políticas” e “adotantes formais” conclui que enquanto os primeiros estão dispostos a assumir o ônus de agir como defensores de políticas, os segundos podem produzir resultados muito diferentes daqueles produzidos nos casos de maior sucesso, como na cidade de Porto Alegre. E, quando movidos por cálculos eleitorais e outras razões pragmáticas, acabam por produzir desilusão entre os cidadãos e os formuladores de políticas públicas a quem a ideia havia sido repassada com base nos benefícios a serem obtidos pela adoção dessa “boa prática”. Talvez, pondera, a ONU e o Banco Mundial devessem difundir as políticas públicas apoiadas em boas práticas como o OP apenas entre os governos claramente comprometidos com os propósitos originais.

Uma observação muito importante sobre OP: não basta a participação no momento da montagem do orçamento; é fundamental o acompanhamento da execução orçamentária!

Os ÓRGÃOS OFICIAIS E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO

Como já mencionamos, o período de redemocratização acarretou uma ativação talvez inédita da sociedade civil no País e aguçou a consciência a respeito dos direitos de cidadania. Em análise já clássica, Marshall (1967) distingue os direitos civis, políticos e sociais.

No Brasil, o retorno à Democracia envolveu a recuperação das liberdades civis básicas e dos direitos políticos; quanto aos direitos sociais, ainda constituem a dimensão mais precária de nossa cidadania, dada a desigualdade perversa do País. Esses são direitos coletivos, diversamente das duas primeiras categorias, e a Constituição de 1988 tratou de protegê-los em seu Capítulo II, artigos 6º a 11. A progressiva complexidade da sociedade brasileira fez despontar novas modalidades de direitos coletivos (direitos do consumidor, direitos relacionados ao meio ambiente etc.) ao lado daqueles já consolidados e conhecidos desde a vetusta CLT (direito ao trabalho, à remuneração justa, a férias etc.).



O MINISTÉRIO PÚBLICO, “DEFENSOR DA SOCIEDADE”

Dos chamados direitos **coletivos e difusos**, foi, a partir de 1988, encarregado o Ministério Público da União (MP). A “Constituição Cidadã” não criou o MP, mas atribuiu-lhe novas funções, ampliando sua importância no Brasil democrático.

Conheça a estrutura, as funções e os instrumentos de atuação do MP no portal <www.mpu.gov.br>.

Ações como a defesa dos direitos dos cidadãos nas mais diversas esferas, a moralização no âmbito da sociedade política, exigindo-lhe maior transparência e *accountability*, não poderiam ficar inteiramente sob responsabilidade da sociedade. Em tempos de valorização da participação, atribuir os fracassos da política apenas à inércia ou à omissão da sociedade é tentador. A tarefa de fiscalizar o cumprimento da lei, agora em defesa da sociedade, passou então a ser função atribuída ao MP.

O MP pode atuar como advogado ou defensor da sociedade?

Para atuar como advogado ou defensor da sociedade, o MP adquiriu autonomia administrativa e funcional frente ao Poder Executivo. Na Constituição ele figura em um capítulo a parte dos três poderes, o Capítulo IV, intitulado Das Funções Essenciais à Justiça. Por alguns o MP é chamado de “quarto poder”, e outros costumam dizer que ele faz parte da sociedade civil, e não mais da sociedade política, isto é, do Estado.

A atuação do MP nos remete ao tema tratado no item **A judicialização da política**. Para esse processo, tem contribuído enormemente o crescente envolvimento do MP com a defesa dos cidadãos. Os novos direitos formulados são distintos dos individuais, típicos da matriz liberal, pois os novos dizem respeito à realidade social, envolvem conflitos entre grupos, atores coletivos e se configuram como conflitos políticos. A resolução de tais conflitos acaba sendo encaminhada pela via do Poder Judiciário ou por intermédio do MP, o que tem se tornado frequente, e não mais por intermédio dos mecanismos próprios da representação política. Como bem lembra Arantes (1999), mais do que uma renovação de atribuições do MP nestas duas últimas décadas, constituiu-se no Brasil uma nova arena judicial para a solução de conflitos que até então não tinham acesso ao sistema de justiça.

Como consequência, o MP passou a agir como “advogado da sociedade” por meio da Ação Civil Pública, uma de suas novas funções. Corroborando, Arantes (1999, p. 87) destaca que:

Tratamos desse assunto na Unidade 1, em caso de dúvida faça uma releitura atenciosa do assunto.

A Constituição significou um duplo avanço: na medida em que ampliou os direitos coletivos e sociais (mesmo que de modo genérico), aumentou, automaticamente, o leque de interesses que podem ser protegidos pelo Ministério Público através da ação civil pública.

Por sua vez, os setores organizados da sociedade passaram a ver no MP um ponto de apoio para suas lutas e reivindicações. Para melhor entendimento observe o Quadro 1.

INTERESSES OU DIREITOS	DEFINIÇÃO SEGUNDO O CDC	EFEITOS DA COISA JULGADA
Difusos	São os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.	<i>Erga omnes</i> (contra todos), exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas.
	Exemplo. ¹² destinatários de propaganda enganosa, veiculada em painéis publicitários, jornais, revistas ou televisão. Trata-se de relação de consumo, mas sem vínculo jurídico ou fático muito preciso, tanto que é impossível identificar os titulares dos interesses e direitos envolvidos. Quando condenatória, a sentença protege de modo indeterminado todos os indivíduos que estão sendo atingidos pela propaganda enganosa.	
Coletivos	São os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.	<i>Ultra partes</i> (além das partes), mas restrita ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas.
	Exemplo. aumento indevido das prestações de um consórcio. Como há relação jurídica formalmente fixada, a sentença beneficia todas as vítimas lesadas pelo réu, em uma ação promovida em nome dessa determinada coletividade por um seu representante extraordinário.	
Individuais Homogêneos	São os decorrentes de origem comum.	<i>Erga omnes</i> (contra todos), apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores.
	Exemplo. um certo bem de consumo, produzido em série, apresenta um mesmo defeito, lesando os usuários finais. Nesse caso, um fato comum liga inúmeros consumidores, mas que, por não estarem envolvidos por uma relação jurídica, não podem ser determinados formalmente. A sentença, que suspende a produção e pode implicar a reparação de dano, atinge a todos os consumidores indistintamente.	

Quadro 1: Direitos coletivos e efeitos da coisa julgada, segundo o Código de Defesa do Consumidor (CDC)

Fonte: Arantes (1999, p. 88)

Você percebeu que além de evidenciar quais são os principais direitos difusos e coletivos, Arantes (1999) mostra que alguns deles estão relacionados a políticas públicas e, portanto, ficam na dependência da ação governamental para serem efetivados.

O TRIBUNAL DE CONTAS: TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FINANCEIRA

O Tribunal de Contas foi instituído especialmente para o controle dos orçamentos públicos. É um órgão auxiliar do Poder Legislativo, e não do Poder Judiciário, como muitos imaginam, de natureza administrativa, que tem a finalidade de fiscalizar a atividade financeira da Administração Pública.

De acordo com o artigo 73, § 1º da Constituição de 1988, um terço do TCU será escolhido pelo presidente da República e dois terços pelo Congresso Nacional. Poderão concorrer ao cargo de ministros do TCU apenas os brasileiros entre 35 e 65 anos; com idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública; e mais de dez anos de exercício de atividade profissional que exija os mencionados conhecimentos.

Ao TCU compete fiscalizar as atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Federação, aplicando, se detectada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, multa proporcional ao dano causado ao erário.



Saiba mais

Tribunal de Contas da União (TCU)

Tem sede no Distrito Federal, é composto por nove ministros, tendo suas garantias, prerrogativas, vencimentos, impedimentos e vantagens equiparadas às dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ).



Fonte: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=883>>. Acesso em: 5 ago. 2010.

Compete também ao TCU apreciar a inconstitucionalidade das leis e dos atos públicos, de acordo com a súmula 347 do STF. A dificuldade da ação isenta do TCU decorre muitas vezes de sua constituição política, ou seja, dos elos entre seus membros e aqueles a quem devem fiscalizar.

A Constituição de 1988 proíbe a criação de Tribunais e de Conselhos de Contas na esfera municipal. Nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, onde já existiam antes de 1988, foi permitida a sua manutenção.

Mas como será atingido, de acordo com a Constituição, o controle externo à Administração Pública no caso dos municípios?

O controle será realizado pelas **Câmaras Municipais, com apoio do TCU do Estado ou dos Conselhos**. A esfera de fiscalização do TCU abrange pessoas jurídicas e físicas, públicas e privadas, desde que os proventos recebidos por elas tenham origem estatal, pública.

Ainda que no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro caiba ao TCU a apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, apenas o respectivo Poder Legislativo terá competência para julgá-las, cabendo ao primeiro apenas opinar acerca dessa prestação de contas.

Assim como o MP, o TCU é um importante aliado dos cidadãos na luta por seus direitos, entre os quais se inscreve o de acesso à informação sobre o uso dos recursos públicos, de cuja arrecadação participa como contribuinte. Ou seja, o controle social exercido pelos cidadãos de múltiplas maneiras, várias tratadas neste texto, precisa estar concatenado com o controle oficial exercido pelas instâncias criadas com essa finalidade.

Ao encerrarmos esta disciplina, caro estudante, gostaríamos de chamar a sua atenção para a relevância do processo em curso, no País e no mundo, para a importância da afirmação de um modelo

contra-hegemônico de Democracia, que inclui entre seus requisitos essenciais a participação ao lado dos mecanismos já consolidados de representação. Das experiências que estão amadurecendo nos vários municípios, esperamos que surja um País melhor, no qual a convivência entre os cidadãos tenha como base a justiça social e a equidade. A institucionalidade que emergiu a partir da Constituição de 1988 fornece a fundação para o avanço da Democracia Participativa. Mas a Democracia apenas se constrói como resultante dos avanços e recuos da sociedade, que rompe a cada dia com o passado autoritário, na medida em que permanece atenta e vigilante para que a disseminação de valores e de práticas democráticas façam parte dessa imensa experiência humana, que, de acordo com Caputo (2004, p. 35), “[...] está ligada à busca histórica de liberdade, justiça e progresso material e espiritual. Por isso é uma experiência permanentemente inconclusa”.

Complementando.....

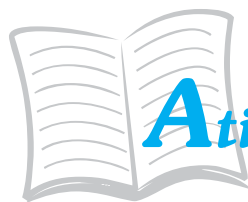
Para saber mais sobre os assuntos abordados nesta Unidade, faça as leituras propostas a seguir:

- 📌 *Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991* – de Eric Hobsbawn.
- 📌 *Adeus a Tudo Aquilo* – de Eric Hobsbawn.
- 📌 *O estranho mundo de Keynes e Cassandra* – de Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.
- 📌 *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* – de Edson Nunes. Nesta obra, você pode ampliar seus conhecimentos sobre como convivem no Brasil quatro “gramáticas” políticas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.
- 📌 *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos* – coordenação de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro.
- 📌 *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade* – de Eli Diniz. Para conhecer mais sobre governabilidade e governança
- 📌 *Razões da Desordem* – de Wanderley Guilherme Santos.
- 📌 *Planejamento e orçamento Governamental* – organização de James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. Para você ler mais sobre Planejamento e Orçamento.
- 📌 *Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva* – de Boaventura de Souza Santos, e *Modelos de deliberação democrática: uma análise de orçamento participativo no Brasil* – de Leonardo Avritzer. Esses dois artigos fazem parte do livro *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* – organização de Boaventura de Sousa Santos.
- 📌 *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?* – de Brian Wampler.
- 📌 *A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos* – de Dante Caputo.

Resumindo



Nesta segunda Unidade, vimos como o planejamento é importante para garantir transparência às ações dos governos, permitir o acompanhamento de seus atos pelos cidadãos e evitar as oscilações de origem oportunista. A participação da sociedade é fundamental no planejamento democrático, sobretudo do Orçamento. Os instrumentos de gestão orçamentária, PPA, LDO e LOA, podem ser combinados com a participação, o que é exemplificado pelas experiências do OP. O controle social se fortalece se combinado ao controle oficial exercido pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.



Atividades de aprendizagem

Chegamos ao final de nossa disciplina. Vamos verificar como está seu entendimento sobre os temas abordados? Para tanto, procure responder às atividades a seguir e, se tiver dúvida, não hesite em consultar o seu tutor.

1. Como é elaborado o orçamento em sua cidade?
2. Como a elaboração do orçamento poderia ser “traduzida” em termos acessíveis à população?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caro estudante,

Chegamos ao final de nossa disciplina. Esperamos que as noções fundamentais relacionadas com uma Gestão Democrática e Participativa tenham ficado claras para você e, mais do que isso, que o seu apreço pela ideia da Democracia Participativa tenha aumentado.

A iniciativa do MEC de investir na formação dos gestores públicos municipais é de um valor inestimável; significa construir fundamentos sólidos para o aprimoramento da Democracia no país. É no município que exercemos diariamente nossa cidadania e os gestores municipais desempenham função primordial como elos entre os cidadãos e o poder público. A visão que os usuários dos serviços oferecidos pelas administrações municipais têm do papel do poder público na Democracia depende em grande medida da forma como os gestores exercem suas atividades.

Desejamos sucesso a você no curso e na sua vida profissional!

Professora Helena da Motta Salles

Referências



AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Érika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer: os municípios e as eleições de 2000*, São Paulo, v. 4, p. 35-55, jun. 2000.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, fev. 1999.

_____. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 122-152, 1991.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BRASIL. Congresso. Senado. *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001 e pelas Emendas Constitucionais de revisão de n. 1 a 6, de 1994. 17. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 27 jul. 2010.

_____. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 jul. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 347*. O tribunal de contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

CAPUTO, Dante (Coord.). *A Democracia na América Latina*: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. PNDU – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Tradução: Mônica Hirst. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. *Governança e Accountability*: algumas notas introdutórias. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARNEIRO, José Mário B. O município e as relações intergovernamentais no cotidiano da base federativa. *Cadernos Adenauer*: Os municípios e as eleições de 2000, São Paulo, v. 4, p. 57-79, jun. 2000.

CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DICIONÁRIO ELETRÔNICO HOUAISS da língua portuguesa. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. CD-ROM.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB, 1997.

EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, 2007.

HOBBSBAWN, Eric. Adeus a tudo aquilo. In: BLACKBURN, Robin (Org.). *Depois da Queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Era dos Extremos: O breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 57, 2002.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul./set. 1996.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. O Estranho Mundo de Keynes e Cassandra. *Idéias*, Santa Maria, ano 2, n. 2, p. 89-126, jul./dez. 1995.

NEVES, Gleisi Heisler. O município no Brasil. Marco de referência e principais desafios. *Cadernos Adenauer: Os municípios e as eleições de 2000*, São Paulo, v. 4, p. 9-33, jun. 2000.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coord.). *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Marta Zorzal e et al. Perfil dos Conselheiros da Prefeitura Municipal de Vitória (1984-2003). In: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). *Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES*. São Paulo: ANNABLUME, 2009.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política*, [s.n.], n. 24, p.105-121, jun. 2005.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Scientific management*. New York: Harper & Brothers, 1947.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de um espaço público. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) *Os anos 90, política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994a.

_____. Sociedade Civil, Direitos e Espaço Público. In: VILLAS-BÔAS, Renata Junqueira Ayres. *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Instituto Pólis, 1994b.

VIANNA, Luis Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

WEBER, Max. *A Ética protestante e o espírito do Capitalismo*. Tradução: Maria Irene de Queiroz Ferreira Szmrecsányi e Tamás József Márton Károly Szmrecsányi. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

ZMITROWICZ, Witold; BISCARO, Cibele. *A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal*. São Paulo: EPUSP, 1998.
Disponível em: <<http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/ttcap20.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2010.

MINICURRÍCULO

Helena da Motta Salles

Graduada em Filosofia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), mestre em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e doutora em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professora Associada da Universidade Federal de Juiz de Fora, aposentou-se em fevereiro de 2008. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estrutura e Transformação do Estado, atuando principalmente nos seguintes temas: reforma do estado, cidadania, municípios, política industrial e desenvolvimento. Trabalha atualmente no projeto da Universidade Aberta do Brasil (UAB) como docente e professora conteudista. Integra atualmente grupo de pesquisa da UFJF sobre Políticas Industriais em vários países.

