Cidadania, município e movimentos sociais: o caso do município de Vitória*

Adriana Gonzaga**
Ronaldo Rangel***

Sumário: 1. Introdução; 2. Os municípios e a Constituição de 1988; 3. Síntese da formulação conceitual: o exemplo do município de Vitória.
Palavras-chave: cidadania; municípios; movimentos sociais.

Este artigo discute a descentralização e a participação direta dos cidadãos na administração pública, debatendo o que vem a ser uma sociedade verdadeiramente democrática. A democracia participativa é apresentada, discutida e comparada com a chamada democracia representativa. Como resultado, a democracia é entendida como uma forma de existência social que não se restringe à esfera do Estado, criando um motocontínuo na atividade comunitária e, conseqüentemente, sucessivos arranjos na estrutura política formal. O artigo comenta as tentativas de participação comunitária no Conselho Governo-Comunidade do município de Vitória.

Citizenship, municipality, and social activities: the case of the city of Vitória
This paper discusses decentralization and direct participation of the citizen in the public administration, bringing about what is a trully democratic society. Participative democracy is presented, discussed and compared to the so-called representative democracy. As a result, democracy is understood as a way of public existence that is not restricted to the State's sphere, creating a permanent community activity and, thus, consecutive arrangements in the formal political structure. The case of the city of Vitória's Government-Community Council is presented as an example of community participation attempts.

1. Introdução

Entre as questões em debate nos últimos anos, a participação dos cidadãos na decisão pública tem-se apresentado como uma das mais atraentes, uma vez que envolve, concomitantemente, a discussão sobre o exercício dos direitos políticos e a da conquista dos chamados direitos sociais, que dizem respeito aos serviços públicos em geral e mesmo à segurança econômica.

Com efeito, parece-nos estar surgindo um novo paradigma, não só sobre as formas de governo como também — e principalmente — quanto à configuração do Estado, o que nos levaria à busca de novos quadros interpretativos das políti-

* Artigo recebido em nov. 1995 e aceito em abr. 1996.
** Mestranda em administração pela UFF, professora e pesquisadora da SBI-FCPERJ — Conjunto Universitário Cândido Mendes.
*** Mestre em educação, professor do Departamento de Economia da PUC-RJ e pesquisador do Núcleo de Estudos Aplicados da SBI-FCPERJ — Conjunto Universitário Cândido Mendes.

cas públicas, já que a participação popular pode, virtualmente, transformar-se em um mecanismo efetivo de política à disposição da sociedade.

Os primeiros sinais dessas transformações têm início nos anos 70, com o surgimento de um forte movimento popular, que se organiza e evolui através das lutas sindicais, dos grupos ditos de minorias, como os dos negros e das mulheres, do esforço ecológico e das campanhas pela anistia e pela reconstrução democrática. A "palavra de ordem" era a organização do movimento social e o aprimoramento das instituições intermediárias de poder. É o período de reconstrução da UNE, da busca da legalidade partidária, da criação de novas legendas e do surgimento das comunidades eclesiais de base, e que traz no bojo dessas transformações, não por coincidência, o fortalecimento das associações de moradores, emergindo com elas as questões sociais urbanas.

Referimo-nos tão-somente ao fortalecimento das associações, uma vez que sua origem data dos anos 50, quando, em São Paulo, são fundadas as primeiras sociedades dos amigos de bairros (SABs), sendo que apenas nos anos 60 começam a ter relevância política, dado o questionamento da política habitacional do governo e das práticas do extinto Banco Nacional da Habitação.

"Como resultado desses movimentos sociais, múltiplas atividades de ajuda mútua são executadas, fortalecendo o espírito e as práticas de cunho democrático: mutirão, creches comunitárias, cooperativa etc. (...) Superando a lógica do lucro, experimentando formas alternativas de propriedade coletiva e de uso social, organizando mecanismos imaginosos de participação nas instituições e, principalmente, nas decisões que afetam a todos, as experiências de poder local (quase sempre a nível municipal) são um sucesso comprovado" (Wanderley, 1980).

De fato, as transformações iniciadas na década de 70 provocaram uma série de mudanças sociais, comportamentais e políticas, que desembocaram na convocação do Congresso Constituinte, que acabou por consagrar, no texto final promulgado da Constituição Federal, diversas reivindicações populares, entre as quais a descentralização do Estado e o reforço do papel dos governos municipais. A Constituição de 1988 é a primeira que efetivamente abre a possibilidade de autonomia à administração municipal e que permite, portanto, a participação dos cidadãos na gestão da vida urbana.[1]

Salienta-se que nesse quadro de descentralização abrem-se algumas alternativas para que a sociedade e o próprio indivíduo passem a ser, por meio da participação cotidiana, intervenientes nas decisões das políticas que lhes atingem diretamente, obrigando, em certo sentido, a uma conjugação entre a administração municipal e o nível de mobilização social existente. Dito de outra forma, num contexto onde, ao mesmo tempo, haja pressão social e o poder público esteja muito próximo da comunidade, é de se esperar que as demandas sociais sejam

[1] O art. 14 da Constituição de 1988 inclui, entre as formas de exercício da soberania popular, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de projetos de lei.

respondidas rápida e eficazmente, fazendo com que a administração municipal seja obrigada a criar mecanismos institucionais que identifiquem e reconheçam os desejos e direitos da população, num constante processo de aproximação entre os interesses do governo e os da comunidade. Por outro lado, há a tendência de surgimento de interlocutores representativos dos grupos comunitários que compõem os movimentos sociais, facilitando, realimentando e mesmo potencializando a interação governo-cidadãos.

"É dada especial importância ao esforço de auto-organização para melhoria da qualidade de vida do município, visto como padrão de percepção real da mudança e das suas condições de crescente sustentação. Por força, a regeneração e a indução dos movimentos sociais no quadro das prefeituras servem de base à organização comunitária desses esforços tão necessários à desburocratização da função pública e ao maior permeio da coletividade pela política de mudança. Desse esforço decorrerá a dinamização da cidadania, como núcleo de consciência coletiva, suscetível de encontrar as condições de pressão social para a sua conquista" (Mendes, 1993).

Há de se supor que a participação direta dos cidadãos na gestão pública é condição para se chegar a uma sociedade verdadeiramente democrática. Para tanto, porém, não basta participar através da eleição de representantes, já que, por outro lado, o sistema eleitoral brasileiro não garante a representatividade imediata e muito menos a competência funcional dos eleitos e, por outro, as eleições correspondem a uma participação popular intermitente, enquanto o processo político (e as decisões públicas) exige participação contínua.

Assim, não se pode falar em democracia em termos genéricos e abstratos, já que a democracia abrangente é participativa e pressupõe duas condições: a redução da desigualdade social (condição e meta) e a consciência de que a sociedade não é consumidora passiva da política, mas, sim, sua executora, ou seja, a nação não é instituída e sim instituinte de uma ordem social que lhe é própria.

Não deixa de ser curioso que a democracia seja normalmente apresentada como um valor único e universal, quando na verdade só pode ser definida na sua especificidade histórica. A democracia participativa destoa daquela meramente representativa, oriunda do pensamento liberal, pela permanente ação popular que engendra, embora seja sintomático que, geralmente, nossas tentativas democratizantes não ultrapassem o quadro das exigências de uma democracia liberal.

Por óbvio, não pretendemos aqui insinuar que a democracia liberal seja uma falsa democracia. No entanto, ressaltamos que não é a única realização democrática possível. A democracia é constituída pela articulação de algumas idéias como as de liberdade, igualdade, elegibilidade, rotatividade de governantes e, acima de tudo, poder popular. A democracia liberal articula, de um modo particular, essas idéias, dando-lhes um conteúdo predeterminado. Assim, a idéia de igualdade, por exemplo, é, por si, definida no seio do Estado que se afigura como uma forma imaginária do interesse geral acima dos interesses particula-

res, o que só pode ser "materializado" pelo uso da lei, ou da realidade juridicamente constituída, fazendo com que a igualdade só exista diante de uma mesma situação legal.

Do mesmo modo, a liberdade vincula-se às idéias de independência, de exercício da vontade e da opinião expressa no voto. Ocorre que as eleições articuladas (ainda há a idéia de rotatividade) perdem, na democracia liberal, seu caráter simbólico de demonstrar, periodicamente, a verdadeira origem do poder, para reduzirem-se à rotina de substituição de governos, criando a falsa crença de que a cidadania é, apenas, o direito à representação, fazendo da democracia um fenômeno exclusivamente político-eleitoral, que parece pretender mobilizar os indivíduos para melhor despolitizá-los, ocultando, assim, seu caráter social e histórico.

Devemos reconhecer que num país como o Brasil, de tradição reacionária-positivista e fortemente autoritária, a democracia liberal aparece, sempre, como um grande avanço. Como já mencionamos, é comum que em nossa ação democrática queiramos aumentar a representatividade dos órgãos de poder e mesmo deles participar, mas em nenhum momento somos capazes de pôr em dúvida sua real necessidade e legitimidade.

Devemos começar a compreender a democracia como uma forma de existência social. Só assim percebemos que o poder, democraticamente consentido, não se restringe à esfera do Estado, mas encontra-se espalhado em toda a sociedade civil. É por esse motivo que a questão democrática, longe de estar restrita a um mero direito à representação, diz respeito à realização da cidadania através do direito inegável de gestão da vida econômica, social, política e cultural da nação.

Tal compreensão, no entanto, longe de configurar-se no comportamento normal do meio político brasileiro, apresenta-se muito raramente e é mais rara ainda no exercício de funções do Poder Executivo. Certamente decorre daí que somente em governos populares, nascidos do movimento social, é que se verifica o esforço de incorporação da comunidade à gestão, uma vez que a administração democrática implica ceder poder para os cidadãos e definir os reais espaços de participação da sociedade.

Esses espaços de participação — que, note-se, serão sempre uma iniciativa da população, cabendo à instância governamental meramente organizá-los —, para serem efetivos e eficazes, devem ser devidamente projetados em termos da capacidade de respostas do poder público. Assim, é indispensável que haja vontade política de se abrir mão da competência decisória, que passará a ser orientada por um "conselho", onde a comunidade, por intermédio de suas entidades representativas, tenha assento, voz e voto. O compromisso e a garantia de debate prévio, quando de definições, por exemplo, sobre orçamentos ou programas sociais prioritários, devem ser encarados no limite do desejo e capacitação política da gestão eleita. Saliente-se que optar por abrigar a ação participativa significará, ainda, uma opção de estimulá-la permanentemente, criando um moto-contínuo comunitário e, conseqüentemente, sucessivos arranjos na estrutura política formal.

Uma das questões mais importantes, e talvez um dos maiores desafios de todo este processo, é a capacidade de informar e manter informado, ou, se preferirmos, de garantir o acesso dos cidadãos à informação. A informação é a base para se viabilizar a participação efetiva, sendo indispensável desde o início do processo administrativo, já que torna transparente a interação pretendida entre Estado e comunidade. Porém, o que freqüentemente se observa, mesmo em governos populares, é a dificuldade de disseminar a informação, uma vez que a administração dispõe, normalmente, de meios para armazená-la; contudo, não sabe como fazê-la circular.

É apenas através dos fluxos de informações que se possibilita a interpretação dos problemas, limitações e demandas das partes envolvidas na gestão. Além disso, um sistema permanente de informações tem o objetivo de sensibilizar e motivar os indivíduos, que passam a cooperar, desenvolvendo práticas inovadoras e soluções objetivas de atuação conjunta, potencializando, via comunicação e diálogo, o processo decisório e o exercício de controle da gestão pública.

Talvez decorra dessa dificuldade de difusão de informação o fato de que as experiências mais bem-sucedidas de administrações participativas tenham-se dado em municípios de pequeno ou médio portes, como Lajes (SC) e Boa Esperança (ES), e mesmo alguns maiores, como Diadema (SP) e Vila Velha (ES). Esses são exemplos das primeiras tentativas de participação comunitária que, certamente, animaram experiências mais ousadas (mas não necessariamente vitoriosas), como a dos conselhos governo-comunidade implementados na cidade do Rio de Janeiro em meados dos anos 80, na administração Saturnino Braga.

Não cabe aqui analisar nem criticar aspectos específicos daquela gestão carioca. Devemos tão-somente observar que ela foi a primeira experiência brasileira de ação participativa em um grande centro urbano, da qual podemos extrair três questões de caráter geral, que, associadas às citadas dificuldades de informação à comunidade, podem criar um quadro de referência útil à nossa interpretação.

Em primeiro lugar, devemos observar que grandes cidades como o Rio são espaços de convivência pluralista, onde todas as dimensões do espectro social estarão, por certo, carregadas de estigmas. Dito de outra forma, a implantação de canais de participação que permitam um amplo envolvimento dos mais diversos estratos sociais é extremamente difícil, dada a existência de conflitos sociais latentes que, se não inviabilizam de todo, aos menos dificultam a busca da cooperação e do acordo em torno de projetos. A estratificação gera tamanha segmentação entre as regiões da cidade que estas passam a atuar desarticuladamente, sem condição de encontrarem pontos tangenciais de interesse e muito menos de identificarem seus interlocutores frente ao poder decisório.

A desarticulação, quase assimetria, entre as regiões e o conjunto de interesses específicos de seus moradores, nos grandes municípios, geram o clientelismo e dão espaço ao populismo que agridem e enfraquecem o movimento social (cerne da democracia participativa). Insistimos que não basta a garantia da opinião sem a participação efetiva na gestão, não basta a existência de critérios de representação sem que haja canais institucionais de interação entre administração, grupos organizados

e população. Muito embora, devido à complexidade crescente da sociedade, se verifique a multiplicação das instituições representativas de diversos segmentos populacionais, não se pode escamotear que a grande maioria das organizações sociais é relativamente frágil e, portanto, sujeita a ações deletérias de grupos de pressão. Nos grandes centros urbanos essas características se agravam e avolumam, inviabilizando a prática de decisão participada e democraticamente negociada.

Um segundo aspecto está relacionado à também assimetria entre os exercícios de funções públicas nas esferas dos governos municipal, estadual e federal. Essa característica por vezes inviabiliza o atendimento das necessidades coletivas de determinada parcela da população, uma vez que a produção do serviço público extrapola a capacidade de uma instância governamental, já que obriga a uma ação conjunta entre elas.

É comum que a prefeitura de dado município o divida em regiões para efeito de execução de políticas. Tal divisão se baseia em aspectos considerados relevantes para o município; no entanto, essas regiões não obrigatoriamente têm relação com a segmentação que o governo estadual faz para o mesmo município, até porque os objetivos de regionalização são diferentes para cada esfera de poder. Assim, é lícito afirmar que, em geral, uma área de interesse municipal, para fins de investimentos habitacionais, não necessariamente é tratada como uma área única para, por exemplo, a companhia de energia elétrica (de âmbito estadual) ou para o sistema federal de saúde.

Desse modo, se uma certa prefeitura, por um processo de gestão democrática, em acordo com a comunidade, optar por gerar infra-estrutura para um bairro popular ou uma região de favelas, sofrerá diversos percalços, visto que a escolha política realizada não depende só de sua ação, envolvendo negociações com os governos estadual e federal. A título de ilustração, poderíamos imaginar que aquele bairro receberia calçamento produzido pela prefeitura, mas poderia não ter iluminação pública ou mesmo eletrificação domiciliar, por serem serviços da esfera estadual. Poderia ser provido de transporte urbano e não receber policiamento, ter abastecimento hídrico e não desfrutar de postos de saúde. A administração popular estará, portanto, condicionada à articulação do município com outras instâncias de governo.

A última questão, notadamente no caso brasileiro, refere-se à existência das chamadas regiões metropolitanas, que concentram grandes contingentes populacionais e enormes carências de infra-estrutura e que registram números assustadores de pobres, convivendo com estruturas sócio-econômicas arcaicas e modernas. Nessas regiões é praticamente impossível a realização de políticas públicas sem a cooperação intermunicipal, já que os problemas se tangenciam e suas soluções dependem de ações coordenadas.

Tomemos, por exemplo, a iniciativa de investimentos em abastecimento de água e esgoto. Pode-se imaginar que numa dada região metropolitana a nascente de um rio, ou o seu nível utilizável para o abastecimento, estivesse localizada em um certo município, a maior parte dos serviços em outro e os detritos despejados

poluindo um terceiro. A ação da política pública deve açambarcar os interesses e desejos das três cidades, que não são necessariamente governadas pelo mesmo regime de gestão, impondo, assim, limites a modelos participativos.

Seja como for, é a partir da Constituição de 1988 que o país adquire meios institucionais para operar eficientemente os governos de gestão participativa.

2. Os municípios e a Constituição de 1988

Sabemos que, desde a Antigüidade, os municípios têm o papel de agrupar, num mesmo território, cidadãos que mantenham relações comuns de localidade, trabalho e tradições, sendo, ainda, submetidos ao domínio de um poder local, que tem por função mais rudimentar tentar solucionar os problemas da comunidade e defender seus interesses comuns.

Aceitando-se tais definições, o que poderíamos acrescentar ao conjunto de atribuições elementares exercidas pelo município são suas funções de caráter eminentemente político. Dessa maneira, o poder local assume características de porta-voz eficaz, quer de um poder público maior — o estado e a União —, quer da comunidade local, pelo simples motivo de estar mais próximo e acessível ao cidadão comum e às populações do interior de qualquer país.

Atualmente, os municípios são, reconhecidamente, as instituições mais eficientes, quando se pensa em prestação de serviços públicos junto às comunidades urbanas e regionais. Na medida em que as sociedades foram evoluindo, seu modo de organização político-administrativo tendeu a se modificar. Em muitos países, o município aumentou suas funções e responsabilidades perante a coletividade, bem como frente ao governo federal, passando de coadjuvante a uma das peças fundamentais no processo de desenvolvimento nacional.

No Brasil, a tentativa de modificação mais recente, no que diz respeito às atribuições de funções sociais e financeiras aos governos municipais, se deu com a Constituição de 1988. Nela, existe uma série de dispositivos com a finalidade de garantir o reordenamento das competências entre os três níveis de governo, e outros que especificam transformações na própria gestão urbana, do tipo descentralização, menção à participação popular, questões sobre reforma tributária etc. Houve, por sua vez, maior detalhamento das competências municipais, determinando-se, por exemplo, que o município tem dever de elaborar sua própria Lei Orgânica, conferindo-se o poder de auto-organização, momento a partir do qual será capaz de determinar as regras essenciais para que os poderes Executivo e Legislativo tenham acesso à aplicação dos recursos, determinando, inclusive, a menor ou maior participação da população no processo decisório. Ficou também definido que compete exclusivamente aos municípios os serviços de transporte coletivo e a educação pré-escolar e fundamental, bem como permitiu-se aos mesmos a possibilidade de formarem guardas municipais para maior segurança pública (§8º, art. 144). Algumas funções destacam-se por serem exercidas com a "cooperação técnica e financeira" e a "ação fiscalizadora" da União e do estado,

como é o caso da própria educação pré-escolar e do ensino fundamental, além da saúde e da proteção do patrimônio histórico-cultural.

Apesar de existirem dispositivos capazes de reordenar as competências entre os três níveis de governo, ainda não se estabeleceu de forma suficientemente clara essa divisão a partir da Constituição de 1988, isso porque há, ainda, o problema das competências concorrentes, ou comuns, próprio dos regimes federativos, que, aqui no Brasil (*sofisma de federalismo*), possibilita o atropelo e a prática da omissão, respaldada na impunidade, quando das responsabilidades de prestação de serviços. Na área social, esse problema se intensifica, já que impossibilita a população de cobrar por esses serviços (visto que ainda não é clara a estrutura de competências ou responsabilidades). É certo que o problema abarca uma série de complexidade, até mesmo no que diz respeito ao acesso desigual aos serviços públicos, bem como à própria conceituação do que seja serviço público ou privado.

As competências concorrentes podem ser extraídas facilmente da Constituição atual e assim listadas: saúde e assistência pública; proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências; proteção a documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; cultura, educação e ciência; meio ambiente e combate à poluição; florestas, fauna e flora; produção agropecuária e abastecimento alimentar; construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e saneamento básico; combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais; segurança do trânsito; responsabilidade pela promoção e incentivo ao turismo e ao lazer (art. 23).

Antes mesmo de a Constituição de 1988 ser promulgada, já existiam esforços na direção de uma proposta de repartição de encargos públicos entre as esferas governamentais, quando da alternativa de adoção de um critério de escalas na atribuição de funções aos governos locais, além de suas funções tradicionalmente exercidas. Por esse critério, adotado quando da prestação de serviços de infra-estrutura básica, serviços de utilidade pública e serviços sociais, e até mesmo na própria organização governamental, as funções seriam classificadas em cinco escalas fundamentais: geográfica, financeira, econômica, técnica e de poder político.

De acordo com a escala geográfica, os serviços prestados pelos governos locais devem estender-se a uma comunidade específica, isto é, serão serviços de natureza puramente local.

Da mesma forma, a escala financeira tende a garantir os recursos suficientes, no sentido de suprir o atendimento de preferências e a preservação das identidades regionais. Mas, para se alcançar um equilíbrio na distribuição de recursos, é necessário haver uma prévia definição de atribuições e encargos públicos e, conseqüentemente, as fronteiras entre os três níveis de governo estarem bem-definidas. Na prática, é quase impossível estabelecer normas para a repartição desses recursos, mesmo porque as desigualdades entre regiões e suas vocações fazem com que elas representem diferentes papéis no contexto nacional. Há que se levar em conta uma série de características do ponto de vista espacial, político e econô-

mico, além da distribuição populacional, que serão analisadas estrategicamente, no sentido de determinar as prioridades nas repartições dos recursos financeiros disponíveis. Dessa maneira, observa-se não haver, ainda, normas capazes de determinar com exatidão as prioridades na repartição das receitas públicas pelos níveis de governo, pois estas também dependem de uma análise das especificações de cada região. Concluindo, quanto mais habilmente for repartido o bolo fiscal, melhor será a qualidade e maior a quantidade dos serviços públicos prestados.

Em complemento à escala financeira, poderíamos dizer que a escala econômica atua no sentido de maximizar a eficiência, ou seja, deverá existir uma coerente e rígida análise de custos e benefícios quando da prestação dos serviços públicos, para que os governos locais possam exercer suas funções eficientemente.

A escala técnica diz respeito à complexidade tecnológica de certas funções. Determinados serviços requerem, para sua execução, uma série de qualificações ou pré-requisitos, como mão-de-obra especializada, máquinas e equipamentos modernos, podendo acontecer que, se esses serviços não forem prestados, ficará emperrada a execução de outros serviços, comprometendo as demais funções exercidas pelo governo local. Quando se verifica a incapacidade do município em arcar com esses serviços, a função, como um todo, passa a ser de competência de um nível superior ou, do contrário, as funções permanecem no município, mas subsidiadas por um nível de poder superior.

A escala político-institucional deverá ser usada sempre que se fizer necessário elencar os níveis, ou o nível de governo mais apto a compreender o problema e encontrar a solução de caráter normativo ou operacional adequada para determinadas funções ou atividades.

O critério de escalas, por si só, é bem mais complexo do que foi exposto até agora. Todavia, os aspectos técnico, financeiro, econômico, político e administrativo não devem ser considerados de forma isolada, mas sim simultaneamente, pois, se de outra forma o fossem, não contribuiriam em nada para o objetivo almejado.

Se a Constituição de 1988 não deixa claro os critérios sobre repartição de encargos públicos, em compensação há uma redefinição quanto à repartição das rendas, com o objetivo de equilibrar as finanças dos municípios, compensando-os pela insuficiência de fontes próprias de recursos. Os municípios passaram a contar com mais recursos, podendo planejar e executar suas obras com suas próprias receitas, sem depender exclusivamente da vontade das esferas superiores. Além do aumento no montante das transferências repassadas pelos estados e pela União, alguns dos impostos municipais foram criados ou substituídos pós-88. Assim, impostos como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, o imposto de transmissão de bens imóveis por ato *intervivos*, o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel, e o imposto sobre serviços puderam gerar um volume de recursos próprios jamais havido na esfera municipal. A tabela 1 demonstra a evolução percentual da renda disponível ao longo do tempo, após o repasse das transferências entre União, estados e municípios, e seus respectivos percentuais em relação ao PIB.

Tabela 1
Evolução percentual da renda disponível entre as esferas governamentais (%)

	1980	1988	1990	1991	1992	1993	1994*
Renda disponível							
% do PIB	24,63	20,94	28,00	25,44	23,8	22,22	24,00
União	17,04	12,92	16,25	13,78	13,41	12,97	14,05
Estados	5,46	5,64	7,70	7,52	6,69	5,69	6,28
Municípios	2,13	2,37	4,04	4,13	3,77	3,56	3,67
% total disponível	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
União	69,2	61,7	58,1	54,2	56,2	58,4	58,5
Estados	22,2	26,9	27,5	29,6	28,0	25,6	26,2
Municípios	8,6	11,3	14,4	16,3	15,8	16,0	15,3

Fonte: IBRE/FGV e Ministério da Fazenda.
* Estimativas.

Os repasses foram feitos de forma gradativa, caracterizando a evolução. Por exemplo, ficou definido que o Fundo de Participação dos Municípios seria de: 20% do produto da arrecadação do IR e do IPI, a partir da promulgação da Constituição; 20,5%, a partir de 1989; 21, 21,5, 22 e 22,5% em 1990, 1991, 1992 e 1993, respectivamente. Com isso, observamos que os municípios saíram fortalecidos após a promulgação da Carta Magna e, conseqüentemente, adquiriram maior autonomia financeira.

A par dessas questões, outras, de caráter eminentemente político, se transformaram em propostas efetivas garantidas pela Constituição. Algumas dessas propostas, como já vimos, foram colocadas em prática, notadamente nos casos que se referem à participação popular na gestão urbana. Na década de 80, surgiram os primeiros exemplos desse tipo de administração da máquina pública, sendo os principais: Vila Velha e Vitória, no Espírito Santo; Ilhéus, na Bahia; Belo Horizonte em Minas Gerais; Porto Alegre no Rio Grande do Sul; e mesmo o Rio de Janeiro.

Os principais instrumentos da prática de participação popular utilizados no gerenciamento público são os conselhos comunitários e os orçamentos ditos participativos. A lei ou os projetos de lei também andam de braços dados com essa nova forma de gerência participativa, no sentido de garantir o direito de acionar judicialmente o prefeito, caso este descumpra a lei. Mas talvez esses instrumentos não sejam suficientes para garantir a continuidade do processo. Sem querer entrar no mérito da questão, passaremos a caracterizar os principais instrumentos de planejamento e gestão pública capazes de garantir a participação popular na administração pública urbana.

Os conselhos comunitários guardam intrinsecamente características de entidades apartidárias e autônomas. São constituídos, principalmente, por representantes de associações distritais e, ainda, por entidades de classes (por exemplo, clubes de serviços e instituições religiosas) e associações de bairros. A importância dos conselhos comunitários está em sua contribuição direta ou indireta junto

à prefeitura, trazendo a comunidade organizada para participar ativamente em vários momentos da administração municipal, inclusive no processo de elaboração da proposta orçamentária, garantindo, assim, a participação e a informação da comunidade como um todo no poder local.

A participação popular no orçamento municipal é uma das peças estratégicas para a legitimação do planejamento participativo na gestão urbana. Para tanto, pressupõe-se a existência de organizações sociais bem-definidas, como é o caso dos conselhos comunitários, federação de associações de moradores e movimentos populares. Cabe ressaltar que a participação popular se restringe à parte do orçamento designado orçamento de investimentos. O orçamento de custeio fica a critério exclusivo da administração.

Durante o processo orçamentário, técnicos e representantes da comunidade discutem propostas e critérios a serem adotados quando da divisão dos recursos entre os bairros, além das prioridades de investimento no nível municipal. Por não existir uma metodologia definida nesse sentido, a tomada de decisões pelas duas partes interessadas — administração e comunidade — é invariavelmente marcada pelo conflito de interesses. Planejar requer a manipulação de interesses. O próprio processo de alocar recursos em benefício de determinada parte e em detrimento de outra faz com que seja necessário um grande movimento de negociações, no sentido de minimizar conflitos, através da ação política. Como, na maioria das vezes, os interesses das organizações populares são contraditórios e as soluções propostas são imediatistas, o processo de tomada de decisão, por parte da administração, em alguns casos pode vir a se concentrar em determinados grupos ou serviços interessantes politicamente. A falta de critérios, quando no *estabelecimento das prioridades*, pode adquirir caráter exclusivamente tendencioso.[2] No entanto, várias propostas no sentido de minimizar essas dificuldades já estão surgindo — como, por exemplo, a regionalização das assembléias deliberativas sobre prioridades de investimentos —, discutidas durante conversações entre a administração, entidades do movimento popular e as de assessoria como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), contribuindo tanto para "ter um orçamento mais bem articulado como para que o movimento popular pudesse ir superando seu bairrismo e (...) construindo uma visão de cidadania" (Fase, 1992).

Finda a parte de negociações, na maioria dos casos elege-se uma comissão de fiscalização, com o objetivo de acompanhar a execução do orçamento. Na parte das receitas, o orçamento participativo confere aos representantes da comunidade a decisão de fixar a receita anual do município, ou seja, decidir "qual o índice de reajuste dos impostos municipais no ano seguinte, em relação às despesas

---

[2] A busca da otimização na distribuição dos recursos perpassa as discussões sobre planejamento integrado. Este, como instrumento de política administrativa, visa basicamente a equacionar as questões dentro de uma vasta visão dos recursos existentes no nível do município e da região, não se limitando aos aspectos físico-espaciais dos problemas, mas se estendendo também às suas manifestações sociais, econômicas e ecológicas.

da prefeitura e ao percentual de recursos destinados à implantação de projetos municipais, setoriais e de bairros" (Prefeitura Municipal de Vila Velha, 1986).

Nesse modelo de gestão, a democratização das informações é fator fundamental para a garantia do processo. De um modo geral, as prefeituras providenciam cartilhas, com o objetivo de esclarecer a comunidade sobre as principais questões, incentivando-a a fazer o acompanhamento efetivo e a fiscalização da execução dos serviços previstos no orçamento municipal, dando, assim, respaldo à prática participativa e tornando o processo financeiro transparente.

3. Síntese da formulação conceitual: o exemplo do município de Vitória

Tomando como exemplo o município de Vitória, discutiremos a metodologia utilizada nesse novo modelo de gestão pública urbana, cabendo ressaltar que um dos aspectos mais significativos são as técnicas modernas de gerenciamento, caracteristicamente interativas, originadas no setor privado da economia.

Nas empresas modernas, a meta principal é o atendimento dos diversos tipos de demanda, buscando sempre manter a qualidade dos seus produtos e, simultaneamente, aumentar a produtividade. A diferença está, justamente, na utilização de formas flexíveis de gestão, que trazem à empresa maior capacidade de adaptação às mudanças do mercado. Para se tornarem flexíveis, as empresas priorizam a descentralização de decisões (formando verdadeiros *pactos de produtividade* entre administração e empregados), a disseminação da informação e a criação de canais de comunicação entre empresa e consumidor, de modo que seus produtos sejam extensões das demandas dos consumidores (Pignaton, 1994). Da mesma forma, a nova definição de gerência municipal está balizada nos preceitos da dinâmica participativa empresarial. A comunidade passa a interferir efetivamente nas decisões do Executivo e, este, por sua vez, tem como objetivo primordial melhorar a qualidade do atendimento ao cidadão, como no caso de Vitória, através do Programa Municipal de Qualidade e Produtividade (Prefeitura Municipal de Vitória, 1993a).

Para nos aprofundarmos mais nessa questão, será necessária a exposição dos principais fundamentos da moderna metodologia de gestão, adotada atualmente pela Prefeitura de Vitória.

Um dos mais importantes fundamentos é o que assegura a participação popular na gestão pública municipal, garantindo que os compromissos políticos da administração respeitem e aperfeiçoem o processo participativo. A gestão pública deverá estar voltada exclusivamente para a realidade social, econômica e política do município, sem deixar de lado sua relação embrionária com a região, o estado e o país. A metodologia considera, também, a avaliação do processo de discussão dos orçamentos anteriores, além dos prazos para encaminhamento do projeto de lei do orçamento ao Legislativo previstos em lei. Os fundamentos também apreciam a implantação do planejamento estratégico e o programa de melhoria da qualidade dos serviços públicos, entre outros (Prefeitura Municipal de Vitória, 1993b).

Após a apresentação dos principais fundamentos, passaremos à exposição do processo de sistematização da discussão popular do orçamento municipal. Para efeito da elaboração do orçamento, a cidade foi delimitada em sete regiões administrativas. A partir dessa divisão, foram montadas as estruturas programáticas centrais do processo orçamentário. A fase preparatória tem início ainda no primeiro semestre, quando as secretarias do município dão os primeiros passos no sentido de preparar o caminho para as discussões posteriores, como segue (Prefeitura Municipal de Vitória, 1993b):

• Análise das finanças públicas: tendência.

• Avaliação da metodologia de discussão popular dos orçamentos dos anos anteriores: pontos positivos e negativos; obras (previstas, realizadas e não-realizadas por bairro/região).

• Levantamento das obras e serviços por secretaria e por bairro/região.

• Perfil sócio-econômico e classificação dos bairros/regiões, tendo como referência a "qualidade de vida" (hierarquização dos bairros).

• Indicação das obras e serviços para 1994: articulação das prioridades setoriais; indicativo das obras e serviços.

• Planejamento das reuniões de discussão popular do orçamento: cadastro das entidades; convite às entidades (associações de moradores e outros); definição dos locais por bairro e articulação com os responsáveis.

• Formação de equipe de secretários/dirigentes municipais para discussão do orçamento popular (20 equipes).

• Planejamento e implantação do projeto de divulgação.

• Organização e realização de seminário para treinamento das 20 equipes e preparação dos *kits* de material audiovisual para discussão nos bairros.

A fase de discussões entre administração local e comunidade se inicia com a realização da 1ª Assembléia Geral do Orçamento, tendo a participação dos seguintes integrantes: equipe técnica municipal, representantes do Legislativo e do Conselho Popular de Vitória (CPV), delegados do orçamento do ano em curso, representantes de associações de moradores e outras lideranças. Aos primeiros, cabe a divulgação na mídia, e os representantes da comunidade se encarregam da organização e convocação da população para participar das plenárias. Na ocasião, é divulgado o calendário das reuniões por bairros, com os respectivos horários e locais, estando em pauta, também, o levantamento de sugestões

para a mobilização popular, além de ser feita a prestação de contas da execução do orçamento do ano em curso.

Na seqüência, entre os meses de julho e agosto, são realizadas as assembléias de bairro nas quais 20 equipes formadas por secretários e outros dirigentes da PMV percorrem os bairros, com o objetivo de informar a comunidade sobre a realidade da cidade. Esta é uma das fases mais importantes do processo, quando a prefeitura busca o apoio da comunidade, tentando mobilizar a população a participar das discussões sobre as prioridades da região. Durante essas assembléias de bairro, são eleitos os novos delegados e seus suplentes, com a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento municipal.

"Nelas são discutidos os indicativos técnicos da prefeitura para as obras/serviços de cada bairro, os critérios objetivos (ponderação do número de habitantes, infra-estrutura urbana, renda etc.) de rateio de verbas entre bairros e a cota para investimentos de abrangência regional e municipal. A tarefa principal das assembléias de bairros é a de indicar, democraticamente, pelo voto, quais são as obras que a comunidade deseja ver realizadas no bairro e com que grau de prioridade" (Secretaria de Ação Social 1994).

A evolução do número de bairros participantes nessas assembléias no período 1990-95 consta da tabela 2.

Tabela 2
Departamento de Promoção Social
Divisão de Organização Popular
Assembléias de bairros

Ano	Bairros	Total de participantes
1990	37	2.333
1991	48	3.175
1992	56	3.966
1993	57	3.430
1994	68	3.610
1995	74	3.689

Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória.

Além das assembléias de bairros foram criados os conselhos municipais, onde são discutidos temas relevantes e comuns a todas as regiões. São eles: de plano diretor urbano, de cultura e esporte, de defesa dos direitos de pessoas portadoras de deficiência, de transportes, de ciência e tecnologia, de prevenção à Aids, de escola e pré-escola, do bem-estar social, de defesa do meio ambiente, de entorpecentes, de recursos fiscais, de saúde, de defesa do consumidor, dos direitos da criança e do adolescente, e conselhos tutelares. Participam desses conselhos representantes da comunidade e técnicos do governo local. Na maioria dos conselhos, o número de representantes da população está acima ou em paridade com o número de técnicos do município, garantindo, dessa maneira, a despolitização do processo.

Dando continuidade às discussões, reúnem-se o prefeito e seu grupo de trabalho para avaliar os critérios a serem adotados na realização, ou não, das obras e serviços propostos nas assembléias de bairros. Os critérios para a concretização do "compromisso" dão ênfase ao aspecto global da cidade, visualizando os bairros como parte de uma região administrativa, minimizando os efeitos negativos dos movimentos bairristas. São discutidos os seguintes pontos:

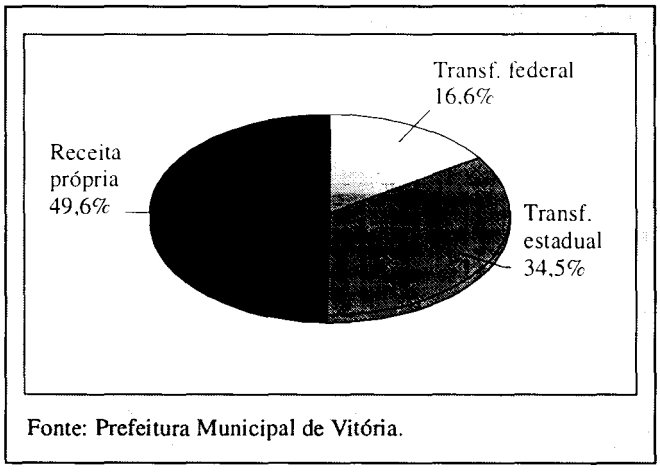
- compromissos políticos do prefeito e as políticas setoriais correspondentes;
- pesquisa de opinião;
- análise da realidade (radiografia da cidade e cenários futuros);
- demandas da população, via discussão do orçamento;
- disponibilidade da receita;
- existência/qualificação de parcerias.

O passo seguinte é dado pela 2ª Assembléia Geral do Orçamento, já em setembro, quando se consolida o plano de investimento municipal, a ser encaminhado para aprovação do Legislativo.

"Registre-se que o referido plano de investimento é — pela forma como foi 'construído' — a resultante da composição harmoniosa entre os indicativos apresentados pela Administração Municipal e as prioridades indicadas pelas comunidades" (Secretaria de Ação Social, 1994).

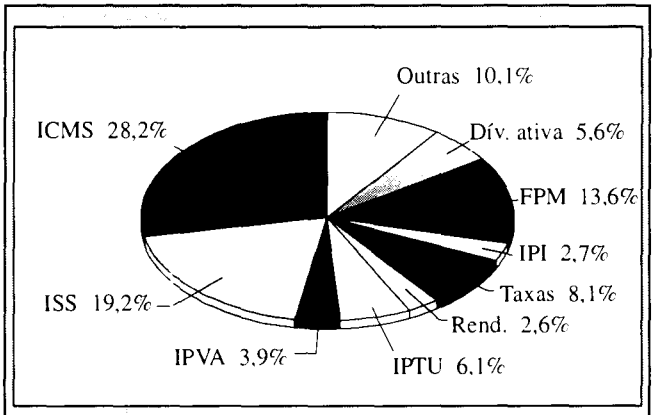
Os gráficos 1 a 3 mostram o resultado final da discussão do orçamento de 1995, aprovado pela Câmara de Vereadores de Vitória, ficando assim distribuídas as receitas e as despesas:

Gráfico 1
Arrecadação da receita



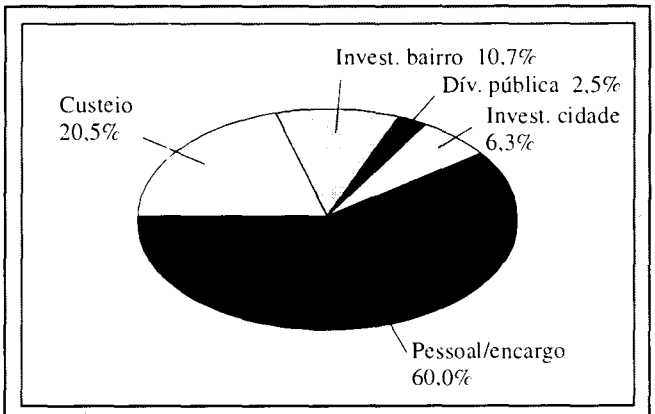
Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória.

Gráfico 2
Distribuição da receita



Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória.

Gráfico 3
Distribuição da despesa



Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória.

Inicia-se a seguir a fase de acompanhamento da execução do orçamento, quando os delegados são treinados "com as informações essenciais e práticas sobre administração tributária e financeira, formação de receita e despesa, procedimentos administrativos (como: desapropriação, licitação etc.), tornando-os tecnicamente aptos para a função de acompanhamento e fiscalização dos cronogramas de obras/serviços e da execução orçamentária" (Secretaria de Ação Social, 1994).

Como se pode observar, o município de Vitória é um bom exemplo da aplicação prática das gestões participativas de governo. Embora longe de uma situação

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ideal, o caso estudado demonstra claramente que a democracia pode ser exercida de forma mais direta pela população, sem a perda da eficácia na administração pública ou da eficiência econômica.

Ressalvadas as condições que porventura vierem a ser apontadas, a administração de Vitória bem poderia transformar-se em um exemplo a ser seguido por outros municípios, independentemente de seu porte.

Referências bibliográficas

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). *Participação popular no orçamento*. Vitória, 1992.

Mendes, C. Universidade, município, mobilização popular. International Social Science Council, 1993. mimeog.

Pignaton, F. *Modernização, novos contextos e novo modelo de elaboração e execução de orçamentos públicos*. Vitória, 1994.

Prefeitura Municipal de Vila Velha. *Em Vila Velha, orçamento municipal quem faz é o povo. Agora é lei*. Vila Velha, 1986.

Prefeitura Municipal de Vitória. *Plano de governo 1993-1996*. Vitória, 1993a.

———. *Discussão do orçamento municipal com a população*. Vitória, 1993b.

Secretaria de Ação Social. *A experiência da elaboração democrática do orçamento de Vitória — ES*. Vitória, 1994.

Wanderley, L. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo, Paulinas, Pastoral Urbana, 1980.