

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
SEU PAPEL PARA AS MUDANÇAS NAS
RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E POPULAÇÃO NA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**Dissertação apresentada à Escola
Brasileira de Administração Pública para
obtenção do grau de Mestre em
Administração Pública.**

HASENCLEVER SILVA MARTINELLI

RIO DE JANEIRO

2002

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SEU PAPEL PARA AS MUDANÇAS
NAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E POPULAÇÃO NA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
HASENCLEVER SILVA MARTINELLI**

E

APROVADA EM 23/03/01.

PELA COMISSÃO EXAMINADORA



PAULO ROBERTO MOTTA
Doutor em Administração Pública



FERNANDO GUILHERME TENÓRIO
Doutor em Engenharia de Produção



SÉRGIO DE SOUZA BRASIL SILVA
Doutor em Teoria da Comunicação

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram para que este trabalho se realizasse.

Aos professores e colegas do mestrado em Administração Pública da EBAPE-FGV pela convivência e troca de experiências profissionais e acadêmicas que muito contribuíram uma melhor compreensão crítica da realidade em que vivemos.

Aos profissionais do Setor técnico-administrativo José Paulo, Jorge Luís, em especial Vaninha, Joarez e Alcina, pelo carinho, respeito e atenção que sempre tiveram.

A professora Valéria de Souza, sempre atenciosa e muito solidária, pronta a ajudar a esclarecer dúvidas, meus sinceros agradecimentos.

Aos amigos Antônio Claudio e Irapuan, pelo carinho e respeito, a Marcelo Fernandez, pela amizade sincera e mente brilhante, a amiga Silmara Cimbalista, paranaense-carioca que muito me incentivou para a realização desta obra. A Valéria Michielin Vieira pelo carinho, pelo respeito e pela admiração profissional, sempre pronta a ajudar nos momentos mais necessários para a concretização deste trabalho.

Ao professor Fernando Guilherme Tenório pela compreensão, respeito e competência profissional. Ao professor Sérgio Brasil sou grato pelos valiosos ensinamentos, carinho, amizade e participação na Banca Examinadora.

Ao professor Paulo Roberto Mendonça Motta, orientador, pela compreensão, respeito e competência fundamentais para a realização desta pesquisa.

Finalmente, registro meu agradecimento à FGV pelos ensinamentos que obtive durante o período em que fui aluno e, principalmente, pela amizade e respeito construídos nesse processo. Serei eternamente grato.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iii
SUMÁRIO	iv
LISTA DE QUADROS.....	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1.....	8
REPÚBLICA, DEMOCRACIA E CIDADANIA	8
1.1 OS LIMITES DO PODER DO ESTADO E AS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	8
1.2 A CIDADE: LUGAR NATURAL PARA A PRÁTICA DA DEMOCRACIA	12
1.3 O PENSAMENTO REPUBLICANO E A DEMOCRACIA DIRETA	16
1.4 O PENSAMENTO REPUBLICANO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	20
1.5 REPÚBLICA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: O ESTADO FEDERAL AMERICANO	24
CAPÍTULO 2.....	27
REPÚBLICA, FEDERALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL.....	27
2.1 O PENSAMENTO REPUBLICANO ANTES DA REPÚBLICA.....	27
2.2 O DIA 15 DE NOVEMBRO DE 1889 E A REPÚBLICA QUE NÃO FOI ..	30
2.3 A REPÚBLICA EM CRISE: 1891 a 1930	34
2.4 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A REFORMA DO ESTADO	37
2.5 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 34	41
2.6 FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1937	43
2.7 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946	48
2.7.1 O papel do município na Constituição de 1946.....	50

2.8 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1967	52
2.8.1 O Estado Federal e suas relações com os Estados e Municípios.....	55
2.9 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	58
CAPÍTULO 3.....	61
3.1 A HISTÓRIA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL	62
3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REDEFINIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO	76
3.2.1 As eleições municipais de 1988 e a construção da cidadania local.....	78
3.2.2 O poder municipal e a construção da cidadania	79
3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL E CIDADANIA	81
CAPÍTULO 4.....	84
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA PARA A SUA IMPLANTAÇÃO.....	84
4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA DA PESQUISA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	84
4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	84
4.3 DO DISCURSO À PRÁTICA PARA A IMPLANTAÇÃO DO OP NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	88
4.3.1 Pesquisa de campo – Transcrição dos Relatos Obtidos nas Entrevistas Estruturadas.....	88
4.3.2 Seleção dos Sujeitos.....	88
4.3.3 Do discurso à prática.....	90
CONCLUSÃO	106
UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA PARA ADOÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	106
BIBLIOGRAFIA	111

LISTA DE QUADROS

Quadro	Página
Quadro I	
As Tipologias da Forma de Governo, Heródoto	10
Quadro II	
Tipologia da Formas de Governo, Aristóteles	15
Quadro III	
Segurança Nacional	56
Quadro IV	
Municípios que adotaram o OP (1997-2000)	85

RESUMO

Nos países democráticos a elaboração do orçamento público é uma das mais relevantes atribuições do Poder Legislativo. É através dele que se pode analisar o papel que desempenha como instrumento de transformação social e política, pois os números ali expressos mostram a radiografia do Estado e seu compromisso com a sociedade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo pacto federativo pela descentralização político-administrativa-financeira que restabeleceu prerrogativas aos estados e municípios tornando-os mais independentes e autônomos, desse modo, viabilizando o aumento das políticas públicas e sua maior inserção na vida social local.

Este contexto possibilita o surgimento de novas formas de gerir as finanças públicas pela participação da população local na definição dos investimentos governamentais através do chamado Orçamento Participativo - OP.

A partir de 1988 uma experiência de participação popular na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS, tornou possível discutir a alocação dos recursos públicos priorizando as necessidades apontadas pela população. A excelência dos resultados alcançados fez com que a Organização das Nações Unidas – ONU, recomendasse o OP como um instrumento de democratização das relações entre o Estado e a sociedade.

Em 1995 é criado no município do Rio de Janeiro o Fórum do Popular do Orçamento com o objetivo de divulgar informações e aprofundar as discussões a respeito do orçamento público municipal. Em 2001 é sancionada a lei que dispõe sobre a utilização do OP pelo governo municipal. Sem regulamentação adequada, a lei não vem sendo aplicada.

O presente trabalho procurou conhecer a opinião dos diversos atores envolvidos no processo de implantação do OP no Rio de Janeiro. Pode-se comprovar a impossibilidade da aplicação do instrumento de gestão pela falta de vontade política do Poder Executivo e pela insuficiente mobilização da sociedade.

ABSTRACT

In democratic countries, one of the most important attributions of the Legislative power is the elaboration of the public budget. Through the budget it is possible to analyze its role as a tool for political and social changes since its figures seem a radiography that shows the State and its commitments with society.

In 1988, the Brazilian Federal Constitution brought on a new federative pact with political, administrative and financial decentralization, restoring prerogatives to States and Counties that became more independent and autonomous, increasing their capacity to promote public politics.

In this context appeared new ways to manage public finances with the participation of local society in the definition of governmental investments.

One of the most successful experiences took place in Porto Alegre City Hall (capital of Rio Grande do Sul State) where citizens were invited to discuss public resources and to choose the allocation of the budget according to their priorities in a process known as Participative Budget and also named OP after the expression in Portuguese (*Orçamento Participativo*). The excellence of results made the United Nations recommend the OP as an instrument of democratization between the State and the society.

In 1995, at Rio de Janeiro city was created the Popular Budget Forum with the objective of publicize information and promote discussion about local budget. Later, in 2001, the City Hall approved a law on how to utilize OP. Nevertheless, without proper regulation, the law has not been applied.

Through a research that collected opinions among the actors involved in the process of OP in Rio de Janeiro, this work showed that it is impossible to apply this kind of instrument of management due to a lack of political will of the Executive power and insufficient society mobilization.

INTRODUÇÃO

Atualmente grande parte dos países passam por processos de ajustes em suas economias. Trata-se do processo de globalização onde as relações econômicas entre os países tornam-se mais complexas e têm levado a uma redefinição do papel do Estado e de suas relações com a sociedade.

Este processo está ligado à hegemonia do neoliberalismo mundial que representa os interesses políticos e econômicos do mundo desenvolvido e impõe um afastamento do Estado da economia através do processo de privatizações de empresas públicas.

O ideário neoliberal defende que o Estado nos países em desenvolvimento concentre-se em atividades sociais deixando as atividades produtivas a cargo do setor privado. Este seria o caminho para que ocorresse crescimento da economia e controle do déficit nas contas públicas, pois o dinheiro arrecadado com a privatização seria utilizado na área de saúde, de segurança e de educação.

No Brasil, o atual governo seguiu este receituário, privatizou várias empresas estatais, diminuiu o número de funcionários públicos, abriu a economia ao mercado externo, ou seja, cumpriu à risca a ideologia neoliberal.

Os resultados obtidos após uma década de aplicação deste receituário verificaram-se na miséria, na concentração da renda, no desemprego, na falta de habitação, de saneamento básico, saúde e educação de qualidade.

Diante desse quadro muito se tem discutido sobre o papel das finanças públicas, o papel do orçamento público, do controle dos gastos governamentais como forma de buscar equacionar e melhorar as políticas públicas, visando a atender à população de forma que os serviços prestados pelo Estado sejam de qualidade e possam suprir as demandas da sociedade brasileira.

Esta discussão tem demonstrado que o Estado federal, os estados e os municípios vêm fazendo ajustes em suas políticas públicas como forma de racionalizar os gastos governamentais para atender às crescentes demandas da sociedade por

melhores condições de vida.

Para atingir esses objetivos, faz-se necessário racionalizar gastos através do aumento da eficiência e da eficácia administrativas pela modernização da estrutura burocrática, com a finalidade de diminuir o desperdício e a corrupção, tornando as ações do governo mais transparentes para a sociedade.

Neste contexto, a Constituição de 88 aumentou a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento. O Congresso Nacional recuperou as suas prerrogativas de legislar sobre matéria orçamentária o que tornou a discussão sobre a alocação dos recursos públicos democrática, pois o controle sobre os gastos governamentais passaram a ser mais fiscalizados pelo Congresso e pela sociedade organizada.

A Constituição de 88 promoveu uma descentralização política, administrativa e tributária da União e redefiniu o papel dos estados e municípios que passaram a gozar de maior autonomia administrativa, política e financeira¹.

Esta descentralização provocou o deslocamento do poder central para os estados e municípios alterando o processo decisório das políticas públicas, tornando-as próximas da população, possibilitando, assim, maior participação comunitária na vida política local.

Os municípios, através do Fundo de Participação dos Municípios - FNPM², tiveram suas receitas aumentadas, o que vem contribuindo para o fortalecimento de políticas públicas locais, levando a uma participação da comunidade no processo decisório das escolhas públicas pelos governantes.

Em 1988 foram realizadas eleições municipais em todo o País. Os prefeitos eleitos assumiram compromissos em elevar a participação da população no processo

¹ A Constituição de 1988 estabeleceu uma reforma tributária ao transferir recursos para os estados e municípios, o que vem possibilitando maior participação destes entes federados no atendimento das demandas sociais da população.

² O Art. 159, da Constituição Federal dispõe sobre as parcelas que a União e os Estados devem repassar aos municípios pelo FNPM.

de discussão das políticas públicas através da democratização da gestão pública com a participação da comunidade local. Muitos Conselhos Comunitários foram criados visando possibilitar maior participação e controle dos gastos públicos.

Em consequência dessa troca de experiências entre governo e comunidade, vão surgindo discussões sobre o papel do orçamento e de como ele poderia ser utilizado como instrumento de gestão e não mais como mero instrumento contábil.

Muitas prefeituras passam a adotar o Orçamento Participativo - OP. Trata-se de modelo de gestão onde a população é chamada a participar do processo de discussão sobre os gastos do governo. Esta prática possibilitou uma maior participação popular nas formulações das políticas governamentais, tornando as ações do governo mais transparentes junto à população.

A experiência mais bem sucedida deste modelo de gestão administrativa é a da Prefeitura de Porto Alegre. Em 1988 adotaram o OP como política de governo. A população toma parte no processo decisório da alocação dos recursos previstos no orçamento e discute em conselhos a melhor forma de utilizar esses recursos. Sua aceitação pela população vem aumentando a cada ano o que comprova o nível de satisfação popular para com este instrumento de gestão pública.

A utilização deste modelo de gestão vem crescendo em todo o País, com mais de cem prefeituras adotando o OP devido aos aspectos positivos na alocação e controle dos gastos públicos que proporciona, assim, maior transparência das ações governamentais.

No Rio de Janeiro muito se tem noticiado a respeito da adoção deste modelo de gestão participativa. Em 1995-96 é criado o Fórum Popular do Orçamento³ visando à implantação do orçamento participativo na cidade.

Durante os anos de 1997 e 1998 surge o Orçamento-cidadão por iniciativa de alguns vereadores, porém seus resultados ficam aquém do desejado e aos poucos vai

³ O Fórum do Orçamento Popular foi criada em 1995, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro e é formado por 17 entidades da sociedade civil.

sendo abandonado.

O Prefeito da Cidade do Rio, César Maia, sanciona a Lei Nº 3.189, de 23 de março de 2001, de autoria do Vereador Eliomar Coelho, que dispõe sobre a utilização do Orçamento Participativo pelo governo municipal. Porém, apesar de regulamentada através do Decreto Nº 19.769, de 09 de abril de 2001, a Lei ainda não vem sendo aplicada como desejável.

Neste sentido, a presente dissertação tem por objetivo estudar a natureza e o alcance da utilização do OP na Cidade do Rio de Janeiro no tocante às mudanças ocorridas nas relações sócio-políticas entre governo e população.

A pesquisa refere-se ao período de 1996 a 2002, portanto abrangendo grande parte das discussões sobre o tema.

A presente dissertação, além desta introdução e da conclusão final, é organizada em quatro capítulos. O Capítulo 1 trata de pesquisa bibliográfica sobre República, Democracia e Cidadania objetivando contextualizar os conceitos pertinentes visando uma melhor compreensão do presente momento. O segundo e terceiro capítulos também resultaram de pesquisas bibliográficas, porém, têm por objetivos apresentar os assuntos que consideramos de importância fundamental para a compreensão dos fenômenos a respeito da nossa história republicana, assim como, da formação de nosso federalismo e o papel da democracia no Brasil.

O quarto capítulo foi elaborado com base em informações obtidas através de documentos⁴ e em entrevistas com diversos parlamentares, assessores, líderes comunitários e sindicalista em pesquisa de campo e trata, principalmente, das dificuldades para a implantação do OP na Cidade do Rio de Janeiro.

Finalmente cabe ressaltar que as questões levantadas não têm sido objeto de um constante esforço analítico. O presente estudo poderá contribuir para aprofundamento das discussões no sentido de melhorar a compreensão dos problemas

⁴ Os documentos foram obtidos na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no Fórum Popular do Orçamento, FAMERJ e Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro.

que cercam o tema.

A dissertação teve como objetivo maior responder à pergunta central:

Até que ponto a adoção do Orçamento Participativo na Cidade do Rio de Janeiro acarretaria uma redefinição das relações sócio-políticas entre governo e a população carioca? E em que medida essas mudanças levariam o Poder Legislativo a repensar o seu papel?

A pesquisa⁵ procurou levantar as principais dificuldades para a implantação do OP na Cidade do Rio e as mudanças qualitativas nas relações sociais e políticas entre governo e população.

Através de pesquisa bibliográfica e a partir das informações colhidas nas entrevistas estruturadas na pesquisa de campo foram selecionados os principais tópicos ou obstáculos enfrentados para a implantação do Orçamento Participativo. Dentre os pontos mencionados nos textos e nas entrevistas foram considerados para fins de estudo os que apareceram com mais frequência: a falta de vontade política por parte do Poder Executivo em implementar o Orçamento Participativo; o papel do Poder Legislativo que não assume suas prerrogativas orçamentárias frente ao Poder Executivo; o baixo nível de organização social e falta de informação e divulgação sobre o assunto.

Com relação à pesquisa de campo, esta se deu através de entrevista estruturada com os sujeitos escolhidos a seguir relacionados: os representantes do Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro, os líderes e vereadores da Câmara Municipal, as lideranças civis e lideranças comunitárias comprometidas com o tema. Sobre o Legislativo, cabe destacar que a amostra ouvida foi bastante significativa em termos qualitativos e quantitativos, uma vez que se teve a oportunidade de auscultar 10 (dez) vereadores de um universo de 42, correspondendo a cerca de um quarto da Câmara. E dos 12 (doze) partidos que compõem o parlamento municipal,

⁵ Vergara, Sylvia Constant. Sugestões para estruturação de um projeto de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV/Caderno de pesquisa EBAP 02/91.

representantes de exatamente a metade deles opinaram sobre o tema.

Por outro lado, a metodologia de entrevistas se constitui numa importante delimitação do estudo por serem permeadas com a subjetividade, pois aos depoimentos foram agregados, de forma indireta, comentários particulares, anseios e paixões. Entretanto, tais particularizações, às vezes, são bastante enriquecedoras.

Pela complexidade do tema, buscou-se, na pesquisa documental e nas entrevistas, reflexões, análises, argumentações e conclusões com diferentes pontos de vista de atores sociais e autores a respeito do tema. Com isto, tentou-se ampliar o nível de informações a respeito do assunto, agregando uma visão mais ampla do problema.

Para o tratamento dos dados, utilizou-se um método que proporcionasse uma visão ampla dos diversos interesses sociais envolvidos ao tema, pois se tratam de questões que ultrapassam o simples relacionamento entre o poder público e a comunidade. A abrangência do trabalho envolve políticas governamentais que afetam as relações entre Estado-Sociedade.

Para tanto, utilizou-se um método que pode nos suprir com instrumental analítico capaz de dar segurança para trabalhar nesse terreno que cada vez mais vem se politizando nos últimos anos.

Utilizou-se o método dialético por ser o mais indicado para a compreensão da realidade pesquisada devido aos diversos interesses sócio-político-econômicos dos grupos políticos envolvidos. O presente método oferece categorias mais amplas para a compreensão de leis fundamentais do desenvolvimento social como: a lei da unidade e da luta dos contrários; a lei da passagem de transformações quantitativas a novos estados qualitativos e a lei da negação da negação.

Com a utilização dessas leis, buscou-se explicar as relações entre o todo e as partes do problema através do conceito de totalidade. Tem-se, assim, uma visão sistêmica dos problemas envolvidos.

O objetivo final deste trabalho foi verificar que transformações ocorreriam nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo e a população carioca, com a adoção do orçamento participativo na Cidade do Rio de Janeiro,

Para se alcançar o objetivo final desse trabalho os seguintes objetivos intermediários foram levantados, a saber:

- a) analisar a posição do poder Legislativo municipal na adoção do orçamento participativo;
- b) verificar o posicionamento das lideranças políticas e comunitárias com relação a adoção do orçamento participativo na Cidade do Rio de Janeiro;
- c) verificar se o orçamento participativo é um elemento fundamental para a construção de uma nova cidadania.

No que concerne ao horizonte temporal, a análise estará centrada no período de 1996-2002, com a criação do Fórum Popular de Orçamento⁶ para a implantação do orçamento participativo na Cidade do Rio de Janeiro, até a aprovação da Lei 3.189/01.

A escolha do presente tema de pesquisa tem a ver com a particularidade de ser o Rio de Janeiro a capital político-cultural⁷ do País. Portanto, este trabalho teórico sobre o papel do orçamento participativo e sua dimensão sócio-política para a Cidade do Rio de Janeiro proporcionou conhecer melhor os problemas do Rio de Janeiro e da administração pública da Cidade. Também poderá suscitar novas discussões, despertar interesses de outros pesquisadores visando ao aprofundamento teórico sobre o tema, por demais complexo e pouco explorado, contribuindo, assim, ao processo de construção de uma nova cidadania, baseada numa relação mais transparente entre o governo e a população.

⁶O Fórum Popular de Orçamento foi criado em 1995, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, e é formada por 17 entidades da sociedade civil.

⁷Por suas características históricas o Rio de Janeiro ainda continua sendo referência política para o País, por seu passado como Capital da República e pelos movimentos sócio-políticos ocorridos no estado.

CAPÍTULO 1

1. REPÚBLICA, DEMOCRACIA E CIDADANIA

Os que participam do governo da cidade [Atenas] mantêm também as suas ocupações privadas, e os que se dedicam às suas atividades profissionais podem manter-se perfeitamente a par das questões públicas. Nós somos, de fato, os únicos a pensar que aquele que não se ocupa da política merece ser considerado não como um cidadão tranqüilo, mas como um cidadão inútil.

Intervimos todos, pessoalmente, no governo da Pólis, quer pelo nosso voto, quer pela apresentação de propostas.

Pois não somos dos que pensam que palavras prejudicam a ação. Pensamos, ao contrário, que é perigoso passar aos atos antes que a discussão nos tenha esclarecido sobre o se deve fazer.⁸

1.1 OS LIMITES DO PODER DO ESTADO E AS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O trabalho inicia-se com a seguinte afirmativa: tudo começou na Grécia. Sem dúvida alguma esta civilização deixou várias teorias políticas sobre a organização da sociedade e do Estado, abrindo caminho para o desenvolvimento e compreensão do Estado moderno. Como afirma Costa (1996:6):

“Foram os gregos que elaboraram a idéia do saber como atividade destinada a descobertas desligadas de uma finalidade prática imediata. Foram eles os primeiros a inventar os rudimentos do que veio a se chamar de ciência. Menos preocupados com a religião e a vida após a morte, foram eles os primeiros a entender o conhecimento como uma necessidade em si mesma”.

Fábio Konder Comparato⁹ (1991:7) afirma que “foram os pensadores gregos,

⁸Enxerto do discurso de Péricles, quando das obséquias dos primeiros atenienses mortos na Guerra do Peloponeso. In: *A guerra do Peloponeso*, livro II, cap. 1, Par. 40.

que lançaram as bases da cultura ocidental, a política reina sobre todas as demais ciências, na ordem da sabedoria prática. Ela zela pelas leis e sobre o conjunto das demais instituições da pólis, afirmou o jovem Sócrates num dos diálogos platônicos (*O Político*, 305 e).

Pelo exposto, fica claro que para se entender qualquer modelo teórico sobre a organização política do Estado, no Ocidente, faz-se necessária uma referência à Grécia antiga, pois foram os gregos os primeiros a refletir sobre o papel do Estado e suas relações com a sociedade. Este foi o principal legado deixado pelos gregos o que propiciou o desenvolvimento sobre a teoria política do Estado moderno.

O cientista político italiano Norberto Bobbio¹⁰ (1976:39), em seu livro sobre as *Tipologias das Formas de Governo* descreve a importância do pensamento político grego, na seguinte citação:

“ Uma história das tipologias das formas de governo, pode ter início na discussão referida por Heródoto, na sua *História* (Livro III, 80-82, entre três persas – Otanes, Megabises e Dario) – sobre a melhor forma de governo a adotar no seu país depois da morte de Cambises. O episódio, puramente imaginário, teria ocorrido na segunda metade do século VI antes de Cristo, mas o narrador, Heródoto, escreve no século seguinte. De qualquer forma, o que há de notável é o grau de desenvolvimento que já tinha atingido o pensamento dos gregos sobre a política um século antes da grande sistematização teórica de Platão e Aristóteles (no século IV). ... A passagem é verdadeiramente exemplar porque, cada uma das três personagens defende uma das três formas de governo que poderíamos denominar de “clássicas”. ... Essas três formas são: o governo de muitos, de poucos e de um só, ou seja, “ democracia” , “ aristocracia” e “ monarquia” .

As *Tipologias das Formas de Governo* apresentadas por Heródoto representam um marco histórico para a análise política das relações entre Estado e sociedade. Apesar de sua simplicidade teórica, este modelo possibilita compreender as

⁹ Fábio Konder Comparato, no prefácio do livro de Maria Victoria Benevides, *Cidadania Ativa*.

¹⁰ Referindo-se a Heródoto, autor do livro a *História* (Livro III, §§ 80-82) descreve uma discussão entre três persas – Otanes, Megabises e Dario – sobre a melhor forma de governo a adotar em seu país depois da morte de Cambises.

relações sociais estabelecidas em determinada sociedade pelos diversos grupos que a compõem, os seus interesses políticos e econômicos e o grau de articulações existentes num determinado sistema de governo.

Heródoto apresenta seu modelo conforme o quadro abaixo:

Quadro I - As Tipologias da Forma de Governo, Heródoto

	Monarquia	Aristocracia	Democracia
OTANES	-	-	+
MEGABISES	-	+	-
DARIO	+	-	-

Verifica-se que Heródoto relaciona as formas de governo a uma escala de valores sociais, morais e políticos e os identifica com cada personagem. Os sinais positivo e negativo representam os valores que cada um dos três personagens atribui ao sistema de governo, estabelecendo, a partir daí, uma conexão entre o modelo político que é considerado mais apropriado à sociedade.

Pode-se observar que o primeiro, Otanes, defende a democracia como sistema necessário para se alcançar o bem estar social (sinal positivo) para o povo. Vê neste modelo a participação da população como um instrumento necessário e eficaz para o controle das ações do governante. Defende essa maneira, por tornar o processo decisório mais legítimo à medida em que as decisões dos governantes têm que ser participadas e aceitas pelo povo e descrevendo o sistema democrático como:

“ O governo do povo, porém, merece o mais belo dos nomes, “isonomia”; não faz nada que caracteriza o comportamento do monarca. Os cargos públicos são distribuídos pela sorte; os magistrados precisam prestar contas do exercício do poder; todas as decisões estão sujeitas ao voto popular. Proponho, portanto, rejeitarmos a monarquia, elevando o povo ao poder: o grande número faz com que tudo seja possível”.

Otanes, ao defender a democracia, critica a monarquia e a aristocracia identificando-as como formas autoritárias de governo, pois estes sistemas não levam

em consideração os anseios da população. Identifica, nestes sistemas, sua precariedade quanto à estabilidade social e política pelo desequilíbrio de poder entre os membros que compõem o governo, sendo inevitável o uso autoritário da força pelo governante como condição de manter-se no poder.

Para Megabises, ao contrário de Otanes, é na democracia que os conflitos se tornam inevitáveis, levando a sociedade à instabilidade social e política. Justifica sua defesa ao sistema monárquico, por meio da seguinte explicação:

“Subcrevo o que disse Otanes em defesa da abolição da monarquia; quanto à atribuição do poder ao povo, contudo, seu conselho não é o mais sábio. A massa inepta é obtusa e prepotente; nisto nada se lhe compara. De nenhuma forma se deve tolerar que, para escapar da prepotência de um tirano, se caia sob a plebe desatinada. Tudo o que faz, o tirano faz conscientemente; mas o povo não tem sequer a possibilidade de saber o que faz;... O poder deve ser entregue a homens escolhidos dentre os melhores – estaríamos entre eles. É natural que as melhores decisões sejam tomadas pelos que são melhores.”

A afirmativa de Megabises de que o poder tem que estar nas mãos de homens capazes, por acreditar que o povo não tenha condições de escolher o que é melhor para si, é interessante. A justificativa defendida por Megabises está presente na política até os dias de hoje. Esta idéia é reforçada em trabalhos de ciência política, por políticos, e trata-se de uma visão elitista de um grupo social que tem a capacidade de dirigir, de tomar decisões, de decidir o que é melhor em nome do povo. Esta ideologia baseia-se no discurso do poder técnico-acadêmico da competência e da eficiência.

Na verdade trata-se de um discurso conservador de um grupo social ou classe social dominante na defesa do seu *status quo* e, por isso, é contrário, na prática, às formas democráticas de participação direta da população no processo político decisório, assegurando desta maneira os seus privilégios.

Dario, ao contrário de Megabises e Otanes, defende a monarquia por sua superioridade frente aos outros modelos com a seguinte afirmativa:

“Entre as três formas de governo, isto é, entre a democracia, a oligarquia e a monarquia,

afirmo que a monarquia é superior a todas. Nada poderia parecer melhor do que um só homem – o melhor de todos; com seu discernimento, governaria o povo de modo irrepreensível; como ninguém mais, saberia manter seus objetivos políticos a salvo dos adversários”.

A tipologia das formas de governo apresentada por Heródoto, apesar de fictícia, possibilita uma reflexão política sobre o papel do Estado, dos governantes, dos governados, ou seja, as relações do Estado com a sociedade.

Este modelo contribui para o entendimento do poder estatal pois analisa os fatos sociais por meio de conceitos e de categorias políticas visando a explicar, cientificamente, como o poder pode ser exercido pelo governante, a sua prática política à frente do governo, as suas relações com o povo, ou seja, estão relacionadas à busca de respostas a duas questões: *como e para quem se governa*.

Outro aspecto relevante apresentado por Heródoto diz respeito ao papel da *delegação do poder*, da transparência das ações do governante, dos interesses individuais e coletivos representados nas diversas formas de governo e como esta representação política pode ocorrer na sociedade.

A teoria apresentada por Heródoto possibilita-nos refletir sobre a arte de governar. Sua teoria apresenta de maneira didática as formas de governo e os interesses que cada um representa, visando sempre o melhor caminho para que o governante possa atingir seus objetivos, através de um sistema de representação que melhor traduza os interesses dos grupos sociais e dos indivíduos no governo.

1.2 A CIDADE: LUGAR NATURAL PARA A PRÁTICA DA DEMOCRACIA

O desenvolvimento da teoria política na Grécia antiga possibilita uma nova forma de se fazer política, que tem na Cidade – a *Pólis*, o lugar privilegiado para a prática e a para reflexão sobre a *arte e a ciência de governar*.

A cidade passa a ser referência para as práticas políticas, pois os interesses de diversos grupos sociais precisam ser discutidos visando torná-los aceitos pela sociedade na busca do entendimento, visando a estabilidade política e social da

sociedade grega.

Bobbio assim explica a forma de pensamento e de conduta social e política: *“foram os gregos que sintetizaram de forma mais radical as discussões políticas de como praticar a democracia e de como aplicá-la de maneira mais ampla”*.

Através das discussões a respeito de como tratar, de como administrar os bens públicos, surgiu a idéia da *Rés Pública*, ou seja, da coisa pública que diz respeito a todos os cidadãos, apontando o caminho para a construção de uma sociedade participativa e democrática.

A cidade passa a representar não só um modo de vida para os gregos, mas a forma mais elevada de construção social onde as idéias de justiça e paz caminham juntas, diferenciando a sociedade grega das demais existentes naquele momento. Seus habitantes têm direitos e deveres para com a cidade, pólis. Surge, pois, um novo homem capaz de mediar seus interesses entre o privado e o público. A esse respeito afirma Aristóteles (1980:99) sobre a cidade e o cidadão:

“Sendo a cidade algo de complexo assim como qualquer outro sistema composto de elementos ou de partes, é preciso, evidentemente, procurar antes de tudo o que é um cidadão. Porque a cidade é uma multidão de cidadãos, e assim é preciso examinar o que é um cidadão, a quem se deve dar este nome. Nem sempre todos concordam, no caso de um mesmo indivíduo, que ele seja um cidadão. É possível, com efeito, que aquele que seja um cidadão numa democracia, não o seja numa oligarquia”.

Aristóteles defende a idéia de direitos e deveres para os que habitam a cidade e condiciona a participação política dos cidadãos, nos assuntos governamentais, como necessária para a garantia do destino da *Pólis*.

Portanto temos dois conceitos de espaço público entendidos pelos gregos: a cidade e a pólis. O primeiro é o espaço onde todos se encontram e fazem negócios. O outro, a pólis, é o espaço de todos e, sendo de todos, todos precisam cuidar dos interesses da coletividade de maneira a garantir a melhor gestão dos bens públicos, objetivando garantir o bem estar da sociedade.

Por isso Aristóteles faz a distinção entre indivíduo e cidadão pela forma de conduta frente ao governo, frente à comunidade, frente aos negócios públicos, ou seja,

pela participação política para o destino da Pólis. A respeito da importância do pensamento de Aristóteles, afirma Châtelet (1990:14):

“Aristóteles ao definir a Cidade, opõe a duas outras formas de agrupamento animal: a família, que reúne os indivíduos do mesmo sangue, e a aldeia, que agrupa os vizinhos em função do interesse. Nos dois casos, o objetivo é a sobrevivência. A Cidade, por seu turno, tem como fim o *eu Zein* o que significa: “viver como convém que um homem viva”. “

Aristóteles elabora o princípio que *o homem é um animal político* e que a cidade o torna racional em suas ações frente à coletividade. Estabelece que esta convivência baseia-se em uma escala de valores morais que são inerentes a cada indivíduo que compõe a sociedade, e os relaciona a direitos e deveres que cada um deve possuir como membro da comunidade em que vive.

Defende que deve haver um entendimento entre os membros que compõem uma sociedade através do estabelecimento de uma política que una os cidadãos em torno de interesses comuns a todos. A partir daí, faz uma reflexão sobre o papel dos governos e de suas relações com a sociedade por meio da teoria política de Estado¹¹.

Aristóteles elabora uma tipologia sobre formas de governo em que analisa os diversos sistemas políticos até então existentes e relaciona-os a uma escala de valores morais que devem estar presentes nas condutas dos dirigentes como forma de garantir o bom desempenho do governo frente à sociedade.

Ao contrário da tipologia das formas de governo elaboradas por Heródoto, Aristóteles aperfeiçoa esta tipologia e aprofunda as questões políticas e sociais. Torna a mesma mais próxima de ser colocada em prática e capaz de mudar a realidade social através de instrumentos de análises eficazes onde o conceito de cidadania é aprofundado como condição necessária à construção do bem estar da sociedade.

Sobre as Tipologia das Formas de Governo desenvolvidas por Aristóteles, explica Bobbio (1976:42) que:

“Ele propõe uma classificação sêxtupla (com três constituições boas e três más) derivadas

¹¹ Aristóteles escreve o livro *A Política* como um guia de ação e reflexão sobre o Estado e a sociedade grega.

do cruzamento de dois critérios, um dos quais responde à pergunta “Quem governa?”, o outro à pergunta “Como governa” (isto é, “como” governam aquele ou aqueles indicados pela resposta à primeira pergunta)“.

No quadro a seguir é apresentada a tipologia desenvolvida por Aristóteles:

Quadro II - Tipologia das Formas de Governo, Aristóteles

		Como?	
Quem?		Bem	Mal
	Um	Monarquia	Tirania
	Poucos	Aristocracia	Oligarquia
	Muitos	Democracia	Oclocracia

Verifica-se que esta tipologia desenvolvida por Aristóteles apresenta idéias de governar segundo um *continuum* que vai da pouca participação popular, representada pela monarquia e pela aristocracia, até à democracia como expressão máxima de participação social como o caminho para a cidadania.

Aristóteles apresenta seu modelo tipológico de governo partindo do pressuposto de que as ações dos governantes devem ser avaliadas respondendo para quem e como governa. A partir daí, os governantes passam a ser avaliados pelo grau de envolvimento e/ou articulação que possuem junto à sociedade.

Aristóteles classifica as constituições com base no número de governantes, ou seja, monarquia ou governo de um, aristocracia ou governo de poucos e democracia ou governo de muitos. As consequências dessas formas resultam na monarquia degenera em tirania, na aristocracia em oligarquia, na *politéia* (que é o nome que Aristóteles dá à forma boa do governo de muitos) em democracia. (Bobbio, 1997:104).

Outro conceito importante do modelo aristotélico de representação política diz respeito à idéia de valor moral, onde o *bem* e o *mal* traduzem um tipo de

comportamento do governante frente ao povo¹².

Este modelo de Tipologia das Formas de Governo apresentado por Aristóteles representa um importante instrumento teórico para a análise, reflexão e compreensão das teorias políticas a respeito do Estado. Sua importância metodológica e histórica é inquestionável devido ao valor conceitual e categórico que possui. Por isso está presente até hoje como referência para o estudo da teoria geral do Estado.

1.3 O PENSAMENTO REPUBLICANO E A DEMOCRACIA DIRETA

Ao longo de toda história humana, desde que o excedente de recursos produzidos por uma determinada sociedade foi apropriado por um grupo ou classe social, têm-se a propriedade privada e a propriedade pública.

Muitos cientistas sociais, filósofos e cientistas políticos consideram este fato como causa primeira, como fator determinante da divisão social da sociedade entre os que passavam a deter o poder e os que obedeciam ao grupo dominante que exercia esse poder. Porém, a idéia principal de papel social ou função social estava ligada ao lugar que o indivíduo ou grupo social ocupava perante à sociedade. Ser rico ou pobre, ser poderoso ou fraco, ter condições de vida socialmente melhores ou piores, passou esta relação a significar a própria dinâmica da sociedade.

Com o passar dos séculos, a idéia do que é público e do que é privado vai se aperfeiçoando socialmente, tornando-se ponto de partida para a explicação pela ciência política de contradições sociais existentes na maioria das sociedades atuais.

Dentro de um determinado contexto histórico, o entendimento dos conceitos de propriedade pública *versus* propriedade privada é de fundamental importância para a compreensão dos diversos interesses que movem indivíduos, grupos e classes

¹² É interessante notarmos que este comportamento do governante está associado à idéia de administrar, dirigir, controlar a coisa pública. Temos, portanto, o nascimento dos conceitos de moral e ética como valor de comportamento necessário a quem conduz negócios coletivos, públicos e do Estado.

sociais, de suas relações sócio-econômico-políticas que são responsáveis pela dinâmica da sociedade. Disso resultam culturas, sistemas políticos, valores, regras, religiões etc.

Estas relações sociais entre os diversos grupos que compõem uma sociedade determinam como são estabelecidos os sistemas de poder, as relações de comando e de subordinação dos indivíduos, grupos ou classes sociais umas frente às outras na luta pela manutenção ou alternância do poder existente entre seus membros através da apropriação do poder político do Estado.

Surgem daí as seguintes questões: a) dividir um universo social em duas esferas (público/privado), conjuntamente exaustivas no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda. b) estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atual e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principalmente, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias. (Bobbio, 1997:13).

Pela teoria social marxista, a sociedade está dividida em classes sociais distintas onde cada uma ocupa papéis sociais também distintos. Como explica Marx (1980: 66):

“Na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentemente da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social.”

Portanto, delimitar, especificar o que seja público, o que seja de todos em qualquer sociedade pressupõe uma compreensão dos diversos interesses políticos que envolvem o “discurso” do que seja *público*, no sentido de pertencer a todos, de ser um direito de todos os membros de uma determinada sociedade em usufruir, de ter acesso

aos bens produzidos socialmente por todos.¹³

Nesse sentido, utilizaremos o conceito de *Respública* ou coisa pública, conforme definido por Bobbio (1995:11):

“Com res publica os romanos definiram a nova forma de organização do poder após a exclusão dos reis. É uma palavra nova para exprimir um conceito que corresponde, na cultura grega, a uma das muitas acepções do termo politéia. (...) Com efeito, res publica quer pôr em relevo a coisa pública, a coisa do povo, o bem comum, a comunidade. (...)”

Pelo exposto, será adotada, neste trabalho, a definição conceitual de república utilizada por Bobbio com o objetivo de entendermos as relações sociais e políticas estabelecidas entre governo e comunidade, os interesses que envolvem as relações entre o Estado e a sociedade representadas pelas suas instituições políticas.

Teoricamente foram os filósofos gregos, principalmente Platão e Aristóteles, os primeiros a associarem o conceito de República à democracia, a direitos sociais, à liberdade individual e coletiva. Portanto a *República* como um sistema de governo capaz de propiciar as condições necessárias para que uma determinada sociedade pudesse alcançar a justiça e a harmonia social.

Como afirma Bobbio (1995:31), as bases teóricas para a construção de uma *República democrática* têm sua origem na Grécia antiga:

“O pensamento político grego nos transmitiu uma célebre tipologia das formas de governo das quais uma é a democracia, definida como governo dos muitos, dos mais, da maioria, em suma, segundo a própria composição da palavra, como governo do povo, em contraposição ao governo de uns poucos”.

Para Pessanha (1980:VI)¹⁴:

¹³ Utilizamos o conceito marxista de Divisão Social do Trabalho para entendermos como são apropriados os bens produzidos em uma determinada sociedade, ou seja, através da divisão em classes sociais, cada uma ocupando um papel determinante nas relações de produção, uma como proprietária dos meios sociais de produção e a outra como vendedora da sua força de trabalho. Portanto, cada classe social se apropria de uma fatia do bolo produzido socialmente, de acordo com o papel de classe que representa.

¹⁴ Prefácio do livro *Os Pensadores, Sócrates*, escrita por José Américo Motta Pessanha, sobre a vida de Sócrates.

“O Estado grego representou uma experiência política única quanto às possibilidades de práticas participativas da população na gestão e na definição dos negócios públicos de forma direta.(...) A praça pública – a ágora – local da cidade onde os atenienses se reuniam para fazer valer seus direitos através de assembléias populares e, também, o local onde se administrava justiça e eram realizadas cerimônias religiosas.

Na Grécia, tem-se o surgimento da *praça pública* como um espaço público, coletivo, comum a todos, convergente para o debate dos assuntos coletivos. Espaço legítimo para as deliberações sobre temas relacionados ao Estado e a tudo que estivesse relacionado à administração pública, onde os cidadãos participavam de forma direta no processo decisório sobre os assuntos de governo, com o voto da maioria que legitimava a vontade popular.

Mas um legado deixado pelos gregos – a *praça*, continua representando até os dias de hoje um espaço público, tendo diversas funções sociais como área de lazer, de diversão e de manifestação dos interesses. Traduz-se em espaço político para que os interesses dos diversos atores que compõem uma sociedade possam expressar suas reivindicações sociais, suas conquistas políticas, denúncias das arbitrariedades cometidas pelo poder dominante. Por isso, continua valendo a máxima do Poeta¹⁵: “*A praça é do povo, assim como o céu é do condor*”.

As experiências de gestões participativas nos assuntos de Estado pela coletividade da Cidade, Pólis na Grécia, representam o maior legado histórico deixado por eles para a humanidade. Este período de participação direta da população nos assuntos públicos foi interrompido quando Esparta derrota militarmente Atenas na Guerra do Peloponeso, pondo fim à experiência democrática e de participação popular na gestão político-administrativa do Estado grego.¹⁶

¹⁵ Esta frase traduz de forma eloquente a importância da praça como espaço público para reivindicação social e política do povo na luta por seus direitos e foi escrita pelo poeta Castro Alves.

¹⁶ Apesar das limitações da democracia na Grécia, pois os escravos, as mulheres e os estrangeiros eram excluídos da vida política da Cidade-Estado, ou seja, não eram considerados cidadãos, pois não tinham direito ao voto, a experiência grega de democracia direta não foi inviabilizada e ainda influencia as discussões sobre o alcance da participação política nos atuais regimes de democracia representativa.

1.4 O PENSAMENTO REPUBLICANO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Com a queda do Império Romano do Ocidente ocorrida em 476 da nossa era, o mundo europeu entra em crise. Esta crise ocasionou uma baixa produção em todas as esferas do saber humano, principalmente a produção do saber político e filosófico.

Passaram-se séculos e este longo período de baixa produção artístico-cultural-filosófica ficou conhecido como Idade Média, e foi marcado pela apropriação do conhecimento produzido anteriormente pela Igreja Católica. Desta forma, com o poder da Igreja Católica, imperou o saber ligado à religião. Apenas a Igreja, por meio das ordens religiosas, dos mosteiros, tinha acesso aos textos de filosofia, geometria e astronomia. A população laica deixou de participar desse saber. (Costa et al,1996:7).

Na Idade Média, a participação social é reduzida e não se desenvolve neste período qualquer teoria ou prática democrática, o que pode ser compreendido dentro de um quadro histórico onde a dinâmica social era quase inexistente. Como cita Vieira (1996:16):

“A sociedade de estamentos, característica do Feudalismo da Idade Média, constitui-se em camadas sociais baseadas em hierarquia e em código de honra. Permitem pouca mobilidade social entre elas”.

Só com o renascimento, no século XV, é que o homem volta aos textos antigos e redescobre o prazer de investigar o mundo, de descobrir as leis de sua organização como uma atividade com valor em si mesma, independente de suas implicações religiosas. Nos últimos quatrocentos anos e em particular a partir do século XVII, assiste-se ao crescente progresso desse conhecimento – a ciência – destinado à descoberta das relações entre as coisas, das leis que regem o mundo natural.(Costa et al,1996:7).

Neste contexto social, surgem novas teorias políticas a respeito dos limites do poder do Estado e as formas de controle deste poder político a fim de torná-lo controlado pela sociedade.

A partir do século XVI, surgem as primeiras teorias que tentam explicar

cientificamente as relações de poder do Estado Nacional Absolutista e suas relações sociais e política com a sociedade de forma científica.

De acordo com Pacheco & Bressan (1986:60),

“As primeiras reflexões sobre o Estado Nacional Moderno surgem depois do século XVI, após a consolidação dos grandes Estados Nacionais na França, Inglaterra e Espanha, principalmente, por Nicolau Maquiavel (1469-1527) em sua obra o “Príncipe”. (...) onde ele elabora a primeira teoria sobre a origem do Estado Nacional, fundando a ciência política com disciplina autônoma e separada da *religião* e da *moral*.”

A base teórica e política desta nova teoria do Estado é assim explicada por Bobbio (1995:11):

“O pressuposto filosófico do Estado liberal, entendido como Estado limitado em contraposição ao Estado absoluto, é a doutrina dos direitos humanos elaborada pela escola do direito natural (ou jusnaturalismo): doutrina segundo a qual o homem, todos os homens, indiscriminadamente, têm por natureza e, portanto, independentemente de sua própria vontade, e menos ainda da vontade de alguns poucos ou de apenas um, certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade – direitos esses que o Estado, ou mais concretamente aqueles que num determinado momento histórico detêm o poder legítimo de exercer a força para obter a obediência a seus comandos devem respeitar, e portanto não invadir, e ao mesmo tempo proteger contra toda possível invasão por parte dos outros”.

Esta mudança representou um novo paradigma nas relações sociais e políticas entre Estado e sociedade, e seu pressuposto teórico reside no gradual rompimento com a idéia do direito divino, base do poder real absolutista. Desse modo surge uma nova concepção de Estado, agora baseada num Contrato Social que estabelece regras de conduta para os membros que compõem um país ou nação.

A origem do poder divino do Estado passa a ser questionada. À tese de que todo poder emana de Deus, se contrapõe a teoria da origem do pacto social feito sob o consentimento dos homens. A legitimação do poder se encontra no próprio homem que o institui. (Aranha & Marins, 1997: 181).

O filósofo John Locke (1632-1704), em seu livro *Segundo Tratado Sobre o Governo*, faz um estudo sobre a origem do Estado, explica que existe um estado da natureza e o descreve como estado de perfeita liberdade e igualdade governado por uma lei da natureza que ensina a todos os homens, desde que desejem consultá-la, que,

sendo todos iguais e independentes, ninguém deve provocar danos aos demais no que se refere à vida, à saúde, à liberdade ou às posses”. (Bobbio, 1995:12).

Outro grande teórico do Estado Moderno, Thomas Hobbes (1588-1679), desenvolve sua teoria partindo do princípio de que os homens primitivos viviam em estado natural, como animais, e ocorria que eles se jogavam uns contra os outros pelo desejo de poder, de riquezas, de propriedades. Por isso ele afirmava: *Homo homini lupus*, ou seja, cada homem é um lobo para o seu próximo (Gruppi, 1986:12).

Os acontecimentos históricos que influenciaram estes pensadores ingleses foram as revoluções liberais democráticas inglesas. A de 1648 dirigida por Oliver Cromwell (1599-1658) influenciará a obra política de Thomas Hobbes. A revolução liberal de 1689 influenciou o trabalho teórico de John Locke¹⁷. Esta revolução resultou num acordo entre a burguesia e a aristocracia, ocasionando o surgimento de normas parlamentares, bem como numa condução do Estado fundada na Declaração dos Direitos do Parlamento, que foi definida em 1689 (Gruppi et al, 13).

O século XVII representou a consolidação da burguesia enquanto classe social dominante que passou a controlar o poder real através do parlamento, impondo limites e regulando o poder monárquico.

Este controle político exercido pela burguesia sobre a monarquia começa a representar o fim do sistema absolutista na Inglaterra. Como afirmam Aranha & Martins (1996: 216).

“As conquistas burguesas exigem do rei a convocação regular do parlamento, sem o qual ele não pode fazer leis ou revogá-las, cobrar impostos ou manter um exército. Institui-se ainda o habeas corpus a fim de evitar as prisões arbitrárias; a partir de então, nenhum cidadão pode ficar preso indefinidamente sem ser acusado diante dos tribunais, a não ser por meio de denúncia bem-definida.”

A revolução liberal inglesa representou não só o controle político e econômico da burguesia sobre a monarquia, como também, representou,

¹⁷ John Locke desenvolveu todo o seu trabalho teórico dentro de uma concepção tipicamente burguesa. É o teórico da revolução burguesa e fundador do empirismo filosófico moderno no século XVII.

principalmente, uma mudança no olhar do homem sobre a natureza. Novos valores, novas idéias éticas, políticas e econômicas surgem opondo-se à visão do mundo da nobreza feudal.

Dentro deste contexto sócio-político surge a concepção de *sociedade civil*, ou sociedade política, que representa a consolidação do pensamento liberal, tendo no parlamento o poder político para a ordem democrática. Tem-se, pois, o poder fundamentado nas instituições políticas, e não mais no arbítrio dos indivíduos. (Aranha & Martins et al, 1996; 218).

Na França, outro teórico do Estado liberal moderno - Montesquieu, em seu livro *Do Espírito das Leis* fundamenta o poder político pela separação dos poderes constituídos. Afirma o autor:

“Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.”

A idéia principal de Montesquieu residia no controle do poder pelo poder, ou seja, “*para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder*” .Por isso, propõe o sistema tripartido de poder: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Esta teoria tem na separação de poderes a base para o equilíbrio político da sociedade. Tornou-se hegemônica pela sua aplicação na totalidade das repúblicas constitucionalistas existentes, comprovando, assim, a eficácia deste modelo teórico-político.

Outro grande teórico do pensamento liberal, Jean-Jacques Rousseau (1712-

1778) aprofunda o conceito de democracia direta e de soberania popular. Desenvolve o conceito de vontade geral como pressuposto para se alcançar a soberania: ela é inalienável, indivisível, infalível, absoluta. (Châtelet, 1986: 74).

Rousseau, em seu livro *O Contrato Social*, define que para o poder ser legítimo deve se originar do consentimento necessariamente unânime de todos os indivíduos.

A importância da teoria rousseauiana reside no fato que não se limitou à forma tradicional de representação política. O autor propôs formas de controle efetivo do poder estatal pela população, introduzindo os conceitos de soberania, de vontade geral e de democracia direta para que o poder fosse considerado legítimo.

Foi um revolucionário e crítico feroz do sistema liberal nos moldes inglês, pois via com limitações as práticas políticas estabelecidas pelo sistema parlamentarista. Rousseau só reconhecia a soberania como o corpo coletivo que expressasse, através da lei, a vontade geral. A soberania do povo manifesta pelo legislativo é inalienável, ou seja, não pode ser representada. A democracia rousseauísta considera que toda lei não-ratificada pelo povo em pessoa é nula. (Arantes & Martins, et al, 225).

1.5 REPÚBLICA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: O ESTADO FEDERAL AMERICANO

As idéias liberais européias chegam ao continente americano. Estas idéias liberais irão ter uma força revolucionária para o processo de independência de vários países, principalmente na independência e criação do Estado democrático norte-americano.

A ideologia do liberalismo político, social e econômico darão as bases teóricas para a fundação da república democrática norte-americana e estão fundamentadas nos *Federalist Papers* que definem a concepção de Estado e de democracia fundada na soberania popular. Um dos mais importantes representantes

dos ideais federalistas foi Thomas Jefferson que traduz esse pensamento da seguinte maneira,

“Considero o povo que constitui a sociedade ou nação como a fonte mesma de toda autoridade nesta nação.

Sua vontade, declarada através de seu próprio órgão, é válida até que seja revogada, pela vontade igualmente declarada através de seu próprio órgão”.

Afirma, ainda, Jefferson que o organismo da nação se constitui no Legislativo e no Judiciário soberanos. A execução das leis é mais importante que sua elaboração, porém é melhor ter o povo em todos os três departamentos, embora seu papel seja menor no Judiciário: neste departamento – salvo questões controvertidas quando se convoca o júri popular – o critério eletivo é substituído pelo da ciência. Soberania, participação popular e separação dos Poderes constituem-se os pilares centrais do pensamento dos federalistas.(Junior, 1996:17).

Sobre a concepção de Estado daí resultante, explica Dallari (1986:13) que:

“Foi a adoção da forma federativa, com um Estado Federal, preso a uma série de princípios e a um mecanismo de governo que sintetizavam as aspirações fundamentais das diferentes correntes de opinião.(...) Na base da Constituição que foi adotada está a crença nos direitos naturais do indivíduo, o que determinou a criação de uma forma de Estado e de governo que impedisse a concentração de poder nas mãos de um indivíduo ou de um pequeno grupo”.

A independência dos Estados Unidos da América do Norte, em 1776, abriu caminho para expansão dos ideais liberais por toda a América Latina. O ideal republicano dos Estados Unidos passou a representar um ideal para todo o continente. Sua influência nos movimentos de libertação, assim como o apoio dos EUA a estes movimentos tornou possível que o liberalismo se transformasse em uma força revolucionária, o que possibilitou a destruição das forças ligadas às velhas monarquias no continente.

No Brasil, o impacto dos ideais republicanos começa a ganhar importância no primeiro quartel do século XIX pela influência dos movimentos sociais que lutavam pelo fim da escravidão, da monarquia e pela implantação da república. Este

será o tema do próximo capítulo.

Na finalização desta parte do trabalho, a seguinte questão é levantada:

Não estaria o modelo de representação legislativa sendo um limitador da representatividade democrática, tendo em vista a forma de participação indireta da população nas decisões governamentais?

CAPÍTULO 2

REPÚBLICA, FEDERALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL

“A lei, portanto, de garantia das liberdades contra o abuso do poder governamental, transformou-se, abertamente, em simples instrumento de governo”.

Fábio Konder Comparato

Viu-se, no capítulo, anterior que o pensamento republicano moderno está diretamente associado aos ideais do liberalismo social e político surgidos a partir da século XVI, na Europa. Representa uma reflexão teórica sobre os limites do poder do Estado e de suas relações para com a sociedade. Significa a vitória do pensamento da burguesia frente ao poder absolutista que mudou a sociedade européia, criando uma nova concepção política e ideológica da realidade social.

Pacheco & Bressan (1986:60) explicam que a concepção burguesa de Estado está associada à idéia de Democracia representativa, o Estado do “Bem-comum” neutro em relação às classes e pluralista, mediador dos conflitos e civilizador dos instintos “agressivos” e “gananciosos” do homem.

As idéias liberais se difundem pelo mundo com enorme velocidade e onde chegavam traziam consigo o germe da revolução, da mudança política, do combate ao sistema feudal e as bases políticas e econômicas que sustentam esta ideologia.

No Brasil as idéias liberais ganham força no século XIX. Os ideais republicanos vindos da Europa e da América do Norte criam as condições para o surgimento e o crescimento de novos adeptos dessa nova ideologia política. Este será o próximo assunto a ser abordado.

2.1 O PENSAMENTO REPUBLICANO ANTES DA REPÚBLICA

No século XIX, no Brasil, os ideários das revoluções francesa e norte-

americana ganham força entre os representantes da elite intelectual brasileira.

Vários movimentos sociais ocorrem no País e estão ligados à luta por mudanças do regime político. Em 1817, em Pernambuco, ocorre a Revolução Republicana ou, simplesmente, *Insurreição Pernambucana*.

A dimensão política desse movimento e o seu alcance são descrita por Penna (1989:21) da seguinte maneira “*Foi, sem dúvida, uma das tentativas mais expressivas de implantação da República no País, ainda sob tutela de Portugal*”.

O crescimento da adesão ao pensamento republicano pode ser comprovado pelo aumento de levantes sociais ocorridos em todo o Brasil. Em 2 de março de 1824, em Recife, é criada a Confederação do Equador¹⁸ o que demonstra o avanço dos ideais republicanos.

Vários movimentos sociais começam a lutar pela implantação da República, contando com grande participação popular. Pode-se citar a Revolta Cabana, de 1833 a 1834, em Pernambuco; a Revolta da Cabanagem, de 1834 a 1835, no Pará; a Revolta Farroupilha, de 1836, no Rio Grande do Sul; a Revolta Sabinada, em 1837, na Bahia; a Revolta Balaiada em 1838, no Maranhão e a Revolução Praieira em 1848, em Pernambuco.

Esses movimentos demonstram o descontentamento popular com o regime monárquico e com os interesses que este regime defendia. É importante salientar o caráter político desses movimentos em denunciar a realidade social do País. Os líderes tinham como ideologia as idéias republicanas visando mudar a realidade social do País.

Os discursos dos líderes desses movimentos traduziam o impacto das idéias

¹⁸ Este movimento nasceu em decorrência dos atos do Imperador Pedro I, que dissolveu a Assembléia Constituinte em 1823 visando o fortalecimento do regime absolutista e da monarquia. Manuel de Carvalho Paes de Andrade, Presidente da Confederação do Equador, lançou um Manifesto no qual revelou a identidade do movimento com os regimes republicanos da América. O Manifesto preconizava a existência de um governo centralizado e federalizado. Mais informações ver livro de Lincoln de Abreu Penna, *Uma História da República*, Editora Nova Fronteira.

republicanas e sua força teórica para as mudanças sociais e políticas que defendiam. O discurso de Bento Gonçalves, líder dos Farroupilhas, critica o governo imperial, qualificando a administração de inepta e odiosa. Outro grande líder gaúcho republicano Antônio de Souza Neto proclamou, em 11 de setembro de 1836, a província “desligada das demais do Império” e que “formaria um Estado livre e independente, sob o nome de República Rio-grandense”. (Penna, 1989:24).

Outra revolta popular foi a Revolução Praeira de 1848, em Pernambuco. Este movimento traduziu a insatisfação popular com os grandes proprietários de terras, grande parte delas incultas, agravando a questão agrária. Apesar da derrota deste movimento pelas forças locais e federais, surgem novas lideranças republicanas que denunciassem a cruel realidade que vivida pelo povo pernambucano, e apontavam o caminho da República como forma de se alcançar a liberdade e a justiça social.

O *Manifesto ao Mundo*, de Borges da Fonseca, tornado público em 1º de janeiro de 1849, é uma plataforma de Governo revolucionário exemplar. Nele se defende o voto livre e universal, a liberdade de imprensa, o monopólio do comércio de retalhos para os brasileiros, a extinção do poder moderador, o direito ao trabalho digno para os trabalhadores e, entre outras reivindicações, a implantação de uma nova organização política. Seu programa de Governo era essencialmente republicano.

A idéia de República nascera, portanto, dos movimentos sociais, das ruas, do campo e de suas populações sofridas. Crescera, ainda que sem uma elaboração ideológica mais consistente, em meio às vicissitudes da luta. O liberalismo radical e o socialismo reformista europeus exerceram forte influência nos setores letrados brasileiros. Jornalistas, advogados, médicos e escritores difundiam essas idéias. (Penna, 1989: 31)

No dia 3 de dezembro de 1870 surgiu, no Rio de Janeiro, o jornal *A República* divulgando o *Manifesto Republicano* cuja redação é atribuída a Quintino Bocaiuva. Afastava qualquer conotação revolucionária no sentido da subversão da ordem, enfatizando os meios pacíficos para a chegada ao poder. Também, invocava a existência de Repúblicas no continente americano para justificar sua implantação no

Brasil.(Penna et al, 32).

O historiador Penna (1989:35) cita Alberto Sales, um dos mais destacados ideólogos da República que, em 1885, faz a seguinte avaliação da situação do País:

As provas são terríveis, são esmagadoras. Por toda a parte é o desalento, é a indiferença, é a pobreza – símbolos do aniquilamento e da morte. Na ordem econômica é o déficit, é a dívida pública, é a bancarrota nacional. Na ordem moral é a corrupção dos caracteres, é a versatilidade, é a incoerência.(...) Na ordem política é o arbítrio, é o abuso do poder, é o filhotismo, é a camaradagem, é o aniquilamento das liberdades públicas, é a mistificação da opinião nacional. (...) E para onde vamos? Para a igualdade civil e política dos cidadãos, para o governo do povo, pelo povo e para o povo, para a República Federal.

O exposto mostra que o pensamento republicano no Brasil ganhava adeptos nos meios acadêmicos e populares. Resultava dos movimentos revoltosos que exigiam reformas estruturais nas instituições políticas do País, como forma de combater as desigualdades sociais.

Estes fatos colaboravam para o aumento do descrédito do regime monárquico e aumentava a impopularidade do Imperador Pedro II. Os líderes republicanos baseavam suas idéias na doutrina liberal, como teoria revolucionária, que se propagavam por todo o continente latino-americano com o apoio os Estados Unidos da América do Norte.

O desgaste social e político da monarquia já era sentido dentro da Corte imperial. O próprio Imperador Pedro II percebia a crescente impopularidade do regime, chegando a admitir que num regime republicano talvez tivesse condições de ser mais feliz”. O principal expoente do regime já admitia, portanto, o fim do regime monárquico e o caminho inevitável estava prestes a acorrer: a instauração da República no País. (Penna, 1989:31).

2.2 O DIA 15 DE NOVEMBRO DE 1889 E A REPÚBLICA QUE NÃO FOI

“... a cor do governo é puramente militar e deverá ser assim.

O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula.”

Aristides Lobo

No dia 15 de novembro de 1889 é proclamada a República no Brasil. Chega ao fim a monarquia e tem-se o começo de um novo sistema de governo, baseado numa Constituição que traduzia os ideais republicanos.

Mas o que representa os ideais republicanos? Representa uma nova concepção política de organização do Estado, baseado numa Constituição que garanta a defesa e a justiça social, o respeito às leis e a participação política da sociedade através da representação político partidária.

Porém, esta passagem da monarquia para a República no Brasil, não ocorreu através de uma revolução popular, não representou uma mudança profunda nas relações sociais e políticas existentes. Acerca da passagem da regime monárquico para o republicano relata Cerqueira (1997: 40) que:

“A República viria com o esgotamento do modelo monárquico e a decadência política do II Reinado que originou a “questão religiosa” e a “questão militar”¹⁹, que abalaram a base do Império nos trópicos, exótico legado colonialista. Proclamada a República, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, já anuncia a convocação da Constituinte (art. 4º), apesar da resistência do generalíssimo Deodoro da Fonseca, apoiado por parte do primeiro ministério da República e pelos positivistas, partidários de uma estrutura de poder fortemente centralizada. O Marechal Deodoro seria “eleito” primeiro presidente da República (eleições naturalmente indiretas pelo Congresso ameaçado de golpe pelo Exército que se colocou de prontidão), ... Acusações de corrupção, a política de “encilhamento”, a votação, pelo Congresso, da Lei de Responsabilidade (“impeachment” do presidente da República), levam o marechal Deodoro a dissolver o Congresso, prática do despotismo Imperial que naturalmente a Constituição Republicana, de inspiração norte-americana, não contemplava. Assim, foi o mau começo do constitucionalismo republicano”.

A República, no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos da América do Norte, nasceu de um acordo de *“cima para baixo”* e tutelada pelo poder militar, pelas elites conservadoras representantes dos interesses dos proprietários de terras, que restringiram a participação popular no processo de consolidação da nova estrutura de poder do Estado brasileiro.

¹⁹ Em 1871, foi criado o Instituto Militar por Floriano Peixoto para defender os interesses da corporação fardada. Em 1887, Floriano reconheceria a necessidade de um “governo da espada” para purificar o sangue do corpo social “que estava corrompido”. (Cit. Por Lincoln de Abreu Pena. *Uma História da República*, Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1989, págs. 35/36).

O General Deodoro da Fonseca, monarquista convicto, foi o primeiro presidente eleito da República, em 1891, após promulgação da Constituição por um colégio eleitoral do Congresso Nacional, de forma indireta. Teve como vice-presidente o Marechal Floriano Peixoto, outro militar do Exército. Estes fatos demonstram o poder que as forças armadas tiveram na implantação da República no Brasil.

Fato importante a ser mencionado é a votação de Deodoro e de Floriano. No 24 de fevereiro de 1891 é promulgada a Constituição e no dia seguinte é realizada a eleição presidencial. O resultado da apuração dá vitória a Deodoro, mas elege como seu Vice o Marechal Floriano. “Dos candidatos envolvidos na disputa sairá fortalecido Floriano, que obtivera mais votos como Vice-presidente do que o próprio Deodoro.” (Penna, 1989:56).

Esta contradição, o Vice-presidente ter tido mais voto que o Presidente, acarretará várias crises pela falta de credibilidade do presidente. Uma das crises ocorreu entre o chefe do Executivo e o do Poder Legislativo em função da votação da Lei de Responsabilidade no Congresso. Seus dispositivos diminuía os poderes do Presidente. Após aprovação da Lei no Congresso, ela é vetada por Deodoro. A reação do Legislativo veio em seguida com a aprovação do projeto, em 2 de novembro de 1891. No dia seguinte, Deodoro decretou a dissolução do Congresso. Na manhã de 23 de novembro deste mesmo ano, Deodoro passava o Governo ao Marechal Floriano Peixoto.

Floriano assume a presidência, suprime as liberdades públicas e inaugura a ditadura. Iniciam-se as violências pessoais, a guerra civil, as deportações. Na Revolução Federalista, de 1892 a 1895, mais de 10.000 vidas, foram perdidas no período de trinta meses. (Cerqueira, 1997:41).

Após a morte de Floriano e na tentativa de conciliação do governo de Prudente de Moraes, surge a revolta pré-política de Canudos (1893-1897). Os seguidores do Conselheiro são considerados inimigos da República que aniquila mais de 3.000 pessoas. *A Campanha de Canudos foi um crime*, diria Euclides da Cunha em “Os Sertões”, sua obra imortal. (Cerqueira, 1997: 41).

Diante de um quadro de crise institucional, o sistema federativo, baseado na autonomia e na soberania dos estados membros, torna-se cada vez mais irreal devido ao centralismo político imposto pelo governo federal, como forma de controlar a insatisfação dos diversos segmentos sociais que exigiam reformas, liberdade e democracia no País.

Diante deste quadro de crise política e social tem-se o fortalecimento de poder de alguns estados frente ao governo central, levando ao acirramento cada vez maior das disputas de poder entre os estados membros, tornando mais frágil o pacto federativo brasileiro. As conseqüências deste processo são explicadas por Cerqueira (1997:41) “Temos que a conciliação é praticada em nome dos interesses dos grandes Estados contra os pequenos, dos fortes contra os fracos, sem a colaboração do povo, cujas aspirações eram satisfeitas no mínimo”.

Desta forma, as crises políticas que surgiram nos primeiros anos da República foram reprimidas com violência pelo governo federal. As reivindicações sociais eram vistas como ameaça à estabilidade do regime republicano. Grande parte desses movimentos eram tidos como favoráveis ao retorno do regime monárquico.

A construção do ideário liberal no Brasil após a implantação da República torna-se contraditório. Apesar da Constituição de 1891 defender o princípio do federalismo democrático, baseado na autonomia política e administrativa dos estados-membros frente ao governo central, isto não ocorreu.

A Constituição brasileira copiou o modelo federativo da Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, porém o processo político que ocorreu aqui negou os princípios liberais e, portanto, o pacto federativo brasileiro se tornou anacrônico.

Esse anacronismo pode ser explicado pelo fato do Estado republicano brasileiro ter nascido de um arranjo político das elites dominantes conservadoras, a quem não interessavam as reformas políticas e econômicas necessárias para a modernização do País.

Nos primeiros anos da República dá-se o choque entre o Estado e a

sociedade, que pode assim ser entendido como observou Carvalho (1996:66) “A efervescência ideológica dos anos iniciais da República, as conflitantes propostas de cidadania indicavam tanto a insatisfação com o passado como a incerteza quanto aos rumos do futuro”.

Em consequência deste quadro de crise nas relações entre o governo e a sociedade civil, tem-se o aumento do poder do Estado federal como forma de controlar as insatisfações do povo com os rumos da República no Brasil. Este distanciamento provoca o aumento do poder dos conservadores que dominam os aparelhos do Estado e vêem na sociedade organizada um perigo aos seus interesses políticos.

Tem-se uma dicotomia política entre a República desejada e o Estado real, poderoso e centralizador. Tal situação cria um distanciamento cada vez maior entre o governo e as aspirações da sociedade o que dificulta a superação dos problemas sociais e econômicos vividos no País. O Estado brasileiro se distancia cada vez mais dos ideais republicanos, cujo lema Liberdade, Igualdade e Fraternidade vai se tornando cada vez mais distantes da sociedade. Neste sentido, pode-se entender que o Estado passa a ser mais importante que a Nação, e a consequência daí decorrente é o distanciamento da construção dos ideais republicanos pela sociedade. Podemos afirmar que o fato do Estado ter precedido à Nação talvez seja o motivo principal de haver o divórcio tão profundo entre governo e sociedade. (Pinsky, 1999:35).

2.3 A REPÚBLICA EM CRISE: 1891 A 1930

Este tópico começa com a seguinte pergunta: como se explica a instabilidade social e política no País após a implantação da República?

Muitas explicações são apresentadas por historiadores, economistas, cientistas políticos, sociólogos, etc. Todos, porém, destacam como fator relevante o poder que as oligarquias rurais continuaram a exercer na política e, conseqüentemente, a deter no aparelho de Estado. Este poder não foi alterado. Estas oligarquias regionais acabaram contribuindo para a manutenção do modelo político e econômico até então

adotado, o que levou a um federalismo cartorial, onde alguns estados, por terem uma economia mais forte, concentraram poderes nos aparelhos de novo Estado, determinando, assim, os rumos da política nacional.

Esta concentração de poder criou um desequilíbrio na configuração do federalismo brasileiro, tornando-o anacrônico, pois passou a representar os interesses da elite regional, principalmente dos fazendeiros e grandes proprietários rurais que determinaram o modelo político da República da sua implantação até 1930²⁰.

O desequilíbrio no pacto federativo, ocorrido devido à predominância dos estados economicamente mais fortes, tornou possível aos governadores assumirem uma posição política hegemônica, passando a determinar os rumos da política nacional em prol dos interesses regionais.

(...) . A filosofia que norteou sua adoção fundamentava-se no princípio da troca de interesses, na qual os Estados, por intermédio de seus representantes no Congresso, dariam apoio ao Governo da União e este asseguraria a plena autonomia dos Estados. (...) A política “café com leite” surgia, pois, num sistema amparado no poder dos Estados, São Paulo e Minas Gerais dominariam seu funcionamento. Este fenômeno político que dominou hegemonicamente o panorama político brasileiro, durou até a Revolução de 1930, que pôs fim a chamada “República velha”. (PENNA et al, 96).

O país passava por grandes mudanças sócio-econômicas. A produção de café tornou possível o processo de expansão da indústria brasileira no final do século XIX. Este processo faz surgir uma burguesia industrial, o proletariado, o crescimento das cidades e o surgimento de uma classe média urbana. Estas mudanças provocam novas demandas sociais por novos produtos e serviços públicos por parte da população, principalmente, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Com a Primeira Guerra Mundial (1914-18), ocorreram um fortalecimento da indústria nacional e o aumento da produção destinado ao mercado interno e externo. Este aumento foi dirigido ao mercado interno devido a política de substituição de

²⁰ Este período de 1889 a 1930, ficou conhecido como República Velha e teve na alternância na presidência, de candidatos eleitos pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Era a chamada República do café-com-leite. A Revolução de 1930 pois fim a esta política.

produtos importados devido à guerra. E externo, pelo aumento das exportações de alguns produtos manufaturados.

Na década de vinte é criado o CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo), origem da atual FIESP, e surgem novos líderes empresariais como Roberto Simonsen e Francisco Matarazzo, expoentes da nova burguesia industrial brasileira.

Para se ter uma idéia da expansão industrial no Brasil após a guerra, em 1919, o censo industrial contabilizava 13.336 estabelecimentos industriais que empregavam 275.512 trabalhadores.

Este crescimento acelerado da indústria no Brasil provocou o aumento dos problemas urbanos tais como falta de moradia, condições de higiene insatisfatórias e desemprego. Esta situação era agravada pela falta de planejamento governamental. Diante deste quadro surgem os primeiros movimentos sociais urbanos, aparecendo o operariado como força política e social de contestação e denúncia através de greves, revoltas populares, manifestações públicas contra a carestia e por melhores condições de vida. Isso demonstrava a insatisfação da população com a política governamental.

A impopularidade do governo pode ser comprovada por algumas revoltas, como a ocorrida em 1904, quando foi instituída a vacinação obrigatória para combater a febre amarela. Apesar do objetivo nobre - combater a doença - “a ação violenta dos funcionários da Saúde Pública com apoio de policiais a vacinar compulsoriamente as pessoas em suas casas e locais de trabalho gerou o que se convencionou chamar de Revolta da Vacina”. (Penna et al, 104).

Outra revolta importante foi a da *Chibata*, em 1910, realizada pelos marinheiros da Armada contra os castigos e punições, contra o uso da palmatória e o da chibata, como forma de disciplinar e humilhar quem cometesse erros, herança do regime escravocrata em uso na Marinha de Guerra

A Primeira Guerra Mundial (1914-18); a Revolução Soviética (1917); a criação do Partido Comunista do Brasil (1922); a Semana de Arte Moderna (1922) em São Paulo; o levante militar dos 18 do Forte em Copacabana (1922), no Rio; a Coluna Prestes (1924-27) e a criação da Aliança Liberal (1927) que levaria Getúlio Vargas ao

poder em 1930 são acontecimentos políticos que apontavam mudanças na sociedade brasileira e indicavam que a República Velha estava com os seus dias contados. As contestações da população às oligarquias aumentavam, exigindo reformas no sistema político eleitoral, transparência das atividades públicas, controle da corrupção e a defesa de um novo Pacto Federativo capaz de traduzir estas mudanças que o País vivia.

2.4 - A REVOLUÇÃO DE 1930 E A REFORMA DO ESTADO

“Não tenho, pessoalmente, programa algum. O meu programa é o da revolução.

Estou aqui como delegado do povo. Não farei nada contra este e estabelecerei aos seus ditames.

Até aqui o povo obedecia aos programas dos governos; agora é o governo que vai obedecer ao povo.

O povo quer o programa da revolução e é isto que nos compete fazer.

O programa da revolução é moralizar e poupar, sob o ponto de vista administrativo.

Hei de cumpri-lo. Serei inflexível contra tudo que for supérfluo e acabaremos com os esbanjamentos.”

Osvaldo Aranha, Ministro do Governo Provisório,

Em, 5 de novembro de 1930²¹

A Revolução de 30 é o resultado das lutas dos movimentos sociais contra os grandes interesses da oligarquia rural. É o resultado do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que mudava a face dos grandes centros urbanos com fábricas que empregavam um contingente cada vez maior de trabalhadores e o surgimento de uma classe média cada vez mais exigente em termos de consumo.

²¹ Apud Silva, Hélio, 1931, Os Tenentes no Poder. p. 100 e segs.

Os grandes centros urbanos começam a reivindicar o seu espaço político através da mudança na estrutura federativa do País. Esta mudança significou o contraponto, em nível de cidade, do poder local representado pelo coronelismo²² no campo. Ou seja, temos o deslocamento de parte do poder político do campo para os grandes centros urbanos. A classe média urbana e um proletariado cada vez mais numerosos exigem mudanças nas relações políticas entre o Estado e a sociedade, e por medidas participativas que possibilitassem ao povo ter acesso ao processo político nacional. A luta pelo voto secreto, pelo direito do voto feminino e a criação da justiça eleitoral representaram conquistas importantes para a promoção de um novo pacto federativo através de uma nova Constituição.

Pode-se suscitar que a Revolução de 30 traz, em si, um fato político que a diferencia dos demais movimentos políticos ocorridos no Brasil até então. Reside na descontinuidade de uma política, ainda, predominante, de sucessões presidenciais, resultantes da política do “café com leite”, ou seja, de candidatos de São Paulo e de Minas Gerais, na Presidência da República. Portanto, a Revolução de 30 representou, no jogo político dos Estados federados, o episódio que pôs fim ao “Pacto de Ouro Fino”, firmado entre São Paulo e Minas Gerais, em 1913, e que instituiu a política do “café com leite”. (Penna, et al, 163).

No entanto, esta descontinuidade se daria pela não aceitação e reconhecimento da vitória de Júlio Prestes, candidato vitorioso à Presidência da República por São Paulo, pela aliança Concentração Conservadora. Derrotou o gaúcho Getúlio Vargas, gaúcho, candidato da Aliança Liberal. Desta forma, ocorre o rompimento do poder pela recusa de certas forças políticas contrárias à Aliança “Concentração Conservadora” de entregarem o poder a Júlio Prestes. Rompia-se uma

²² O coronelismo é uma forma típica de poder privado e representou o domínio político dos grandes proprietários nas regiões mais atrasadas, nos municípios e serviam aos interesses dos poderes estaduais. Temos, então, no nível estadual o poder dos governadores e no nível local o controle por parte dos chamados “*Coronéis*” o controle das políticas locais.

tradição política e constitucional da política brasileira de respeito à sucessão presidencial.

Diante deste impasse, em outubro de 1930 as forças militares de Minas, Paraíba e Rio Grande do Sul, em conjunto, marcham em direção ao Rio de Janeiro para depor o presidente Washington Luís.

Ao recusar a renunciar, Washington Luís torna-se o primeiro presidente brasileiro deposto. Os principais líderes militares, que apoiaram o movimento, formaram uma “Junta Pacificadora” e destituíram-no do cargo, antes mesmo da chegada de Getúlio Vargas ao Rio de Janeiro. Admitiram ainda, a liderança de Vargas que, chegando ao Rio a 3 de novembro de 1930, assumiu “provisoriamente” o governo como “delegado da Revolução”, em nome do Exército, da Marinha e do Povo”. Estava vitorioso o movimento (Souto Maior, 1968: 396).

Tem-se o fim da República Velha e o começo da República Nova, com Getúlio Vargas à frente do governo provisório. Um dos grandes problemas a ser enfrentado pelo novo governo relacionava-se à reorganização do Estado brasileiro e de seus poderes regionais e locais.

Para isto, o governo provisório lança mão do Decreto nº 19.393 de 11 de novembro de 1930 que reorganiza as normas do Poder Público. Em seu artigo 1º, o governo provisório exerceria, de forma discricionária em sua plenitude, as funções e atribuições não só do Poder Executivo como também do Poder Legislativo, até a eleição da Assembléia Constituinte, restabelecendo o poder soberano do povo e a reorganização constitucional do País. Dissolveram-se desta maneira todos os órgãos representativos: Congresso Nacional, Assembléias estaduais e Câmaras municipais.

O governo provisório começa a intervir na administração pública brasileira por meio do processo de centralização de poder. Primeiro, pela substituição dos governadores dos estados por interventores nomeados por Getúlio Vargas, cabendo aos interventores exercerem as suas funções executivas e legislativas também em “toda a sua plenitude”, conforme já existente no Governo Federal. Com estas medidas tem-se o fim da autonomia político-administrativa dos Estados.

Em 29 de agosto de 1931 é editado o Decreto nº 20.348 que estabelece normas disciplinando a administração dos Estados e Municípios e instituindo Conselhos Consultivos para auxiliar a administração dos interventores. Cabe lembrar que os interventores, em sua maioria, eram militares tenentistas. Estes tiveram papel importante na vida do País na década de vinte, quando grande parte da jovem oficialidade do Exército representava um núcleo de resistência ao modelo oligárquico dominante da Velha República. Portanto, sua presença, em postos chaves da administração pública, representava a garantia de unidade do Governo Provisório e do ideal revolucionário. Como cita Mello e Souza(1994: 55):

“ O setor público, com seus três níveis, havia sido, tradicionalmente, um dos principais esteios da oligarquia rural. Seu controle proporcionava emprego para os protegidos políticos, sob uma forte mentalidade da prática de distribuição de cargos públicos entre os membros do partido vitorioso. Numa espécie de efeito de retorno, tais práticas garantiam o sucesso eleitoral para a elite que as controlava. Ordenados certos e benefícios vitalícios tinham sido sempre ponto vital para nossa embrionária classe média, numa economia de escassas fontes de emprego fora da monocultura agrária.”

Em função da demora de Getúlio Vargas em convocar a Assembléia Constituinte e do crescente aumento das rivalidades entre os Tenentistas e os Aliancistas²³, estes últimos reivindicando a reimplantação da ordem jurídico-constitucional, o embate entre Tenentistas e Aliancistas provoca pressões contra Getúlio Vargas. Alguns estados, principalmente São Paulo, começam a questionar as intenções do Governo Provisório em chamar a Constituinte.

Em visita a São Paulo, o ministro Osvaldo Aranha, cuja missão era coordenar a organização de um novo secretariado, teve uma recepção que demonstrou quão profunda era a animosidade do Estado em relação ao regime de Vargas, conforme anunciavam boletins autonomistas apressadamente impressos e

²³ Para viabilizar a Aliança Liberal muitas concessões foram feitas a grupos políticos conservadores e que eram aliados do Presidente Washington Luís, como forma de viabilizar recursos e apoio de parte das oligarquias regionais. Logo após a implantação do Governo Provisório começaram as disputas de espaço no governo desses grupos com os Tenentes, que acusavam de comunistas e ditadores.

distribuídos nas ruas com o objetivo de mobilizar o povo para um comício na Praça do Patriarca, “ Paulistas! Mais uma vez o ministro Osvaldo Aranha, como enviado especial do ditador, vem a São Paulo com o intuito de arrebatrar ao povo paulista o sagrado direito de escolher os seus representantes”. Após inflamados discursos, a massa popular convergiu para o Campos Elíseos exigindo que Toledo²⁴ “governe São Paulo com São Paulo”. Aranha, alarmado com o tumulto, passou um telegrama urgente a Vargas: “Comércio, academias, colégios aderiram ao movimento de exaltação popular violento e hostil a mim e ao governo federal, recomendando que o secretariado fosse reorganizado em cooperação com a Frente Única”. (Hilton, 1982:39).

A 9 de julho de 1932 constitui-se a Junta Revolucionária Paulista tendo à frente o General Isidoro Dias Lopes e o Coronel Euclides Figueiredo, dando início a *Revolução Constitucionalista de São Paulo*. Apesar do interesse ser comum a todos os estados que pediam a volta à normalidade constitucional, o movimento militar paulista se encontra isolado e a derrota é inevitável.

Porém Vargas, diante do desgaste que este movimento ensejou, baixa o regimento interno da Assembléia Constituinte. Em 15 de novembro de 1933 instala-se a Assembléia Constituinte com 254 membros de várias e contraditórias correntes políticas e ideológicas. A base utilizada para a elaboração da nova Constituição foi a Constituição Democrática da República Alemã de Weimar.

A Segunda Constituição da República é promulgada a 16 de julho de 1934. Getúlio Vargas é eleito presidente constitucional do Brasil pela Assembléia Nacional e assume o poder em 20 de julho de 1934. Começa uma nova fase na vida política brasileira, e aos poucos, a figura de Vargas vai sendo consolidada como o principal político capaz de mudar e reorganizar o Estado brasileiro.

²⁴ Pedro de Toledo é nomeado por Getúlio Vargas como interventor em São Paulo e adere ao movimento paulista. Pediu demissão da interventoria, após pressão e é aclamado pelo povo de São Paulo em praça pública.

2.5 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 34

A Constituição de 1934 representou um avanço importantíssimo nas relações entre Estado e sociedade devido ao aspecto liberal e democrático, pois assegurou, no capítulo dos direitos e garantias individuais, o respeito à liberdade de crença, de manifestação, de reunião e de associação, incorporando os anseios do povo brasileiro pela democratização das políticas públicas, fortalecendo a democracia e diminuindo as desigualdades sociais.

“ A Constituição de 1934 consagrou o pluralismo e a autonomia sindicais. (...) Reafirmou os direitos já consagrados pela legislação dos anos anteriores, e incluiu dois acréscimos à essa legislação: a instituição do salário mínimo e a concessão de indenização aos trabalhadores demitidos sem justa causa. Previu também a criação das juntas de Conciliação e Arbitragem. “(Penna, 1989:148)

A Constituição de 1934 modificou a organização político-administrativa do Estado brasileiro. As relações entre o Estado federal e os entes federativos passaram a ser baseadas no modelo de federalismo cooperativo e solidário.

Neste modelo, tem-se o aumento considerável do poder federal com a criação de mecanismos de cooperação e de integração das ações governamentais entre o governo central, os estados e os municípios que passaram a gozar de mais autonomia.

Este fato difere da Constituição de 34 e da primeira Constituição promulgada em 1891, pois esta adotou o sistema federalista do tipo isolacionista e competitivo, que desestimulava as relações intergovernamentais.

Na Constituição de 1934, o aspecto da solidariedade é enfatizado nos dois níveis de prestação de serviços públicos de interesse geral. O artigo 9º dispõe: “ É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços ...”. (Carvalho, 1990: 12). Quanto à repartição de competências, é inteiramente favorável à União, com os Estados tendo seu campo de ação restringido.

Foram retiradas dos Estados as competências em legislar sobre direito

processual, registros públicos e juntas comerciais; a regulação do processo eleitoral e a definição da capacidade quanto ao provimento de cargos políticos; a competência quanto à capacidade para o exercício de profissões liberais; o poder de indulto e comutação de penas (Trigueiro, 1980: 35).

Outro aspecto importante diz respeito à competência tributária da União que se amplia frente aos Estados. É criado o sistema de repartição dos tributos novos e a divisão tripartida da arrecadação de tributos, cabendo uma parte também ao Município.

O Senado Federal passou a ser coordenador dos poderes federais, com a responsabilidade de manter a continuidade administrativa.

A uniformização do uso de nomenclaturas estabelecida pela Constituição para funções públicas idênticas, e para os poderes estaduais e municipais, como os chefes do poder executivo chamando-os Governadores²⁵ e Prefeitos, demonstra a preocupação de se criar uma nova cultura dentro do setor público, homogeneizando o discurso dentro da administração pública.

2.6 FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1937

O objetivo deste tópico é analisar como a Constituição de 37 tratou das questões relacionadas ao federalismo brasileiro. Portanto, não será aprofundada a análise das questões que levaram à implantação de Estado Novo²⁶, por não ser necessário para o presente objeto de estudo.

Porém, faz-se necessária uma contextualização desse período marcado pela criação do Estado Novo a partir de 1937, por meio de um golpe estado dado por

²⁵ Até a Revolução de 1930, o chefe do Executivo estadual era chamado de presidente. Esta mudança na nomenclatura redefine as relações de poder entre o governo central e os demais entes federativos.

²⁶ Estado Novo foi o período de governo de Getúlio Vargas de 1937 a 1945, devido ao aspecto político e ideológico do Estado, que passou para a história como Ditadura de Vargas.

Getúlio Vargas.

No nível internacional, o mundo passava por grandes transformações sócio-políticas. Na Europa aprofundavam-se os conflitos ideológicos entre as correntes socialistas e fascistas pela disputa do poder. De um lado, a União Soviética, primeiro Estado socialista no mundo, e de outro os regimes fascistas, tendo na Alemanha e na Itália seus expoentes máximos.

No Brasil, estes dois movimentos opostos começam a ter peso na vida nacional devido às condições sociais e econômicas em que o País estava vivendo. A esquerda brasileira, através da Aliança Nacional Libertadora – ANL, congregava os intelectuais, os políticos e as lideranças sindicais. Tinha como presidente de honra, o comandante da Coluna que leva seu nome, considerado pelo povo Cavaleiro da Esperança, Luís Carlos Prestes, ligado ao partido comunista e conhecido internacionalmente. Do outro lado, temos a Ação Integralista Brasileira – AIB cujo líder, Plínio Salgado, defendia a implantação do regime fascista no Brasil.

Os integralistas, dirigidos por Plínio Salgado, representavam a teoria do Estado integral, segundo à qual a extinção do liberalismo era a única solução para o fim da crise econômica e social. (...) Seu lema “Deus, Pátria e Família” atraiu para o integralismo importantes elementos da Igreja Católica, das forças armadas e dos meios mais conservadores (Souto Maior, 1968: 400).

Já a Aliança Nacional Libertadora – ANL era presidida por Luis Carlos Prestes e recebia o apoio dos setores operários, parcelas da baixa oficialidade do exército e setores da classe média. Pregava o fim dos latifúndios, o cancelamento da dívida externa, a nacionalização das empresas estrangeiras. Opunha-se ao fascismo e ao Governo Vargas, suspeito de tendências autoritárias e antipopulares (Basbaum, 1985:36).

Estes dois movimentos cresciam, ganhavam adeptos e convergiam num ponto: as críticas ao governo Vargas. Na Constituição de 1934 estavam previstas eleições para presidente em 1938, o que preocupava ainda mais Vargas que achava inoportuna a agitação pela sucessão.

Em 4 de abril de 1935 é aprovada a Lei de Segurança Nacional - LSN, que permite ao governo reprimir em nome da ordem política qualquer movimento considerado perigoso à estabilidade política e social.

Em 11 de julho é fechada a Aliança Nacional Libertadora. O argumento era que se tratava de uma organização comunista, envolvida no levante militar ocorrido em todo o País e conhecido como *Intentona Comunista*, tendo por objetivo a derrubada Vargas.

Foi o pretexto que o governo precisava para aniquilar este movimento. A partir daí, Vargas começa a concentrar poderes cada vez mais discricionários, conseguindo aprovar no Congresso várias medidas tais quais: decretação do estado-de-guerra para justificar as decisões emanadas do Executivo; a concessão de poderes para cassação de patentes e postos de oficiais da ativa, da reserva ou reformados e a concessão de poderes para a demissão de qualquer funcionário federal, estadual ou municipal. Este fato levou vários deputados à prisão.

Outra vitória de Vargas é a aprovação pelo Congresso Nacional da criação do Tribunal de Segurança Nacional – TSN.

Em 10 de novembro de 1937, com o apoio dos militares, Vargas executa o golpe de Estado assumindo o comando do País, agora como ditador.

A Constituição de 37, conhecida como “Polaca”²⁷, restringiu os poderes dos Estados e Municípios. O federalismo passou a existir somente no papel, o único indício de sua presença foi a manutenção da divisão tripartida da arrecadação de tributos (Brasileiro, 1977:41).

Os Estados permaneceram na condição de meros departamentos territoriais sob a administração do governo central, como explica Trigueiro (1980: 38-39), apesar do texto constitucional afirmar que:

“ O Brasil é um Estado Federal e outorgasse aos estados a competência de decretarem suas

²⁷ A Constituição de 1937 é chamada de Polaca pois foi inspirada na Constituição da Polônia, baseada no modelo corporativista do Estado fascista.

Constituições e leis, exercitando todo o poder que não lhes fosse expressamente proibido ou atribuído ao poder federal. Entretanto, como a Constituição de 1937 jamais foi submetida ao plebiscito, que era pressuposto de sua validade, o Estado tornou-se uma coisa só, centralizado nas mãos de Vargas. O Governo Federal interviria nos estados mediante a nomeação, pelo presidente, de um interventor, que assumiria as funções que competissem ao Poder Executivo ou quaisquer outras, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, que lhes fossem atribuídas pelo Presidente da República. Alguns governadores dispunham de função legislativa.

É relevante enumerarmos algumas características da Constituição de 37 que implicaram na negação do federalismo neste período:

1 - centralização do poder político - o presidente seria a autoridade suprema do Estado, cabendo-lhe coordenar os órgãos representativos, dirigir a política interna e externa, promover e orientar a política legislativa de interesse nacional e a administrar do país;

2 - abolição dos partidos políticos - suprimiu o Poder Legislativo e sua participação nas decisões governamentais. Só existem duas forças polarizadoras no cenário nacional: Getúlio e o Exército;

3 - intervenção do Estado na política econômico-financeira, na política trabalhista, na reforma administrativa e na política externa;

4 - criação do Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, em 1939, com o objetivo de dar legitimidade ao regime de Vargas perante a opinião pública;

5 - a montagem de uma estrutura burocrática na administração pública - o Estado Novo caracterizou-se pela ampliação das atividades do Estado e pela criação de quadros técnicos que tiveram crescente importância no processo de decisões das políticas administrativas. Em 1938 é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, que seria o órgão responsável pela reforma administrativa.

Pelo exposto, percebe-se que o federalismo, neste período, deixou de existir. Citando Dallari (1986:15-22) o que caracteriza a existência de um Estado Federal é o respeito aos seguintes princípios:

a) Constituição como base jurídica. - A diferença fundamental entre a união de Estados numa confederação ou numa federação está na base jurídica. Na confederação os Estados membros se acham ligados por um tratado, do qual podem

desligar-se a qualquer momento. Na federação, os Estados que a integram aceitam uma Constituição e, como regra, não podem deixar de obedecer a essa Constituição e só têm os poderes que ela lhes assegura;

b) o nascimento de um novo Estado - quando celebram uma aliança e decidem constituir uma federação ou quando aderem a uma federação já constituída, os Estados perdem a condição de Estados e passam a ser partes integrantes do Estado Federal;

c) a proibição de secessão - a regra, no Estado Federal, é que as unidades federadas não podem desligar-se da federação, isto é, não se reconhece o direito de secessão;

d) a soberania da união e autonomia dos estados-membros - a decisão de ingressar numa federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isso ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado. A soberania passa a pertencer à União, e os federados gozam de autonomia sendo submetidos à Constituição federal;

e) as competências próprias e exclusivas - as unidades federadas, comumente chamadas de *Estados-membros*, recebem diretamente da Constituição Federal suas competências;

f) a autonomia financeira da União e dos Estados - é de competência exclusiva da União cunhar moedas e controlar o sistema bancário, como forma de garantir o desempenho eficiente de suas funções. Os Estados-membros podem criar seus próprios tributos, levando em conta suas respectivas características econômicas e as condições de vida da população. Basicamente, os impostos são oriundos da renda dos cidadãos, sobre as vendas e o consumo.

g) a desconcentração do poder político - o sentido inovador do federalismo é a desconcentração do poder político que é muito mais do que a simples descentralização administrativa, a qual também pode ocorrer num Estado unitário. Porém o ponto diferencial do Estado Federal é que a União e os Estados têm competências próprias e exclusivas, asseguradas pela Constituição. Nem a União é

superior aos Estados, nem estes são superiores àquela. As tarefas de cada um são diferentes, mas o poder político de ambos é equivalente.

Esta Constituição iria vigorar até 1945, quando o País volta à ordem democrática. Têm-se o fim da ditadura de Vargas e elaboração de uma nova Constituição através de uma Constituinte, proclamada em 1946, que será o assunto a ser abordado no próximo tópico.

2.7 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o mundo começa a viver uma nova fase nas relações internacionais. A vitória dos países aliados contra os regimes nazi-fascistas abre caminho para o processo de redemocratização de muitos países no mundo.

No Brasil cresce a impopularidade de Vargas. O povo luta pela volta ao Estado democrático e de direito e pela convocação de uma Assembléia Constituinte.

A opinião pública toma consciência dos crimes cometidos pelos regimes fascistas na Europa e se solidariza com as vítimas desses regimes totalitários. No Brasil, Getúlio é pressionado pela população a deixar o governo devido às arbitrariedades cometidas contra muitos brasileiros que se opuseram ao seu governo, como torturas, assassinatos e prisões.

O caso que mais chocou a opinião pública foi a entrega de Olga Benário Prestes, mulher de Luis Carlos Prestes, que estava grávida, ao governo alemão e que acabou morrendo num campo de concentração. Estes fatos debilitaram a imagem do governo perante ao povo.

Getúlio Vargas tenta ainda uma aproximação junto aos trabalhadores visando a resgatar apoio ao governo e recuperar seu prestígio perante as massas. Para isto elabora algumas leis procurando baixar o custo de vida dos brasileiros e diminuir a presença das grandes empresas estrangeiras. Extingue o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, como forma de mostrar que o governo caminhava para a

normalidade democrática.

Mas o desgaste do governo era inquestionável frente parte da população e do meio militar. No dia 29 de outubro de 1945, o Exército cerca o Palácio Presidencial e exige a saída de Vargas. Com isto, Vargas é deposto pelos militares que o apoiaram durante quinze anos. Terminava a Era Vargas que marcaria definitivamente a história da República no Brasil.

Assume o governo José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, até as realizações de eleições gerais para Presidente da República, para o Senado e para a Câmara dos Deputados, em 2 de dezembro de 1945.

A Assembléia Constituinte instala-se em 2 de fevereiro de 1946. São eleitos 320 parlamentares e é criada uma Comissão formada de 37 parlamentares para redigir a nova Constituição.

Esta Constituição refletiu o espírito dominante à época, o clima liberal e democrático pelo qual o mundo atravessava. Em muitos pontos procurou negar as práticas e hábitos que a ditadura de Vargas imprimiu à vida nacional.

Alguns aspectos importantes da Constituição de 1946, quanto à organização do Estado brasileiro, podem ser assim resumidos:

- restabeleceu o princípio do federalismo conforme constava da Carta de 1934. As eleições nos Estados são garantidas e o relacionamento dos Estados com a União são de cooperação administrativo-financeira, voltando a ser entidades politicamente descentralizadas providas de governo próprio e independente no exercício de sua competência privativa.

- descentralização federativa - a crença dominante na Constituinte de que a democracia só é possível a partir de suas bases locais traduz, na Constituição de 46, o princípio de autonomia política do município e da ampliação da sua base financeira potencial. Porém, não houve o retorno ao sistema descentralizado que vigorava antes de 1930.

Para Trigueiro (1980: 40) a Constituição de 46 manteve

“A tendência centralizadora da Constituição de 34 que ampliara sensivelmente os poderes

da União, diminuindo, conseqüentemente, a competência estadual. A intervenção da União se daria para reorganizar as finanças do Estado; assegurar o respeito aos princípios de: forma republicana representativa, independência e harmonia dos poderes, temporariedade das funções eletivas, irreelegibilidade dos Governadores e Prefeitos para o período imediato, autonomia municipal, prestação de contas da administração, garantias do poder judiciário. Na realidade, estes princípios eram “expressos em termos tão amplos e imprecisos que a intervenção, em tese, podia efetivar-se com fundamentos em qualquer controvérsia de caráter acadêmico ou de pretexto político irrelevante”.

É inegável o avanço que representou a Constituição de 1946 para o fortalecimento de um novo pacto federativo. Possibilitou o restabelecimento do Estado de direito e o respeito nas relações intergovernamentais, possibilitando uma modernização dos aparelhos do Estado, uma descentralização político-administrativa e o aumento da participação do poder dos municípios, dando-lhes mais autonomia e poder, possibilitando uma nova forma de relacionamento entre o governo e a comunidade. É isto que veremos a seguir.

2.7.1 O papel do município na Constituição de 1946

A Constituição de 1946 representou um marco decisivo na evolução dos nossos Municípios e de sua consolidação institucional (Lordello de Mello, 1971:14). O espírito, que dominou os trabalhos da Constituinte, possibilitou pensar o País por um prisma liberal e democrático, onde a estrutura político-administrativa do Estado altamente centralizada na ditadura Vargas começa a ser repensada, dando lugar à descentralização e ao aumento da autonomia dos governos municipais, provendo-os de um mínimo de recursos financeiros para sobreviverem como instituições políticas. Trata-se do reconhecimento do importante papel que os municípios têm no processo de democratização das políticas públicas, modificando as relações entre o poder público e população local. O processo de escolha dos Prefeitos e Vereadores, por meio de eleições, possibilita uma maior participação da população no reclamo de suas necessidades ao poder público e também de um maior controle da ação governamental através da prestação de contas pelos governantes.

Outra aspecto relevante da Constituição de 46 diz respeito à possibilidade de

intervenção da União nos Estados para garantir a autonomia municipal (art. 7, VII, e). Este artigo fortalece os municípios frente ao governo estadual, pois através de uma legislação específica estão estabelecidos os limites jurídicos e administrativos que regulam as relações entre esses poderes e torna possível o questionamento da legalidade dos atos do Poder Estadual quando este impõe alguma medida que venha de encontro aos interesses municipais.

O artigo 23 da Constituição diz que “só é permitida a intervenção do Estado no Município na hipótese apenas de regularização de suas finanças”.

Este é um aspecto importante da lei constitucional em vista do grau de centralização que o País viveu, duas décadas antes. Representa um avanço nas relações intergovernamentais baseado nos princípios da autonomia e soberania, fortalecendo a democracia e a cidadania local, pois possibilita que sejam incorporados novos atores sociais, tornando possível o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle pela população dos serviços públicos prestados pelo governo.

Quanto à autonomia financeira dos municípios diz a Constituição:

“ Levando-se em conta o período em que foram realizadas estas mudanças na ordem financeira, podemos afirmar que representou uma *“mini reforma tributária”*, e significou um avanço para a consolidação do Município como subsistema do sistema governamental. Mesmo de maneira tímida e embrionária, a divisão de impostos trouxe para os Municípios novas experiências que viabilizaram o desenvolvimento de políticas públicas locais, como a prestação de alguns serviços básicos à população de forma direta – saneamento, saúde, iluminação pública etc. Isto forçou ao poder público planejar suas ações para por em prática essas políticas e que possibilitou o aumento da capacitação técnico-profissional e o aperfeiçoamento de novos instrumentos de controle das finanças públicas.

Porém cabe ressaltar a crítica quanto à distribuição de recursos aos municípios feita por Lordello de Mello (1971: 15-16):

“ A falta da dimensão urbana ao equacionamento constitucional dos problemas municipais em 1946, devido à visão eminentemente rural que os constituintes tinham do Brasil. Isto se refletiu em esquemas de transferências de rendas, que, através da distribuição em partes iguais a todas os municípios indistintamente, beneficiava os pequenos Municípios do interior, a fim de garantir-lhes a sobrevivência, para que desempenhassem a contento seu papel político-eleitoral. Era o que acontecia, por exemplo, com as transferências da antiga cota do imposto de renda.”

A Constituição de 1946 representou um avanço social e político para a

construção de um novo pacto federativo, pois possibilitou a descentralização política e administrativa do Estado, garantiu uma maior autonomia para os Estados e dedicou especial atenção ao poder municipal. No caso dos Municípios, a Constituição inovou, em matéria tributária, pela descentralização de recursos e pelo aumento da participação nas receitas públicas federais. Criou-se uma legislação específica para os municípios visando a garantir um funcionamento da administração pública municipal e estabeleceu competências entre a União e os estados perante às Prefeituras.

A Constituição de 46, ao dar especial atenção aos municípios como entes importantes do sistema federativo, fortaleceu o processo decisório em nível local ao aumentando a participação política das populações locais no processo de construção da cidadania pela aproximação das políticas públicas às demandas das comunidades, redefinindo, assim, o papel do poder público frente à população.

2.8 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

Em 31 de março de 1964 o presidente João Goulart é deposto por um golpe militar. Representou o fim do processo democrático iniciado com a promulgação da Constituição de 1946.

O golpe militar provocou mudanças em toda a estrutura político-administrativa do Estado brasileiro. A edição de Atos Institucionais foi o meio encontrado para a consolidação das políticas que seriam postas em práticas. O primeiro ato é editado em 9 de abril de 1964, Ato Institucional nº 1, que promete restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira, tomando medidas contra o “avanço comunista” nos quadros governamentais (Moreira Alves, 1987: 53).

Este Ato Institucional limitou os poderes do Congresso Nacional, transferindo-os para o Poder Executivo. O Presidente da República passa a ter poderes para introduzir emendas constitucionais, cujo prazo de debate no Congresso foi limitado a 30 dias – sua recusa, porém, exigia maioria absoluta dos votos do Congresso. Foi criada a aprovação automática dos poderes considerados “urgentes”

caso o Congresso não decidisse em contrário no prazo de 30 dias.

Começa o processo de centralização de poderes no executivo que irá mudar as relações políticas e administrativas entre os entes federados. Na prática veremos que os ideais republicanos deixam de existir e se tem novamente a negação do *pacto federativo*.

A legislação, que trata da matéria financeira e orçamentária, torna-se de competência exclusiva do Poder Executivo, ao qual foi também transferido o poder de decretar Estado de Sítio.

O Executivo passou a ter o poder de cassar sumariamente os mandatos de representantes governamentais em qualquer nível. Aos poucos, o regime militar começa a impor medidas de controle sobre a administração pública. O novo regime, conforme explica Moreira Alves (1987:55), pode aplicar a suspensão dos direitos individuais; suspensão por seis meses das garantias constitucionais e legais de vitaliciedade e estabilidade, pela “investigação sumária”, dando ao Estado o poder de demitir, suspender, por em disponibilidade, aposentar, transferir para a reserva ou reformar burocratas civis e militares; a instauração de inquérito e processos individuais ou coletivos, visando a apuração da responsabilidade pela prática de crime contra o Estado ou seu patrimônio, a ordem política e social ou atos de guerra revolucionária; a autorização para a cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, além da suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão pelo período de dez anos.

Em 22 de julho de 1964 o Congresso aprova a prorrogação do mandato do Presidente até 15 de março de 1967. Em 1966, são realizadas eleições para os governos estaduais e a oposição vence nos estados com forte representação política tais como: Guanabara, Minas Gerais, Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Diante desta derrota eleitoral a ditadura militar endurece e edita o Ato Institucional nº 2, em 27 de outubro de 1965, que extingue os partidos políticos e confere amplos poderes para cassar direitos políticos e decretar estado de sítio. Em 5 de fevereiro de 1966, visando fortalecer o processo de consolidação do poder militar, o

governo edita o Ato Institucional nº 3 estabelecendo eleições indiretas para Governador. Isto representa mais um golpe contra o pacto federativo.

Moreira Alves (1987:94) cita sobre as reformas políticas em curso:

“Após a extinção dos partidos políticos pelo Ato Institucional nº 2, o governo baixou, em 20 de novembro de 1965, o Ato Complementar nº 4, que estabelecia normas para a criação de partidos políticos. Os novos partidos deveriam constituir-se de pelo menos 120 deputados e 20 senadores, num período de 45 dias a contar da promulgação do ato. A severidade das disposições ali contidas foi posteriormente abrandadas, pois o governo temia a não apresentação de parlamentares dispostos a formar um partido de oposição. Não interessava um sistema unipartidário. O Estado queria um partido de oposição responsável, ao qual caberia uma crítica construtiva ao governo. Os vários partidos de oposição associaram-se para formar o Movimento Democrático Brasileiro – MDB e o partido de apoio ao governo foi denominado Aliança Renovadora Nacional”.

O grande número de atos institucionais e emendas constitucionais, editados pelo regime militar, descaracteriza a Constituição de 1946 e leva o Governo a consolidar toda esta legislação numa nova Constituição.

Através do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, o governo convoca o Congresso Nacional extraordinariamente para discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Nascia a Constituição de 1967 que consolidaria o projeto do regime militar e marcaria o fim do Estado Democrático de Direito.

Em 24 de janeiro de 1967 é promulgada a Constituição após sua aprovação pela Comissão e pelo Plenário do Congresso. Esta Constituição revelou a preocupação com a Segurança Nacional. Os principais pontos dessa Constituição de 67 são:

a) a Doutrina da Segurança Nacional - ideologia desenvolvida pela Escola Superior de Guerra – ESG, vinculada às teorias geopolíticas, ao antimarxismo e às tendências conservadoras do pensamento social católico. Voltava-se para o binômio desenvolvimento econômico e segurança interna e externa (Comblin, 1978:56);

b) a Ênfase à importância do treinamento profissional e ideológico tanto dos militares brasileiro de alta patente quanto de altos tecnocratas da burocracia do Estado. Tem-se o desenvolvimento de um corpo orgânico de pensamento para o

planejamento do Estado e das políticas de segurança e desenvolvimento;

c) a ESG passa a ser um instrumento decisivo para a expansão da Doutrina de Segurança Nacional, pois incorpora civis como alunos e na qualidade de professores visitantes ou permanentes. Desta forma, a ESG consolidou uma rede militar-civil que institucionalizou e disseminou a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento. Esta rede, organizada na Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra – ADESG, promovia conferências, seminários, debates e cursos por todo o país, ampliava o raio de ação para a legitimidade dos princípios e doutrinas da ESG a outros protagonistas políticos civis e militares;

d) coube ao General Golbery do Couto e Silva, ideólogo da Doutrina de Segurança Nacional e criador do Serviço Nacional de Informação – SNI, a implantação desta nova concepção de Estado dirigente. Golbery (1981:26) sustentava “que o Estado central precisava dotar-se de plenos poderes para organizar a infraestrutura necessária à Segurança Nacional, em especial para garantir a Segurança Interna”.

2.8.1 O Estado Federal e suas relações com os Estados e Municípios

A Constituição de 1967 transferiu poderes à União e ao Presidente da República. Reformulou o sistema tributário nacional, a discriminação de rendas e ampliou a técnica do federalismo cooperativo, obrigando a participação dos estados e dos municípios nos planos federais.

Desta forma consagra-se a hegemonia financeira da União, tornando os Estados e Municípios diretamente dependentes das receitas transferidas.

Para compensar a perda da competência tributária de Estados e municípios, aprimorou-se o sistema de rendas partilhadas com a criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, que seria distribuído segundo critérios objetivos. Parte da receita obtida através destes Fundos passa, entretanto, a ser vinculada a certos tipos de gastos, cabendo o seu controle ao Tribunal de Contas da União (Art. 26). Inicialmente

compostos de dez por cento dos impostos federais sobre a renda e produtos industrializados, os Fundos foram reduzidos, à metade, três anos após sua implantação (Brasileiro, 1977: 48).

Outro aspecto importante relacionado ao processo de centralização do poder central diz respeito às novas funções dos Tribunais de Contas dos Estados. Estes passaram a ter competência para dar pareceres sobre as contas municipais antes que a Câmara dos Vereadores se manifestasse, cabendo a esta somente recusar aquele parecer com maioria de dois terços. Esta medida representou o controle financeiro do Município pelos poderes estadual e federal, antes circunscrito ao âmbito local.

Conforme analisado anteriormente, o Estado Federal vai consolidando sua posição hegemônica frente aos estados e municípios, tornando-os entes secundários dentro da federação.

A ideologia da Doutrina de Segurança Nacional vai estabelecer os parâmetros políticos de atuação do Estado brasileiro. A seguir, é apresentado o conceito de segurança nacional e seus objetivos nacionais:

QUADRO III - SEGURANÇA NACIONAL²⁸

ESTRATÉGIA OU POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL

CONCEITO ESTRATÉGICO NACIONAL

DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS

ESTRATÉGIA	ESTRATÉGIA	ESTRATÉGIA	ESTRATÉGIA
POLÍTICA	ECONÔMICA	PSICOSSOCIAL	MILITAR

²⁸FONTE: Golbery do Couto e Silva, Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981: 26)

O modelo apresentado mostra a concepção de um Estado centralizador, responsável pela definição das metas e das diretrizes governamentais visando a neutralizar as pressões políticas e sociais através das diversas estratégias: política, econômica, psicossocial e militar.

A estratégia política tem por objetivo diminuir as pressões na esfera política – do próprio Executivo, do Legislativo, do Judiciário e dos setores privados.

A Estratégia Econômica procura compilar as informações básicas necessárias a uma política de Segurança Nacional.

A Estratégia Psicossocial diz respeito às instituições da sociedade civil: à família, às escolas e universidades, aos meios de comunicação de massa, aos sindicatos, à igreja, à empresa privada, etc.

A Estratégia Militar deve controlar a Marinha, o Exército, a Aeronáutica e a todas as corporações paramilitares da estrutura militar brasileira.

Podemos relacionar os pontos mais importantes da Constituição de 1967 referentes ao Poder Executivo dentro da lógica política do Estado de Segurança Nacional. Delegou mais poderes ao Poder Executivo e à União acarretando a perda da autonomia do Poder Legislativo que teve seu papel limitado à votação de projetos introduzidos pelo Executivo. Houve mudanças nas normas eleitorais para escolha do Presidente e do Vice-presidente. A eleição passou a ser feita por um Colégio Eleitoral composto de membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos Estados, podendo cada Assembléia indicar três delegados e mais um, por quinhentos mil eleitores inscritos no Estado, sendo que nenhuma representação poderia ter menos de quatro delegados.

O Poder Judiciário perdeu parte do seu controle sobre os outros dois poderes. O número de Ministros do Superior Tribunal Federal foi aumentada para dezesseis e criada, em primeira instância, a Justiça Federal.

As relações entre Estados e Municípios sofreram mudanças. A nova Constituição dava mais poderes à União para intervir em Estados e Municípios com o-

objetivo de por fim à grave perturbação da ordem. O Conselho de Segurança Nacional – CSN, órgão da Presidência da República, era dotado do direito exclusivo de decidir quais Municípios seriam considerados áreas de segurança nacional. Os prefeitos desses municípios não seriam eleitos, mas nomeados, ficando sob o controle direto do Exército.

A União passou a comandar a política econômico-financeira de modo global; a regula o comércio interno e externo; a controla o câmbio; a emite moeda; a fiscaliza as operações de crédito; a estabelece normas para arrecadação e a aplicar determinadas receitas estaduais e municipais. Cabe à União planejar o desenvolvimento do país, elaborar e executar planos nacionais setoriais e regionais de desenvolvimento. (Brasileiro, 1997: 48);

Reduziu a autonomia individual, permitindo a suspensão de direitos e garantias constitucionais, de maneira bastante autoritária.

A Constituição atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento.

2.9 O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em 5 de outubro de 1988 é promulgada uma nova Constituição. Este fato histórico mudou as relações entre Estado e sociedade no Brasil, pois restabeleceu o Estado democrático e de Direito, pondo fim a mais de vinte anos de Estado autoritário. Ao ser promulgada, foi chamada de Constituição cidadã pelo Presidente da Assembléia Nacional Constituinte - Deputado Ulysses Guimarães, por sua importância para a construção de uma cidadania plena e de um Estado democrático.

Dentre as inúmeras mudanças aprovadas na nova Constituição, pode-se considerar a descentralização político-administrativa-tributária²⁹ do Estado, como uma

²⁹A Constituição de Outubro de 1988 estabeleceu uma reforma tributária ao transferir recursos para os municípios, o que vem possibilitando aos governos municipais atenderem diversas demandas das comunidades locais.

das mais importantes. Outra importante criação foi o Fundo de Participação dos Municípios³⁰ - FNP, que possibilitou o aumento das receitas municipais tornando-os mais autônomos e independentes frente aos entes estadual e federal.

Este ponto redefine o papel do Estado central e de suas estruturas político-administrativas com os governos estaduais e municipais. Sua importância reside no fato de possibilitar um novo modelo federativo. Como explica o Prof. Lordello de Mello³¹:

“ Não há exemplo de país que possa ser considerado realmente democrático sem que nele esteja presente a descentralização governamental. A verdadeira descentralização, aquela que garante a participação do povo no processo decisório, é a descentralização política.” E o autor prossegue afirmando que a descentralização “implica o fortalecimento de um novo pacto federativo, com restabelecimento das prerrogativas que foram retiradas aos Estados-membros com a Constituição de 1967, a reforma de 1969, como também o fortalecimento do Município como parte importante do sistema governamental brasileiro.”

A Constituição abriu caminho para o estabelecimento de um novo pacto federativo, onde o papel político dos municípios passou a ser relevante devido ao aumento de sua participação política e financeira no processo decisório local. Essas novas fontes de receita possibilitaram aos governos municipais investirem em capacitação técnico-administrativa, na modernização e planejamento das políticas públicas.

Como conseqüências dessas mudanças, tem-se o aperfeiçoamento das práticas políticas, onde a população passou participar de forma direta na elaboração de programas sociais e no controle dos serviços prestados pelo governo, estabelecendo-se um novo relacionamento entre o poder público e a comunidade na busca de soluções para os seus problemas.

O princípio da descentralização administrativa contido na Constituição

³⁰ O Art. 159 da Constituição Federal dispõe sobre as parcelas que a União e os Estados entregarão aos Municípios pelo Fundo de Participação dos Municípios.

³¹ Lordello de Mello, Diogo. Descentralização e democracia. em defesa do município e o município na próxima Constituição. Rio de Janeiro: IBAM, 1986.

federal traduziu o anseio da sociedade brasileira pela democratização das estruturas político-administrativas do Estado. Este princípio está contemplado nos Art. 196, 197 e 198 que tratam do Sistema Único de Saúde - SUS e nos Art. 201 e 203 que falam do sistema da Previdência Social e da Assistência Social. Neles, está assegurada a participação das comunidades envolvidas por meio de representantes da sociedade civil nos Conselhos destes órgãos, como forma de fiscalizar as políticas governamentais nas prestações destes serviços à comunidade.

Estes pontos representam importantes aspectos políticos e administrativos nas mudanças substantivas entre o governo federal e as unidades da federação. A descentralização possibilitou o processo de ajuste nas relações intergovernamentais ao rever o papel do Estado brasileiro frente à sociedade.

CAPÍTULO 3

REPÚBLICA, ORÇAMENTO E DEMOCRACIA NO BRASIL

Foram abordados no Capítulo 1, os diversos tipos de representação política da sociedade e o seu papel para o controle das ações do Estado.

Viu-se, também, que foram os gregos, os primeiros, que se preocuparam em discutir, controlar e decidir sobre as ações dos governantes. Desenvolveram práticas de participação direta da população, no poder decisório, sobre a melhor forma de conduzir os gastos públicos.

Com o passar dos séculos e o aumento da população, as relações sociais tornaram-se complexas e a sociedade passou a buscar novas formas de controlar as ações e os gastos governamentais. Esta busca visava a tornar mais eficiente a aplicação dos impostos cobrados pelo governo para satisfazer às necessidades da população.

A preocupação com os gastos públicos vai originar o controle político do cidadão sobre o Estado através do orçamento público. Este controle representa o direito do povo de votar os impostos e aprovar as despesas governamentais.

Os historiadores, em geral, associam as origens do orçamento à criação dos regimes representativos. Citam o artigo 12 da Carta Magna, outorgada em 1215 pelo Rei João Sem Terra, como o primeiro documento escrito a tratar da limitação do poder de decretar impostos à revelia dos cidadãos. O artigo 12 diz o seguinte:

“Nenhum scutage (tributo feudal) ou subsídio será lançado no reino, a menos que seja pelo Common Council do reino, exceto para o propósito de resgatar a pessoa do rei, fazer o seu primeiro filho Cavaleiro e estabelecer o dote de casamento de sua filha mais velha: os subsídios para estas finalidades deverão ser razoáveis em seu montante.” (Moojen, 1951, [1963]:55).

A exigência da votação dos impostos, na Inglaterra, significou um marco no aprimoramento das instituições liberais democráticas. O orçamento, a partir daí,

começa a ser pensado como peça importante no jogo político e democrático e vai tendo um papel fundamental no controle das ações do governante.

Surge, com o Parlamento, a idéia de controle externo dos gastos do governo. O parlamento, ao conquistar o direito de aprovar ou rejeitar os impostos criados pelo executivo, dá o primeiro passo para o controle efetivo do gasto público, de modo que um imposto só seria considerado legítimo, quando consentido e aprovado pelo povo.

Com o aumento do poder do parlamento, a sociedade vai se democratizando e o orçamento passa a exercer um papel político fundamental nas relações entre Estado e sociedade. Além de aprovar os gastos, previstos no orçamento, o poder legislativo passa a exercer cada vez mais sua função de fiscalizador das ações do Executivo. Como disse Simões Lopes “... o orçamento constitui uma das mais legítimas conquistas da Democracia”.

Devido à complexidade do assunto e o objetivo da pesquisa ser limitado, será analisado o papel da história do Orçamento no Brasil, porém sem perder o foco principal deste trabalho, que é entendê-lo como peça chave no processo de democratização das relações entre governo e sociedade. É o que tratado a seguir.

3.1 A HISTÓRIA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

Afirma Santos (1945) que:

“O Brasil, no tocante à formação do orçamento, não fugiu ao processo comum observado em quase todas as nações civilizadas: dos movimentos de desabafo tributário brotaram os democráticos princípios de política financeira – voto, publicidade e controle das receitas e despesas públicas – e deste o embrião orçamentário. Assim foi na Inglaterra, na França e mesmo nos Estados Unidos; assim foi também no Brasil.”

Pode-se verificar que o processo orçamentário no Brasil não difere em evolução ao que ocorreu nos países citados acima. Pode-se entender, desde o período colonial, a história das lutas dos movimentos sociais no Brasil, como sendo a luta contra a opressão da Metrópole portuguesa, em função da criação e da cobrança de impostos à população, gerando, assim, diversos conflitos de interesse que se

traduziram em lutas entre o povo e o governo.

No período colonial, o processo de arrecadação vigente era conhecido como arrematação e os agentes exatores faziam da sua atividade um negócio, ou seja, além da tributação discricionária imposta pelo reino, os contribuintes, ainda, eram vítimas de extorsão (Coelho, 1963).

As relações entre colonos e metrópole sempre foram tensas devido ao rigoroso controle e à total falta de autonomia que o governo português aos habitantes desta terra, como forma de garantir a ordem e a exploração das riquezas aqui existentes.

A quantidade de impostos cobradas aos colonos era enorme. Pagavam-se os seguintes impostos: os dízimos e os benefícios do capitão; os quintos sobre metais e pedras preciosas; as sisas, as alcavalas, os impostos de chancelaria, de passagem, de engenhos e molinetes, etc; além dos múltiplos impostos lançados pelas Câmaras. Imagine-se tudo isso exigido por um exator (o rendeiro) que tinha todo o interesse em esconder as suas vítimas. (Rocha Pombo, 1941)

Várias revoltas de cunho econômico começam a surgir devido aos desmandos do sistema colonial. A Revolta de Beckman, em 1684, no Maranhão, ocorreu contra o monopólio do comércio exercido pela Companhia do Comércio do Maranhão sobre a importação e exportação e contra os jesuítas para permitir a escravização dos índios. O conflito rompeu quando o preço das mercadorias foi aumentado e a Companhia deixou de trazer os escravos africanos. Abafada a revolta, um ano depois o monopólio comercial foi extinto. (Bueno, 1997)

Outra revolta ocorrida, devido à alta tributação praticada pela metrópole, aconteceu na região das Minas Gerais. Onde foram travadas lutas contra a cobrança abusiva de impostos. Em 1716, ocorreu a revolta popular que suspendeu o imposto da bateia ou quinto do ouro. Em 1720, a título de compensação, as casas de fundição passaram a fundir todo o ouro extraído das lavras por ordem de Lisboa, aumentando, assim, a espoliação do mineiro que, pagando em metal, perdia uma parte dele a título de purificação, outra, para os alfinetes da rainha e tendo que “presentear” o fundidor

para apressar o serviço.

Rebelando-se contra os abusos da coroa, iniciaram-se as conspirações. A mais importante delas foi a Inconfidência Mineira, originada em Vila Rica cujas minas sustentavam a opulência da Corte portuguesa. Um século depois da descoberta do ouro e das pedras preciosas, a vila urbanizada constituía uma sociedade mais complexa do que a formada por senhores e escravos – os comerciantes, mercadores, ourives e poetas. A riqueza permitira que os jovens estudassem na Europa e entrassem em contato com as idéias liberais e republicanas que agitavam o continente europeu.

Em 1808, fugindo das tropas de Napoleão, a família real vem para o Brasil com os seus 350 lacaios e um séquito de 10 mil nobres e cortesãos. D. João VI tomou providências não só para alojar como também para empregar os seus seguidores. Nos primeiros dias no Brasil, criou a burocracia formando seu ministério com a instalação de três secretarias: da Guerra e dos Estrangeiros, da Marinha e Ultramar, e a mais importante delas, dos Negócios do Reino. Abriu os portos às nações amigas e reduziu a tributação sobre os produtos importados ingleses. Então, fundou o Banco do Brasil com um capital de 1200 contos e iniciou a emissão de dinheiro em papel moeda (sem lastro) numa época em que só havia três bancos emissores no mundo. Também criou impostos e majorou alguns existentes. A capacidade tributária foi levada ao seu limite (Coelho, 1963).

A independência do Brasil, em 1822, transcorreu com tranqüilidade porque o imperador que assumiu o trono era português. Mas a primeira Constituição foi promulgada em 1824 após um processo tumultuado, com a prevalência do poder de D. Pedro sobre o ideal liberal-democrata da maioria dos constituintes. A Constituição tratava a matéria orçamentária, em seu artigo 172, que estabelecia:

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que ela estiver reunida, um balanço geral da despesa e receita do Tesouro Nacional do ano anterior, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas.” (Santos, 1945:17)

Os princípios orçamentários da anualidade, pelo qual o orçamento é elaborado e autorizado periodicamente, da unidade, pelo qual o orçamento é único, e da universalidade, pelo qual o orçamento único reúne todas as receitas e despesas, foram contemplados.

Também estavam definidas as competências dos Poderes³² nos assuntos financeiros, cabendo ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária, à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da lei orçamentária e à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre os impostos e o exame da administração anterior (Giacomoni :49).

Portanto, a matéria orçamentária foi tratada na nossa primeira Carta de maneira bem avançada para época, se comparada com a dos outros países.

Em 1889, é implantação a República no Brasil. Em 1891, é outorgada a primeira Constituição republicana, e a questão orçamentária foi tratada de modo muito sucinta, por ter sido influenciada pela Constituição americana no que diz respeito às atribuições do Poder Legislativo.

À Câmara dos Deputados foi dada a competência para tomar a iniciativa de formular todas as leis sobre impostos. A elaboração anual do orçamento geral da receita e das despesas ficava a cargo do Congresso Nacional. Sobre esta mudança

³² O governo do Brasil imperial era monárquico, hereditário e constitucional. O imperador exercia o Poder Executivo com os ministros escolhidos por ele e o moderador com os seus conselheiros. A Câmara, com mandato temporário, era eleita pelo povo por voto indireto. O cargo do Senado era vitalício e o Imperador podia escolher um entre os três senadores de cada província. Só se podia votar com 25 anos e uma renda anual de 100 ou 200 mil-réis (eleitores de paróquia ou de província). Para ser deputado ou senador era preciso ter uma renda anual de 200 ou 800 mil-réis.

observa Warlich (1983:349-50):

“Como o dispositivo constitucional era lacônico, houve, na primeira fase da vida republicana, acaloradas discussões em torno da iniciativa orçamentária porque o Congresso considerava uma invasão de atribuição de um poder sobre o outro o envio de uma proposta de orçamento do Executivo para apreciação no Parlamento. E essa prática acabou prevalecendo com a reorganização dos serviços da administração federal através de lei que conferia ao Ministro da Fazenda competência expressa para centralizar e harmonizar os orçamentos parciais dos ministérios para apresentar a proposta orçamentária anual. Legislações posteriores consolidaram esse dispositivo.”

Na primeira Constituição republicana foi criado o Tribunal de Contas e as palavras de Rui Barbosa conferem a importância dada desde então à ênfase no controle sobre o orçamento público:

“Faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providência que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes. Refiro-me à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana ... Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos ... É o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional ... Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala, em vão, desde que neste país se inauguraram assembléias parlamentares.” (Maranhão, 1980:44).

A lei orçamentária era utilizada pelo Congresso para apensar emendas com outros propósitos, algumas com impacto sobre as finanças públicas, tais como majoração de vencimento de funcionários, e outras totalmente estranhas à matéria orçamentária e com caráter permanente, tais como a revogação de dispositivos do Código Penal. Essa anomalia só cessou com a reforma constitucional de 1926.

Em 1930 começa o governo de Vargas e ocorrem grandes transformações no Estado brasileiro. Para realizar as transformações econômicas e sociais, Getúlio Vargas propôs uma reforma administrativa cujas idéias centrais se “explicitariam mais tarde como a busca da economia e eficiência no serviço público, através da profissionalização e dignificação da função pública” (Warlich, 1983).

A Constituição outorgada, em 1934, fortalece a União e os Municípios em detrimento dos Estados-membro, abrindo caminho para um novo federalismo. Na questão orçamentária, a Constituição destacou a competência do Executivo para elaborar a proposta orçamentária, cabendo ao Legislativo votá-la sem restrições ao poder de emendá-la, e julgar as contas do Presidente com o auxílio do Tribunal de Contas (Giacomoni, 1998:50).

Com o Estado Novo, em 1937, foi decretada outra Constituição, pela qual a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo ligado diretamente ao Presidente. À Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal³³ cabia a votação das verbas globais.

O departamento administrativo, subordinado diretamente ao Presidente para atuar nas áreas de organização e métodos e da elaboração e execução orçamentária, tinha inspiração no sistema orçamentário americano adotado pelo *Budget Accounting Act* de 1921 que, conforme Lessa (1942:204):

“ (...) consagrou uma das inovações mais importantes no sistema financeiro do Governo federal (americano). Essa lei investiu no presidente da República a responsabilidade final da proposta orçamentária; criou o *Bureau of Budget* para elaborar a mesma e o colocou sob a direção do presidente (que nomeia o seu diretor e o assistente deste), embora situando-o no Ministério do Tesouro; deu ao mesmo *bureau* a função de estudar a organização e as atividades dos diferentes ministérios, bem como os meios mais econômicos de promover a sua eficiência; finalmente criou o *General Accounting Office* (...) Assim, em 1938 foi criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público.”

O Ministério da Fazenda opôs resistência à instalação da Divisão de Orçamento, no DASP, fato que só viria a se consolidar 6 anos mais tarde. Entretanto, o orçamento era elaborado por uma Comissão de Orçamento composta pelos auxiliares e Chefe de Gabinete do Ministro da Fazenda, chefiada por delegado do DASP. Assim, segundo Warlich (1983:352), o Departamento foi se posicionando como peça central do sistema orçamentário.

³³ O Conselho Federal era uma espécie de Senado que contava também com dez membros nomeados pelo Presidente da República.

O DASP tinha, como missão, a institucionalização de conceitos e processos modernizantes das estruturas administrativas atomizadas no vasto território, com ênfase nos princípios da equanimidade, a economia e a eficiência aplicadas às atividades do Estado (Pinto, 1982). A sua criação foi fundamental para especialização da burocracia brasileira.

Com a queda de Vargas, o DASP sofreu drásticas mudanças, mas nenhuma modificação ou alteração foi feita em relação ao sistema orçamentário.

O DASP e a ligação entre planejamento e orçamento representam a passagem do orçamento tradicional para o orçamento moderno no Brasil, que se consolidaria com a implantação do orçamento-programa no regime militar.

Com a promulgação da Constituição de 1946, no capítulo referente ao orçamento, foram mantidas as conquistas de ordem técnica contidas na Constituição anterior. A competência da elaboração do orçamento pelo Executivo, entretanto, não ficou clara. Assim, houve uma disputa entre o DASP e o Ministério da Fazenda sobre essa prerrogativa, culminando com a apresentação de duas propostas orçamentárias distintas para o ano fiscal de 1950. O Congresso desprezou a proposta apresentada pela Presidência, elaborada pelo Ministério da Fazenda, e aprovou a do DASP (Viana, 1950:68).

Após a saída de Vargas, vários governos traçaram planos para serem desenvolvidos durante as suas gestões. Entretanto, o orçamento ainda era concebido como a “lei que estima a receita e fixa a despesa de um Governo para um determinado período de tempo” (Machado Jr, 1967:147-8), não havendo qualquer entendimento do orçamento como um plano de trabalho. O pensamento, ainda vigente, era de que o “orçamento deve ser elaborado para facultar às Câmaras Legislativas um efetivo controle sobre os Executivos e, para tanto, bastaria que o orçamento fosse discriminado pelos meios necessários para a condução da coisa pública”.

Esta visão do papel do orçamento, como mero instrumento contábil, vai ser alterada com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei 4.320, de 17/03/64, poucos dias antes da destituição do governo João Goulart, que ficou conhecida como a lei do

orçamento-programa.

Mas o professor Machado Jr. (1967:151) destaca que tal legislação, embora se referisse a programas em inúmeros dos seus dispositivos como, por exemplo, determinando que o cumprimento do programa de trabalho fosse controlado “em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços” (art. 75, inciso III), não asseverava as bases para implantação do orçamento-programa no Brasil. Porém, não havia qualquer impedimento para a sua introdução em qualquer nível de governo. Cabe lembrar que a Lei 4.320 está, ainda, em vigor quase 40 anos depois de sua edição, tendo sofrido diversos adendos e sido atualizada através de portarias ministeriais.

Com o golpe militar em 1964, é editado o Ato Institucional n.º 1, de 09/04/1964, limitando os poderes do Congresso Nacional e transferindo poderes legislativos para o Executivo. A legislação financeira e orçamentária passa a ser de sua exclusiva competência.

Ao Presidente, foi facultado propor emendas à Constituição, cabendo ao Congresso debater as propostas durante 30 dias e só podendo recusá-las por maioria absoluta. E os projetos considerados urgentes passaram a ser aprovados por decurso de prazo, em 30 dias, se não fossem nesse período examinados e recusados pelo Legislativo.

Segundo a Lei da Segurança Nacional, os direitos individuais foram suspensos, bem como, foram estabelecidas medidas de exceção de toda ordem, de forma que o controle político ficou concentrado no Executivo militar.

O primeiro Presidente militar eleito é Castelo Branco que cria o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) para ser executado entre 1964 e 1966, tendo entre as suas prioridades a retomada do ritmo de desenvolvimento econômico, a contenção da inflação a curto prazo e o equilíbrio da balança de pagamentos.

A proposta orçamentária, elaborada em 1966 para o exercício seguinte, traz a classificação de todas as categorias econômicas em Programas, Sub-Programas, Projetos e Atividades, ou seja, a técnica de orçamento-programa é implantada no

governo federal brasileiro e assim explicada na Mensagem Orçamentária (Machado Jr., 1967:169):

Os orçamentos parciais dos diversos departamentos e serviços incluídos na Proposta, serão constituídos por duas partes: os “recursos atribuídos” aos órgãos, classificados pela natureza da despesa, e o “Programa de Trabalho”, classificando os diversos projetos, no referente às despesas de capital e as atividades, no referente às despesas correntes.

Como ressalta Warlich (1983:377), depois de 1965, a proposta orçamentária não mais foi elaborada pelo DASP, devido à preeminência dada ao planejamento como instrumento de Governo. A elaboração e o acompanhamento da execução do orçamento e a função de planejamento ficou a cargo do Ministério do Planejamento, que teve as suas atribuições ampliadas com o acréscimo da coordenação econômica.

Então, o orçamento-programa é introduzido no governo federal pela necessidade de racionalização das finanças da União. A técnica é adotada “como um instrumento de planejamento global da ação do Governo, como um meio de comando da conjuntura econômica do país, como um processo de comando da administração pública, e, por fim, como um sistema de programação dos desembolsos do Tesouro Nacional” (Machado Jr., 1967:165).

Na Constituição de 1967, tem-se o aprofundamento da ideologia do Estado de Segurança Nacional, cuja doutrina abrangia, entre outras coisas, o planejamento político-econômico de programas governamentais.

Pela Política de Segurança Nacional teorizada pelo General Golbery do Couto e Silva, o Estado Central precisava munir-se de poderes plenos para organizar a infra-estrutura necessária à Segurança Nacional, desenvolvendo uma abrangente estratégia da competência exclusiva do governo (Couto e Silva, 1981:25):

“(...) e que coordena, dentro de um conceito estratégico fundamental, todas as atividades políticas econômicas, psicossociais e militares que visam a consecução dos objetivos nos quais se consubstanciam as aspirações nacionais de unidade, de segurança e de prosperidade crescente. A essa estratégia se subordinam, pois, tanto a Estratégia Militar como a Estratégia Econômica, a Estratégia Política e uma Estratégia Psicossocial, as quais se diferenciam umas das outras pelos seus campos particulares de aplicação e pelos instrumentos de ação que lhes são próprios, embora nunca deixem de atuar solidariamente, seja no tempo, seja no espaço. Não fosse a Estratégia, no fundo, como a própria guerra, indivisível e total.”

No tocante ao sistema orçamentário, a nova Constituição inovou quanto à fiscalização financeira e orçamentária em três pontos importantes: adotou uma conceituação de controle intimamente relacionada com a ação governamental baseada em programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; modificou as técnicas de controle vigentes e atribuiu, ao Tribunal de Contas, uma competência mais em sincronismo com as idéias de planejamento, de orçamento-programa e de programação financeira (Almeida, 1967:124).

A passagem definitiva do orçamento tradicional para o orçamento moderno no Brasil, representada pela adoção do orçamento-programa, seria institucionalizada a seguir, pelo governo militar com a legislação dispondo sobre a organização da Administração Federal e estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa – o Decreto-Lei 200 (Brasil, 1967).

Especificamente no Título II sobre os princípios fundamentais da administração federal, o Capítulo I Do Planejamento explicita:

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso.

O planejamento foi integrado ao orçamento e a Emenda Constitucional de 1969 criou o Orçamento Plurianual de Investimentos, estabelecendo a ligação entre planos a longo prazo com o orçamento anual. A classificação funcional programática foi instituída através de Portaria do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, correspondente ao atual Ministério de Orçamento e Gestão, valendo-se do dispositivo da Lei 4.320³⁴ que autorizava o Executivo a atualizar os seus anexos.

³⁴ Lei 4320/64, Artigo 113. Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda atenderá a consultas, coligirá elementos, promoverá o intercâmbio de dados informativos, expedirá recomendações técnicas, quando solicitadas, e atualizará, sempre que julgar conveniente, os anexos que integram a presente lei.

A Portaria n.º 9, de 28 de janeiro de 1974, posteriormente atualizada e ainda vigente e válida para as três esferas de governo, instituiu três formas de classificação: funcional-programática, econômica e institucional.

A linguagem do orçamento é organizada através de contas e por meio da leitura dessas, é possível antecipar as situações patrimoniais, registrar a movimentação patrimonial e demonstrar os resultados patrimoniais.

Como o orçamento serve a múltiplos propósitos, uma única classificação de contas não seria suficiente para entendê-lo na técnica do orçamento-programa, daí as distintas classificações.

A classificação institucional tem, por finalidade, identificar o órgão responsável pela execução da fatia de orçamento que lhe é destinada. Cada órgão é identificado como unidade orçamentária, definida na Lei 4.320, que não é necessariamente uma unidade administrativa. No entendimento de Machado Jr. & Reis (1997:51) cada unidade orçamentária é centro de planejamento, de elaboração orçamentária, de execução, de controle interno, de custos e de resultados, econômicos ou não.

A classificação funcional-programática tem a finalidade básica de mostrar as realizações de governo, e segundo Giacomoni (1998:90), é a mais moderna das classificações. Sem dúvida, é através dela que fazemos a ligação entre o orçamento e o planejamento. Além das funções, programas e sub-programas, são classificados os projetos e as atividades³⁵.

³⁵ Projeto é o instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. Em suma, projeto é caracterizado por início, meio e fim.

Atividade é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo.

E a classificação econômica tem uma finalidade distinta, pois tem o papel de dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre a economia. Segundo Burkhead (1971:278) a classificação econômica pode proporcionar:

“(...) informes a cerca da contribuição do governo à renda nacional e se essa contribuição está aumentando ou diminuindo. Pode indicar, também, a parcela relativa da formação de capital de uma nação, propiciada através do setor governamental. Ela pode indicar através da comparação entre períodos fiscais, se o governo está contribuindo para criar pressões inflacionárias, em virtude de suas atividades aumentarem a procura ou se as atividades governamentais têm caráter deflacionário. Esse tipo de classificação pode ainda informar a cerca da forma pela qual o impacto das atividades governamentais é transmitido – se por meio de transferências ou se pelo uso direto dos recursos.”

A Carta promulgada em 1988, instituindo o Estado democrático de direito, redefiniu o papel do Legislativo no orçamento público.

No título que trata da organização dos Poderes, artigo 84, inciso XXIII, a Constituição determina que o Presidente da República deve enviar ao Congresso Nacional não só a proposta orçamentária anual, como na Constituição anterior, mas também o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual³⁶.

Esse último deve contemplar todas as despesas que avancem por mais de um exercício financeiro, tais como as despesas de capital, as grandes obras de infraestrutura e os programas continuados. O parágrafo primeiro do artigo 165 determina que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e de outras delas decorrentes e também para às relativas aos programas de

Segundo Giacomoni (1998:92) a classificação funcional-programática vem pronta até o sub-programa (função – programa - sub-programa), em cada orçamento cria-se os projetos e atividades.

A Portaria que n.º 9/74 que estabeleceu a classificação funcional programática veda a criação de novas funções, mas permite a criação de novos programas para atender determinadas particularidades de cada orçamento.

³⁶ Pela Constituição de 1967, o plano plurianual, correspondente ao Plano Nacional de Desenvolvimento, não era submetido ao Congresso Nacional.

duração continuada.

Aspecto relevante dessa Constituição é a preocupação com as diversidades regionais. Está previsto o tratamento diferenciado para cada região do País devido aos diferentes níveis sócio-econômicos brasileiros, o que torna impossível orientação única para o planejamento dos recursos a serem investidos. Portanto, o plano plurianual se reveste de caráter estratégico das ações de governo, devendo ser elaborado em consonância com os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

Mas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias³⁷, a LDO, é que se constituiu na maior novidade introduzida pela Constituição, por ter o caráter de instrumento formulador de políticas públicas. À Lei Orçamentária compete traduzir, em números, as opções de alocação definidas pela LDO ao fixar as metas e as prioridades de governo para o exercício seguinte. E caso o Executivo não apresente a LDO ao Congresso, no prazo estipulado na Lei maior, o mesmo deve instaurar processo por crime de responsabilidade.

A respeito do papel da LDO, Sanches (1997:143) explica que:

“As práticas demonstram que a LDO ainda não assumiu os papéis definidos pela Constituição, embora venha se consolidando como um valioso instrumental de explicitação sistematizada das políticas e prioridades de curto prazo do governo. As principais críticas feitas à LDO são que ela deveria ser seletiva em vez de exaustiva porque no vasto elenco de metas que tem explicitado nos últimos anos cabem a maioria das ações típica do setor público; deveria ser restritiva em vez de permissiva porque suas normas têm situado as metas que define como meramente referenciais ao invés de atribuir a estas um caráter mandatório; e deveria ser macroalocativa ao invés de redistributiva porque concentra recursos em ações estruturadoras do desenvolvimento e não na suplementação de recursos para ações típicas dos demais níveis de governo.”

As prerrogativas do Legislativo foram ampliadas pela Constituição de 1988. Anteriormente, o Congresso Nacional examinava o projeto de lei orçamentária preparado pelo Executivo e sobre ele emitia parecer. Já pela nova Carta, a uma

³⁷ Constituição de 1988, Art. 165. # 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação na tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados foi atribuída a incumbência³⁸ de examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais³⁹, como também acompanhar e fiscalizar o orçamento. Estabelece, desse modo, a necessidade do caráter permanente da comissão.

A Comissão de Orçamento tem a incumbência de examinar e emitir parecer sobre as contas do Presidente da República⁴⁰. Para que a execução do orçamento público possa ser acompanhada, o Executivo deve publicar, até trinta dias do encerramento de cada bimestre, o relatório resumido das despesas realizadas. O aspecto do controle sobre o gasto foi uma preocupação marcante dos constituintes, pois também o TCU tem a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pela Presidência⁴¹ e de tomar e de julgar as contas de todos os administradores ou pessoas com responsabilidade sobre valores públicos.

Mas o foco do controle continua sendo o processo. Não foram previstos mecanismos para o controle social dos gastos públicos. Conforme observa Mendes (1995:67) “há fragilidade de mecanismos formais que garantam o controle social sobre a administração pública.”

Se por um lado o papel do Legislativo foi ampliado pela Constituição, na prática ainda há muitos entraves para desempenhá-lo. A Comissão Parlamentar de Inquérito⁴², que apurou o escândalo do orçamento, tornou pública as deficiências do

³⁸ Vide artigo 166 da Constituição de 1988, parágrafos e incisos.

³⁹ O artigo 58, inciso VI da Constituição de 1988 prevê que tanto o Congresso como suas Casas podem constituir comissões permanentes e temporárias para, entre outras atribuições e na forma regimental, apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. As emendas propostas pelos demais parlamentares deverão ser apresentadas à Comissão de Orçamento, que é a única criada pelo texto constitucional.

⁴⁰ Artigo 84, inciso XXIV da Constituição de 1988.

⁴¹ Artigo 71, inciso I da Constituição de 1988.

⁴² A CPI do orçamento investigou durante três meses, entre 20 de outubro de 93 e 21 de janeiro de 94, os trabalhos do próprio Legislativo e concluiu que a Comissão do Orçamento do Congresso Nacional funcionava como uma caixa preta e era dominada por um grupo que ficou

Legislativo e do processo orçamentário. As investigações trouxeram, à tona: a) a flexibilidade que o Executivo tem para modificar os projetos de matéria orçamentária; b) a facilidade com que pode executar somente parte da programação anual lançando mão de medidas tais como o contingenciamento das despesas; c) a impropriedade do emprego de medidas provisórias⁴³; d) a ineficácia do plano plurianual como ordenador da programação; e) a deficiência na execução de planos e orçamentos; f) as inadequações nos processos de apreciação da lei orçamentária anual, na estrutura e no funcionamento da Comissão Mista de Orçamento.

Várias medidas foram recomendadas para sanear as deficiências no Legislativo no desempenho do papel a ele atribuído pelos constituintes. Mas, somente foi adotada a que dizia respeito à limitação de emendas à peça orçamentária.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REDEFINIÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO

Dentre as inúmeras mudanças importantes aprovadas pela nova Constituição, em relação a matérias de políticas de direitos sociais, pode-se considerar a descentralização político-administrativa-tributária⁴⁴ do Estado brasileiro como uma das mais importantes, pois este ponto redefine o papel do Estado central e de suas estruturas político-administrativas com os governos estaduais e municipais. Sua importância para a construção de um novo modelo federativo é assim descrita pelo

conhecido como Os Sete Anões do Orçamento pela coincidência de todos terem baixa estatura. Ao encerrar os trabalhos, a CPI pediu a cassação de 18 parlamentares. Quatro renunciaram antes de serem julgados para evitar a cassação, oito foram absolvidos e seis foram cassados pelo envolvimento com os desvios de recursos públicos.

⁴³ Monteiro (1997:191 – 263) estuda a intensificação do uso das medidas provisórias pelo governo federal como a consolidação do Estado administrativo.

⁴⁴ A Constituição de Outubro de 1988, estabeleceu uma reforma tributária ao transferir recursos para os municípios, o que vem possibilitando aos governos municipais atenderem diversas demandas das comunidades locais.

Prof. Lordello de Mello⁴⁵:

“ Não há exemplo de país que possa ser considerado realmente democrático sem que nele esteja presente a descentralização governamental... A verdadeira descentralização, aquela que garante a participação do povo no processo decisório, é a descentralização política.”

E o autor prossegue afirmando que a descentralização “implica o fortalecimento de um novo pacto federativo, com restabelecimento das prerrogativas que foram retiradas aos Estados-membros com a Constituição de 1967, a reforma de 1969, como também o fortalecimento do Município como parte importante do sistema governamental brasileiro.”

Neste sentido, a nova Constituição abriu caminho para o estabelecimento de um novo pacto federativo, pois os municípios passaram a contar com novas fontes de receita. Isto possibilitou aos governos municipais investirem em capacitação técnico-administrativa, na modernização de suas estruturas e no planejamento de suas ações. Estas mudanças possibilitaram o aperfeiçoamento de novas práticas políticas, onde a população pudesse participar de forma direta na elaboração de programas sociais e no controle dos serviços prestados pelo governo, estabelecendo-se, assim, um novo relacionamento entre o poder público e a comunidade na busca de soluções para os seus problemas.

O princípio da descentralização administrativa, contido na Constituição federal, traduziu o anseio da sociedade brasileira pela democratização das estruturas político-administrativas do Estado. Este princípio está contemplado nos Art. 196, 197 e 198 que tratam do Sistema Único de Saúde - SUS e nos Art. 201 e 203 que tratam do sistema da Previdência Social e da Assistência Social. Neles está assegurada a participação das comunidades envolvidas por meio de representantes da sociedade civil nos Conselhos destes órgãos, como forma de fiscalizar as políticas governamentais nas prestações destes serviços à comunidade.

Estes pontos representam importantes aspectos políticos e administrativos

⁴⁵Lordello de Mello, Diogo. Descentralização e democracia. em defesa do município e o município na próxima Constituição. Rio de Janeiro: IBAM, 1986.

nas mudanças substantivas entre o governo federal e as unidades da federação. A descentralização possibilitou o processo de ajuste nas relações intergovernamentais, ao rever o papel do Estado brasileiro frente à sociedade brasileira. E este o assunto será o assunto a ser abordado no próximo tópico.

3.2.1 As eleições municipais de 1988 e a construção da cidadania local

As eleições municipais de 1988 ocorreram no mesmo ano da promulgação da Constituição Federal, fato este que lhes confere um caráter singular neste processo. Ou seja, pode-se afirmar que as eleições possibilitaram discussões, durante o processo eleitoral, quanto ao papel a ser desempenhado pelos futuros governos em relação às mudanças constitucionais introduzidas com a descentralização administrativa.

Estas novas atribuições, as de prestar serviços à população, que eram antes da responsabilidade do governo federal, modificaram as relações de poder entre governo e comunidade. É como se o País comesse a tomar consciência de seus problemas em nível local.

Surgem, como resultados destes embates entre a população e o poder público, questões como a qualidade do gasto público, o uso adequado das verbas públicas, a participação popular nas decisões sobre políticas públicas e o papel que o governo municipal tem a desempenhar para solucionar as demandas sociais da população. Uma das mudanças trazidas por meio dessas eleições foi a que possibilitou um questionamento, por parte da população, sobre os gastos públicos e a sobre a responsabilidade do governo frente aos gastos. Começa a aparecer, neste momento, uma nova consciência coletiva sobre a importância da participação das comunidades no poder local. As comunidades, portanto, passam a influir nas políticas sociais através do estabelecimento de prioridades traçadas pela população. Dessa experiência, novos modelos participativos surgiram democratizando, desse modo, as ações de governo para com a sociedade.

Estas novas demandas sociais, afirmam Moura e Pinho⁴⁶, possuem:

“tendência à democratização das relações governo-comunidade, o que vem se dando através da implementação de mecanismos e processos de natureza pública, no sentido da informação, consulta e/ou negociação em torno de problemáticas e políticas. Tal procedimento destina-se a assuntos específicos de um bairro ou de um serviço local, indo até o planejamento e estratégias municipais (Orçamento, Plano Diretor, Desenvolvimento Econômica).”

Portanto, é a partir de 1988, com as eleições municipais, que se começa a verificar uma mudança efetiva na busca de novos modelos de gestão administrativa, tendo no discurso político o aprofundamento da democracia via um estreitamento das relações entre governo/comunidade.

3.2.2 O poder municipal e a construção da cidadania

No dicionário Aurélio⁴⁷, é encontrada a seguinte definição de cidadão “Indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este.”

Partindo desta definição, é observado, em nossa história que poucos podem ser considerados cidadãos porque vive-se num País de grandes desigualdades sociais que levam a maioria da população a viver, predominantemente, na pobreza e na miséria. Ou seja, falando em cidadania tem que se fazer referência à democracia, e esta tem a ver com o relacionamento entre o povo e o Estado.

A proclamação da República no Brasil, em 1889, não representou a incorporação das massas populares ao processo de desenvolvimento sócio-político do

⁴⁶Moura, Suzana e Pinho, José Antonio Gomes. Governo locais em contexto de democratização e crise: mudança e inovação. In: Fischer, Tânia (Org.) Poder Local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p.293.

⁴⁷Ferreira, Aurélio Buarque de Hollanda. Novo dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Ed.Nova Fronteira, 1983, p.324.

País. Como cita Carvalho⁴⁸:

“A Cidade, a República e a Cidadania continuam dissociadas, quando muito perversamente entrelaçadas... Já é tempo talvez de se fazer a pergunta se o caminho para a cidadania não deve ser outro. Se a República não republicanizou a cidade, cabe perguntar se não seria o momento de a cidade redefinir a República segundo o modelo participativo que lhe é próprio, gerando um novo cidadão mais próximo do cidadão.”

Desta maneira, fica claro que a “*res publica*“, a *coisa pública* como identidade coletiva, não ocorreu com a implantação da República. No Brasil, a construção de uma cidadania participativa como elemento fundamental para a construção de um Estado democrático, não ocorreu.

Muitos historiadores brasileiros explicam o baixo nível de organização política em nossa sociedade como sendo o resultado de nosso processo de formação histórico-cultural. E, portanto, o exercício democrático, no Brasil, ficaria limitado à participação, em eleições, para os cargos legislativos. Campos⁴⁹ aprofunda esta análise afirmando que:

“A falta de base popular faz da democracia brasileira uma democracia formal, cujo traço distintivo é a aceitação passiva do domínio do Estado. Aceita-se como natural que alguns *direitos* constitucionais sejam negados aos cidadãos (por exemplo, educação básica gratuita para todos, salário mínimo para os trabalhadores). A desigualdade é também considerada uma fatalidade e as pessoas se sentem incapazes de lutar contra ela”.

A idéia que predominou mesmo após a proclamação da República, é de que o poder central no Brasil era de fundamental importância para a unidade federativa. E em nome desta unidade, o intervencionismo do governo central se justificava e aumentava sua influência política frente à federação.

Como afirma Campos⁵⁰, “A um super-Estado corresponde, então, uma

⁴⁸Carvalho, José Murillo de. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, 3 ed., p. 164.

⁴⁹Campos, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: FGV/RAP, fev./abr., 1990, p.36.

⁵⁰Campos, Anna Maria. op.cit.

subcidadania”. Por isso, aproveitando esta premissa, pode-se afirmar que quanto mais cidadania, maior o controle social do Estado e mais descentralizado ele se torna. Ou seja, no caso brasileiro, o processo de descentralização político-administrativa contido na Constituição de 1988 vem ao encontro da democratização da sociedade através do fortalecimento do poder local, levando a população a participar politicamente das decisões governamentais que as afetam diretamente.

A construção deste espaço democrático, por sua singularidade, difere de outras instâncias governamentais, conforme exemplificam Fischer, Colomer e Teixeira⁵¹ “pois é na esfera municipal que se processa a articulação mais direta entre o Estado e a Sociedade, bem como é no governo municipal que os problemas de gestão pública tornam-se, por razões óbvias, mais transparentes e de maior repercussão”.

Diante de tudo que foi exposto acima, as eleições municipais têm ocupado, ultimamente, um papel estratégico para as transformações políticas entre governo e sociedade. Tem-se, por exemplo, o surgimento de modelos de gestão participativa entre o governo e a população. Um desses modelos é o Orçamento Participativo que será tratado a seguir.

3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL E CIDADANIA

Um artigo publicado no Boletim *Orçamento & Democracia* do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE, pelo sociólogo Herbert de Souza - Betinho⁵², tinha o seguinte título: “Orçamento, peça-chave para a democratização do Estado”.

O orçamento, neste caso, não é visto simplesmente como um instrumento

⁵¹Fischer, Tânia et alii. Gestão municipal, descentralização e participação do cidadão - um estudo comparado Espanha/Brasil. In: Fischer, Tânia (Org.). Poder local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993, p.115.

⁵²Souza, Herbert. Orçamento, peça-chave para a democratização do Estado. Rio de Janeiro: Ibase, Ano 1, n.1, mar.93.

técnico, e sim como um instrumento político e/ou de gestão. Pois, através da leitura sobre os gastos públicos no orçamento, é que se descobre para quem são dirigidas as ações do Estado. Os números contidos no orçamento revelam o perfil político-ideológico do governo: se progressista ou conservador.⁵³

Por isso, verifica-se que este tema vem ocupando um papel de destaque junto aos meios acadêmicos, políticos e comunitários, pelo que representa como instrumento de mudanças sociais. Passou a ser utilizado como modelo definidor de políticas públicas em muitos governos locais, pois permite racionalizar os gastos públicos através da participação da comunidade que define aonde serão alocados os recursos.

Portanto, o orçamento participativo vem desempenhando um papel importante para o fortalecimento da democracia e da construção de uma nova cidadania, baseada na participação da população na definição da aplicação dos recursos públicos, modificando, assim, as relações entre Estado e sociedade.

O caso da Prefeitura da Cidade de Porto Alegre é bem ilustrativo, pois a adoção deste modelo de gestão, desde 1988, tem provocado mudanças substantivas no relacionamento da população frente ao poder público, sendo que este modelo suscita duas questões, de acordo com Giacomoni⁵⁴: “sua legitimidade, considerando as competências do Poder Legislativo no campo orçamentário, e sua racionalidade, ou seja, como a nova proposta pode se sobrepor tecnicamente a modelos comprometidos com a eficácia decisória”.

Quanto à legitimidade e à sua racionalidade levantadas acima, vê-se que o eixo político-partidário e o poder Legislativo deixam de ser o único modo representativo da vontade popular. A descentralização do poder ganha caráter mais representativo pela adoção do Orçamento Participativo - OP, através de fóruns

⁵³Entende-se aqui progressista o governo de orientação social-democrática ou socialista, e conservador o de orientação liberal ou neoliberal, em matéria de participação política.

⁵⁴Giacomoni, James. O Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: Fischer, Tânia (Org.). Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p.191.

comunitários onde a população decide como devem ser gastas e aplicadas as verbas orçamentárias.

O outro ponto diz respeito à racionalidade técnica, que é meramente formal, burocrática, baseada na obediência às normas e aos trâmites legais. Transformando-se, assim, numa racionalidade substantiva, redefinidora da qualidade do gasto público, ou seja, voltada para as reais necessidades da população.

A adoção do orçamento participativo, como modelo de gestão pública, vem ganhando espaço politicamente, sendo apontado como um poderoso instrumento popular e democrático na definição do gasto público. Isto tem possibilitado o fortalecimento do poder local e da cidadania, pois leva a comunidade a se organizar, a lutar por seus direitos e a cobrar dos órgãos públicos mais atenção para os seus problemas.

Os governos locais, que adotaram o orçamento participativo, redefiniram suas relações políticas e administrativas para com a população. Tornaram o poder público mais comprometido com as transformações sociais da comunidade. Portanto, a escolha deste modelo de gestão, pelo governo local, baseia-se “no consenso político que o orçamento participativo parece manter uma forte e importante identificação (entre governo/comunidade)... Os interesses conflitantes e a desigual distribuição dos recursos políticos entre os grupos sociais são de difícil harmonização exclusivamente pelo sistema administrativo público. Assim, cabe a este apoiar-se na base social e transformá-la, de objeto, em *instância executora do planejamento*”, como afirma Giacomoni⁵⁵.

⁵⁵Idem

CAPÍTULO 4

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA PARA A SUA IMPLANTAÇÃO

4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA DA PESQUISA E TRATAMENTO DOS DADOS

Este capítulo é dedicado ao tratamento dos dados obtidos através da pesquisa de campo. A preocupação principal foi relatar o resultado obtido nas entrevistas estruturadas de forma de subsidiar a análise qualitativa.

Esta análise possibilitará confrontar o distanciamento existente entre o discurso e a prática dos diversos atores políticos e sociais envolvidos no processo de implantação do Orçamento Participativo na Cidade do Rio de Janeiro.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa de campo. Para melhor coleta das informações, optou-se pela utilização de um roteiro de entrevista estruturada, por ser o mesmo, o instrumento mais apropriado para a obtenção das informações desejadas junto aos entrevistados.

A utilização, deste tipo de instrumento, conduziu a entrevista de forma satisfatória e permitiu mais liberdade para que os entrevistados expusessem suas opiniões, tornando-os mais envolvidos com o tema pesquisado.

4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A experiência bem sucedida da utilização do Orçamento Participativo pela

Prefeitura de Porto Alegre⁵⁶, desde 1988, tem despertado o interesse da população em participar de forma ativa na gestão das finanças públicas, desse modo, definindo onde serão realizados os gastos públicos e alocados os investimentos governamentais.

Quadro IV – Municípios que adotaram o OP (1997-2000)⁵⁷

Partido	Municípios
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	9
PDT	8
PV	3
PPS	3
PFL	2
PTB	2
Total	103

Este modelo de gestão participativa vem aumentando em todo o Brasil⁵⁸. Atualmente, cerca de cento e três prefeituras já adotam este modelo de gestão como um instrumento eficiente no controle e na alocação dos recursos públicos. Trata-se de um modelo de gestão que tem, na direta participação do cidadão, uma forma de

⁵⁶ Em 1988, é eleito Olívio Dutra para a prefeitura de Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores – PT. Seu governo adota o orçamento participativo, e este modelo é aprovado pela população. O PT vem administrando Porto Alegre desde 1988, feito único na história eleitoral do País.

⁵⁷ Fonte: Pesquisa FNPP, 2001.

⁵⁸ Félix Sánchez, no livro Orçamento Participativo – teoria e prática, ed. Cortez, 2002, p. 40, mostra-nos a distribuição por prefeitura e partidos políticos que adotam o O.P.

aprimorar o processo decisório de escolha e alocação dos recursos públicos, tornando mais transparentes e democráticas as relações entre população e governo.

A reportagem do Jornal O GLOBO, do dia 24 de julho de 2002, de Higino Barros intitulada *Uma experiência de sucesso*, diz que: “Apontado no Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU como uma das experiências mais bem-sucedidas de controle pela sociedade civil, o Orçamento Participativo – OP, de Porto Alegre, permitiu à população influir nas questões administrativas. Graças ao OP, o Partido dos Trabalhadores governa a capital há 12 anos.”⁵⁹

Esta projeção nacional e internacional vem demonstrar a importância do Orçamento Participativo como instrumento de gestão de políticas públicas locais. Esta experiência vem sendo debatida por vários segmentos de nossa sociedade e nos meios acadêmicos, políticos e sociais, demonstrando sua validade como proposta de uma nova relação entre Estado e sociedade, visando o aprofundamento da cidadania no país.

Em 1995, na Cidade do Rio de Janeiro, é fundado na Câmara Municipal o Fórum Popular de Orçamento⁶⁰ que congrega diversas entidades representativas da sociedade. O mesmo tem por objetivo aprofundar e divulgar a proposta para a implantação do orçamento participativo no Rio de Janeiro.

Nos anos de 1997 e 1998, algumas iniciativas foram postas em prática por iniciativa de alguns vereadores cariocas, de uma forma tênue. Este processo aconteceu através de consultas à população em diferentes bairros da cidade. A população era convocada a participar dessas reuniões, que contavam não só com a presença dos vereadores que estavam à frente deste trabalho, como também com a participação de técnicos em orçamento, ligados à Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal. Estes esclareciam a todos os presentes sobre a importância do orçamento

⁵⁹ Em anexo texto integral da reportagem do Jornal O Globo.

⁶⁰ O Fórum Popular de Orçamento foi criado em 1995 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro e é formado por 17 entidades da sociedade civil.

público e o processo orçamentário. Os participantes dessas reuniões recebiam formulários que continham itens com as necessidades e as prioridades sociais das regiões. A população escolhia e indicava as principais necessidades a serem satisfeitas pelo poder público.

Estas consultas ocorreram nos anos de 1997 e 1998 e receberam o nome de Orçamento Cidadão. Seus resultados, porém, se mostraram inadequados levando a descontinuidade do processo de consulta por apresentar uma baixa articulação entre os organizadores do evento e as comunidades locais.

O Coordenador do Fórum do Orçamento Popular, Luis Mário Behnken⁶¹, explica que “A idéia do orçamento cidadão era diferente da proposta do orçamento participativo, pois além de limitado a um grupo pequeno de parlamentares, não existiam as condições políticas favoráveis na Câmara e no Poder Executivo para que fosse viabilizado o processo de alocação de recursos financeiros apontados pelas comunidades envolvidas.” Aos poucos, ocorreu um esvaziamento desta proposta, o que levou ao seu abandono.

Em 1997, o Vereador Eliomar Coelho, do Partido dos Trabalhadores, apresentou um Projeto de Lei criando o Orçamento Participativo na Cidade do Rio de Janeiro. Esta Lei é vetada pelo então Prefeito Luiz Paulo Conde.

Ao assumir o cargo a partir de 1º de janeiro de 2001, o prefeito César Maia sanciona várias leis, entre elas a Lei 3.189, do Vereador Eliomar Coelho, de 23 de março de 2001, regulamentada pelo Decreto Nº 19.769, de 9 abril de 2001 e que dispõe sobre a implantação do Orçamento Participativo pelo Poder Executivo.

⁶¹Luis Mário Behnken é Coordenador do Fórum Popular do Orçamento Participativo no Município do Rio de Janeiro e também foi um crítico da proposta do Orçamento Cidadão por entender que as ações desenvolvidas foram limitadas e o resultado estava levando a uma prática clientelista e fragmentada politicamente.

4.3 DO DISCURSO À PRÁTICA PARA A IMPLANTAÇÃO DO OP NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

4.3.1 Pesquisa de campo – Transcrição dos Relatos Obtidos nas Entrevistas Estruturadas

Buscando encontrar respostas para o problema central deste estudo e visando confrontar o discurso com a prática, foi elaborado um roteiro de entrevista estruturada.

As entrevistas, obtidas com os diversos atores envolvidos, serão confrontadas com o tema. O resultado dessas entrevistas subsidiará a conclusão deste estudo, através da descrição das percepções e da análise comparativa entre o discurso e a prática daqueles que estão envolvidos na implantação do Orçamento Participativo no município do Rio de Janeiro.

4.3.2 Seleção dos Sujeitos

Considerou-se a seleção dos sujeitos uma etapa fundamental da pesquisa. Os quatorze entrevistados foram selecionados por estarem envolvidos, direta ou indiretamente, no processo de discussão e de implantação, por fazer parte das instituições que vêm participando deste tema. Portanto, podemos considerá-los '*atores orgânicos do processo*'.⁶²

O Poder Legislativo municipal é composto por quarenta e dois vereadores. Foram entrevistados dez vereadores cariocas de partidos políticos diferentes. Para efeito de pesquisa, o número de entrevistados é altamente representativo, por corresponder a 24% do universo amostrado. Foi entrevistado um técnico do quadro da Comissão de Orçamento e Finanças do Poder Legislativo municipal. Esta seleção foi

⁶² '*Atores do processo*' são todos os indivíduos que participaram de forma direta ou indiretamente, de alguma fase do processo de discussão do tema, desempenhando alguma função ou cargo representativo durante o período aqui estudado.

extremamente importante para uma melhor compreensão do assunto e pela complexidade do tema.

A seleção dos sujeitos e das instituições, que compõem o Conselho Popular do Orçamento Participativo⁶³ – CPOP, deu-se por suas ligações, de forma direta ou indireta, com o tema estudado. A participação dos sujeitos foi imprescindível para a identificação e a descrição das percepções sobre o processo de mudanças nas relações sociais e políticas entre o governo e a população no Rio de Janeiro, desse modo, favorecendo uma melhor análise comparativa entre os diversos atores sociais e políticos envolvidos no tema abordado.

Foram entrevistadas lideranças comunitárias diretamente ligadas ao tema. Das doze entidades que compõem o CPOP, três se colocaram à disposição para a pesquisa: a Federação das Associações de Moradores, a Federação das Associação de Favelas e o Conselho Regional de Economia. Com as demais entidades pertencentes ao CPOP, não foi possível obter entrevistas pelos seguintes motivos: a) falta de interesse no tema; b) dificuldades de agenda; c) desconhecimento do tema e, portanto, dificuldade de falar sobre o assunto.

O roteiro utilizado para as entrevistas foi um questionário contendo onze perguntas que foram apresentadas numa sequência lógica visando a identificar, posteriormente, os pontos que considerados relevantes convergentes e divergentes sobre o tema.

⁶³ Compõem o Conselho Popular do Orçamento Participativo a Associação Comercial, a Federação das Indústrias, a Federação das Empresas de Transportes Coletivo, o Movimento de Cidadania e Defesa do Rio, o Sindicato dos Médicos, o Sindicato dos Professores, o Sindicato dos Engenheiros, o Sindicato dos Arquitetos, o Sindicato dos Urbanitários, o Conselho Regional de Economia, a Federação das Associações de Moradores e a Federação Associações de Favelas.

4.3.3 Do discurso à prática

O primeiro passo do Roteiro de Entrevistas⁶⁴ era identificar o posicionamento dos entrevistados em relação ao tema, por meio da resposta à seguinte pergunta: **É favorável a adoção do Orçamento Participativo como instrumento de Gestão Pública Municipal?**

Dos 14 (quatorze) entrevistados, 12 (doze) disseram ser favoráveis à utilização do OP como instrumento de gestão pública municipal, pois isto melhora a qualidade do gasto; 1 (um) respondeu *“Quanto ser favorável à adoção do OP, eu seria favorável mas com algumas alterações na proposta original”*; e 1 (um) disse não ser favorável por *“considerá-lo uma grande farsa a respeito da suposta participação do povo nas decisões públicas. É transferir para o povo a angústia do Poder Legislativo. (...) O OP como eu vi aqui no Rio, não sei se em algum lugar é melhor, é mais uma alegoria. Ele não é uma coisa real.”*

À próxima pergunta **Na sua opinião, a adoção do OP, possibilitaria mais transparência nos gastos públicos?** 11 (onze) dos entrevistados responderam afirmativamente e todos concordaram de ser em função da maior participação da população no controle dos gastos. Três responderam, não acreditar, pelos seguintes motivos: *“... têm vários presidentes (de associações de moradores) que não sabem trabalhar a moeda”*; *“O OP dá transparência das despesas de capital, dos investimentos. ... não tenho certeza de que isto acontece com as despesas de custeio”*; e outro entrevistado se posicionou afirmando que a *“transparência independe do OP. A transparência é uma exigência da sociedade em relação a todo e qualquer utilização do dinheiro público”*.

Na terceira pergunta **Na sua opinião, a adoção do OP modificaria o papel da atividade parlamentar junto à população?** Tabularam-se 2 (duas) respostas negativas expressas nas opiniões abaixo:

⁶⁴ Vide anexo.

“A atividade parlamentar virou tráfico de influência. O parlamentar renunciou ao seu papel de legislador. Ele teria papéis. Era legislador, fiscalizador e também podia ser representante de interesses locais do seu eleitorado.”

“Esses aí são vários (vereadores que fazem promessas), que vão lá, fazem as propostas, promessas, às vezes boas, mas que não vão concluir (...) Geralmente quando chega a época das eleições, são vários candidatos que entram nas comunidades e chamam presidentes, chamam diretores, e pedem para fazer alguma coisa por ele lá e tal ... em troca daquilo, posteriormente ele dará aquilo ou isto e tal ... só promessas que não são realizadas.”

A seguir, destacam-se as respostas afirmativas:

“Acredito que sim. Acredito que o papel do parlamentar vai se tornar mais importante, uma responsabilidade maior. Vai se prestar contas para a população.”

“Modificará porque o parlamentar, o vereador, tem a função de representação da sociedade, democracia representativa. E isto não seria, como muitos pensam, abolido.”

“Existem três tipos de parlamentares. Os parlamentares ideológicos, os parlamentares que representam categorias e os parlamentares comunitários, que são os que trabalham para bairros e defendem interesses daquela região.”

“Modificará, qualificaria esta atividade. Deixaria de ser... o orçamento não seria encarado apenas como mais uma lei a ser votada no âmbito do parlamento e faria com que os parlamentares procurassem seus eleitores para identificar as suas vontades e necessidades de uma forma muito menos clientelista do que hoje.”

Para a pergunta A adoção do OP possibilitaria o aumento da participação política da população no controle dos gastos públicos? Foram obtidas 11 (onze) respostas sim, com os seguintes comentários:

“Sim. O povo não está despreparado para participar e, portanto, este aumento de participação seria benéfico para o controle dos gastos”.

“Claro, claro... veja bem... a participação ela não é fácil... e às vezes o próprio político de esquerda, ele coloca em prática uma ação onde está respaldado numa participação, e, às vezes, ele termina desistindo porque não se sente estimulado diante do nível de participação das pessoas ...”

“É inerente. Uma vez que a população se sente engajada no processo vai, não só participar formulando, opinando e sugerindo qualquer gasto público, mas certamente depois vai ter a cobrança.”

“Eu acredito que sim, mas é o grande desafio hoje.”

“Sem a menor dúvida. A população, através do OP, se torna mais cidadã.”

“Claro, claro. A própria elaboração do OP requer que as pessoas se mobilizem, que as pessoas discutam, que as pessoas decidam o que fazer com os recursos públicos.”

“Eu acho que depende muito da população cobrar. Hoje a população cobra pouco.... O OP aumentaria a participação da população, acredito e torço.”

“É uma ajuda. Não coloco como uma panacéia, mas acho que ajuda bastante à medida que as pessoas terão a noção de quanto aquele investimento vai custar”.

Outros 2 (dois) entrevistados, assim sustentaram a negativa:

“Se fosse verdadeiro sim. Se não fosse uma farsa, sim.... Seria se fosse honesto, mas nada mais é honesto no Brasil”

“Nem sempre. É uma coisa que você tem que levar... Eu acho que a população vai conseguir encaminhar várias obras importantes mas o político tem que ser uma pessoa que conviva com a população para que ele sinta o que é realmente de extrema necessidade.”

Um dos entrevistados não soube e não quis se pronunciar a respeito da questão.

Na questão referente **A adoção do OP acarretaria mudanças qualitativas no processo de escolha, pelos eleitores, dos representantes do Legislativo?** Os entrevistados responderam da seguinte maneira:

Na avaliação de 1 (um) entrevistado, ele explica que haveria uma mudança no tipo de voto para aquele “... *parlamentar distrital despachante, o que tem muitos votos em função de intervenções do poder público em comunidade, intervenção praticamente de obras*”;

Outros 2 (dois) entrevistados disseram não ver mudanças qualitativas pela adoção do OP justificando porque: “*Não, porque hoje o eleitor escolhe, pelo menos o vereador, pelos favores que ele presta à comunidade.*” e “*Em todas as reuniões que eu fui do OP tinham muitas poucas pessoas. Tinham mais representantes de órgãos públicos e de associações de moradores, algumas pessoas, do que a população como um todo*”.

Os outros 11 (onze) entrevistados disseram que a qualidade do voto mudaria

pelos motivos relacionados a seguir:

“Sim. Levaria ao voto distrital. Defendo o voto distrital misto para que não perder a totalidade enquanto cidade”.

“Sim, acarretaria sim. É como eu falei anteriormente, as pessoas não tem tanto conhecimento do que é OP, não tem conhecimento, às vezes, de valores de obra,... então a participação influencia muito no eleitorado”.

“Com certeza. Isto daí, veja bem, é uma coisa que demora, é um processo lento, não de uma hora para outra.”

“Sim. Há parlamentares que simplesmente são contra o OP por que querem que a resolução de um problema, que é aplicação dos recursos tomados sob a forma de tributação, seja decidido entre ele - o parlamentar, e o governador, o prefeito, presidente da República, com quem ele goza de intimidade. Ele faz parte do esquema de sustentação do governo, seja ele federal, estadual ou municipal. Através de um conchavo ele consegue verbas que são do interesse dele e não da população. A partir do momento que aqueles parlamentares que efetivamente sintonizem com a população e defendam as prioridades, vão ter maior transparência e o povo vai poder votar melhor.”

“Eu creio que ajuda. Mas a questão da qualidade da escolha está ligada à consciência, está ligada à informação.”

“ Eu acho que modificaria para melhor porque a partir do momento que uma determinada região, uma determinada parcela da população propõe gastos no Poder Executivo e a sua voz é o vereador, o que está mais junto à população, a população vai poder julgar se ele fez um bom trabalho (...) Eu acho que a gente vai acabar com aquela de “eu vou fazer, eu vou fazer...” Não, vai ter que dizer o que fez, porque fez, como fez”.

“Claro que sim. Quando o candidato chega nas comunidades, às vezes as comunidades nem os conhecem. Mas ele chega diz “sou o fulano, vou fazer isto, vou fazer aquilo”. (...) Quando acontecem as eleições, ele, eleito ou não, desaparece. (...) Então modificaria porque ele teria que agir...”

“É o que eu tenho falado. Se nós conseguíssemos avançar no OP para que a sociedade, falando da cidade do Rio, dividida por áreas programáticas AP1, AP2, AP3, etc. (...) À medida que as pessoas tiverem clareza de que a prefeitura arrecada um valor naquela região. (...) O que arrecada e o que investe, que até hoje não consegui ver isto com clareza, com objetividade,... Eu acredito que muda esta relação, para ganhar pessoas comprometidas com o poder público,... “.

“Olha, lógico que com o amadurecimento do orçamento, da discussão orçamentária, eu coloco inclusive o seguinte: é lógico que quando você começa uma discussão deste porte, que mexe com o comportamento das pessoas, você tem que começar pelo micro mesmo,

com o problema local... Mas eu acredito, inclusive, que uma das coisas que devem ser pensadas enquanto estratégias de governos, é exatamente a ampliação discussão orçamentária, chegando às raias até de grandes investimentos.”

A pergunta seguinte tinha o objetivo esclarecer se no entendimento dos entrevistados **A adoção do OP fortaleceria ou enfraqueceria a atividade do Poder Legislativo, no que diz respeito ao processo decisório da alocação dos recursos orçamentários?**

Responderam afirmativamente 79% dos entrevistados, expressando as suas opiniões conforme destacamos abaixo:

“Eu acho que se o parlamentar é representante de um segmento da população, ou da população, tem que se sujeitar a permanentemente ouvir e ser apenas um porta voz ou um instrumento de encaminhamento de pleitos, de reivindicações as mais diversas.”

“Eu acho que é salutar. O legislador tem que ter sensibilidade sobre as necessidades da população, não pode querer impor à população uma prioridade que não é dela. Tem um jogo de convencimento. (...) Eu acho que com isto o Legislativo, ganha, cresce, se fortalece. O processo democrático ganha.”

“É como eu falei. Hoje não tem gerência nenhuma, vota o orçamento e tudo mais, mas acabam, em função do governo conseguir maioria, os parlamentares abrindo mão de uma prerrogativa de lutar para que o Poder Legislativo tivesse esta prerrogativa. É uma coisa fundamental. (...) Então, o OP, eu acredito que forçaria, se tivesse uma decisão política e hoje teria que conquistar os parlamentares para isto e a prefeitura abrir mão de centralizar este poder, poderia fortalecer em muito o Poder Legislativo porque parte da sociedade, não é toda, estaria cobrando do parlamentar a presença na elaboração do OP, discutindo e, é óbvio, ... Então tende a fortalecer.”

“Eu acho que não. Eu acho que pelo contrário, aumentaria. Como é feito hoje? Hoje você faz emendas e o Poder Executivo não é obrigado a atender suas emendas.... mas na verdade o Executivo detém todo o orçamento. De acordo com a política, a tendência de atender determinado vereador, não atender a outro... Hoje, quem está do lado do Poder Executivo, quem está do lado do prefeito, vamos falar em linhas claras, tem muito mais chance de conseguir obra, melhoria para a sua região, do que o político de oposição. Então, a adoção do OP, com certeza, vai engrandecer o Legislativo.”

“Olha, eu acho que fortalece porque esta discussão vai mexer com toda a sociedade e obviamente, também, com o Legislativo Municipal, que vai ter que entrar também nesta discussão. Quem não entrar fica marginalizado, fica de fora. (...) muita gente do Legislativo, por esta proximidade, por este fisiologismo, por esta barganha política (e aí política com p minúsculo) que é feita hoje em dia, possibilita que vários parlamentares executem obras, indiquem obras. Mas o papel do Legislativo nunca foi este, mas isto hoje

em dia acontece e é o que mais acontece. Aí é claro que, com a implantação efetiva do OP, o parlamentar que antes, por esta aliança promíscua com o Executivo, era ele que indicava as obras ... se ele não vier para a discussão do OP ajudar a influenciar nas decisões, aí ele fica completamente aliado.”

“Fortaleceria, sim. Fortalece porque você vai lidar com o morador exercendo a sua cidadania, tendo ciência e consciência daquilo que é direito seu e vai começar a exigir dos legisladores municipais que desempenhem o seu papel conforme quando era candidato e dizia que iria exercer. Vai ser cobrado compromisso. Vai ser exigido honrar o compromisso que foi firmado entre eleito e eleitor.”

Dentre as opiniões contrárias, destacam-se os seguintes trechos:

“Seria mais um componente enfraquecedor. Quem primeiro enfraquece o Legislativo é o legislador. São os pulhas que tomam o Poder Legislativo. O poder Legislativo é formado por pessoas despreparadas, que não lêem nem o regimento interno da Casa, que não sabem fazer um projeto, que não sabem discutir um projeto.”

“Enfraqueceria. Eu acho que o vereador que está lá participando para lutar junto com a população, procurando haver uma pesquisa ampla, não de reuniões, pesquisa ampla... ele vai sair fortalecido, como eu tenho sido (...) Eu, como eu defendo o voto distrital, que é uma eleição muito mais difícil, muito mais difícil você ter voto localizado, porque ele compromete muito mais o político com os interesses da população porque aquele que não cumpriu não vai ser reeleito. Então eu não vou aceitar um OP de meia dúzia de associações de moradores, eu só vou aceitar o OP que todas as ruas tenham participação.”

“Isto dependeria do grau de ponderação dado à participação dos parlamentares no fórum geral do orçamento.”

A sétima questão levantada foi se **A adoção do OP possibilitaria maior racionalização dos gastos públicos?** Como resposta, apenas 3 (três) dos entrevistados não acreditam nesta possibilidade, e assim se expressaram:

“Tudo que se fosse participação real, legítima, tudo que sair das minorias para as majorias, tudo que sair do inorgânico para o orgânico, ajudaria. Mas não é isto que está acontecendo. Sabe por que? Teria que ter uma sociedade e nós não temos a sociedade organizada. Quem representa a sociedade para participar do orçamento? As associações de moradores, que não representam nada? No morro, metade é refém do tráfico. O quê você quer? Que este pessoal decida orçamento? “

“Geralmente as pessoas não sabem o que sai para ser feito, em termos de finanças. Não sabem o que fazem. Não sabem, quando saiu, o quê que vai fazer, o quê que não vai fazer. Torna-se difícil o controle porque ninguém, dentro das comunidades, tem esta cultura para acompanhar aquilo dali. (...) Exatamente, é por isso que eu estou lhe dizendo que esta parte é difícil de controlar porque tem que ter um conhecimento técnico. Dentro de

comunidade... tem, às vezes tem, mas ele não quer se envolver com aquilo ali.”

“Esta é uma questão discutível. A racionalização dos serviços... Hoje você tem o quê? O prefeito é eleito pela população. Então, obviamente, ele detém... na visão dele, ele vê o que é melhor para a cidade e cabe ao Poder Legislativo fiscalizar isto. Tem coisas que são inerentes ao Poder Executivo.”

Contrapondo a estas opiniões, 79% dos entrevistados acreditam que a adoção do OP racionalizaria os gastos públicos, assim alguns deles se manifestando:

“Possibilita a racionalização dos gastos. Porque a população iria fiscalizar de forma direta os recursos público. Isto levaria ao melhor emprego dos recursos.”

“Você citou muito bem o RS, governo Olívio Dutra. Eu conheço o RS, conheço o projeto do RS até porque participei muito do OP. No projeto do RS eles tinham uma participação muito intensa do povo com o poder público. Então quando licitava uma obra num local o povo estava junto da licitação. Queria saber o que foi licitado e quem ganhou aquela licitação e que obra vai ser colocada na comunidade. Já no RJ existe uma diferença muito grande. Nem o poder público vai ao povo conversar sobre isto e nem este povo vai ao poder público conversar porque no meio tem a associação de moradores (...) Nós podemos mudar o RJ, muito mesmo, a hora que este povo participar. O povo não tem participação. Nem nas comunidades tem participação. Eu sou de uma comunidade onde tem 20 mil moradores. Numa assembléia aparece 40, 50. Esta falta de participação é muito grande.”

“Claro, claro, porque um OP bem conduzido tem várias etapas. A última etapa do OP diz respeito a um processo de negociação. Quer dizer, as demandas ... ele tem uma natureza democrática, automaticamente aumenta a demanda (...) Você entra num processo que eu acho que é educativo. Politicamente de maior valor - o processo de negociação. Finalizado o processo de negociação, automaticamente você vai passar para o processo de elaboração da forma final do orçamento. A racionalização está contida no processo de negociação.”

“Também, total racionalização porque evitaria os projetos equivocados e os projetos equivocados são aqueles decididos em gabinetes sem audiência popular. Vide aí o programa nuclear brasileiro que ia botar 9 usinas nucleares em operação até 1980 e nós já estamos em 2002 e não tem uma sequer funcionando. Foram alguns milhões para o ralo.”

Na sua opinião, a adoção do OP fortaleceria ou enfraqueceria a atividade parlamentar? Foi o oitavo ponto levantado nas entrevistas. Como resultado, 4 (quatro) acreditaram que a atividade do parlamentar sai enfraquecida, assim opinando alguns deles:

“Eu acho que se fosse legítimo fortaleceria, mas como é uma mentira e como o Poder Legislativo já é um simulacro, qualquer sopro enfraquece. Se o Poder Legislativo se impusesse, o participativo se daria através do Legislativo. Através de audiências públicas

do Legislativo. O sup-prefeito do bairro tal tem a ousadia de fazer orçamento. O orçamento não é a peça chave dentro da Casa legislativa? Ele já viria discutido pelo Executivo e aqui haveria audiências públicas.”

“Dependendo do peso que o parlamentar tem no fórum pode enfraquecer ou pode até haver um fortalecimento. Mas sempre vai haver aquela questão, o parlamentar sempre vai entrar em choque com uma ONG no sentido que um parlamentar tem 20, 30 mil votos e a ONG, às vezes, é uma ONG individual. É a ONG do eu sozinho...”

“Esta parte aí eu gostaria de não responder porque isto aí é variável. Não sempre e nem todos. Existe o parlamentar sério. Existem outros que querem fazer conversações, ser eleitos e tal. E nada ele discute sobre os assuntos de comunidades. Ele vê mais o lado de coisas que interessam a ele. As comunidades em si, praticamente são esquecidas, quase sempre.”

Em contrapartida, a maioria opinou que a atividade parlamentar sai favorecida com a adoção do OP, destacando-se:

“Eu acho que a participação da sociedade sempre fortalece as instituições e isto não é diferente para o parlamento. É claro que, hoje em dia, apesar da teórica autonomia do parlamento no Brasil, isto na verdade não existe. Os parlamentos brasileiros, e aí com raríssimas exceções, são completamente subjugados ao poder maior, o Poder Executivo. E no caso da participação da sociedade na elaboração do orçamento, na definição das prioridades, eu creio que, como o parlamento também vai ter que estar inserido nesta discussão, fortalece. Fortalece por um ponto de vista que eu acho o mais importante, que é o de resgatar a credibilidade, a legitimidade do parlamento no Brasil, dos políticos do Brasil de uma forma geral porque não é atoa que a sociedade considera todas estas casas como casa de corrupção, casa de roubalheira, de bandido, de ladrão, que na verdade é o que mais acontece.”

“No meu entender fortaleceria a atividade parlamentar. Eu queria que existisse OP colocado em prática na cidade RJ há dez anos atrás. Com certeza a valorização dos nossos mandatos seria outra e provavelmente muitos dos vereadores que estão aqui na Câmara não teriam a oportunidade de continuar.”

“Fortaleceria. Porque o parlamentar seria mais cobrado pela população, até na sua conduta. O mau parlamentar, descompromissado com a sua atividade iria ser julgado na próxima eleição e não seria eleito.”

“Só vai enfraquecer aquele político clientelista que utilizava este tipo de orçamento para fazer política clientelista, este enfraquece. No restante, pelo contrário, a atividade parlamentar é oxigenada. Restaura-se um certo poder de negociação e entre o parlamento e o Executivo, coisa que até o momento na história do Brasil tem raríssimas exceções. Uma vez que o orçamento é votado, já discutido com a população e também engajado com a população, dificilmente o Poder Executivo vai tentar reverter este processo com o seu poder de veto, seu poder de barganha dentro do parlamento. Pelo contrário. Desta forma, a

atividade parlamentar se fortalece frente não só a população mas frente também ao Executivo.”

“Fortalece a atividade do parlamentar, de quem acredita na organização da sociedade. Com clareza. Quem vai lá discutir, e mesmo que não corresponda em determinado momento, há um interesse corporativista, economista, daquele grupo que está ali participando do OP, que também não estamos falando de sagrado e de profano. Estamos falando de relações políticas.”

A pergunta seguinte foi **Na sua opinião, a adoção do OP possibilitaria melhor distribuição dos recursos públicos, por regiões da cidade, em locais onde se necessitam mais recursos públicos?** Em resposta, 3 (três) dos entrevistados não acreditam nesta relação entre OP e melhor distribuição de recursos públicos porque:

“Nas condições de OP, não. Vai só legitimar o império do Poder Executivo. Enquanto não houver... enquanto a legislação não for compulsória, que a decisão do orçamento seja irreversível, tudo vai ser uma grande balela.”

“Se o fórum tiver um funcionamento sem distorções ou sem aparelhamento ou sem algum outro objetivo além da representatividade pura e simples, a tendência é que eles sejam melhor distribuídos. Agora, se você aparelhar o fórum, você vai ter um direcionamento de acordo com o interesse de um grupo específico que controle o fórum.”

“É relativo. Isto é relativo porque vai depender muito do grau de organização das pessoas (...) vai depender muito do grau de organização, nós sabemos disso. Até porque, tradicionalmente onde tem maior informação.. então este possibilitar melhor distribuição de recursos públicos em regiões da cidade onde se necessitem mais recursos públicos...”

Afirmativamente manifestaram-se 11 (onze) dos entrevistados, seguindo-se a transcrição de algumas dessas respostas:

“Seria melhor porque certas comunidades, anos e anos precisando das coisas, e não são feitas. Simples obras às vezes, coisas banais, não são feitas porque ele também não tem o conhecimento dos órgãos para cobrar uma coisa que poderá ser feita.”

“O OP tem que atuar muito mais na área que precisa mais recursos. Hoje a gente tem comunidades que não chega nada nestas comunidades. Hoje nós estamos no século XXI, super adiantados, e nós vemos valas negras a céu aberto, pessoas que vivem em estado de miséria mesmo, na cidade do Rio de Janeiro. As favelas hoje em dia ... existem três momentos nas favelas. A frente da favela ela tem uma visão, uma visão de entrada para a favela. São casas bonitas, pintadas. No meio da favela já começa outro tipo de vida. No final da favela é o miserável do miserável porque este poder não chega até lá. Então tem uma questão, que eu costumo muito dizer hoje em dia, quando se discute o dia-a-dia deste problema que nós estamos passando pelo nosso querido RJ, porque eu sou nascido e criado

no RJ, adoro este RJ, não saio daqui por nada, ... o poder paralelo, eu costumo dizer que o poder paralelo é para mim o estado e o poder público. As pessoas perguntam porque que você diz para mim que o estado e o poder público é o poder paralelo? Porque eu acho que o outro poder que eles citam sempre esteve nas comunidades, só que nunca foi combatido e hoje em dia ele explodiu. Ele chegou a um ponto em que ele explodiu. Então ele explodiu e está saindo. Tudo o que está acontecendo é porque a sociedade está sendo atingida. Porque se a sociedade não estivesse sendo atingida não estava acontecendo nada. Mas como ela está sendo atingida, as casas da sociedade estão sendo assaltadas, sendo invadidas, estão roubando os carros deles, então eles estão muito preocupados com isto. Então o OP tem que ter esta noção de trabalhar esta questão mais nas áreas mais carentes, porque aí já não é mais nem prioridade, já é necessidade mesmo.”

“Este é outro ponto que a gente considera como um pressuposto de OP. É uma regionalização da cidade e a própria discussão de regionalização da cidade vai criar outros graus de representação que não existiam anteriormente. E esta regionalização, quando é discutida a sua implementação, é um processo que vai levar à discussão final do OP até mesmo na questão de solidariedade. Há exemplos do OP de Porto Alegre em que uma região votou uma série de sugestões, mas em benefício de outra região, por ela conhecida de que necessitava de mais recursos, a região A abriu mão de suas reivindicações em função da região B. Tudo pelo entendimento. Esta distribuição, esta regionalização, vai favorecer o conhecimento das cidade por todos os membros que participem do OP. Este conhecimento vai levar certamente um direcionamento a regiões mais carentes. Integra a cidade.”

“Levaria a uma discussão de dar mais para quem tem menos ou precisa mais. Poderia dar esta condição. Não dá para tratar a zona sul como a zona oeste.”

“Claro. E você obtém exatamente na fase de negociação. Na negociação você tem X recursos e você tem X + Y demandas. Traduzindo as demandas em recursos, então automaticamente tem que existir a negociação. A negociação é a forma que você encontra para, contemplando a todos e não deixando ninguém insatisfeito, adequar a demanda aos recursos existentes. É claro que isto daí chama-se racionalização.”

O décimo ponto levantado na entrevista foi Quais as dificuldades o senhor identificaria para a adoção do OP na Cidade do Rio de Janeiro? Abaixo estão enumerados trechos das considerações dos entrevistados:

“Para mim a maior dificuldade é a própria prefeitura que não parece ter a intenção. O Poder Executivo pode até ter uma intenção teórica, mas nunca traduziu isto em termos práticos.”

“A maior e intransponível é a não vontade política do atual prefeito e de todos os outros. Por que? Porque a gente considera que o OP só existe com o engajamento do Poder Executivo. Eu não conheço nenhum caso de OP feito a partir do Legislativo. Houve até uma tentativa do chamado orçamento-cidadão aqui no RJ que foi um fracasso total (...) a implantação do OP, no nosso entendimento, pressupões um engajamento total do Poder

Executivo. Sem ela não há OP (...) Junto do Poder Executivo está a burocracia do Poder Executivo. Um dos grandes problemas do OP é você conseguir o engajamento da máquina no processo. Porque assim como o vereador parlamentar clientelista perde o poder, o burocrata da administração pública também perde o poder e além de perder o poder, que volta e meia é até utilizado de maneira escusa na realização de serviços para a população, o burocrata também passa a ser fiscalizado. Então ele perde poder por não poder utilizar o seu conhecimento da técnica orçamentária, da elaboração do orçamento, para o atendimento de algum benefício de forma não transparente (...) Preparada (a sociedade) é o mito dos adversários do OP, que gostam de levantar e dizer que a população não tem consciência, não tem capacidade para deliberar sobre uma questão tão complexa que é o orçamento. Isto é um mito (...) A preparação de uma população para deliberar sobre OP é claro que deve haver. Isto é também uma outra condição que a gente considera no OP verdadeiro. É, ao lado da transparência, das informações orçamentárias, do engajamento do Poder Executivo, do engajamento da burocracia do Poder Executivo, é que o Poder Executivo dê condições, a quem participar do processo, de informações básicas sobre o funcionamento de um orçamento público (...) É um processo. Seja quanto for o processo, este percentual do orçamento deve ser esclarecido já no início do processo. A população deve saber sobre quanto ela está deliberando. Acordadas as regras sobre o processo, entre elas a regra que estabelece o quanto que a população está deliberando (...) A gente tem uma função de preparar a população, a sociedade civil organizada, para discussão do orçamento público (...) A lei foi criada num momento político, de enfrentamento político interno na Câmara, que o vereador Eliomar Coelho achou por bem fazer um projeto de lei objetivando o enfrentamento político (...) Há uma discussão permanente aqui no fórum sobre a necessidade ou não de haver uma lei regulamentando OP. É importante que o princípio esteja numa Lei Orgânica, numa Constituição, e isto já está na cidade do Rio de Janeiro, assim como em Porto Alegre. Em Porto Alegre não há nenhuma lei regulando porque é um processo e este processo é dinâmico então talvez tivesse que modificar esta lei anualmente (...) A lei tem alguns procedimentos que, no nosso entendimento, o prefeito César Maia não seguiu. Nós tivemos uma audiência com o prefeito César Maia, perguntamos para ele a implantação do OP, porque como eu disse anteriormente, pressupõe o engajamento do poder Executivo por inteiro, do prefeito ao burocrata, mas sem a palavra do prefeito o OP não anda. Perguntamos para e ele disse que na realidade deveria se negociar com o próprio Poder Legislativo. Ele, textualmente disse para mim “quanto menos emendas os vereadores fizerem em seu nome, mais vai sobrar para o OP”. Ora, qual o vereador vai abrir de fazer emenda para o processo de OP, cuja regulamentação não está feita nem foi discutida com estes vereadores. Não ocorreu, na realidade não ocorreu isto o ano passado e dificilmente ocorrerá isto este ano (...) Não ocorreu na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano passado. A regulamentação do Eliomar pelo prefeito César Maia nós questionamos. Nós não somos defensores áridos da lei porque sabemos que a lei tem problemas. Não é uma lei fácil na sua concepção. Como eu falei foi feita num momento político diferente do que estamos vivendo hoje. Mas mesmo com toda esta dificuldade, o prefeito César Maia, no nosso entendimento não a regulou no que está na lei (...) Uma comissão provisória de orçamento, têm uma série de entidades que não foram chamadas a participar desta comissão que seria a que regulamentaria, a que afunilaria as solicitações do processo de OP (...) Algumas entidades que estão na lei não foram chamadas a participar e desta forma a gente entende que a regulamentação feita pelos decretos do prefeito não atende (...) Não chamaria de OP este processo. Não chamo de OP. Existe uma dotação com este nome, que desconsideramos (...) O que está aqui no orçamento de 2002 que foi elaborado em 2001 com o nome de OP, até seria uma avanço se o prefeito César Maia tivesse se engajado

neste processo e feito um OP em 2001. O que ocorre em 2001 que resultou nestas dotações chamando de OP foi: existe um movimento chamado Rio-cidadão que fez uma série de pesquisas sobre o funcionamento na cidade, sobre a gestão pública, sobre vários procedimentos, e numa audiência pública entregou estas pesquisas sobre o funcionamento da cidade e da prefeitura, particularmente, entregou estas pesquisas ao Secretário de Fazenda. E o Secretário de Fazenda colocou estas solicitações de resultados dessas pesquisas como fruto de OP, mas não houve nenhuma reunião sobre discussão de orçamento. Foi resultado desta pesquisa do movimento Rio-cidadão que foi colocado como fruto de OP. Mas isto não é OP (...) O Professor Marcelo, um pesquisador da UFRJ na área de Urbanismo, ele tem um artigo que faz uma classificação sobre OP. E lá tem os adversários, que são muito poucos, tem os aperfeiçoadores que consideram o OP como um aperfeiçoamento da gestão orçamentária, mas sem questionar o caráter do Estado, têm os subversores que querem o OP para subverter a própria instituição, questionar o capitalismo, de transformar a sociedade de uma maneira mais radical. E há os oportunistas que se utilizam do OP porque está na moda, porque é difícil ficar contra, mas que na realidade não praticam OP. Estes oportunistas utilizam o OP para várias utilidades. Qualquer consulta como o prefeito hoje faz à sociedade, diz que é OP. Mas na realidade, um outro item que eu esqueci de falar anteriormente mas que é fundamental para o OP, é participar do processo decisório. Tem que decidir sobre o orçamento. Se a população não participa do decisório, e isto em nenhum momento da regulamentação da lei pelo prefeito César Maia garante a participação da população na decisão de orçamento e não teve também na participação nas decisões de colocar esta listagem no orçamento, não houve um processo decisório, não houve a participação da população decidindo o que entrava, o que não entrava.”

“Eu acho que a principal dificuldade é desinformação do povo. As coisas não são divulgadas. Também não há interesse de determinados políticos em divulgar essa lei, ou seja, que a sociedade pode hoje intervir efetivamente no orçamento do município. Acho que a principal dificuldade é esta. A principal dificuldade é desinformação (...) Eu acho que o atual chefe do Poder Executivo não veria com bons olhos, mesmo porque ele foi eleito pela camada mais abastada da população. Então é justo que ele tenha que primeiro dar resposta aos eleitores dele, que votaram maciçamente. Hoje eu acho que teria alguma dificuldade.”

“O Executivo, o número um (...) O que é insuperável é a resistência, caso exista, do Poder Executivo. Por exemplo, o prefeito (César Maia), no seu primeiro ano de mandato, falou que ia fazer OP e até me indicou (como) uma pessoa que poderia ser uma referência dele. Mas ao verificar que ele não estava tendo o compromisso de tornar aquilo efetivamente realidade no Rio de Janeiro, eu sai fora.”

“Eu sou autor de uma lei mas eu tenho dúvidas da colocação, do respeito a esta lei pelo Executivo. E aí já começa a dificuldade... é o Executivo (...) O César Maia é um cara que quer ser governador, presidente da República, daí então ele faz uma política só em função disto (...) O Poder Legislativo é um fator inibidor porque nós temos um Poder Legislativo muito conservador. Não só conservador, principalmente atrasado (...) O OP só pega se houver compromisso do Executivo. Se não houver ... o que acontece é o seguinte ... houve uma tentativa do Bittar e do Eduardo Paes, eles até fizeram uma tentativa. Na época eu discordei, achei que aquilo dali não tinha nada a ver com OP. Tanto não tinha nada a ver

com OP que deu no que deu. Dos 150 municípios que adotam o OP eu não diria que 10 funcionam para valer. Tem muito discurso em OP.”

“A maior dificuldade é a sociedade estar desorganizada. As instituições civis que representam a população passam por um processo de esvaziamento muito grande e falta de credibilidade (...) O Poder Executivo, dependendo de quem estiver exercendo no momento este poder, dependendo das idéias do prefeito, da forma de trabalhar do prefeito, você pode ter um OP que seja para valer ou um OP como hoje em dia é o orçamento que nós votamos e aprovamos aqui na Câmara, uma ficção, uma mentira ... Agora, se você tem uma participação efetiva da sociedade, independente da vontade do prefeito, esta sociedade pode cobrar deste Executivo um respeito a uma decisão coletiva da sociedade.”

“A dificuldade da inércia promovida pela cultura política que está assentada. A pessoas têm, às vezes, uma certa timidez em relação ao novo, e portanto tendem à acomodação. Mas é preciso romper certas mentalidades.”

“A omissão da sociedade, a desorganização da sociedade, o despreparo da sociedade, o caráter imperial do Poder Executivo.”

“A primeira dificuldade é a vontade política. É preciso que o chefe do poder Executivo tenha vontade política. O problema é o seguinte, o cara sabe que dinheiro é poder e ele não quer dividir o dinheiro porque ao dividir o dinheiro ele vai estar dividindo o poder. No OP há uma divisão de poder com a população. Por exemplo, nós votamos o orçamento e há um percentual do orçamento, eu não sei como é que chama, que é 20%, 30% que o prefeito pode remanejar sem dar satisfação à Casa. Então o prefeito tende a elevar o máximo este percentual porque ele não quer a fiscalização de ninguém. Ele é extremamente autoritário. O Poder Executivo é o primeiro. Dentro do Legislativo aqueles que são ligados ao Executivo, os vereadores, também não querem discutir com comunidade aonde botar o dinheiro.”

“Uma decisão, é óbvio, política de quem está à frente da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. (...) Hoje o Executivo é um entrave fundamental.”

“Com o tempo vão diminuindo as resistências. (...) O próprio prefeito chamou-me para ajudá-lo na implantação do orçamento participativo na Câmara Municipal (...) O maior incentivador deste processo é o prefeito César Maia.”

“O OP tem que ser de uma forma distrital, com representantes de... tem que ser um vereador local, a prefeitura representada pela Secretaria Municipal de Fazenda, que tem condições de dar o suporte técnico (...) Todos os vereadores que deram a entrada no OP não querem continuar vereadores. Ou já saíram e são deputados ou são candidatos a deputados.”

“Eu acho que são vários, mas vou te dizer 2 ou 3. Em primeiro lugar, as pessoas não se sentem bem quando chamam para uma discussão. De 100, se tira 10 – 15%. Por que?

Porque eles se acham inferiores e as comunidades são tachadas como pessoas que não tem conhecimento das coisas, pessoas que são sem instrução, aí então não são chamados para discutir assuntos técnicos.”

“Olha só, esta é uma pergunta até muito boa. O fórum ... eu acho que as comunidades têm que ser chamadas, explicar para eles o que é fórum do OP, explicar para eles o que é OP. Eu acho que tem que chamar as associações de moradores para que as associações de moradores comecem a trabalhar isto. Depois que você trabalhar uma educação para estas pessoas, quer dizer, uma orientação melhor para as pessoas, logicamente que o fórum vai funcionar muito mais (...) Outra coisa que eu gostava de colocar em relação ao fórum é os locais onde são marcados os fóruns. Os fóruns são marcados na Câmara Municipal e horário de dia de semana e sempre à noite. As pessoas estão cansadas, saem do trabalho, querem até participar .. o local ... eu acho que estes fóruns têm que ser feitos por regionais, por zonais, nós temos várias zonais na nossa capita. Então fariam estes fóruns, horários melhores, colocações melhores, e até também ajudando as pessoas a chegar a estes fóruns, a estar neste fórum (...) As pessoas querem participar, mas têm uma dificuldade muito grande de chegar ao local.... eu participava de um conselho que era interessante. Ele só era marcado no local da elite (...) Ele é feito muito diretamente na Câmara de Vereadores, Câmara Municipal, e ali fica uma coisa que as pessoas e o horário, ali dia de segunda-feira ... eu participava muito, eu mesmo, quando saía daqui dizia “eu não vou lá”, mas ia, já estava aqui em baixo, mas tem pessoas que não vão, moram distante, a que horas vão chegar em casa. Por que não fazer os fóruns locais, não fazer a discussão local? (...) Uma outra dificuldade é o próprio fórum divulgar material. Está surgindo o fórum de OP na UERJ, então a forma de locomoção ... o companheiro que é da zonal falava assim “*pôxa, eu moro em Bangu, eu não vou lá, se o fórum está marcado para às 19 h vai começar 20, que horas ele vai terminar? ... então que horas eu vou chegar em casa?*” então eu volto a dizer, uma das maiores prioridades que tem que ser reverter neste fórum é começar a trabalhar os fóruns nos locais (...) Então a comunidade é muito participativa. Chama ela para participar. Agora, não tem condições de sair lá de Inhoaíba, que é lá dentro de Campo Grande, para vir para o OP para participar de uma reunião que está marcada para às 19 e que começa às 20 aqui na Câmara Municipal. Então isto dificulta muito. Então porque não trabalhar os fóruns nos locais? E chamar as associações de moradores.”

A última questão, levantada na entrevista, era se **A adoção do OP democratizaria as relações entre o poder legislativo e a sociedade civil?** Somente um entrevistado reagiu com ceticismo dizendo que *“Isto aí é um problema muito difícil porque as pessoas de comunidades não são muito bem vistas pelas pessoas do asfalto.”*

Os demais responderam afirmativamente, explicitando seus convencimentos nos exemplos selecionados abaixo:

“Eu acho que democratiza para a sociedade que é organizada, com as distorções que a sociedade organizada tem.”

“Aproximaria. O fato de eu ir para Santa Cruz discutir orçamento com a população, o quê que vai ser feito, o jogo que vai se dar depois porque muito do que as pessoas querem não será possível de ser realizado. O jogo fica mais saudável.”

“Eu acho que caminha neste rumo, não tenho a menor dúvida. Eu costumo dizer que devagar também é pressa.”

“Eu acho que dá transparência, democratiza, possibilita um gasto mais justo dos recursos municipais.”

“Democratizaria em termos de que tudo que eu te falei no começo, ou seja, abrir para a sociedade, não fechar em castelo, é bom. Mas eu não sei se não vai criar mais ilusões para o povo. Nas condições atuais é mentira.”

“Claro, democracia direta. É o cara dizendo como é que ele quer que aplique o dinheiro dele. Isto é democracia. É democratizar.”

“Com certeza porque a prerrogativa maior do Poder Legislativo, que nem é feita e quando é feita é pelos técnicos do poder Executivo, é terrível... além de votar o orçamento, fiscalizar a aplicação deste orçamento. Isto é fundamental. Fiscalizar. E o instrumentos de que nós dispomos hoje ainda ficam aquém da necessidade.”

“Lógico que seria um ambiente muito propício para o fortalecimento destas relações e um terreno muito fértil para que brotassem e fortalecessem-se as consciências de sociedade civil de participação política.”

“Dependendo de quem está representando a sociedade civil. Se for a população de um todo, representa. Meia dúzia de pessoas não fortalece o vereador em nada. Tem que ser ouvindo a sociedade toda. Tem que haver plenárias nas ruas. Tem que haver o maior número possível de pessoas participando para que se veja o que é prioridade.”

“Sim. Democratiza a sociedade porque aumenta o processo de participação popular.”

“Sim, isto é fundamental. (...)É o poder de informação. De trazer informação, buscar informação e trazer e repassar...”

“Eu acho que facilitaria tanto o acesso da população ao Poder Legislativo assim como o parlamentar tem que começar a olhar com outros olhos a população em geral. Aquele candidato copa do mundo, que aparece de quatro em quatro anos, tenderia a acabar a partir do momento em que você tem que dar respostas imediatas.”

“A outra consequência é o aumento da cidadania, é o aumento da consciência política da população. Certamente isto vai levar a uma melhor seleção dos parlamentares e dos outros eleitos.”

CONCLUSÃO

UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA PARA ADOÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Ao se analisar o processo orçamentário de qualquer país, em seus diferentes momentos históricos, verifica-se que este é responsável por mudanças fundamentais nas relações políticas entre Estado e sociedade civil. Essas mudanças relacionavam-se à luta da população a fim de ampliar sua liberdade política e econômica pelo controle dos gastos governamentais, tornando-os compatíveis para satisfazer às reais demandas da sociedade por melhores serviços. Desse modo, os gastos públicos seriam mais eficientes por satisfazerem os interesses da sociedade.

Foi na Inglaterra, o primeiro Estado europeu, onde o processo orçamentário representou uma revolução nas relações entre o poder estatal e a sociedade civil. Os limites impostos pelo Parlamento, em 1217, através da outorga da Magna Carta pelo Rei João Sem Terra, estabeleceu o princípio calcado na legalidade e na legitimidade do gasto público. Este princípio estabelecia que o gasto do governo só poderia ser realizado com a prévia autorização do Poder Legislativo.

Neste momento, nascia uma nova forma de relacionamento entre o poder do Estado e a sociedade civil: a democracia representativa.

Com o passar dos séculos, outros países europeus adotaram o sistema representativo e os parlamentos tornaram-se os principais instrumentos de controle dos gastos do Poder Executivo, transformando-se nos centros das discussões sobre as políticas públicas e porta-vozes legítimos dos anseios da sociedade.

A formação dos Estados Nacionais, a partir do século XV, aprofundou as mudanças entre Estado e sociedade. As funções do Estado tornaram-se cada vez mais complexas, passando o mesmo a ser o principal formulador das políticas públicas nas várias atividades econômicas, não mais se restringindo apenas à questão de segurança

interna de cada nação.

Pode-se, portanto, entender a história orçamentária de qualquer país como um processo político. Neste processo os diferentes interesses existentes na sociedade representados por seus atores, grupos e classes sociais buscam satisfazer suas necessidades através da apropriação e aplicação dos recursos públicos, sendo o Estado o principal instrumento político para a sua concretização.

Nas sociedades contemporâneas, o orçamento público desempenha papel fundamental para a estabilidade econômica e social. Isso se deve ao papel político que o processo orçamentário representa nas definições das políticas e na alocação dos recursos públicos na sociedade.

A presente pesquisa foi realizada partindo do princípio exposto acima. Na primeira parte do trabalho foi focalizada a importância dos ideais republicanos de liberdade, de participação popular, da democracia e da cidadania ativa que eram praticadas pelos gregos, na antiguidade, nas praças públicas a fim de aprovar os gastos do governo. Séculos depois tem-se o surgimento das democracias representativas e dos parlamentos. Aos poucos, a sociedade passou a delegar a seus representantes eleitos para o parlamento o papel de controlar politicamente as ações do Estado, tornando-os porta-vozes das liberdades políticas e individuais, garantindo, assim, maior transparência às ações dos governantes.

Na segunda parte do trabalho, analisou-se a implantação da República no Brasil, em 1889, conseqüentemente, também, as mudanças provocadas na estrutura político-administrativa do Estado, o papel do federalismo daí decorrente e as relações políticas estabelecidas por esta nova ordem através da história das diversas Constituições outorgadas, entre 1891 a 1988.

Um dos aspectos relevantes da pesquisa tem a ver com a fragilidade do federalismo brasileiro, devido à excessiva centralização do poder decisório no Estado Federal o que implicou na levando a subordinação dos interesses dos entes federativos por total falta de autonomia financeira e administrativa frente à União.

Este processo ocasionou um baixo grau de participação popular na

construção do Estado republicano e democrático no Brasil. A maioria da população brasileira foi alijada do processo de participação da vida política do País pelas elites dominantes que não se interessavam em aprofundar as políticas que possibilitariam a inclusão da população através da ampliação do sistema eleitoral livre levando a sua integração social e econômica na elaboração das políticas públicas e provocando, desta maneira, um distanciamento das relações entre Estado e Sociedade.

Na terceira parte do trabalho, apresenta-se a história do processo orçamentário no Brasil do período colonial até o presente momento — através das Leis e das Constituições brasileiras referentes ao tema.

A Constituição de 1988 estabeleceu um novo marco nas relações de poder entre a União, os Estados e os Municípios pelas mudanças que acarretou para o federalismo brasileiro. O novo texto Constitucional possibilitou uma redefinição do poder do Estado Federal frente aos Estados e aos Municípios, em função da descentralização político-administrativa que possibilitou o aumento da autonomia política e financeira desses entes federativos. Em consequência, parte do processo decisório foi transferido do poder central para o poder local o que possibilitou o aumento da participação popular na definição de políticas públicas. Outro aspecto relevante relaciona-se ao aumento da participação da população no processo de controle dos gastos governamentais, através da criação de diversos Conselhos nas áreas de saúde, educação, previdência, etc.

A Constituição de 1988 trouxe em seu bojo um novo Pacto Federativo. Os Municípios passaram a ter um papel relevante nesse pacto devido à autonomia política e financeira obtida pelo aumento das transferências de recursos financeiros, tanto do governo federal quanto dos estados, o que possibilitou avanços nas políticas públicas locais, desse modo, favorecendo novas experiências na gestão pública local bem sucedidas de participação popular no processo de discussão e alocação dos recursos públicos.

Uma dessas experiências de gestão do orçamento mais conhecida foi a realizada pela Prefeitura de Porto Alegre a partir de 1988 e levou o nome de

Orçamento Participativo - OP. Os resultados obtidos por este processo participativo vêm transformando as relações entre governo e população democratizando, dessa forma, o gasto público, pela descentralização do processo decisório antes localizado somente nas estruturas governamentais e no Poder Legislativo para a população — abrindo desta forma, novas possibilidades de controle das ações do governo pela comunidade.

A partir desta experiência de gestão do orçamento, outras prefeituras e governos estaduais começaram a adotar o OP como um modelo de gestão de políticas públicas. Atualmente, mais de uma centena de prefeituras adotam o OP em todo o País. Apesar dessa experiência estar associada ao Partido dos Trabalhadores-PT diferentes partidos políticos adotaram metodologias de orçamentação com participação popular.

O objetivo desta pesquisa foi, portanto, estudar o processo de implantação do Orçamento Participativo na Cidade do Rio de Janeiro. Tal processo teve início com a criação do Fórum Popular do Orçamento criado em 1995 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, congregando 17 entidades da sociedade civil. Esta iniciativa possibilitou a mobilização de diversas organizações representativas da sociedade carioca para discutir o orçamento público como instrumento de gestão de políticas públicas para a Cidade do Rio, dessa forma, aumentando a participação da população e democratizando as relações entre governo e comunidade.

Para o entendimento do tema, o instrumental teórico a respeito do orçamento público foi imprescindível para a compreensão do processo de adoção do orçamento participativo na Cidade do Rio de Janeiro.

Constatou-se que os atores e as instituições envolvidas na discussão sobre a adoção do orçamento participativo concordavam em seis pontos fundamentais para a viabilização e adoção do referido orçamento que serão destacados a seguir.

O primeiro diz respeito à falta de vontade política do atual chefe do Poder Executivo e dos seus antecessores. Sem o engajamento do Poder Executivo, torna-se impossível a implantação do OP. As tentativas de implantação do Orçamento

Participativo e também do Orçamento-cidadão fracassaram. Para a implantação do OP têm que existir o engajamento do Poder Executivo e o da burocracia municipal, ou seja, o envolvimento da máquina administrativa no processo de implantação.

A segunda dificuldade para a implantação do OP relaciona-se ao baixo nível de organização das entidades civis existentes. A fragilidade dos movimentos sociais, dificulta a coesão de idéias e as articulações políticas necessárias para o enfrentamento dos que se opõem a adoção do OP.

A terceira diz respeito à dificuldade de ampliação das informações a respeito do OP. Verificou-se também um certo desconhecimento por alguns líderes do movimento sobre a filosofia do OP. Essa desinformação foi apontada como uma dificuldade a ser superada para a implantação do OP.

A quarta questão está centrada na participação e no número de entidades envolvidas no assunto. Apesar de serem entidades representativas da sociedade civil, ainda são pequenos o número e o nível de articulação social e política dificultando a negociação para a implantação do OP.

A quinta questão apontada é o papel do Poder Legislativo. Sua debilidade política frente ao Poder Executivo se deve ao fato de ocorrerem negociações e barganhas políticas em troca de recursos, obras, serviços, com os legisladores municipais por parte do Poder Executivo. Isto faz com que o Poder Legislativo pouco se oponha ao Poder Executivo, portanto, a postura política do Poder Legislativo representa mais um dificultador para a implantação do OP.

A sexta questão relaciona-se às dificuldades da comunidade em se deslocar para as reuniões realizadas pelos organizadores dos eventos sobre Orçamento Participativo. Elas são promovidas em dias, horários e locais trazendo dificuldades de participação de grande parcela da população morar distante dos lugares onde são realizadas tais reuniões, ou seja, no Centro da cidade e na Câmara Municipal. Outra dificuldade está relacionada ao horário dos eventos, realizados geralmente à noite o que impede uma maior participação devido a falta de linhas de ônibus e outros meios de transporte coletivo para determinados bairros da Cidade.

Em suma, pode-se depreender que sem a participação ativa do Poder Executivo será muito difícil a implantação do OP na Cidade do Rio de Janeiro. Apesar da existência da Lei 3.189 que dispõe sobre a participação popular no processo de elaboração do Orçamento Participativo, constatou-se que até o presente momento o Poder Executivo não tomou nenhuma providência para efetivar OP. Não foi realizada nenhuma reunião com as entidades civis envolvidas que integram o Conselho do OP e também o Poder Legislativo não foi convocado.

Por parte da sociedade, as maiores dificuldades verificadas se relacionam à falta de interesse e conhecimento da população sobre o OP. Este fato contribui para a não adoção do OP.

Ao término do estudo, pode-se afirmar que uma política efetiva para a implantação do Orçamento Participativo na Cidade do Rio de Janeiro pressupõe que todas as outras ações ou tentativas de efetivação do OP serão em vão por não contarem com a vontade política do chefe do Poder Executivo.

Apesar de todas as dificuldades relacionadas à iniciativa de implantação do OP na Cidade do Rio de Janeiro, considera-se um avanço a existência de uma Lei que disponha sobre a matéria e contribua para a discussão democrática do tema pela sociedade.

Ao finalizar este trabalho, sugere-se que novos estudos sejam desenvolvidos sobre o tema. Espera-se, também, que esta dissertação possa ensejar outras pesquisas sobre o papel do Orçamento Participativo contribuindo para enriquecer a reflexão sobre este instrumento de gestão pública e que contribua, também, para mudanças qualitativas nas relações políticas entre governo e população, visando o fortalecimento da democracia em nossa sociedade e a construção de uma cidadania ativa.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernando Bessa de. A fiscalização financeira e orçamentária na Constituição de 1967. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Administração Pública/FGV, jan./jun., 1967.
- ARISTÓTELES. A Política. Rio de Janeiro: Coleção Universidade, 1980.
- BARROS, Higino. Uma experiência de sucesso. Rio de Janeiro: Jornal O Globo, Caderno Economia, 24 de jul. 2002, p. 27.
- BASBAUM, Leôncio. História Sincera da República. São Paulo: Editora Alfa Omega Ltda, 1985.
- BOBBIO, Norberto. A teoria das Formas de Governo. Brasília: Editora UnB, 1976.
- BOBBIO, Norberto. Estado governo sociedade: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. São Paulo: editora brasiliense, 1995.
- BRASIL. Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967.
- BRASILEIRO, Ana Maria. Federalismo Cooperativo. In: IBAM, Simpósio de Relações Intergovernamentais. Rio de Janeiro, IBAM, 1977.
- BUENO, Eduardo. História do Brasil. São Paulo: Empresa Folha da Manhã e Zero Hora/RBS Jornal, 2 ed., 1997.
- BURKHEAD, Jesse. Orçamento Público. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: FGV/RAP, fev./abr., 1990, p.36.
- CARVALHO, Angela Maria Carneiro de. RJ: Ed. FGV, Cadernos EBAP, 1990, nº 56.
- CARVALHO, José Murillo de. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, 3 ed..
- CARVALHO, José Murillo de. Os Bestializados. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- CERQUEIRA, Marcelo. Cartas Constitucionais. RJ: Renovar, 1997.
- COELHO, Jurandyr (1950). Orçamento Estrangeiros. Em Orçamento e Administração Financeira. Antologia coligida por Samuel Haig Jamerson. FGV, 2ª edição, pp.67-71, 1963.
- COMBLIN, Pe. Joseph. A Ideologia da Segurança Nacional. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- COMPARATO, Fábio Konder. A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. (Prefácio, p.7)
- CHÂTELET, François. Histórias das Idéias políticas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

- COSTA, Maria Cristina Castilho. Sociologia: introdução à ciência da sociedade. São Paulo: Editora Moderna, 1996.
- COUTO E SILVA, Golbery. Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo e Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1981.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. São Paulo: Editora Ática, 1986.
- DIMENSTEIN, Gilberto. O cidadão de papel. São Paulo: Editora Ática, 1998.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. Novo dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Ed.Nova Fronteira, 1983, p.324.
- FISCHER, Tânia et alii. Gestão municipal, descentralização e participação do cidadão - um estudo comparado Espanha/Brasil. In: Fischer, Tânia (Org.). Poder local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993.
- GIACOMONI, James. O Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: Fischer, Tânia (Org.). Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 8 ed., 1998.
- GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel. Porto Alegre: LP&M Ed., 1980.
- HILTON, Stanley. 1932 A guerra civil brasileira. RJ: Editora Nova Fronteira, 1982.
- HOBBSBAWM, Eric. Era dos Extremos: O breve século XX. São Paulo: Cia. Letras, 1995.
- IBAM: Relações Intergovernamentais União – Município. Rio de Janeiro, 1976.
- JUNIOR, Olavo Brasil de Lima. Instituições Políticas Democráticas. RJ: Jorge Zahar Eitor, 1997.
- LESSA, Gustavo. A administração federal nos EUA. Rio de Janeiro, 1942 apud WARLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa na Era Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- LOPES, Luiz Simões (1943). O Orçamento Federal e as Despesas de Guerra. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, fev, pp.155-159.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Federalismo e relações intergovernamentais. Rio de Janeiro: Revista de Administração Municipal/IBAM, a. XXII, n. 132, set./out. 1975.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Descentralização e democracia. em defesa do município e o município na próxima Constituição. Rio de Janeiro: IBAM, 1986.
- MACHADO JR., José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa – uma primeira visão. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Administração Pública/FGV, jan./jun., 1967.
- MACHADO JR., José Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 28 ed., 1997.
- MARANHÃO, Jarbas. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Ciência Política/FGV, n. 23, v. 1, jan./abr. 1980.

MARX, Karl. Consequências sociais do avanço tecnológico. SP: Edições populares, 1980.

MELLO E SOUZA, Nelson. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável. RJ: Ed. Fundação Getúlio Vargas, RAP, 1994, nº 1.

MENDES, Eugenio Lima. O orçamento do governo local sob condições de participação dos cidadãos: o caso da Prefeitura de Santos. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1995.

MONTESQUIEU (1689-1755). Do espírito das leis. São Paulo. Abril Cultural, Coleção. Os pensadores, 1977.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Economia e política: instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

MOOJEN, Guilherme. Orçamento público. Rio de Janeiro: 1959 in JAMESON, Samuel Haig. Orçamento e administração financeira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2 ed., 1963.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. Estado e Oposição no Brasil: 1964 – 1984. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

MOURA, Suzana e PINHO, José Antonio Gomes. Governo locais em contexto de democratização e crise: mudança e inovação. In: Fischer, Tânia (Org.) Poder Local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

PACHECO, Eliezer & BRESSAN, Suimar. Introdução à Teoria da Sociedade e Estado. Ijuí: Livraria UNIJUI Editora, 1986.

PENNA, Lincoln de Abreu. Uma História da República. RJ: Ed. Nova Fronteira, 1989

PINHEIRO, Paulo Sérgio & HALL, Michael M. A Classe Operária no Brasil: 1889 – 1930. SP: Editora Alfa Omega, 1979.

PINSKY, Jaime. Cidadania e Educação. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

PINTO, Aluizio Loureiro. O planejamento estratégico na administração pública brasileira: rumos e perspectivas. São Paulo: Cadernos FUNDAP, ano 2, n. 4, jun., 1982.

PIRES, Valdemir. Orçamento participativo: o quê, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter. Prática orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. In: Revista de Administração Pública – RAP, jan./mar. 1993.

ROCHA POMBO. História do Brasil. São Paulo, 1941 apud Coelho, Jurandyr. O orçamento no Brasil in JAMESON, Samuel Haig. Orçamento e administração financeira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2 ed., 1963.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. Brasília: Prisma, 1997.

SANCHÉZ, Félix Ruiz. Orçamento Participativo – teoria e prática. São Paulo: Cortez, coleção questões da nossa época, v. 97, 2002.

SANTOS, Antônio Barsante dos. A conquista do orçamento. Rio de Janeiro: Revista do Serviço Público, mai., 1945.

- SILVA, Golbery do Couto e Silva. Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981.
- SOUTO MAIOR, Armando. História do Brasil. SP: Companhia Editora Nacional, 1968.
- SOUZA, Herbert de. Orçamento & Democracia. RJ: IBASE, Ano I, nº 1, mar, 1993.
- TRIGUEIRO, Oswaldo. Direito Constitucional Estadual. SP: Companhia Editora Nacional, 1968.
- VIANA, Arízio de. Orçamento brasileiro. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S. A., 2 ed., 1950.
- VERGARA, Sylvia Constant. Sugestões para estruturação de um projeto de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV/Caderno de pesquisa EBAP 02/91.
- VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 1997.
- VIEIRA, Evaldo. Sociologia da Educação. Reproduzir e transformar. São Paulo: FTD, 1996.
- WARLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa na Era Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.