

Participação Popular e Instrumentos Institucionalizados de Participação em Nível Local

Popular Participation and Instruments Institutionalized for Participation at Local Level

Lauro Santos Pinheiro¹, Airton Cardoso Cançado²

¹Instituto Federal do Maranhão, Av. Newton Bello, s/n, Vila Maria, Imperatriz-MA, 65919050, Brasil

²Fundação Universidade Federal do Tocantins, Av NS 15 ALC NO 14, Bloco 3, sala 33, Campus Universitário, Palmas – Tocantins, 77001090, Brasil

Resumo: O presente artigo analisará teoricamente os meios institucionalizados de participação popular. Para isso, o estudo será delimitado à participação em nível local e os instrumentos de participação observados aqui serão: Conselhos Municipais; Câmara Municipal e Orçamento Participativo. Este trabalho objetiva discutir a abertura à participação através das instituições formais, que têm o propósito de fomentar a participação popular. Especificamente, buscou-se conceituar instituições e participação popular no Brasil; e analisar teoricamente os instrumentos participativos institucionalizados, individualmente. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. Este artigo se propõe a questionar a participação popular, no nível local, por se configurar a relação política mais próxima, fisicamente, entre o poder público e a comunidade, visto que existem instituições e ações que permitem a inserção de demandas da comunidade, tanto aos legisladores locais, através dos Projetos de Lei de iniciativa popular e os Conselhos Municipais, quanto diretamente ao Executivo, como no caso do Orçamento Participativo.

Palavras-Chave: Participação, Instituições, Gestão Pública.

Abstract: This article will analyze theoretically the institutionalized means of popular participation. For this, the study will be delimited to participation at the local level and participation tools will be observed here: Municipal Councils, Town Hall and Participatory Budgeting. This paper aims to discuss the scope for participation through formal institutions, which have the purpose of promoting popular participation. Specifically, we sought to conceptualize institutions and popular participation in Brazil, and theoretically analyze the institutionalized participatory tools individually. The methodology used was the literature research. This article aims to question popular participation at the local level, by setting up a closer political relationship, physically, between the government and the community, as there are institutions and actions that allow the inclusion of community demands, both legislators locations through the Bills popular initiative and the Municipal Councils, or directly to the Executive, as in the case of the Participatory Budget.

Key-Words: Participation, Institutions, Public Management.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

Participação popular no Brasil

Participar é um ato legítimo e constitucional. Alguns estudos provaram que a participação popular conseguiu influenciar as instituições e as políticas de determinada localidade ou região, como é o caso do capital social, conceito cunhado por Robert Putnam (Putnam, 2006), que num estudo inédito, e até então revolucionário, buscou entender historicamente as diferenças do desenvolvimento entre as regiões norte e sul da Itália, e uma das suas conclusões, no que concerne à participação, é que “as normas e os sistemas de participação cívica promoveram o crescimento econômico, em vez de inibi-lo. [...] as regiões cívicas cresceram mais rápido do que as regiões onde há menos associações e mais hierarquia” (Putnam, 2006, p. 186). Não é pretensão desse artigo tratar do tema participação fundamentado no conceito de capital social, muito menos transpor os conceitos de Putnam para a realidade brasileira, visto que a trajetória histórica dos dois países, Brasil e Itália, são distintos em forma e conteúdo.

Por outro lado, é objetivo explícito desse trabalho tratar participação sob a ótica da gestão local, através de instituições que representam importantes canais para a participação popular, como já mencionado acima.

Outros estudos que se destacaram sobre participação popular

e a sua influência nas políticas e instituições, principalmente no contexto brasileiro, foram sobre os Movimentos Sociais.

Nos anos 80, os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária no cenário público, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na construção de espaços plurais de representação de atores coletivos hoje reconhecidos como interlocutores válidos no cenário político nacional (Paoli & Telles, 2000, p. 103).

No trabalho de Paoli e Telles (2000), elas debatem sobre a participação popular em “arenas públicas”, que é a intermediação entre o Estado e a sociedade, como o Orçamento Participativo e os Fóruns de Desenvolvimento, constituindo-se formas institucionalizadas de participação. O fato de que a partir da década de 1980 ter sido constituído um cenário onde os trabalhadores organizados, através dos sindicatos, começaram a ganhar força de negociação na mesa com os presidentes de organizações e o Estado, demonstraram que “é a ação de cidadãos organizados que constrói uma nação de cidadãos, e que isto depende hoje de um campo de conflitos complexo e rápido em suas mutações” (Paoli & Telles, 2000, p. 139), fazendo com que a crença em uma cidadania atenta e ativa ainda consiga fazer a



diferença na atual democracia.

Num resgate histórico, Holanda (1995) afirma que o comportamento é uma herança cultural, e “rara e difícil, a obediência aparece algumas vezes, para os povos ibéricos, como virtude suprema entre todas. [...] A vontade de mandar e a disposição para cumprir ordens são-lhe igualmente peculiares” (Holanda, 1995, p. 39). Holanda acredita que boa parte do comportamento social no Brasil atualmente é derivada das nações ibéricas, transferida pela colonização. De origem predominantemente católica, essas nações transmitiram como carga cultural a submissão e a pobreza como valores supremos, segundo o autor. Corroborando com essa ideia, Demo (2006) diz que “a população brasileira continua ‘massa de manobra’ nas mãos de uma elite inacreditavelmente perversa, que, desde sua constituição na história brasileira, por cinco séculos se dedica a espoliar a nação” (Demo, 2006, p. 1) e finaliza afirmando que “não cobramos nada, porque não fomos capazes em nosso percurso histórico, de descobrir que poder vem de baixo e os mandantes são apenas delegados” (Demo, 2006, p. 68).

O fato de a exploração colonial ter se configurado por longos anos uma dependência cultural, financeira e política portuguesa, incidiu na cultura brasileira um retardo natural para atingir certo grau de maturidade democrática. Assim, “o descobridor, antes de ver a terra, antes de estudar as gentes, antes de sentir a presença da religião, queria saber de ouro e prata” (Faoro, 2012, p. 116). Como muito bem colocado por Faoro, os portugueses tinham exclusivamente a intenção de extorquir o Brasil, pois “o Brasil, tal como a Índia, seria um negócio do rei, integrado na estrutura patrimonial, gerida pela realeza, versada nas armas e cobiçosamente atenta ao comércio” (Faoro, 2012, p. 127).

Nesse recorte histórico, Bastos (2011) afirma que a combinação das duas heranças, colonial e escravista, “opera na direção da constituição e uma distância social que não é apenas quantitativa – de poder econômico, político e social – mas que está enraizada profundamente na cultura” (Bastos, 2011, p. 62).

Por fim, diante desse quadro de evolução cultural, o Brasil ainda caminha, a passos vagarosos, para um estágio cultural de nação cívica, como alguns países desenvolvidos estiveram algumas décadas atrás, no entanto, a força de dominação política, ainda com resquícios da cultura portuguesa, talvez seja o maior entrave ao desenvolvimento de uma cidadania participativa.

Desde que o país instaurou-se como independente e, depois, republicano, a história e os historiadores brasileiros têm chamado a atenção para o estilo brasileiro de se exercer o poder de governar o qual, independente do regime político adotado, faz o que pode para afastar-se do ideal republicano (Paoli & Telles, 2000, p. 131).

Participação cidadã

A discussão válida para o propósito desse trabalho diz respeito a uma participação mais qualificada, conhecida como “participação política”. É nesse sentido que será empreendida a discussão a seguir, pois, “entender a participação como processo significa perceber a interação contínua entre os diversos atores que são ‘partes’, o Estado, outras instituições políticas e a própria

sociedade” (Teixeira, 2001, p. 27, grifo do autor).

Para entender participação, é imperativo resgatar o conceito de cidadania, e por cidadão entende-se “aquele que atua como protagonista com a sua comunidade por meio do diálogo e não do monólogo, do interesse comum e não do individual, da *res pública* (coisa pública) e não da *res privata* (coisa privada)” (Tenório, 2007, p. 25). Dessa forma, as demandas coletivas também têm o poder de sensibilizar e impulsionar as pessoas a agir, desprovidos de interesses particulares. Compreendendo, assim, “o cidadão como aquele que entende que o bem-estar da sua comunidade política, do seu município, do seu local, enfim, do seu território, depende da responsabilidade coletiva” (Tenório, 2007, p. 44), e para que o indivíduo consiga alcançar o *status* de cidadão, “o exercício da cidadania pressupõe indivíduos que participem da vida comunitária” (Trevisan, A. M.; Chizzotti, A.; Lanhez, J.; Chizzotti, J. & Verillo, J., 2006, p. 19).

Teixeira (2001) abordou os conceitos de cidadania e participação, aproximando a ideia de Tenório (2007), surgindo, assim, o conceito de participação cidadã como o “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (Teixeira, 2001, p. 30).

Avritzer e Navarro (2003) fizeram uma análise do processo de participação em função do nível ou qualidade da mesma. Para isso, os autores propuseram uma escala de qualidade de participação, do menor grau para o maior:

1. Não participa;
2. Passiva (frequenta as reuniões, mas não opina);
3. Informativa (reivindica informações sobre os assuntos tratados);
4. Consultiva (sua opinião é ouvida, mas não é necessariamente levada em consideração na hora da definição das prioridades e estratégias);
5. Consulta obrigatória;
6. Propositiva (além de pedir informações e de opinar sobre as propostas, também coloca suas propostas para o debate entre os membros);
7. Co-gestão (divide, juntamente com representantes de outras categorias ou órgãos, a definição das atividades a serem desenvolvidas);
8. Delegação (define as prioridades e determinam quem coordenará e/ou executará as atividades);
9. Autogestão (Avritzer e Navarro, 2003, p. 303).

Na perspectiva de participação vista sob a ótica da qualidade do participante, é necessário que as pessoas tenham um entendimento prévio sobre o que está proposto a participar, porém, muitas vezes só entendimento não basta. Capacidade intelectual não eleva uma pessoa à postura de cidadã, então é muito limitado caracterizar a participação somente pela qualidade dos participantes. É antes, o esforço de participar; do querer fazer parte do processo decisório; da vontade em influenciar, mesmo que advogando em causa própria ou da comunidade, que faz da participação a mais importante ferramenta da democracia. Como colocaram Avritzer e Navarro (2003), o nível de participação pode evoluir com o tempo e pode-se adquirir qualidade na participação no decorrer da experiência participativa e com isso transformar uma pessoa não participante em um cidadão de fato, através da *práxis* política.

Por isso a importância de se trabalhar a educação como fator preponderante para uma comunidade se libertar da alienação e

atingir um nível de “consciência crítica” (Freire, 2001), por isso “o desenvolvimento de um país não pode ser frutífero se não incluir a educação em seu projeto, seja do ponto de vista econômico, social ou político.” (Pouso, 2010, p.103).

A participação, mesmo que em âmbito local na comunidade, já tem um caráter educativo, como cita Avritzer e Navarro (2003): “a participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer a sua soberania”.

A formação do futuro eleitor é bem mais importante e é muito mais eficaz do que a dos atuais eleitores, acostumados com o jogo político de troca de favores e benefícios pelo voto. A educação política precisa ter seus referenciais paradigmáticos rompidos, sendo urgente a adoção de uma inovadora ideologia de concepção solidária e ética. É preciso convencer a população de que o que cada um faz reflete nos demais e em si mesmos (Pouso, 2010, p. 105).

A discussão sobre participação popular tem uma ligação estreita com a tomada de decisão. Dessa forma, “a dimensão mais discutida em participação diz respeito ao seu papel na tomada de decisão, seja para negá-lo, seja para afirmá-lo enfaticamente” (Teixeira, 2001, p. 33). No entanto, alguns fatores enfraquecem a participação como ato democrático e o principal, a educação, pode distanciar a simples vontade em participar em relação a uma ação com resultado eficaz. Por exemplo, “o desenvolvimento tecnológico tornou mais complexa as questões submetidas às decisões, exigindo maior competência técnica e ampliando o poder dos que detêm o conhecimento científico” (Teixeira, 2001, p. 37), por isso a importância do tema “educação” no contexto da democracia participativa.

Instituições e abertura à participação

Antes de adentrar ao estudo das instituições existentes que proporcionam a abertura à participação popular em nível local, a saber: Legislativo local; Conselhos Gestores Municipais; e Orçamento Participativo, é importante apresentar o conceito de instituição e a relevância desse estudo para o presente trabalho.

A princípio, uma instituição só existe porque foi instituída por pessoas, e convencionada a ditar certos precedentes e procedimentos para o convívio comum em sociedade. As pessoas, por mais que sejam reconhecidas como seres racionais, vivendo em sociedade como “animal político” (Aristóteles, 2011, p. 56), necessitam de regras e normas para o bom entendimento entre os seus pares. As instituições ganham força justamente diante das limitações formais e informais das transações comerciais, dos litígios, e, principalmente, como uma terceira força, para equilibrar as relações (North, 1993).

Apesar de Chang (2008, p. 14) defender a tese de que “não há uma definição consensualmente aceita do que seja uma instituição”, é comum relacionar conceitos ordinários de instituição a vários autores, como por exemplo, sendo o principal, que as instituições são as regras do jogo, e que estão relacionadas ao comportamento humano, no âmbito da interação social, como limitação formal e informal.

Chang (2008) faz uma divisão entre as formas e as funções institucionais. As formas institucionais “meramente descrevem as

características ou atributos” (Chang, 2008, p. 16), como, por exemplo, a Câmara Municipal, que legisla localmente e fiscaliza o Executivo, ou os Conselhos Gestores, que deliberam políticas públicas. No entanto, pretende-se analisar aqui as funções institucionais, que são as “medidas de qualidade ou desempenho” (Chang, 2008, p. 16). Nesse caso, dando exemplo das formas institucionais, para as Câmaras seria basicamente a força e a imparcialidade das leis produzidas pelo Legislativo municipal, a abertura à participação popular e o respeito às regras minimamente aceitas de relação com a sociedade e outras instituições, bem como a credibilidade junto ao eleitorado. Sobre os Conselhos Gestores, seria o cumprimento fiel das demandas segundo o estatuto, abertura à participação representativa dos seguimentos interessados e publicação das decisões.

Todo o estudo teórico empreendido até esse ponto foi precisamente para fundamentar e sustentar o objetivo aqui proposto, que é discutir sobre a abertura à participação através das instituições formais que têm o propósito de fomentar a participação popular.

Constituição cidadã e participação local

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como “Constituição Cidadã” (Tenório, 2007 & Pouso, 2010) porque foi considerada a mais democrática que o país já teve.

O Poder Constituinte originário de 1986/88 inaugurou uma nova era no constitucionalismo brasileiro, incluindo no texto da Constituição da República a soberania popular não apenas no seu sentido ideológico, mas conferiu-lhe instrumentos que disponibilizam a efetiva participação do povo na tomada de decisões sobre os rumos do país (Pouso, 2010, p. 71).

Provavelmente, o termo que transformou essa Constituição em “cidadã” tenha sido soberania popular. Fazendo um resgate histórico, “soberania lembra soberano (rei) e tem origem no século XII, significando a reivindicação dos reis por expandir seu poder em relação aos senhores feudais” (Ribeiro, 1998, p. 34), mas no caso de soberania popular é “no sentido não apenas do poder de eleger mandatários, mas também, do poder exercer o controle sobre o mandato de forma permanente e não só por eleições” (Teixeira, 2001, p. 39).

A participação da população no processo de escolha dos seus representantes é considerada uma vitória da democracia. O problema da atualidade é a concessão de poder através do voto, ou seja, parece não caracterizar mais um ato democrático de tamanha importância, reduz-se esse momento à transferência de poder aos eleitos, mas “uma tal complexidade não pode ser reduzida a um mero ato eleitoral, episódico, individual automatizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório” (Teixeira, 2001, 26), é necessário fazer jus ao voto e acompanhar, interferir, opinar, cobrar e fiscalizar a ação dos eleitos em todas as circunstâncias, até porque “o eleitor tem um poder de veto muito real e valioso” (Tenório, 2007, p. 111), que é o voto.

Assim, foram algumas ferramentas práticas e exequíveis que fizeram da Constituição Federal de 1988 a mais cidadã. Esses instrumentos institucionais legalizaram a participação do povo no

âmbito do poder de decisão da gestão pública.

A Constituição de 1988 – ao prever a participação da sociedade no processo decisório local (“iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”, art. 29, XI) vincular o processo de descentralização à obrigatoriedade de criação de Conselhos Municipais Setoriais (deliberativos, fiscalizadores e consultivos), compostos de representantes do governo local, funcionários municipais e sociedade civil – torna a participação um fator importante na democratização do processo decisório, no sentido de bloquear ou neutralizar as práticas predatórias, tais como o fisiologismo e o clientelismo que permeiam a relação do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil (Kerbaudy, 2012, p.69, grifos da autora).

Por fim, Corralo (2009) afirma, numa análise mais voltada para a federalização dos municípios, que, sobre a Constituição de 1988 “a posição do Município não encontra similar na história brasileira, nem nos ordenamentos jurídicos de outros povos civilizados” (Corralo, 2009, p. 88), se referindo ao destaque recebido pelos municípios nessa Constituição.

As políticas econômicas, sociais, educacionais, na área da saúde ou assistência, independente de ser projetada, liberada ou executada pelo governo federal, estadual ou municipal, é o cidadão quem recebe qualquer tipo de serviço público, do mais simples ao mais complexo, e o ente público mais próximo dessa população são os governantes locais, seja do Executivo ou do Legislativo. Esse fato faz do município uma instituição estratégica para a implementação de políticas públicas, bem como ter a capacidade de um retorno mais imediato dos resultados.

Nesse sentido, o nível local foi escolhido como *locus* da pesquisa por representar o poder mais próximo da comunidade, e também por ser o interlocutor ideal para perceber onde as demandas são prioritárias, inclusive essas demandas podem ser sugeridas diretamente pela comunidade, como é o caso do Orçamento Participativo.

Por isso, “o estudo do Município traz no seu bojo a análise do desenvolvimento do poder local, fenômeno que acompanha a própria civilização humana” (Corralo, 2009, p. 17). Esse “estudo do Município” traz na sua essência tudo o que envolve uma gestão pública municipal, e nesse caso, para o que diz respeito à esta pesquisa, as instituições têm uma influência marcante e decisiva, capaz de produzir bons e maus resultados em relação ao desempenho econômico e social, dependendo do quadro institucional do contexto.

Legislativo Municipal

O Vereador é considerado o político eleito mais próximo da comunidade e por conta dessa proximidade e da abertura à participação popular na iniciativa legislativa é que se tomou o Legislativo local para análise, dentro desse contexto.

Existe uma ferramenta institucional de participação popular estabelecida pela Constituição de 1988 que normatiza a prerrogativa de participação direta da comunidade no processo legislativo. O artigo 14 da CF prevê a soberania popular através da participação em plebiscito, referendo e iniciativa popular. O presente trabalho vai se ater à iniciativa popular, porque dentre as

modalidades de democracia direta a vontade popular se revela livre quanto às decisões a tomar. Em contrapartida, tanto o “plebiscito quanto o referendo, o povo não age espontaneamente, mas é chamado a se manifestar por provocação dos poderes constituídos; e, ainda, essa manifestação é vinculada às opções previamente estabelecidas por esses poderes” (Pouso, 2010, p. 14).

A literatura acerca especificamente do Legislativo local é escassa e dentre as principais obras pesquisadas para este trabalho (Pouso, 2010; Kerbaudy, 2012; Silva, 2004; Corralo, 2008; Bernardi, 2007), verificou-se um foco nas atribuições técnicas e administrativas da Câmara. A maioria dos autores trabalha a participação popular no Legislativo Municipal através apenas da “iniciativa popular”, ou seja, “a iniciativa de lei pela população é uma manifestação legítima da soberania popular e deve estar disciplinada na lei orgânica municipal” (Corralo, 2008, p. 91). Essa iniciativa é prevista na CF no inciso XIII, do art. 29.

Na verdade, os livros que tratam especificamente sobre o poder local, e dentre os assuntos discutidos abordam as Câmaras Municipais e a autonomia legislativa, não adentram, de maneira clara, ao tema participação popular.

Por outro lado, num levantamento sobre a história da Câmara Municipal no Brasil, desde o Brasil-Colônia, passando pelo Primeiro Império, muitos estudos (Corralo, 2009; Faoro, 2012 & Leal, 2012) mostraram que a população da época, formada, em geral e resumidamente, por trabalhadores livres, escravos e homens bons (em síntese, a elite local), tinha participação mínima, ou praticamente nula, pois não recebeu considerável atenção; restrita, em grande parte, à influência dos grandes fazendeiros sobre o poder local, para, em contrapartida, receber “prerrogativas especiais” (Leal, 2012, p. 80), em favor do plano do governo central, e em detrimento à diminuição da autonomia local. Isso acontecia devido “o latifúndio monocultor e escravocrata representar, à época (Brasil-Colônia), o verdadeiro centro de poder da Colônia: poder econômico, social e político” (Leal, 2012, p. 81).

A constituição de 1824 foi um divisor de águas para as Câmaras Municipais, principalmente a Lei Regulamentar de 1828, também chamada de “lei de organização municipal” (Leal, 2012, p. 86). Assim, “a nova ordem das funções estatais retirou das Câmaras os poderes judicantes” (Corralo, 2009, p. 66). Ou seja, a “separação do exercício das atribuições administrativas e judiciais” (Leal, 2012, p. 86) das Câmaras, e por isso, “relevar notar, de começo, que as câmaras foram declaradas corporações meramente administrativas” (Leal, 2012, p. 86).

Nesse sentido, talvez o fator principal para se entender a pouca participação da população no processo legislativo local seja através desse resgate histórico. Ainda hoje, a Câmara exerce um papel administrativo, evidenciada pela incapacidade de impor a sua agenda perante o Poder Executivo e, por isso, criou-se a imagem de uma espécie de “repartição pública”, reforçada pela falta de autonomia para executar obras públicas, visto que o eleitorado, referindo-se aqui à grande massa, comunga de traços clientelistas, fruto da história do país, e patrimonialistas, na separação e no distanciamento entre o público e o privado. Associado a essa ideia, inclusive reforçando-a, um estudo feito por Kerbaudy (2012) nas

capitais do país, revelou que a participação popular é pequena,

apesar de a Constituição apontar como preceito a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal, o Executivo local continua com poder para impor sua agenda. O Legislativo, por sua vez, sem poder de agenda, mantém-se como mero órgão administrativo, conforme fora estabelecido pela Constituição de 1824, nele imperando o fisiologismo e o clientelismo – estimulados por fortes incentivos institucionais (Kerbauy, 2012, p. 68).

A ferramenta legal para a participação popular no processo legislativo está em vigor, as Câmaras Municipais, quando em período legislativo, estão de portas abertas para receber demandas da população, dentro das normas instituídas pela Lei Orgânica do Município, e dessa forma, depende apenas do interesse do povo em fazer valer essa vitória democrática e participar efetivamente das decisões do poder público.

Evidente que é necessária pesquisas empíricas, a fim de estudar, amiúde, o comportamento da população em relação ao processo legislativo local. No entanto, através de uma simples observação em uma sessão ordinária numa Câmara Municipal, principalmente nas cidades de pequeno e médio porte, é possível perceber a baixa frequência da comunidade, e também a falta de interesse em não apenas saber o que se discute sobre a cidade, mas participar dessa discussão, promover debates e cobrar o resultado do trabalho dos vereadores.

Conselhos Municipais

Talvez uma das maiores conquistas em relação à efetivação da participação popular foi a criação dos Conselhos Municipais, com a descentralização proporcionada pela Constituição de 1988. Através dos Conselhos, a população tem assento garantido, por meio dos seus representantes, e o mais importante diz respeito ao poder de voto. Assim, “abriram-se espaços para uma participação popular efetiva. Participação que vem ocorrendo por meio de conselhos e comissões municipais, em que a comunidade, via representantes, tem assento, voz e voto” (Tenório, 2007, p.120). Também, outro fator importante é que “a participação nos Conselhos Municipais dá aos cidadãos e as ONGs a prerrogativa de solicitar informações, analisar as contas, e fazer sugestões sobre os temas dos Conselhos” (Trevisan *et al.*, 2006, p. 67).

Os Conselhos municipais nasceram da vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) em várias cidades brasileiras importantes, como São Paulo, Campinas, Santos e Santo André, e dessa forma, abriu a possibilidade de participação de antigas propostas dos movimentos populares, relativas à participação na gestão da cidade, virem a se concretizar. Os primeiros conselhos consultivos foram criados em São Paulo, na gestão de Luíza Erundina (1989-1992) (Gohn, 2011 & Raichelis, 2011).

Somando-se a tudo isso, os Conselhos reafirmaram a soberania popular na participação das decisões públicas e se tornaram um importante veículo de legitimação da democracia. No que tange à participação, os Conselhos ganham destaque quanto à abertura aos novos atores e os diversos segmentos no processo decisório na gestão pública. Portanto, a criação dos Conselhos Municipais “redimensiona as relações favorecidas em espaços já

institucionalizados no município e ajuda a incorporar novos atores políticos aptos a participar da formulação e implementação de políticas públicas” (Kerbauy, 2012, p. 85).

No entanto, apesar de um espaço democrático e institucionalizado de participação popular, por vezes os Conselhos podem ganhar outra dimensão na estratégia do gestor público, tornando “a participação um mero instrumento legitimador das decisões dos órgãos Executivos” (Kerbauy, 2012, p. 86).

Outra característica que pode deturpar a principal finalidade dos Conselhos diz respeito à formação e composição dos conselheiros. Dependendo da estrutura e das instituições que os participantes representam, as decisões podem ser direcionadas e sair da finalidade constitutiva do Conselho.

Maria da Glória Gohn (2011) levanta alguns questionamentos sobre a finalidade dos Conselhos que são extremamente pertinentes ao estudo sobre participação.

Qual o seu papel e a sua natureza? Devem ser organismos apenas consultivos ou também deliberativos? A necessidade de se intervir neste debate e nas discussões sobre a própria implantação dos conselhos decorre das várias lacunas hoje existentes, tais como: criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimentos claros dos limites e das possibilidades decisórias às ações dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles etc. (Gohn, 2011, p. 93).

Assim, discorrer sobre Conselhos Municipais é observar na prática a soberania constitucional, institucionalizando a participação efetiva dos vários segmentos da sociedade em prol de interesses coletivos. Alguns Conselhos Municipais ganharam destaque por causa da finalidade deliberativa, como o da Saúde e da Assistência Social, entretanto, por outro lado os Conselhos consultivos têm a sua grande importância na criação de políticas públicas e no auxílio de decisões, orientadas para questões específicas e que representam demandas substanciais das ações governamentais.

Os Conselhos são uma das principais instituições que propõem a abertura à participação popular e que tem forte poder de influenciar as políticas públicas e as demais decisões dos governantes. Apesar das dificuldades na aplicabilidade do que realmente justifica a existência dos Conselhos, a saber, em linhas gerais: deliberar verbas; propor políticas públicas; discutir sobre demandas seguidas, para posteriormente apresentar aos gestores locais; e ser esse canal aberto à participação da população de forma autônoma e com eficiência, ainda é muito difícil classificar os Conselhos como a principal instituição, no sentido aqui pesquisado, por causa das suas inúmeras limitações. Porém, se tivesse um pouco mais de cumplicidade e presença da população, imbuída em fazer parte dessa abertura democrática, e por outro lado, a atenção dos gestores locais, em chamar à mesa os Conselhos para discutir políticas públicas, e respeitar o poder deliberativo de alguns conselhos, no que tange à liberação de verbas provenientes de transferências intergovernamentais, nesse caso os Conselhos fariam a diferença na democracia brasileira, e seria de fato a instituição a qual foi proposta na sua gênese.

Orçamento Participativo

A última ferramenta de participação popular nas decisões do Executivo municipal dentre as estudadas, e que ganhou destaque há poucas décadas é o Orçamento Participativo (OP).

O OP nasceu “em 1989, como uma imensa pesquisa participante, envolvendo a Prefeitura e as comunidades organizadas na coleta de demandas para o exercício seguinte” (Baierle, 2000, p. 200), e ganhou força nas gestões municipais sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT) na região sul do país. Inclusive, até hoje “Porto Alegre é o caso mais conhecido, nacional e internacionalmente. Seus resultados são considerados o padrão através do qual outros OPs são medidos” (Avritzer & Navarro, 2003, p. 82). Por sua vez, por mais que seja visto como um dos métodos mais eficientes no controle, democratização e fiscalização do orçamento municipal, desde o planejamento até a execução, um dos fatores de maior benefício dessa ferramenta democrática foi a inversão de prioridades na aplicação de recursos e a “construção de uma cultura que responsabiliza o cidadão pelo controle dos atos do poder político, que podem auscultar a voz de parcelas da população por intermédio das centenas de associações e entidades” (Teixeira, 2001, p. 165). E também, “enquanto instrumento de justiça social, trata-se efetivamente de estabelecer discriminações positivas e dar mais justamente para quem menos tem” (Baierle, 2000, p. 200).

Avritzer e Navarro (2003, pp. 13-14) formularam uma definição sobre OP, dividindo em quatro elementos importantes, relacionado ao contexto da participação popular:

A primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que detêm como resultado de um processo representativo local. [...] Em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes. [...] em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população.

Apesar de ter experiências bem-sucedidas em favor do argumento da implantação do OP, no entanto, “sua expansão e replicação em outros ambientes não se apresenta como tarefa fácil de ser executada” (Avritzer & Navarro, 2003, p. 13). Outro fator que pesa na implantação e no sucesso de um OP diz respeito à postura dos gestores municipais quanto à disponibilidade das informações e a abertura à participação popular no orçamento. Por maior que seja o anseio da população em participar da construção do orçamento municipal, o apoio da administração é imperativo para a eficácia da implantação de um orçamento participativo. Por isso, “a implantação bem-sucedida de orçamentos participativos depende do desempenho e da orientação da política dos governos locais” (Sánchez, 2002, p. 61). Na mesma linha de raciocínio, Avritzer e Navarro (2003, p. 79) concluíram que:

O compromisso político da administração municipal é uma condição necessária, mas não suficiente para a construção de um programa participativo estável e forte. Variações na intensidade do apoio da administração ao OP constituem um fator fundamental que ajuda a explicar a diversidade dos resultados.

No entanto, mesmo sendo um anseio popular e uma busca de alguns seguimentos e associações, como as de bairro, por exemplo, para ser ouvidos e também opinar sobre o orçamento, entretanto, nasceu, e com frequência ainda nasce, do governo a ação para iniciar todo o processo, inclusive, “o Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional” (Sánchez, 2002, p. 14). Não obstante, sem o interesse da gestão pública municipal, para fazer acontecer um projeto de participação popular com essas características, dificilmente teria êxito. Até porque, mesmo o Executivo Municipal interessado, registrou-se em muitas cidades uma incapacidade, dados alguns obstáculos, para implementar e dar continuidade, visto que o OP é complexo e envolve muitos atores e interesses conflitantes.

Assim, o cidadão está fragilizado diante do arcabouço institucional que rege as normas e regulam e orientam a dialética entre o público e o privado. O cidadão, ou um pequeno grupo, parece não ter força diante de tanto “poder” do gestor público. Quando a ação parte do gestor, o resultado é bem diferente se comparado ao esforço do cidadão em tentar transpor a aparente “blindagem” que se transformou os governos municipais.

Em relação ao Orçamento Participativo, uma conclusão parece ser coerente: se não houver mais interesse do gestor público que o cidadão em iniciar essa relação para o processo de confecção do orçamento, dificilmente esse programa se desenvolve, ou perpetua. O cidadão, mesmo que em grupo organizado, terá dificuldade no acesso às informações e na relação dialógica entre o Executivo e o Legislativo, se ele for o mais interessado. Nesse caso, assim como a Lei de Acesso à Informação obriga os órgãos públicos a divulgar as informações, deveria ter também, a título de sugestão prévia, alguma legislação que obrigasse esse diálogo, mesmo que o indivíduo não se interessasse em participar, mas a gestão pública municipal seria obrigada a convocar a população para discutir e, por força de lei, forçada a cumprir tudo o que for acordado em sessão. Evidentemente que esse tipo de ação não acontece com tanta facilidade, nem seria tão simples assim resolver o problema da falta de participação, pelo menos no tocante à formulação do Orçamento anual. Mas seria um esforço, que com o tempo poderia se institucionalizar e, assim, suscitar e promover outras formas de participação.

Considerações Finais

A quantidade e a qualidade de ferramentas à disposição para a efetivação da democracia soberana dependem diretamente do interesse das pessoas em participar mais diretamente da gestão pública.

Este trabalho se propôs a discutir sobre participação popular no nível local, dando ênfase, num estudo teórico, às instituições que existem especialmente para promover a abertura à participação,

como a Câmara Municipal, os Conselhos Municipais e o Orçamento Participativo.

Porém, antes, foi empreendida uma discussão teórica sobre o breve histórico da participação no Brasil. A princípio, foi tratado dos movimentos sociais e a sua importante influência na formulação das políticas públicas setoriais e principalmente na Constituição de 1988. Em seguida, foi apresentada a fundamentação teórica para o conceito de participação e também, como complemento importante para esse artigo, um conciso estudo sobre o conceito e a importância das instituições no contexto da participação. Por fim, como esta pesquisa se trata de participação em nível local, configurou-se importante delinear sobre cidade e poder local.

A Câmara Municipal tem uma característica ímpar frente às outras instituições aqui discorridas: a população tem a possibilidade de influenciar diretamente nas decisões sobre o desenvolvimento urbano, propondo Projetos de Lei e na participação das sessões ordinárias, a fim de discutir e fazer pressão para aprovação ou reprovação de Projetos, segundo os interesses da coletividade. Por outro lado, nenhum político tem essa proximidade junto à comunidade, por isso a presença da população é tão importante.

Os Conselhos Municipais têm objetivos claros quanto ao seu escopo. Por meio dos representantes dos seguimentos que fazem parte de uma demanda específica da sociedade, como os deficientes físicos e o direito da criança e do adolescente, por exemplo, podem discutir políticas públicas setoriais e dialogar diretamente com o Executivo e o Legislativo local, contribuindo para definir prioridades na alocação de recursos e de ações do Executivo. As reuniões são abertas à população em geral, e tanto os representantes como as instituições representadas, ou seja, aquelas que têm assento garantido por um período determinado, são substituídos por meio de eleição que ocorre, geralmente, no mesmo intervalo de tempo dos cargos eletivos no Brasil: a cada quatro anos, proporcionando, assim, um rodízio importante para a efetivação da democracia.

Já o Orçamento Participativo é considerado uma inovação democrática e foi através de ações governamentais, mais precisamente originado na gestão do Partido dos Trabalhadores e iniciada em Porto Alegre, que se institucionalizou como uma interação importante entre a máquina pública, com poder de executar um orçamento, e as necessidades da comunidade, principalmente a periferia, que mais sofre com problemas de infraestrutura e, geralmente, são as que menos sentem a “presença” da Prefeitura. Nesse sentido, inverteu-se a lógica tecnocrática da política local, onde os “passivos”, a comunidade, começaram a sair da posição incômoda de apenas receber o que “vem de lá”, e isso quando recebem, para finalmente participar da decisão do “que” e do “quanto” “vem de lá”, no caso, do poder Executivo. O OP é o exemplo clássico de que é possível viver a soberania numa democracia ainda em amadurecimento, como no Brasil.

Dessa forma, conclui-se que a participação padece na falta de interesse da população em buscar fazer parte das decisões públicas e não da inexistência de mecanismos e instituições que

permitem a sua introdução no sistema. É possível participar da gestão do município, partindo-se da referência das instituições aqui citadas, apesar de suas limitações, no entanto, com a ausência da população no interior dessas instituições, torna-se mais complexo o ajustamento de possíveis falhas e, assim, a oportunidade dada para abertura à participação pode ser configurada como uma espécie de ficção: existe só no papel, mas a prática é outra.

Não existe uma única sugestão, pronta e acabada, como num passe de mágica, para que se possa lograr êxito na efetiva participação popular, pois isso se configura uma questão histórica, bem como a influência de todo o arcabouço educacional para a formação cidadã e a evolução histórica das instituições que representam hoje a evolução cultural e social da população brasileira. No entanto, pode-se, de imediato, ser trabalhada uma legislação mais rigorosa, capaz de balizar as ações do governo, evitando desvios de conduta e instigando a população a se manter vigilante.

Por outro lado, a existência destas instituições, que propiciam a participação mais “direta” da população, pode ser considerada uma conquista, ou uma “rachadura” no status quo que possibilitaria uma evolução no nível de consciência da população (Freire, 2001). O fato é que estas instituições são ainda muito recentes e não desenvolveram todo o seu potencial, desta forma, é melhor que existam, principalmente pela maneira e pelo momento em que foram criadas. O desafio agora é participar de forma efetiva destes espaços.

Referências Bibliográficas:

- Avritzer, L. & Navarro, Z (Org.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Bastos, E. R. (2011) Atualidade do Pensamento Social Brasileiro. *Revista Sociedade e Estado*, 26(2).
- Baierle, S. G. (2000). A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, E. Sônia et al. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 185-217.
- Bernardi, J. (2007). *A organização municipal e a política urbana*. Curitiba: Ibpex.
- Chang, H. J. (2008). Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico – Algumas Questões Teóricas Fundamentais. *Revista de economia heterodoxa*, (nº 10, ano 7).
- Constituição da República Federativa do Brasil*, (2012). Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm.
- Corralo, G. da S. (2008) *O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores*. São Paulo: Malheiros Editores.
- Corralo, G. da S. (2009) *Município: autonomia na federação brasileira*. 1a ed. 2º reimp. Curitiba: Juruá.
- Demo, P. (2006) *Pobreza política*. São Paulo: Cortez.
- Demo, P. *Participação é Conquista*, 3a ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- Faoro, R. (2012) *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 5a ed. São Paulo: Globo.
- Freire, P. (2001). *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. 9a ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Gohn, M. da G. (2011). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4a ed. São Paulo: Cortez.
- Holanda, S. B. (1995). *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- Kerbaui, M. T. M. (2012) As Câmaras Municipais Brasileira: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. In: Rachel Meneguello (Org). *O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública*. Brasília: Senado Federal, Comunicação Especial de Comunicação Social.
- Leal, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7a ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- North, D. C. (1993). *Instituições, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Paoli, M. C. & Telles, V. da S. (2000). Direitos Sociais: conflitos e negociação no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, E. Sônia et al. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Pouso, R. G. P. G. (2010). *Iniciativa Popular Municipal: ferramenta de legitimação da democracia*. São Paulo: Saraiva.
- Putnam, R. D. (2006) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Rachelis, R. (2011) *Esfra Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 6a ed. São Paulo: Cortez.
- Ribeiro, J. U. (1998) *Política: quem manda, por que manda, como manda*. 3a ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Sánchez, F. (2002). *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 97)
- Silva, J. A. da. (2004). *Manual do Vereador*. 5a ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- Teixeira, E. C. (2001). *O local e o global: limites e desafios à participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA.
- Tenório, F. G. (Org). (2007). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUI.
- Trevisan, A. M.; Chizzotti, A.; Lanhez, J.; Chizzotti, J. & Verillo, J. (2006). *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 4a ed. São Paulo: Ateliê Editorial.