

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia



1290000452



TCC/UNICAMP R618o



Orçamento Participativo: Uma Nova Perspectiva de Prática Orçamentária (?)

Capítulo 1 – A Emergência de Práticas Orçamentárias Participativas no Brasil

TCC/UNICAMP
R618o
IE/452

2001

Monografia II

Danilo Pitarello Rodrigues, 950427

Orientador: Prof. Gustavo Zimmerman

Introdução

Este trabalho tem por finalidade realizar um estudo sobre a emergência de práticas orçamentárias participativas nos municípios brasileiros nas duas últimas décadas. O processo histórico por qual passou o país a partir da década de 70 tem uma importância fundamental para explicar porque tais práticas surgiram. A trajetória dos movimentos sociais também é central para entendermos o surgimento e consolidação da participação popular na elaboração do orçamento. Por isso, iniciamos este trabalho com um resgate histórico da experiência de participação popular no Brasil, contextualizando o fenômeno dentro da conjuntura política e econômica que marcou seu surgimento.

Ao discutir as práticas de planejamento com participação popular estamos discutindo a construção da democracia no Brasil, um país sem tradição democrática e cujo o passado autoritário ainda marca a cultura política. Uma nova concepção de cidadania surge no bojo da luta pela democratização, junto com uma nova concepção de administração pública do orçamento municipal. A Segunda parte do trabalho propõe-se a discutir a cidadania e o orçamento participativo, dentro do arcabouço teórico fornecido pela Ciência Política e pelas Ciências Econômicas. Faz-se necessário nos colocarmos frente a nosso objeto de estudo com uma certa suspeita, observando-o a partir de uma perspectiva cética e crítica. O que quer dizer que colocaremos em dúvida a probidade da proposta enquanto um instrumento para "salvar" a democracia e eliminar distorções na distribuição de recursos públicos.

A terceira parte do trabalho é um estudo de caso feito a partir de fontes secundárias. O exemplo de experiência de participação mais bem sucedido, tanto por sua duração quanto pelos resultados alcançados, é o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Aqui poderemos ilustrar qual foi o papel dos movimentos sociais urbanos na conquista de espaços públicos. E como, a partir da participação popular, podemos desenvolver técnicas de administração orçamentária.

Por último, colocamos as conclusões do trabalho que pretendem responder as seguintes questões: por mãos de quais atores sociais e com que objetivos surgiu a proposta de planejamento participativo, especialmente a proposta de Orçamento Participativo? Perguntando de outra maneira: quais os interesses dissimulados no discurso em defesa da participação? Quais os limites da democracia participativa e da administração orçamentária através da participação popular direta? Como na prática funciona o Orçamento Participativo?

Capítulo 1 – A Emergência de Práticas Orçamentárias Participativas no Brasil

1.1. Contexto Histórico

Nas duas últimas décadas, tanto os países da América Latina, que estavam sob o autoritarismo de ditaduras "de direita", quanto os países do Leste Europeu, que estavam sob ditaduras "de esquerda", iniciaram um processo de democratização e de construção e

reconstrução de suas instituições democráticas. Apesar das diferenças, esses países seguiram uma agenda bastante parecida, levando a frente o combate à corrupção e a ampliação dos canais de acesso da população ao poder.

Em muitos países a redemocratização fez-se através da descentralização financeira e política, permitindo aos governos locais a implementação de políticas públicas. O objetivo de redemocratizar o poder não se restringia ao governo central, mas descia aos níveis regionais e locais. As diferenças entre os vários processos de democratização não se encontram apenas entre países, mas também dentro de cada país, como no caso do Brasil.

O Brasil é uma sociedade heterogênea e complexa, marcada por profundas desigualdades sociais e econômicas. É um país subdesenvolvido, cujo processo de desenvolvimento sempre se deu de forma combinada, ou seja, avançando para as formas mais "modernas" e "novas" do capitalismo, mas conservando ainda o "velho" e o "atrasado". A exclusão e a concentração de renda também são características do processo de desenvolvimento.

Até a década de 70 o país seguiu o modelo de desenvolvimento conhecido como modelo nacional-desenvolvimentista, baseado no processo de substituições de importações. As principais características desse modelo foram a forte intervenção estatal e o padrão de financiamento baseado no endividamento externo. A sociedade brasileira foi

transformada pelo processo de industrialização e urbanização ocorrido entre as décadas de 30 e 70, de Getúlio à Ditadura.

O desenvolvimento econômico e social do país foi sustentado por este modelo até as várias crises e choques da década de 70. A crise do dólar e o primeiro choque do petróleo iniciaram um processo recessivo e inflacionário que atingiu várias economias do mundo, inclusive as economias dos países centrais. Um segundo choque do petróleo em 79 e a alta da taxa de juros norte-americana, também no mesmo ano, pegaram de surpresa os países que momentos antes tinham adquirido enormes passivos em dólar.

O Brasil sofreu o impacto dos choques num momento em que o próprio modelo de desenvolvimento baseado no processo de substituições de importações dava sinais de esgotamento, resultando assim na desaceleração do crescimento que tinha alcançado taxas médias de 7% durante o milagre.

A crise econômica abalou os alicerces da Ditadura Militar, que tinha no desenvolvimento econômico e social seu alicerce e fonte de legitimidade. O enfraquecimento do modelo de desenvolvimento e a desaceleração do crescimento minaram a legitimidade do governo central autoritário e técnico-burocrático. Diante de tal situação, os próprios militares iniciaram um processo de abertura democrática "lenta, gradual e restrita".

Há com isso, no final dos anos 70, uma mudança na cultura política, levada a frente pelos movimentos sociais organizados que então despontavam. Houve o movimento pela anistia "geral, ampla e irrestrita"; o ressurgimento do movimento sindical operário; a reorganização partidária; chegando até ao movimento Diretas Já e a Constituinte em 88; enfim, um novo quadro político.

1.2. Participação Popular no Brasil

De acordo com Maria do Carmo Carvalho, a construção da participação social no Brasil ocorreu por mérito da sociedade, foi uma conquista da sociedade. A "oferta" de participação social por parte do Estado Brasileiro sempre foi muito restrita, geralmente vinculada às elites privilegiadas. Segundo a autora, o autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcaram toda nossa história colonial escravocrata, imperial e republicana. A cultura política brasileira sempre seguiu uma tradição autoritária e excludente. Mas mesmo reprimida a participação popular sempre existiu.

Se definirmos como participação popular todas as mobilizações e movimentos sociais, poderemos encontrar na história brasileira, desde a colônia, diversas formas e fases de participação. Podemos destacar a resistência indígena com a Confederação dos Tamoios, a resistência negra com os quilombos, os movimentos camponeses messiânicos, como Canudos, as lutas abolicionistas e outras tantas.

As relações entre Estado e Sociedade, que segundo Carvalho, foram sempre marcadas pelo clientelismo, paternalismo, coronelismo, ganharam da década de 30 à 60 a forma do populismo. Neste período os movimentos sociais foram cooptados pelo Estado. Mas, apesar da tutela do Estado, as décadas de 50 e 60 são marcadas por intensas mobilizações sociais. Os movimentos sindical e camponês passam a reivindicar as reformas de base, de cunho democrático, popular e nacionalista.

O golpe militar de 64 redirecionou a ação dos movimentos populares que passaram a ser perseguidos e fortemente reprimidos. Todos os canais de diálogo e espaços públicos para participação social foram fechados. O sentido dos movimentos passou a ser o de resistir à ditadura, através da guerra de guerrilhas urbana e camponesa e através da atuação clandestina no movimento estudantil.

Das mudanças econômicas e políticas ocorridas na década de 60 e 70 surgem novas demandas sociais. Surgem então novos movimentos sociais que agem na intenção de abrir novos espaços para a ação política. Desta forma, "na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça, tomam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política" (Carvalho, 1998). Nestes movimentos estão incluídos o novo sindicalismo do ABC, o movimento pastoral impulsionado pela Teologia da Libertação, os movimentos populares urbanos, e outros movimentos com uma atuação mais institucionalizada como o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que veio depois a se tornar o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

A maioria desses movimentos se colocava numa posição exterior e antagônica ao Estado, atuavam através de uma ação reivindicativa, recusando relações de tutela, subordinadas ou de cooptação por parte do Estado, de partidos ou de outras organizações. Organizações populares e de base se disseminam pelo país, junto a uma cultura participativa e autônoma.

Com a Constituição de 88 há uma inflexão no tipo de ação política. A postura reivindicativa, de ação direta ou "de rua", dá lugar a uma postura propositiva e participativa dentro dos canais institucionais do Estado. Há uma mudança na cultura política, os setores democráticos populares passam a entender o Estado como um espaço de disputa. "A participação entendida como confronto dá lugar a participação entendida como disputa e negociação. Os movimentos sociais reivindicam participar da gestão da sociedade" (Carvalho, 1998).

A análise da evolução da participação popular no Brasil, de acordo com Carvalho, ressalta que o aprofundamento da democracia no Brasil se deu pela ação dos movimentos sociais. Estes movimentos criaram uma cultura participativa que valoriza a

participação direta e os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e que condena as velhas práticas políticas clientelistas, elitistas e corruptas.

Ruth Cardoso, analisando a bibliografia sobre a história dos movimentos sociais, distingue dois tipos de abordagens que refletem, segundo ela, o "contexto ideológico" no qual essas abordagens se inseram.

A primeira fase dos movimentos sociais seria a fase "heróica" de emergência desses movimentos. Nesta fase os movimentos sociais se caracterizam pelo espontaneísmo, pela autonomia, por representarem algo novo e uma ruptura diante do sistema político. Haveria uma mudança na cultura política com a autonomia que romperia as relações clientelistas com o Estado. O caráter de participação neste período era de enfrentamento, uma participação anti-Estado, anti-partido e anti-sistema político.

No contexto da abertura democrática teríamos outra fase dos movimentos sociais, a fase da institucionalização. Há neste período a abertura de novos canais de comunicação que até então estavam bloqueados, criando uma nova relação entre movimentos e partidos políticos e movimentos e agências públicas em geral. Há aqui a emergência de um novo tipo de participação ligada diretamente as agências públicas. Os movimentos passam a ocupar os novos espaços abertos, como os conselhos da mulher, do negro, da habitação, da saúde, da criança e do adolescente, etc. Este período é analisado pela literatura como sendo um período de refluxo dos movimentos sociais, porque passam a institucionalizar sua atuação, o que é visto como perda de autonomia e fraqueza.

Tais abordagens podem ser vistas como discursos que servem a determinados objetivos dentro de um contexto econômico e político específico, admitindo aqui que o contexto ideológico influi e permeia a produção do conhecimento e que tais interpretações portanto são análises que se colam ao discurso dos movimentos sociais.

Segundo Vera Telles, na nova situação de conflito que se configurou no contexto histórico e político da década de 70 se redesenham as relações entre Estado e Sociedade. Criam-se espaços paralelos extra-legais de negociação e acordo, deixando a tipificação jurídica tradicional obsoleta. Assim, neste momento de redefinição das relações entre Estado e Sociedade, emerge uma nova contratualidade, através de novas práticas democráticas, firmadas na representação, interlocução e negociação de interesses. Os movimentos populares organizados passam a estabelecer com o Estado um novo tipo de relação, deslocando o clientelismo e o assistencialismo, através da abertura de espaços à participação popular na elaboração de políticas sociais e orçamentárias locais. Há um novo “contrato social”, constantemente reinventado e negociado de acordo com as mudanças no contexto social. Em geral, segundo Telles, essa situação pode ser entendida como a emergência da sociedade civil, que reivindica o reconhecimento de direitos e a representação de interesses. É um processo de conquista de direitos, de reinvenção da República - que nunca foi de fato "res publica" (coisa pública).

1.3. O Discurso da Participação

O discurso da participação popular não é e nem foi um monopólio dos movimentos sociais. É um discurso que tanto no caso brasileiro como no caso europeu se associa a um momento de crise. No Brasil, diante da falta de legitimidade do Estado, o discurso em favor da participação teve o objetivo de recuperar a legitimidade e o crédito do poder público. Tinha também o objetivo de devolver a vida política à sociedade. Apropriado por situacionistas e oposicionistas, o discurso teve de início o sentido de reconstrução dos espaços públicos.

Na Europa, o discurso da participação surge com a crise do Welfare State, ou seja, com a incapacidade dos Estados de assegurar o sistema de proteção social que vigorou no pós-guerra. A participação aparecia como meio de luta contra a perda de direitos conquistados com o Welfare State, contra a representação política desigual e como uma forma de politizar as questões sociais.

Os governos liberais e social-democratas adotavam o discurso da participação como meio de alcançar a legitimidade e o respaldo popular para a adoção de medidas que contrariavam os interesses consolidados dentro do pacto do Welfare State.

No Brasil, o discurso da participação surge também num momento de crise. Primeiramente, não são os movimentos sociais que diante da crise se apropriam do discurso. Na verdade, para Ricardo de Jesus Silveira, o discurso da participação é apropriado pela tecnocracia como uma forma de ganhar legitimidade e manipular lideranças populares “O discurso da participação surgiu, assim, e, primeiro, como alternativa à mão, da qual se valeu o poder tecnocrata, sustentado pelo regime militar, para envolver a população das cidades, através do comprometimento de suas lideranças, na tentativa de dar eficiência e legitimidade aos programas de desenvolvimento urbano” (Silveira, 2000).

A primeira iniciativa do governo nesse sentido foi o Programa de Ação Concentrada (PAC), coordenado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) no final dos anos 60. O objetivo do programa era envolver lideranças comunitárias na execução de políticas públicas previamente elaboradas na esfera federal. A partir de então a idéia de participação passou a permear todos os programas oficiais. Os propósitos escusos do discurso pela participação nas mãos dos tecnocratas, segundo Silveira, era o de conquistar legitimidade para o poder e a ordem instituídas e de evitar ao máximo o acirramento dos conflitos sociais, integrando assim a população excluída e ao mesmo tempo enquadrando as lideranças comunitárias. Era, portanto, um instrumento de manipulação.

Como exemplo desse tipo de iniciativa podemos apontar também o Programa de Centros Sociais Urbanos (PNSCU), criado em 75, cujo objetivo era o de “promover a integração social nas cidades através do desenvolvimento de atividades comunitárias”. O diagnóstico, feito pelas agências públicas, apontavam os problemas sociais como resultado da falta de participação popular, como um problema de falta de consciência e, assim, chamavam a população a co-responsabilidade na gestão de assuntos de seu interesse.

Esta noção de participação norteou também, as ações do BNH, a partir de 75. “O envolvimento da população dos conjuntos em programas planejados e coordenados pelas COHABs locais, entre os quais se destacavam os projetos de organização comunitária através da associação de moradores, obedecia a objetivos bem precisos, além daqueles relacionados à minimização dos conflitos sociais e à integração sócio-econômica, quais sejam: exercer um maior controle sobre a população dos conjuntos em face do elevado índice de inadimplência, ao mesmo tempo em que se procurava ‘conscientizar’ a população da necessidade de conservar os imóveis e, com isso, inibir as freqüentes depredações”.

Assim, a participação apareceu em diversas iniciativas do próprio governo militar, sendo parte constitutiva e condicionante de vários programas oficiais. Porém, essa participação não passava da fase de execução das políticas públicas, não chegava até as fases de elaboração, planejamento e definição de ações, muito menos chegava a discutir a distribuição de recursos, execução e fiscalização de gastos. Era, portanto, uma participação subordinada.

O discurso da participação vindo dos setores sociais organizados tem um sentido completamente oposto. Enquanto a situação optava por um discurso em prol da participação com o objetivo de conquistar legitimidade e manter a ordem vigente, a oposição ao regime militar, através do discurso da participação, contestava o sistema político. “Foi, exatamente, nessa perspectiva - de negação da ordem instituída - que o discurso da

participação começou a ganhar corpo entre nós, ou seja, em todo o espectro das oposições nos anos 70...”(Silveira, 2000). As oposições reivindicavam a abertura de espaços democráticos e utilizavam o discurso da participação como uma forma de catalizar forças contra o regime militar, construindo assim em torno da participação uma identidade que unia os movimentos sociais. Identidade essa bastante precária, que se dissolveu já durante a abertura quando esses vários grupos passaram a disputar poder e se enfrentar como enfrentavam a ditadura.

A participação para as oposições era palavra de ordem, era uma palavra mágica que resolveria todos os males sociais, uma forma de superar a ordem vigente e instaurar uma nova ordem política. Para a situação, ao contrário, era um meio de impedir a desestruturação da ordem. Enfim, o discurso da participação não pertence a nenhum grupo político específico. Surge de um contexto histórico peculiar na história brasileira e é apropriado de maneiras diferentes, por grupos políticos variados e que, conseqüentemente, fazem dele instrumento para alcançar objetivos políticos bastante distintos.

Mais recentemente, no início dos anos 90, o discurso da participação foi apropriado pelo Partido dos Trabalhadores, que fez do orçamento participativo sua principal bandeira de campanha e um método generalizado de administração pública. No decorrer da década porém as experiências se generalizaram e o discurso em favor do fortalecimento do poder local e da participação da sociedade na administração pública se fortalece e se espalha para ambos os lados do espectro ideológico. O discurso que inicialmente fundamentava a participação era o de levar o poder às mãos do povo. Posteriormente, porém o discurso foi assimilado pelo “mainstream” e a participação passou a ser uma técnica de assegurar ao contribuinte-cliente o controle da oferta de bens públicos.

1.4. Histórico das Experiências de Orçamento Participativo

Na história das experiências de Orçamento Participativo Pires distingue três fases: a primeira fase é o período durante o qual surgem as experiências pioneiras e precursoras, que vai de 78 a 88. A Segunda fase é a fase petista, que vai de 89 a 92. E a terceira fase é de expansão das experiências para ambos os lados do espectro político.

As experiências precursoras ocorreram nos municípios de Piracicaba-SP, 77-82, Lajes-SC, 77-82, Boa Esperança-ES, 77-82, Vila Velha-ES, 86-88, Diadema, 83-88. Essas experiências surgem num momento político peculiar, quando os movimentos de oposição à Ditadura aumentam sua força. E surgem também como uma experiência que contrasta com a centralização dos recursos e do poder promovida pela ditadura. Pires considera que essas experiências podem ser descritas como manifestações concretas contra os métodos e resultados da ditadura militar.

A fase petista tem início em 89 quando o PT assume a administração de 36 prefeituras. O PT passa a divulgar o Orçamento Participativo como o seu modo de governar, dando projeção e destaque à proposta. São desta fase as experiências de Porto Alegre-RS, Piracicaba-SP (segunda experiência), Santo André-SP, Ipatinga-MG, Betim-MG, São Paulo-SP, Santos-SP e Jaboticabal-SP. O que diferencia esta fase da anterior é o fato de o PT ter transformado o Orçamento Participativo em pólo catalizador da participação popular.

A última fase diz respeito ao período recente. Nesta fase o PT amplia a implantação do Orçamento Participativo e já se encontra em um momento em que sua experiência acumulada é ampla. A administração de Porto Alegre é premiada pela ONU em 96. E há uma lista enorme de outras cidades que adotam o Orçamento Participativo. Até mesmo alguns estados chegam a adotar o Orçamento Participativo

1.4.1. Duas Experiências Pioneiras

A evolução do planejamento participativo nas administrações municipais brasileiras foi lenta e gradual. A história das administrações municipais nos mostra mais exemplos de planos de governo esporádicos do que exemplos de um planejamento sistemático, contínuo e com participação popular.

Até a década de 70, nas cidades de grande e médio porte, haviam planos diretores elaborados por técnicos, integrantes ou não do governo municipal, incluindo aí estudos sobre a situação sócio-econômica e administrativa. Na década de 60, o governo militar também implementou programas onde era feito um planejamento integrado, como o do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O planejamento era realizado por uma equipe de técnicos e especialistas, a partir de levantamentos e estudos minuciosos sobre os problemas do município e região.

A partir de meados da década de 70, com a emergência dos movimentos sociais urbanos, teve início uma sequência de experiências administrativas municipais baseadas no planejamento com a participação popular direta nas decisões e soluções de problemas públicos.

Enquanto o Regime Militar estava no poder, um pequeno número de prefeituras, lideradas pelo MDB adotou políticas participacionistas como meio de pressionar os governos federal e estadual. O primeiro exemplo foi o da Prefeitura de Piracicaba, no Estado de São Paulo, governada pelo MDB entre 77 e 82. O planejamento participativo foi adotado como uma maneira de mostrar aos governos estadual e federal que o dinheiro enviado pelos níveis superiores não eram aplicados nas prioridades da população. E também foi utilizado como uma maneira de pressionar o legislativo local para a aprovação de leis controversas.

Foram criados vários centros comunitários e escritórios regionais de governo para discutir as prioridades de cada localidade e repassá-las às secretarias. Em 80, foi criado

um Conselho do Orçamento, onde as organizações populares da cidade tinham cadeira e votos. Como muitas outras experiências desse tipo, o experimento de Piracicaba chegou ao fim com a eleição de outro prefeito, que pertencia também ao MDB, porém a uma outra tendência.

Outra experiência muito conhecida ocorreu no mesmo período na cidade de Lajes, no Estado de Santa Catarina, com o prefeito Dirceu Carneiro, também do MDB. O objetivo era construir um governo com a participação popular. Porém, em Lajes, não havia movimento popular organizado. Foi o próprio governo que tentou organizar e articular a população em várias associações. A participação foi construída lentamente e seus instrumentos não foram fortes o suficiente para influenciar nas prioridades do governo municipal. Foi devido a essa desmobilização que a experiência de Lajes não foi um sucesso.

Como em Piracicaba, a prefeitura governou sem o apoio dos governos estadual e federal. Segundo a avaliação de Celina Souza, foi uma experiência ingênua, porque superestimou o poder de uma aliança com o povo e subestimou o poder dos opositores a essa aliança. A experiência não alterou as relações de poder nem “libertou os segmentos excluídos”.

No entanto, Lajes tornou-se um paradigma para as pequenas e médias cidades, porque centrava seus esforços em pequenas iniciativas implementadas através da cooperação entre governo municipal e comunidade. Foi abandonado o planejamento amplo das atividades, a administração se pautava pelos problemas do dia-a-dia.

O programa que mais teve sucesso em Lajes foi o de construção de casas populares, apesar da escassez de recursos. A principal característica do governo, que depois acabou por se espalhar por todo o país, foi a participação da população diretamente na construção de casas populares, algo que ficou conhecido como “mutirão”.

O mérito da experiência de Lajes foi a habilidade para criar alternativas para atender as mais urgentes necessidades populares através de pequenas e rápidas iniciativas apoiadas por organizações populares.

1.4.2 Expansão das Experiências de Orçamento Participativo

Celina Souza aponta três principais fatores que contribuíram para a adoção de Orçamento Participativo por várias cidades ao longo do país. Em primeiro lugar, houve um aumento no número de programas de participação popular no período imediatamente anterior a abertura democrática. Outro fator que fomentou a adoção de Orçamentos Participativos foi o aumento da receita dos municípios, alcançada com as mudanças na constituição de 88 e através da reestruturação das finanças municipais levadas a cabo pela maioria das capitais. Este fator influenciou muito fortemente o sucesso das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre. As boas condições sociais e econômicas nestas cidades possibilitaram aos governos locais elevar as receitas através da elevação e criação de novos impostos e taxas, disponibilizando assim uma soma maior de recursos para programas como o Orçamento Participativo. O terceiro e último fator que elevou o número de experiências participativas foi o aumento da presença de partidos de Esquerda nos governos municipais, principalmente do PT.

Os fatores apontados por Pires para explicar a expansão do Orçamento Participativo são: a percepção de que a Constituição de 88 consagrou a participação popular; a boa experiência com a participação popular na gestão de várias políticas públicas, como saúde, educação, etc; o sucesso da experiência de Porto Alegre; o discurso favorável ao Orçamento Participativo como uma forma de evitar a corrupção e a má verbação de verbas públicas e também como uma forma de tentar contornar a crise fiscal; e por último, o

incentivo dado pelos organismos supranacionais, como o FMI e a ONU, para a adoção de práticas participativas.

1.5. O MDB, O PT e o Orçamento Participativo

O Movimento Democrático Brasileiro, como única agremiação política que podia se opor a ditadura esteve a frente das experiências de planejamento participativo na década de 70. Se bem que, mesmo sendo pioneiro, não pode ser considerado o “pai da idéia”.

A luta do MDB era pelo avanço da democracia e o planejamento participativo era um dos instrumentos dessa luta. Em contraste com o governo militar, que centralizava o poder das decisões nas mãos de burocratas, o MDB propunha a descentralização e a tomada de decisão junto à população. Como o MDB era um movimento nacional, o planejamento participativo passou a fazer parte de sua estratégia de ação local em vista de objetivos no cenário nacional. Através do planejamento participativo procurou-se colocar a ditadura em xeque.

O PT é um partido que foi criado durante a abertura democrática, em 80, e começou a crescer em 82, nas eleições municipais. Para o PT o planejamento participativo não era apenas um instrumento de luta contra a ditadura, era parte fundamental da prática política do Partido. O PT não era um partido nacional, como o PMDB. O partido se construiu a partir dos espaços municipais e fez do orçamento municipal o centro de sua proposta de planejamento participativo.

As diferenças entre as ações pioneiras do PT e do PMDB são muitas. Primeiro, ocorrem sob contextos políticos e econômicos diferentes; segundo, são orientadas por objetivos diferentes; e conseqüentemente, possuem diferentes metodologias.

Nas mãos do MDB/PMDB o planejamento participativo foi um instrumento de luta contra a burocratização e centralização da Ditadura Militar. Nas mãos do PT foi um instrumento de luta contra o monopólio das oligarquias locais. Foi também um instrumento que serviu a consolidação do partido em nível nacional.

1.6. Conclusão

Respondendo algumas de nossas perguntas iniciais, concluímos que o processo de gênese da proposta de Orçamento Participativo pode ser traçado a partir de um momento muito anterior às experiências mais “ilustres”, como a de Porto Alegre e Belo Horizonte. É um processo gradual e lento que culmina em várias experiências de participação na segunda metade dos anos 70, durante um momento político e histórico muito peculiar por qual passava o país.

O discurso da participação também não surgiu a partir da ação de um ator social privilegiado, mas foi e é utilizado de inúmeras maneiras, por atores diversos que possuem interesses distintos no jogo político nacional. Não é portanto um discurso “de esquerda” ou “de direita”, nem necessariamente progressista nem conservador. É, enfim, ideológico, o que significa que está permeado por interesses de grupos e classes.

Bibliografia

Cardoso, R.C.L. *A trajetória dos Movimentos Sociais*. In Dagnino, E. (org.). Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo. Editora Brasiliense, 1994.

Carvalho, M.C.A.A. *Participação Social no Brasil Hoje*. Pólis Papers, nº. 2, São Paulo, 1998.

Jesus, C.R. de. *Políticas de Orçamento Participativo e seus Impactos no Associativismo Urbano: Estudo Comparado do Caso de Belo Horizonte e Porto Alegre*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2000. (Dissertação de Mestrado).

Pires, V. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba, Unimep, 1999.

Pires, V. *Participação da Sociedade nos Processos Orçamentários: A Experiência Brasileira Recente*. Piracicaba, Unimep, 2000.

Silveira, R. J. *O Significado da Participação no Poder Local*. In Revista de Cultura Vozes, nº. 5, set/out 2000.

Souza, C. *Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions*. University of Birmingham (UK), 2000. (xerox)

Telles, V.S. *Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos*. In Dagnino, E. (org.). Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo. Editora Brasiliense, 1994.