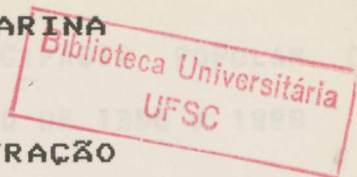


AVALIAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO COM PARTICIPAÇÃO
POPULAR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/SC
NO PERÍODO DE 1986 A 1988.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

AVALIAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO COM PARTICIPAÇÃO
POPULAR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/SC NO
PERÍODO DE 1986 A 1988.



01804668

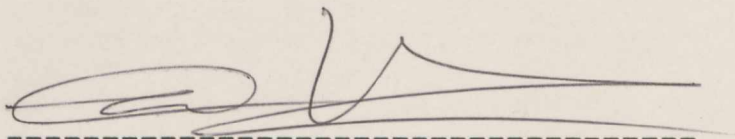
PAULO SERGIO MIRANDA MENDONÇA

Florianópolis, dez. 1990

AVALIAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO COM PARTICIPAÇÃO POPULAR DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/SC NO PERÍODO DE 1986 A 1988

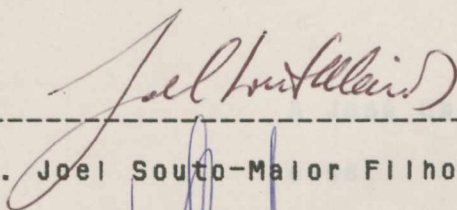
PAULO SERGIO MIRANDA MENDONÇA

Esta dissertação foi Julgada adequada para obtenção do
Título de Mestre em Administração (Área de Concentração Administração
Pública), e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em
Administração.

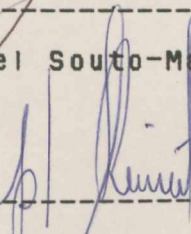


Prof. Clóvis Luiz Machado da Silva
Coordenador do Curso

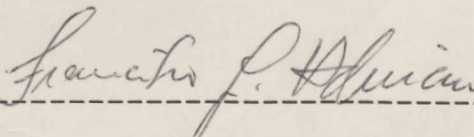
Apresentada à Comissão Examinadora, integrada pelos
professores:



Prof. Joel Souto-Maior Filho, PhD



Prof. Erni José Selbel, Ms.



Prof. Francisco Gabriel Heldemann, PhD

AGRADECIMENTOS

Muitos são aqueles a quem os agradecimentos são devidos.

De forma especial, menciono:

- Prof. Dr. Souto-Maior, F. I. de, orientador e amigo, pelo apoio e amizade franca e segura, tanto a nível académico como pessoal.

- Prof. Francisco Manuel Almeida, membro do júri examinador, pela paciência, confiança e sugestões durante o desenvolvimento do trabalho.

- Prof. Dr. José Sérgio, membro do júri examinador, pela amizade, sugestões e apoio.

- Prof. José Nilso Reinert, suplente do júri examinador, pelo apoio.

- Prof. Cláudio Luiz Machado da Silva, A José Cardoso e Áurea, meus avós.

A Edmar e Maura, meus pais.

- Prof. Victor Meyer, diretor do projeto de investigação, E a Viviane, minha querida maninha.

- Prof. Maria Amélia, pela sua contribuição ao projeto de investigação e pela sua amizade.

AGRADECIMENTOS

Muitos são aqueles a quem os agradecimentos são estendidos.

De forma especial, ressaltam-se

- Prof. Joel Souto-Maior Filho, orientador e amigo, pelo apoio e orientação franca e segura, tanto a nível acadêmico como pessoal.
- Prof. Francisco Gabriel Heidemann, membro da banca examinadora, pelo incentivo, confiança e sugestões durante o desenvolvimento do trabalho.
- Prof. Erni José Seibel, membro da banca examinadora, pela amizade, sugestões e apoio.
- Prof. José Nilson Reinert, suplente da banca examinadora, pelo apoio.
- Prof. Clóvis Luiz Machado da Silva, coordenador do Curso de Pós-Graduação em Administração da UFSC, pelo apoio.
- Prof. Victor Meyer Júnior, membro da banca examinadora do projeto de dissertação.
- Prof. Nério Amboni, pela sua contribuição no projeto de dissertação, e pela sua amizade

- Coordenadoria do Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - FUFMS, em especial a ex-coordenadora Profa. Annadyr Barletto Cavalli, por ter acreditado em mim.

- Prof. João Pedro Rabelo do Departamento de Administração da FUFMS, mestre e amigo, pelo incentivo e apoio.

- Aos amigos do Núcleo de Análise, Planejamento e Pesquisa em Organizações - NAPPO, Acir Celeme, Marcelo Falcão Vieira, e Vera Carneiro, pelo auxílio e apoio.

- Ao amigo Otto F. Volkmann, pela amizade e apoio, quanto a utilização dos recursos informáticos.

- A Gláudia Romani, pela amizade e apoio, e pelo modo alegre e carinhoso de auxílio no tocante as consultas bibliográficas.

- A Secretária do CPGA, Marlida, Ieda, Nelson, Suzana, Graça e Márcio, pelo apoio valioso a este trabalho.

- Aos amigos que participaram mais de perto durante este período.

- Colegas do curso, cujo convívio tornou mais agradável e estimulante a realização deste mestrado.

- A todos aqueles que, direta ou indiretamente contribuíram para elaboração deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	v
LISTA DE QUADROS	vi
LISTA DE TABELAS	vii
RESUMO	x
ABSTRACT	xii
1- INTRODUÇÃO	01
2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	08
2.1- Participação democrática	08
2.1.1- Democracia	09
- Conceito	09
- Democracia clássica	11
- Democracia representativa	14
- Democracia social	20
2.1.2- Participação	23
- Participação política e social	28
- Limites à participação	31
2.1.3- O modelo de SOUTO-MAIOR (1989): Critérios de avaliação da participação democrática	38
3. METODOLOGIA.....	48
3.1- Perguntas de pesquisa.....	48
3.2- Caracterização da pesquisa	49
3.3- Delimitação da pesquisa: População, amostragem, e unidade de análise	50
3.4- Definição constitutiva de termos e variáveis	53
3.5- Definição operacional de termos e variáveis	54
3.6- Dados: Tipos, técnicas de coleta, e técnicas de análise.	58
3.7- Limitações à pesquisa	62

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	64
4.1- Arranjos institucionais envolvidos no processo orçamentário de Florianópolis/SC, entre 1986 e 1988	64
4.1.1- O processo orçamentário de Florianópolis/SC, no período de 1986 a 1988	69
4.2- Caracterização da amostra entrevistada	83
4.3- Dados da pesquisa	88
4.3.1- Participação democrática	88
4.3.2- Dados complementares à pesquisa	133
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	137
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	164
7. BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	169
8. ANEXOS	176

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1-	Roteiro do seminário participativo/86	73
FIGURA 2-	Roteiro do seminário participativo/87	74
	democrática	39
FIGURA 3-	Roteiro do seminário participativo/88	78
QUADRO 3-	População e amostragem	82

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Tipologia de concepções sobre participação 25

QUADRO 2- Categorias de critérios de avaliação da participação democrática 39

QUADRO 3- População e amostragem 52

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Número total de entrevistados 84

TABELA 2- Profissão dos representantes comunitários 85

TABELA 3- Profissão dos representantes da PMF 86

TABELA 4- Faixa etária à época dos participantes do processo 86

TABELA 5- Participação dos representantes no decorrer do processo 87

TABELA 6- Índice das afirmativas dos representantes quanto à participação nas etapas do processo orçamentário 92

TABELA 7- Distribuição de freqüência quanto à igualdade de participação dos representantes no processo orçamentário ... 96

TABELA 8- Distribuição de freqüência segundo a visão dos participantes sobre os segmentos que deveriam ter participado das decisões relativas a: construção de uma escola (decisão 1), instalação de rede de esgotos na comunidade (decisão 2) e instalação de uma usina de reciclagem e compostagem do lixo (decisão 3) 104

TABELA 9- Distribuição de freqüência segundo a visão dos participantes, quanto ao não-envolvimento dos segmentos sociais organizados no processo	107
TABELA 10- Distribuição de freqüência segundo a visão dos participantes, das razões por que não houve a criação de unidades administrativas descentralizadas visando aumentar a participação no processo orçamentário	113
TABELA 11- Distribuição de freqüência quanto ao levantamento de objetivos a médio e longo prazos no processo	114
TABELA 12- Distribuição de freqüência, na visão dos participantes se deveria haver uma representação proporcional no processo	119
TABELA 13- Distribuição de freqüência sobre a responsabilização imputada aos participantes, perante a sociedade, pelos efeitos e impactos das decisões tomadas no processo orçamentário	124
TABELA 14- Distribuição de freqüência sobre as razões por que o processo participativo não teve continuidade	128
TABELA 15- Distribuição de freqüência quanto à ação dos participantes para que o processo tivesse continuidade	130

TABELA 16- Distribuição de freqüência sobre a renovação do processo
 orçamentário de Florianópolis/SC 132

TABELA 17- Distribuição de freqüência sobre as mudanças que o
 processo deveria sofrer na visão dos participantes 134

RESUMO

O processo orçamentário de Florianópolis/SC com participação popular, realizado durante a gestão do prefeito Edson Andrino (1986 a 1988), foi analisado, utilizando-se o referencial teórico de SOUTO-MAIOR (1989), que estabelece 4 categorias de critérios que servem de auxílio para se determinar se houve participação democrática no processo.

Trata-se de um estudo-de-caso, cuja avaliação foi realizada através da análise das estratégias empregadas no processo orçamentário, partindo-se do pressuposto que, em uma democracia, os processos são tão ou mais importantes que os resultados de uma decisão pública.

A população investigada no âmbito da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), inclui todos os dirigentes de 1^a escalão (prefeito, assessores, secretários e diretores de autarquias) e, no âmbito da sociedade civil, todos os representantes de entidades comunitárias que participaram do processo. A amostragem desta população foi intencional, mas procurou-se selecionar a amostra de tal forma que os dados coletados pudessem estar próximos da realidade e os resultados obtidos pudessem ser extrapolados para a população. Os dados foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas e análise documental. A interpretação dos dados foi efetuada de forma qualitativa.

Os resultados obtidos demonstram que a participação popular no processo orçamentário da Prefeitura de Florianópolis, entre 1986 e 1988, não pode ser considerada como participação democrática, pois, das quatro categorias de critérios analisadas, nenhuma foi

Integralmente satisfeita. Esta experiência, entretanto, apesar do resultado negativo da análise, não pode ser desconsiderada, pois, sem dúvida foi um processo bastante arrojado e inovador.

A B S T R A C T

An evaluation was made of public participation in the budget making processes during the administration (1986-1988) of Edson Andrino mayor of Florianópolis. Four categories of criteria proposed by Souto-Maior (1989) were used in the evaluation to determinate if those processes were both democratic and effective.

This was then a case-study evaluation of a budgetary process, whose major premise was that in a democracy the processes which are used are equally, or even more important than the results of the processes themselves.

The population included in the study were the top level management (the mayor, his assistants, members of the mayor's cabinet and directors of autonomous departments) and representatives of all community organizations which participated in the process. A non-random sample was taken from the population, but an attempt was made to sample in such a way that the data collected could be closest to the reality of the situation, and that the results obtained could be extrapolated for the population as a whole. Data were collected through semi-structured interviews and from secondary sources, their interpretation was essentially qualitative.

The results obtained demonstrate that public participation in the process of budget making by the mayor's office in Florianópolis/SC, in the period analysed could not be considered either democratic or efficacious because, of the four categories of criteria analyzed, none of them was entirely satisfied. Despite the negative results of the evaluation, the experience can be considered a courageously and inovative one.

1. INTRODUÇÃO

As pessoas estão desencantadas com a democracia representativa, posto que benefícios, tais como a eliminação da injustiça, fim da pobreza, e a criação de uma sociedade onde todos possam desempenhar um papel mais significativo e criativo, ainda não foram realizados. [Além disso, a politização dos sindicatos e dos meios universitários e culturais tem criado, nos segmentos mais organizados da sociedade, um anseio por mais participação nas decisões de Estado, tornando essas decisões mais democráticas.* Estes segmentos não se satisfazem mais apenas com a eleição de políticos para cargos executivos ou legislativos no Estado (DEMO, 1986).

Na verdade, segmentos economicamente mais fortes sempre influenciaram as decisões públicas, seja contribuindo na eleição de políticos, seja através de ligações com políticos e partidos com visões de desenvolvimento vinculados ao crescimento empresarial. [Com a crescente politização da sociedade e o desencanto das pessoas com a democracia representativa, começam a surgir segmentos que reivindicam melhor distribuição de renda e riquezas, benefícios para a periferia dos grandes centros, desenvolvimento econômico com consciência ecológica e social, etc.] (1988 e 1983).

Dessa forma, através dos movimentos comunitários urbanos e segmentos sociais de diversas espécies, começa a ocorrer uma politização da sociedade civil. BOBBIO (1988, p.156) coloca que:

"Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade no seu conjunto, e que não existe decisão

política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na Sociedade Civil".

Nesse contexto de participação social, começaram a surgir nos programas partidários propostas que incorporam a participação da sociedade civil nas decisões de governo, o que representa o engajamento dos movimentos sociais na elaboração e execução de políticas públicas. Segundo SOUZA (1987), no final da década de 70, e com maior intensidade a partir das eleições diretas estaduais de 1982, o governo tomou para si a tarefa de introduzir a participação na gestão pública, iniciando pelas prefeituras conquistadas pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em 1978, e, logo após, pelos governos estaduais de oposição em 1982.

É exatamente neste ponto - a participação social - que se encontra o interesse deste trabalho, porquanto, muito se ouve falar sobre as experiências de participação da sociedade em decisões públicas, realizadas ou em andamento no país; no entanto, são poucos os trabalhos que avaliam cientificamente essas experiências.

A partir do interesse do autor desta pesquisa por experiências de participação, este tomou conhecimento do processo orçamentário com participação, em Florianópolis/SC, na gestão do prefeito Edson Andrino (1986 a 1988), quando da realização de um trabalho prático na disciplina de planejamento governamental no CPGA/UFSC. Muito se comentava no meio acadêmico e político sobre esta experiência do prefeito Andrino. Não existia, no entanto, um trabalho que resgatasse o processo e realizasse uma avaliação criteriosa do mesmo. Esta pesquisa, portanto, procura através do exame de documentos e depoimentos das pessoas que participaram do processo, tanto a nível da Prefeitura Municipal de Florianópolis, como a nível

societário, ter uma idéia real da dimensão e alcance da participação neste processo. O objetivo maior da pesquisa resume-se na averiguação da existência ou não de uma participação democrática no processo analisado.

Este processo de participação social constitui-se, para BOBBIO (1988), em um alargamento da democracia a campos diferentes da dimensão política. É a democratização da sociedade, entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitam a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo.

Este fato não representa, entretanto, a substituição da democracia representativa pela direta (substituição impossível em uma sociedade complexa), mas uma forma complementar dessa democracia. A crítica de que essa politização do social cria um poder paralelo à representação legislativa é um argumento dos políticos vinculados ao clientelismo e ao assistencialismo (MENDONÇA, 1984).

A participação social, objeto deste estudo, é a partir de uma concepção da teoria democrática (MENDONÇA, 1987), sintetizada por BOBBIO (1988, p.158) da seguinte forma:

"A participação social é a passagem da democracia da esfera política, em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seu status, por exemplo de professor, empregado, estudante, etc. Em outras palavras, na extensão das formas de poder ascendente que até então havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política, ao campo da sociedade civil, em suas várias articulações, da escola à fábrica".

Neste sentido, procura-se avaliar uma experiência de participação da sociedade numa política pública, a democratização do processo orçamentário de Florianópolis, na gestão do prefeito Edson

Andrino, no período de 1986 a 1988. O prefeito foi eleito com a proposta de tornar democrático o executivo municipal, através de um envolvimento dos movimentos comunitários e sociais na administração municipal. Este processo surgiu a partir da institucionalização de discussões que o prefeito mantinha semanalmente com os movimentos comunitários, para quebrar o atendimento individual e clientelístico da população. Através dessas reuniões, abriu-se a possibilidade de um contato mais direto das comunidades organizadas com prefeito e secretários. A partir daí, avolumaram-se as reivindicações, tornando este processo inadequado para atendimento de todas as solicitações. A falta de verbas e a incapacidade de um retorno rápido e sistemático da máquina administrativa eram os principais empecilhos. Como foi constatado na pesquisa, pensou-se em um mecanismo que permitisse a análise de prioridades, em conjunto com as entidades populares, num processo de discussão e acordo em que os participantes passassem a ter uma visão global dos problemas da cidade, e que se pudessem expor publicamente as opções técnicas e políticas da prefeitura.

Na tentativa de verificar se a participação dos segmentos sociais organizados no processo orçamentário foi democrática, formulou-se o seguinte problema de pesquisa:

Até que ponto houve uma participação democrática no processo orçamentário da Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC, no período de 1986 a 1988?

Para tanto, a presente pesquisa visa a atender os seguintes objetivos específicos:

- Estudar os arranjos institucionais envolvidos no processo no período de 1986 a 1988;
- Especificar os critérios de avaliação do processo orçamentário, a partir de uma revisão da literatura, e mais precisamente do modelo de SOUTO-MAIOR (1989);
- Verificar até que ponto a participação dos segmentos sociais organizados no processo orçamentário de Florianópolis/SC, no período de 1986 a 1988, pode ser considerada como uma participação democrática.

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa visa a ampliar o campo de análise de experiências de participação popular em políticas públicas, a partir de uma análise científica e através de critérios explícitos, elaborados por SOUTO-MAIOR (1989) com base nos objetivos que são normalmente associados às políticas públicas e com base nos valores que devem nortear uma sociedade democrática e pluralista.

Um ponto importante é a possibilidade de avaliações de experiências participativas, a partir de valores explícitos e científicos, deixando de lado avaliações emocionais ou jornalísticas dessas experiências.

Em uma abordagem prática, esta pesquisa pretende subsidiar futuras experiências participativas que busquem formas de gestão mais democráticas de governo.

No corpo da dissertação, os pontos abordados neste tópico serão explicitados de forma mais completa. O segundo capítulo trata dos fundamentos teóricos concernentes à conceituação e caracterização da democracia clássica, representativa e social, e da participação política e social. Apresenta, ainda, o modelo teórico de SOUTO-MAIOR (1989), baseado em 4 categorias de critérios para avaliação da participação democrática em processos de decisões públicas participativas.

No terceiro capítulo apresenta-se a metodologia de pesquisa utilizada no trabalho, especificamente as perguntas norteadoras do estudo, sua caracterização e delimitação, definição constitutiva e operacional de termos e variáveis empregados, instrumentos de coleta e análise dos dados, e encerra-se com as limitações da pesquisa.

No quarto capítulo, apresentação e análise dos dados, mostram-se os arranjos institucionais envolvidos no processo, e procura-se avaliá-los através de sua atuação e eficácia no decorrer do processo. Apresentam-se, ainda, os dados referentes à variável participação democrática, e os dados complementares à pesquisa os quais, através da análise de critérios explícitos que caracterizam uma sociedade democrática e pluralista, auxiliam na tentativa de verificação da existência de participação democrática no processo estudado. Este tópico, ressalta-se, é o de maior importância da dissertação, pois é no qual realiza-se o confronto do referencial teórico e dos dados empíricos coletados, com a finalidade de avaliar o processo orçamentário com participação.

No último capítulo - quinto - estão relacionadas as conclusões a respeito do processo orçamentário com participação popular na PMF, a partir de uma avaliação científica baseada nos

critérios definidores da participação democrática, operacionalizados nesta pesquisa. Apresentam-se, ainda, as recomendações para futuras experiências e trabalhos na área.

2.1. Participação democrática

A participação democrática é um conceito amplo e complexo, que envolve a interação entre o indivíduo e a sociedade. Ela se manifesta em diversas formas, desde a participação direta em decisões locais até a participação indireta através de representantes políticos. A participação democrática é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde todos os cidadãos tenham voz e voto na tomada de decisões que afetam sua vida e a vida da comunidade.

Essa participação pode ocorrer em diferentes níveis, desde o nível local, como em reuniões comunitárias ou conselhos locais, até o nível nacional, como em eleições e processos legislativos. A participação democrática é um processo contínuo e dinâmico, que se adapta às necessidades e desafios de cada sociedade. Ela é fundamental para a promoção da transparência, da accountability e da responsabilidade dos governantes perante os cidadãos.

1. A participação democrática é um conceito amplo e complexo, que envolve a interação entre o indivíduo e a sociedade. Ela se manifesta em diversas formas, desde a participação direta em decisões locais até a participação indireta através de representantes políticos. A participação democrática é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde todos os cidadãos tenham voz e voto na tomada de decisões que afetam sua vida e a vida da comunidade.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A base teórica deste estudo trata fundamentalmente da conceituação da participação democrática, inserida em um contexto da construção de uma sociedade democrática.

2.1. Participação democrática

A participação constitui um dos pilares básicos para a construção de uma sociedade democrática. A participação torna-se mais democrática à medida que segmentos sociais, que participam apenas na escolha de representantes políticos, possam ter a possibilidade de influenciar nas decisões públicas, de forma que haja uma politização da sociedade civil⁽¹⁾. A princípio, no que se relaciona ao público e, em seguida, ampliando-se em direção à democratização do privado, ou seja, a participação disseminando-se da escola à empresa.

A participação, vale ressaltar, tem seus pontos fortes e suas limitações, pois constitui apenas um instrumento que por si só não leva à democratização da sociedade. Este instrumento pode ser utilizado de forma democrática e legítima para ampliar os espaços de influência de segmentos com menos poder econômico e político, que passam a tomar parte do processo decisório no Estado⁽²⁾; igualmente pode ser usado como uma forma de legitimar o governo que está no poder do Estado.

(1) Neste trabalho sociedade civil é entendida como o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver, ou através da mediação ou através da repressão (BOBBIO, 1988).

(2) Neste trabalho o Estado é entendido como um sistema político, constituindo-se em um subsistema do sistema social, ou seja, é apenas uma parte da sociedade. O Estado não pode ser dissociado da sociedade e nem das relações sociais que nela se desenvolvem (BOBBIO, 1988).

Pretende-se, neste estudo, analisar o fenômeno da participação sob a luz da Teoria Democrática de Estado, que, conforme MENDONÇA (1987), refere-se à participação da coletividade nas decisões que lhes afetam, tanto na esfera pública quanto na esfera privada da sociedade.

No primeiro tópico, tem-se um estudo sobre democracia desde o seu surgimento, passando pela democracia-liberal, e encerrando numa forma complementar à Liberal: a democracia social, que se relaciona com a politização do social.

Esta politização do social é abordada no outro tópico, quando se discute a participação, especificamente a complementariedade da participação política e participação social. Neste tópico, abordam-se ainda os limites à participação.

2.1.1. Democracia

- Conceito

Para JAGUARIBE (1985), o sentido básico do termo democracia encontra-se na sua etimologia: governo (kratia) do povo (demos)⁽³⁾. Ele afirma que, nesse regime os homens são basicamente iguais, a despeito de suas diferenças de fortuna e educação: "somente em tal regime podem, livre e igualmente, participar da condução da coisa pública, como cidadãos, fazendo prevalecer a vontade da maioria" (JAGUARIBE, 1985, p.20).

(3) Tendo como elementos fundamentais: o povo, nas diversas acepções do demos, que é o titular do poder exercendo-o diretamente ou por intermédio de seus representantes; a liberdade, pois é no intento de compatibilizar a liberdade individual com a regulamentação social que se fundamenta a legitimidade do regime democrático; e a igualdade, pois é basicamente pelos homens serem iguais que cabe a todos o direito de participar da direção da sociedade. Cabe ainda ao regime democrático, assegurar idealmente a igualdade de todos perante a lei, e quanto possível em termos reais, porquanto o agravamento das desigualdades reais representa o principal entrave para o funcionamento da democracia.

ROUQUIÉ (1985) define a democracia como o governo fundado no consentimento da maioria, podendo-se afirmar que, numa sociedade democrática, acredita-se que cada indivíduo tem direito a participar livre e equitativamente dos valores dessa sociedade.

Já BOBBIO (1987, 1988) e LUCAS (1985) definem democracia como uma forma de governo, a partir da comparação com outras formas de governos autocráticos. BOBBIO (1988, p.135) coloca que:

"Da idade clássica a hoje o termo 'democracia' foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político. Especificamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo".

LUCAS (1985) afirma que a palavra democracia e seus derivativos aplicam-se a processos de tomada de decisão. Coloca que uma decisão é democraticamente tomada quando responde as perguntas:

- a) Quem toma as decisões? A resposta deve ser aproximadamente todos, contrastando com as decisões tomadas somente pelos mais qualificados para fazê-lo como em uma meritocracia ou aquelas tomadas por um único homem, como em uma autocracia ou monarquia;
- b) Como uma decisão é tomada? Uma decisão pode ser considerada como democrática se ela for alcançada mediante discussão, crítica e acordo;
- c) A decisão visa ao interesse de quem? Será democrática se visar ao interesse de todos, e não apenas de uma facção ou de um partido.

Pode-se inferir, pelas definições, que, num sentido mais abstrato, a democracia traduz-se pelo governo autorizado por um povo soberano. E, em sentido mais empírico, relaciona-se com a tomada de decisões públicas, em um regime no qual deve prevalecer a vontade da

maioria. Daí a necessidade de regras e procedimentos para as decisões coletivas, ou seja, refere-se à maneira como a sociedade vai exercer sua soberania em relação às decisões do Estado, e como se pode estabelecer uma igualdade de participação entre os vários grupos sociais.

Conclui-se que a democracia tem dois sentidos: político e ético ou moral. A concepção política viabiliza-se pelo fato de ser um sistema de governo no qual os indivíduos são livres e iguais para participarem na condução do Estado. Na sua concepção ética, a democracia tem o seu valor pelo fato de ser um regime através do qual a sociedade pode minimizar ou aniquilar as suas desigualdades, mediante a condução de políticas que beneficiem a coletividade, tendo em vista o seu caráter igualitário e humanístico.

- Democracia clássica

A democracia surge na Grécia em torno de 500 a.C., na cidade de Atenas⁽⁴⁾, constituindo um governo que era exercido diretamente pelo povo em assembleias. Os princípios desse sistema eram: a igualdade de todos os cidadãos perante a lei e quanto ao exercício de funções públicas; a liberdade, que representava o direito de participar das decisões públicas. MACEDO (1985, p.63) observa que:

⁽⁴⁾ Para SARTORI (1985), a democracia antiga é concebida em relação à Polis, e a Polis grega não era, de modo algum, a cidade-estado como se está habituado a chamá-la, isto é, uma cidade organizada em termos do que veio a ser denominado, no século XVI em diante, de "Estado" (*). Segundo ele, a Polis era uma cidade-comunidade, "quando falamos sobre o sistema grego como um Estado democrático, estamos sendo tremendamente imprecisos, tanto terminológica quanto conceptualmente. Porquanto, o que caracterizava aquela democracia era ser sem Estado, no sentido preciso de que ela dispensava o Estado e era uma democracia na medida em que o demos substituíu o Estado. A idéia de um Estado democrático para os gregos era inconcebível, e se eles tivessem sido capazes de concebê-la, isso lhes teria parecido ser uma contradição em termos" (SARTORI, 1985, p.267).

(*) O autor coloca que o sentido moderno de "Estado" foi dado por Maquiavel, pois antes disto tratava-se Estado como qualquer situação ou condição de ser, por derivar da palavra latina status. O uso moderno foi consolidado por que equacionou o termo "comunidade" com "Estado". Nesta referência, o autor esclarece que utiliza o conceito de Estado no sentido empírico e político, ou seja, estabelece como aquele que está investido institucionalmente do poder de governar ou administrar uma sociedade.

ação. Todos têm saber político necessário para participar na direção geral da sociedade.

De acordo com JAGUARIBE (1985), pode-se classificar os críticos da democracia basicamente em dois grupos: críticos por motivos de classe e críticos por motivos filosóficos. Os primeiros refletiam o pensamento político do patriciado e sua tradição de hegemonia, pois consideravam-se dotados de virtude superior, no sentido grego de capacitação⁽⁵⁾. Os críticos filosóficos baseavam suas concepções políticas em princípios de excelência individual adquirida pela educação e prática da virtude. Sócrates enfatiza a necessidade de entregar a direção da sociedade a pessoas efetivamente capazes, da mesma forma que se exige capacidade em pilotagem para pilotar navios e em medicina para curar enfermos. Platão retoma esta concepção filosófica, enfatizando uma correspondência entre a perfeição da alma e a perfeição da cidade. Para ele, somente o saber e a prática da virtude (principalmente da virtude suprema que é a justiça) levam à perfeição da alma, tanto no homem individualmente como coletivamente à perfeição da cidade. Coloca que:

"O mal da democracia não decorre do fato de que as maiorias são integradas pelas classes pobres, mas do fato de que não se requer o prévio adestramento nas virtudes por parte daqueles que irão dirigir a cidade" (PLATÃO, apud JAGUARIBE, 1985, p.22).

Menos moralista e mais realista, Aristóteles (apud JAGUARIBE, 1985) ressalta a necessidade de equilíbrio na direção da sociedade, pois, para ele, o mal da democracia, em sua forma pura, é que, na prática, o regime passa a ser o governo dos pobres. Por um

⁵⁾ O regime aristocrático de Esparta, com os seus valores cívico-militares, era o modelo político das classes altas de Atenas que tentaram implantar reiteradamente com maior ou menor auxílio espartano.

lado, falta a estes a capacidade administrativa, e, por outro lado, ocorre a inevitável propensão a se apropriar dos bens dos ricos, o que geraria fatalmente uma cisão na cidade, com a conseqüente guerra civil e empobrecimento geral. A preferência de Aristóteles é por formas mistas de governo, que combinem a liberdade de todos os cidadãos e participação política da plebe, com a supervisão diretiva ou corretiva das classes superiores.

Essa experiência democrática, entretanto, durou pouco, pois foi destruída pela derrota de Atenas na guerra do Peloponeso por Esparta. Segundo MACEDO (1985), a noção e o valor do princípio de igualdade foi imortalizada, o que não ocorreu com a noção de liberdade, que foi modificada por uma noção de liberdade-espaco, no domínio privado do indivíduo perante o Estado e a Sociedade.

Como se pode perceber, um dos pilares da democracia clássica, apesar da discussão sobre o demos, era a liberdade, traduzida no direito dos indivíduos de participarem diretamente das decisões coletivas. Na passagem para a democracia representativa (moderna), associada ao Movimento Liberal, esta noção de participação nas decisões públicas é substituída pela autonomia do indivíduo perante o Estado e a Sociedade.

- Democracia representativa

O regime democrático desaparece com o advento do Império Romano, e continua ausente como forma de governo na Idade Média. De acordo com BOBBIO (1988), a razão de as teorias de governo, entre elas a democrática, sofrerem um hiato histórico durante a Idade Média é conseqüência da noção negativa de Estado desenvolvida pelos pensadores

ristãos. Ele considera a concepção negativa do Estado a que lhe atribui a função fundamental de remediar a natureza má do homem, considerando-o particularmente no seu aspecto repressivo. Coloca que:

"Para quem postula a natureza má do homem, a finalidade do Estado não é promover o bem, mas exclusivamente controlar, com a espada da Justiça, o desencadeamento das paixões que tornariam impossível qualquer tipo de convivência pacífica. Quem promove a salvação do homem não é o Estado, mas a Igreja" (BOBBIO, 1988, p.78).

Para tornar mais forte sua argumentação, o autor transcreve seguinte trecho:

"Pela vontade de Deus, a pena da servidão foi imposta à humanidade devido ao pecado do primeiro homem; quando ele nota que a liberdade não convém a alguns homens misericordiosamente lhes impõe a escravidão. E, embora todos os fiéis possam ser redimidos do pecado original pelo batismo, Deus, na sua equidade, fez diferente a vida dos homens, determinando que alguns fossem servos, outros senhores, de modo que o arbítrio que têm os servos de agir mal fosse limitado pelo poder dos que dominam. Com efeito, se ninguém temesse, quem poderia impedir alguém de cometer o mal? Por isso são eleitos príncipes e reis, para que com o terror livrem seus súditos do mal, obrigando-os pelas leis, a viver retamente" (ISIDORO DE SEVILHA, apud BOBBIO, 1988, p.78).

Com esta justificativa do poder dos governantes através do terror, percebe-se com clareza porque a teoria democrática não ressurgiu na Idade Média.

A monarquia continuou sendo a forma de governo quando da criação dos grandes estados territoriais, sendo que o argumento clássico contra a democracia consistia em afirmar que o governo democrático só era possível em pequenos estados (BOBBIO, 1988). O autor coloca que, enquanto Hegel exaltava a Monarquia Constitucional,

Como única forma de governo em que se poderia reconhecer o espírito do mundo após a Revolução Francesa, surgia um Governo Republicano num grande espaço territorial muito maior do que o ocupado pelos principais estados europeus: Os Estados Unidos da América.

Na verdade, o regime de governo dos Estados Unidos era o democrático, pois tinha, como princípio básico, a liberdade e igualdade dos indivíduos. No entanto, a democracia era visualizada pelos fundadores do novo estado como a democracia clássica, daí a utilização do termo república. BOBBIO (1988, p.150) coloca que:

"Por república, entende-se o governo representativo, exatamente aquela forma de governo que hoje nós - convencidos de que nos grandes estados não é possível outra democracia senão a representativa, embora em alguns casos corrigida e integrada por institutos de democracia direta - sem ulteriores especificações, chamamos de democracia e contrapomos a todas as formas velhas e novas de autocracia".

O ressurgimento da democracia está também associado ao início do Movimento Liberal (séculos XVII e XVIII), surgindo dessa forma a democracia liberal, que tem, como princípios básicos, a noção grega de igualdade e a proteção dos direitos individuais.

Segundo JAGUARIBE (1985), na concepção original da democracia liberal, está contida a idéia do contrato social. Os homens possuem direitos individuais considerados como absolutos, conferidos por Deus ou pela natureza, que precedem quaisquer disposições sociais, e por isso, sobre elas imperam e as regulam.

Para MACEDO (1985), a diferença básica do liberalismo⁽⁶⁾ em relação à experiência grega foi o sistema representativo, no qual:

(6) Liberalismo é o movimento caracterizado pela defesa dos direitos do indivíduo; limitação da intervenção do governo através da legalidade (o Estado de direito); separação de poderes consagrada por uma constituição; e admissão do contrato social como fonte de autoridade.

"O povo, embora origem e fonte de legitimidade do poder, exerce-o através de representante e não de modo direto" (MACEDO, 1985, p. 64).

Com isso, as eleições tornam-se um dos aspectos fundamentais da liberal-democracia.

Dessa forma, o conceito clássico de liberdade tem o seu conteúdo modificado, pois, na democracia antiga, esse princípio era vinculado à noção de participação assegurada a todos no que diz respeito à direção da coisa pública. Na democracia moderna, entretanto, não é o conceito de participação política que está vinculado à noção de democracia, mas sim a necessidade de proteção dos direitos individuais: vida, liberdade (com ausência de constrangimentos arbitrários) e a propriedade. Para JAGUARIBE (1985, p.28):

"A participação dos cidadãos nas decisões públicas é uma decorrência de sua liberdade individual, que lhes assegura o direito a não serem constrangidos por decisões de que não pudessem tomar parte".

Essa mudança também é ressaltada por SARTORI (1965), pois, para ele, a diferença entre a Democracia direta e indireta é radical: a fronteira pode ser traçada nitidamente, pois, enquanto na primeira existe a participação contínua do povo no exercício direto do poder, na segunda existe um sistema de limitação e controle do poder. Na democracia indireta, percebe-se claramente os governantes e os governados: há o Estado de um lado e os cidadãos de outro; há os que lidam profissionalmente com a política e aqueles que não se lembram dela, exceto em alguns períodos.

A democracia-liberal é denominada por MACPHERSON (1978) de modelo de equilíbrio pluralista-elitista, tendo como pressupostos

básicos:

- A sociedade é uma sociedade plural, isto é, impelida por múltiplas direções e interesses de indivíduos e grupos;
- A função política principal cabe à elite de dirigentes;
- A democracia é um sistema que mantém equilíbrio entre as demandas dos cidadãos e as ofertas do Estado, e cada vez que um Estado é capaz de responder satisfatoriamente às demandas da cidadania, o regime é democrático;
- O cidadão define-se, pois, como consumidor e o Estado, como distribuidor, enquanto a democracia se confunde com um mecanismo de mercado, cujo motor é a concorrência dos partidos segundo o modelo de concorrência empresarial.

Os suportes que mantêm esse equilíbrio da democracia-liberal como um modelo pluralista-elitista, segundo MACPHERSON (1978) são:

- a) O pressuposto de que as demandas da sociedade podem ser fixas ou fixadas, e que, para ser mantida a funcionalidade do sistema, é estimulada a apatia política dos cidadãos, reforçada pelas desigualdades econômicas e sociais que deixam nas mãos de uma elite econômica todo o poder político;
- b) O modelo cria e se apóia na ilusão da soberania do consumidor. Quando, na verdade, numa economia oligopólica, o mercado produz e controla as demandas. Na base desse modelo político, encontra-se o modelo econômico Keynesiano da intervenção e parceria estatal no mercado.

Crítica idêntica é formulada por MACEDO (1985), pois, para ele, a liberal-democracia concebida como democracia moderna, em oposição à democracia antiga está sendo questionada, visto que o

Sociedade onde todos pudessem desempenhar um papel mais significativo criativo, ainda não foram realizados), surge, por parte de segmentos sociais mais organizados, um anseio por mais participação nas decisões do Estado, tornando essas decisões mais democráticas e a sociedade mais pluralista (DEMO, 1986).

- Democracia social

Com a democratização do Estado através da participação política, surge a necessidade da democratização do sistema maior, no qual o Estado é um subsistema, que é a sociedade. BOBBIO (1988, p.156) coloca que:

"Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade no seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil".

Dessa forma, há diferenças entre uma democratização da direção política (instituição de eleições livres) e a democratização da sociedade. Pode muito bem existir um Estado democrático, numa sociedade em que a maior parte das instituições, da família à escola, da empresa privada à burocracia pública, não são governadas democraticamente.

Segundo BOBBIO (1988), esse processo de alargamento da democracia é denominado de democracia social, que se caracteriza pela extensão da democratização - entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas

deliberações de um corpo coletivo - a campos diferentes do político. Não representa, entretanto, a substituição da democracia representativa pela direta (substituição impossível em grandes organizações), mas significa

"A passagem da democracia da esfera política, em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seu status, por exemplo, de professor, de estudante, etc. em outras palavras, na extensão das formas de poder ascendente que até então haviam ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política, ao campo da sociedade civil, em suas várias articulações, da escola à fábrica" (BOBBIO, 1988, p. 156).

Isso não representa uma volta à democracia direta, nem muito menos uma nova forma de democracia, mas significa uma ocupação de novos espaços no regime democrático, isto é, espaços que até então eram dominados por organizações do tipo hierárquico ou burocrático.

MACPHERSON (1978) denomina esse modelo de participação da sociedade civil de "democracia participativa". Coloca que ela começou como lema dos movimentos estudantis da nova esquerda, ocorridos na década de 60, difundindo-se pela classe trabalhadora nesta mesma década e na seguinte, em consequência da crescente insatisfação entre trabalhadores fabris e de escritório, e de sentimentos mais generalizados de alienação que entraram em moda nos temas de sociólogos, técnicos em administração, comissões de inquérito governamentais e jornalistas populares. Ressalta que:

"Uma das manifestações desse novo espírito foi o surgimento do controle das indústrias pelos trabalhadores. Na mesma década, a idéia de que devia haver considerável participação pelos cidadãos nas decisões governamentais difundiu-se tão amplamente que os governos nacionais começaram a alistar-se, pelo menos verbalmente, sob o estandarte da participação, e

alguns chegaram mesmo a encetar programas com ampla participação popular" (MACPHERSON, 1978, p. 97).

Esse modelo de democracia participativa descrito por MacPHERSON (1978)⁽⁷⁾, tem como base os movimentos sociais, fundamentando-se na maior participação política da sociedade civil. Para ele:

"O modelo de democracia participativa seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois desta base (...). Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional e conselhos locais e regionais para setores próprios desses segmentos territoriais" (MACPHERSON, 1978, p. 143).

O autor também não vislumbra nenhuma outra forma de democracia para o regime democrático-liberal. Ele apenas acredita na extensão da democracia à sociedade civil, tornando as decisões públicas mais pluralísticas, e combatendo o modelo elitista que se firmou nas democracias liberais.

O que se tem verificado, inclusive a nível de Brasil, é a crescente busca da sociedade e de administrações mais democráticas por formas de participação direta, ou através de representação, no intuito de procurar uma partilha do poder público através da representação de interesses de uma coletividade maior, o que caracteriza um maior pluralismo na condução do Estado. Dessa forma, aos princípios de igualdade e liberdade, soma-se o princípio do pluralismo, que constitui uma nova forma de poder. Um poder esta

(7) O modelo MacPhersoniano apresenta um conjunto de pré-condições que seriam as condições sociais da democracia. Para um maior aprofundamento, ver o capítulo intitulado Democracia Participativa.

Selecionado de forma horizontal, ou seja, o poder de influir nas decisões de governo é distribuído a um maior número de segmentos.

A democracia social ou participativa resgata, em parte, o princípio da liberdade da democracia grega, ou seja, os indivíduos devem ter a oportunidade de participar das decisões que lhes irão afetar, o que complementa o princípio da liberdade-autonomia dos indivíduos perante os demais e o Estado, característica do regime liberal.

O Estado, na democracia social, tende a tornar-se um instrumento de justiça social, minimizando as desigualdades sociais e instituindo canais de participação da sociedade. Neste contexto da democracia social, a participação popular é o conceito-chave do sistema.

2.1.2. Participação

No Dicionário de Ciências Sociais (1986, p.69), encontra-se a seguinte definição para a participação:

"Lema e tópico central em programas e doutrinas reformistas generalizadas a partir dos anos 60, quando se pensou em contrapor à massificação, à centralização burocrática, e aos monopólios do poder, o princípio democrático, segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório, qualquer que seja o modelo político ou econômico adotado".

SIQUEIRA et alii (1984) e DEMO (1987) enfatizam o fato de a participação ser um processo eminentemente político, pressupondo que todos os afetados por uma decisão devam estar de algum modo envolvidos

eficiência.

QUADRO 1- TIPOLOGIA DE CONCEPÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO

TIPOLOGIAS	STRAUSS E ROSENSTEIN	ROCCA E RETOUR	JACQUES MONAT	DACHLER E WILPERT	SÉRGIO STORCH	MARLENE C. MELO	KENNETH WALKER
Concepções	<ul style="list-style-type: none"> . Socialista. . Relações humanas. 	<ul style="list-style-type: none"> . Autodeterminação dos trabalhadores. . Humanização e desalienação. 	<ul style="list-style-type: none"> . Ética. . Política. . Social econômica. 	<ul style="list-style-type: none"> . Teoria democrática. . Teoria socialista. . Desenvolvimento e crescimento humanos. . Produtividade e eficiência. 	<ul style="list-style-type: none"> . Gerencialista. . Psicológica-humanista. . Democrata clássica. . Esquerda participatória. 	<ul style="list-style-type: none"> . Ativista. . Integrativa. . Psicológica. . Divisão de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> . Pró-interesses trabalhadores. . Democracia. . Desalienação. . Rec. Humanos. . Cooperação redução conflito. . Solução problemas comuns. . Freio à eficiência. . Intrusão na direção. . Respons. sociais da empresa.

Fonte: MENDONÇA (1987)

Em síntese, esta tipologia de concepções a respeito da participação tem as seguintes características:

a) A participação, na concepção socialista, tem origem na visão socialista da sociedade, das relações sociais e das relações de produção. Suas fontes doutrinárias são as idéias de Fourier, Proudhon e Marx. A questão mais importante, nessa vertente autogestionária, é o problema da alienação na empresa, introduzida pelo capitalismo. O conflito é também visto como um problema a ser superado nas relações

eficiência.

QUADRO 1- TIPOLOGIA DE CONCEPÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO

TIPORES	STRAUSS E ROSENSTEIN	ROCCA E RETOUR	JACQUES MONAT	DACHLER E WILPERT	SÉRGIO STORCH	MARLENE C. MELO	KENNETH WALKER
Concepções	<ul style="list-style-type: none"> . Socialista. . Relações humanas. 	<ul style="list-style-type: none"> . Autodeterminação dos trabalhadores. . Humanização e desalienação. 	<ul style="list-style-type: none"> . Ética. . Política. . Social econômica. 	<ul style="list-style-type: none"> . Teoria democrática. . Teoria socialista. . Desenvolvimento e crescimento humanos. . Produtividade e eficiência. 	<ul style="list-style-type: none"> . Gerencialista. . Psicológica-humanista. . Democrata clássica. . Esquerda participatória. 	<ul style="list-style-type: none"> . Ativista. . Integrativa. . Psicológica. . Divisão de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> . Pró-interesses trabalhadores. . Democracia. . Desalienação. . Rec. Humanos. . Cooperação redução conflito. . Solução problemas comuns. . Freio à eficácia. . Intrusão na direção. . Respons. sociais da empresa.

Fonte: MENDONÇA (1987)

Em síntese, esta tipologia de concepções a respeito da participação tem as seguintes características:

a) A participação, na concepção socialista, tem origem na visão socialista da sociedade, das relações sociais e das relações de produção. Suas fontes doutrinárias são as idéias de Fourier, Proudhon e Marx. A questão mais importante, nessa vertente autogestionária, é o problema da alienação na empresa, introduzida pelo capitalismo. O conflito é também visto como um problema a ser superado nas relações

ociais e nas relações de produção. Defende-se a eliminação do conflito e a instauração de uma sociedade sem classes. Esta tipologia é uma concepção política, que tem como premissa a construção de uma sociedade participacionista e autogestionária em todas as esferas em que o homem se desenvolve (produtiva, política, social e cultural). MENDONÇA (1987) coloca que há variantes recentes Neo-Marxistas e Gramscianas que abordam a participação no local de trabalho, para a educação das classes dominadas, visando à liderança em uma sociedade socialista (ex: comissões de fábrica).

b) Na teoria democrática, a concepção de participação é tanto ao nível micro quanto a nível macro, compartilhando as idéias da concepção socialista. Parte-se do princípio de que a participação política pura e simples não é suficiente, sendo indispensável a participação em todas as instituições e organizações, inclusive na fábrica. Os idealizadores desta corrente são principalmente Rousseau, Stuart Mill e Tocqueville. Uma das mais expressivas adeptas dessa corrente, nos EUA, é Carole Pateman, que argumenta que a atual separação das esferas pública e privada da democracia liberal é artificial, uma vez que não existem mais fronteiras rígidas entre essas esferas. Questiona também a funcionalidade dos conceitos de *responsiveness* e *accountability* do voto político na complexidade da sociedade contemporânea. Advoga a prática democrática em todas as esferas, inclusive empresarial, como vetor e elemento revitalizador da democracia.

c) A perspectiva de relações/desenvolvimento humanos, diferentemente da escola socialista, que nasceu dos empregados, emerge do ambiente gerencial. Ignora o conflito de poder ou de classes, e assume que,

Quando existe, pode ser resolvido através de boas relações. Ressalta que existem contradições entre realizações pessoais e demandas organizacionais devido à industrialização e à divisão do trabalho, que leva à insatisfação e à desmotivação do empregado, e ineficiência e estagnação da empresa.

Para superar essa contradição, esta abordagem defende a busca de motivação intrínseca. A premissa fundamental desta corrente é que indivíduos menos alienados são também trabalhadores mais produtivos e melhores cidadãos, o que resulta, junto à classe empresarial, uma melhoria das condições de trabalho. Os adeptos dessa corrente, revelada por Chris Argyris, desenvolvem mecanismos de participação através da ênfase em arranjos organizacionais voltados a garantir o desenvolvimento dos indivíduos e dos grupos.

1) A concepção produtividade/eficiência prescreve a participação como tecnologia social à disposição da gerência e destinada a assegurar maior produtividade e eficiência. Debate-se com os mesmos problemas de alienação, falta de envolvimento e insatisfação das outras concepções. É classificada como gerencialista, pois desloca o foco da participação para o conteúdo do trabalho, através de estratégias do tipo "enriquecimento do cargo", visando motivar os trabalhadores. É basicamente a participação na tarefa.

JACQUES MONET (apud MENDONÇA, 1987, p.35) coloca que "essas perspectivas não são necessariamente excludentes, e que também certos modos de participação podem se desenvolver de maneira essencialmente pragmática, sem basear-se em uma posição ideológica ou doutrinária definida".

Neste trabalho, utiliza-se a perspectiva de participação inserida na concepção da teoria democrática, ou seja, de abertura de espaços de participação à coletividade, tanto na esfera pública como na esfera privada. Na esfera pública, foco da pesquisa, defende-se a participação da sociedade civil nas decisões públicas, diretamente ou através de representação, em complemento à eleição de representantes políticos.

- Participação política e social

Com a teoria liberal, surge a democracia representativa como forma de proteção dos direitos individuais dos cidadãos na esfera política. A princípio, o voto era estendido apenas aos detentores de propriedades e aos detentores de certo nível de renda, vindo a ter sua dimensão alargada no final do século XIX com a extensão do voto às mulheres e aos trabalhadores.

A fórmula prática do pensamento democrático liberal é o voto do indivíduo; a organização de partidos; a divisão de poderes; e o parlamento que é a expressão da vontade popular. Surge a crítica à Democracia Liberal, baseada no fato de que a sociedade é de massa, e a massa não participa, simplesmente delega ao partido, aos deputados, aos senadores e ao executivo. O exercício do poder passa a se desviar do interesse real e concreto de cada cidadão.

A partir dessa crítica, surge uma teoria baseada na participação da sociedade civil diretamente nas questões públicas, formando um poder até certo ponto paralelo à representação política tradicional. Não é uma volta à democracia clássica devido à complexidade de nossa sociedade, mas uma forma híbrida que mistura

participação direta na base e representação a partir dela, como uma maneira de se procurar a igualdade social e não apenas a igualdade de direitos.

MENDONÇA (1985, p. 175) coloca que:

"Inicialmente, pode-se afirmar que a participação encontra seu fundamento no exercício associado dos direitos políticos de cidadania com os chamados direitos sociais que dizem respeito à segurança econômica, educação, saúde, e serviços públicos em geral".

Para ele, a participação social tem origem no direito do cidadão dirigir-se à administração pública, cobrando-lhe, exigindo-lhe ou avaliando a prestação dos seus serviços.

HARVEY-COX (apud MENDONÇA, 1984) analisa a demanda por participação na Grã-Bretanha e destaca a sua contribuição para a saúde da democracia, a auto-realização social conferida aos cidadãos e a eficácia política. É enfático em dizer que o processo de participação permite um redirecionamento das regras do jogo na sociedade, ou seja, possibilita a oportunidade de participar a grupos que nunca participaram antes da administração pública.

Segundo BORDENAVE (1985), a participação social refere-se à participação a nível societário mais amplo, implicando uma visão mais larga da sociedade. Compreende a intervenção dos indivíduos nos processos dinâmicos que modificam a sociedade. Distingue-se da participação política que, para ele, é relativa aos rituais eleitorais de escolha de representantes. Acredita que essas duas formas de participação devam ser complementares.

Para LORDELLO DE MELLO (1987), a participação social é o envolvimento ativo das comunidades no governo, além do limite da

eleição dos vereadores e do prefeito. Segundo o mesmo autor, a escala de opções desse mecanismo é muito extensa, mas pode-se enumerar, entre outras, a participação dos cidadãos nos debates da Câmara; participação dos cidadãos em comissões paralelas aos vereadores; audiências públicas; comissões de consultoria dos cidadãos; simplificação de procedimentos burocráticos para facilitar o acesso à informação; representação das minorias; práticas de democracia direta e semi-direta (reuniões com a população, iniciativa de leis, plebiscito ou referendium, destituição de funcionários públicos por votação popular - 'recall'); criação de órgãos de apelação e arbitrais; planejamento participativo; etc.

Conforme FISCHER (1987, p.21),

"A participação popular deve constituir-se na colaboração e na crítica que a sociedade civil vertebrada e organizada faz chegar aos administradores de forma contínua e não apenas de quatro em quatro anos".

No Brasil, o fenômeno da participação social é recente, pois a participação política no país ainda está sendo restabelecida. Mas, segundo SOUZA (1987), no final da década de 70, e com maior intensidade a partir das eleições diretas estaduais de 1982, o próprio governo tomou para si a tarefa de introduzir a participação na gestão pública, iniciando pelas prefeituras conquistadas pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em 1978, e logo após pelos governos estaduais de oposição em 1982, tornando-se fenômeno nacional com o advento da Nova República. A idéia de participação "catalizou anseios de mudança na sociedade e no Estado brasileiro, não sendo mais cativa das forças sociais de oposição do período autoritário" (SOUZA, 1987, p. 44).

CASTELLS (apud FISCHER et alii, 1985, p. 1306) coloca que:

"A participação é, no fundo, em termos ideológicos mais gerais, um elemento chave de articulação entre a democracia representativa e a democracia de base, que não são antagônicas, mas complementares num estado democrático".

O que se percebe é que a participação política dos cidadãos refere-se ao exercício do direito de intervir no governo de um estado através de uma representação concedida a indivíduos profissionais. A participação social vem em resposta à não-representação dos reais interesses da comunidade pelos políticos profissionais, e também como uma maneira de inserir novos valores nas decisões públicas, valores estes que não são privilegiados na representação política tradicional. É, portanto, um maior pluralismo no sistema político da sociedade, concedendo-se espaços a grupos desprivilegiados sócio-economicamente.

- Limites à participação

A participação, sem dúvida, é um instrumento de democratização da sociedade. O processo participativo, entretanto, é extremamente complexo, pois desenvolve-se a partir de uma premissa de partilha do poder, e por isso mesmo é um processo essencialmente conflituoso. As dificuldades para o seu desenvolvimento são inúmeras, destacando-se as de ordem político-institucional, de estrutura societária, propósitos eleitoreiros e clientelísticos e outros. Vários autores perceberam esses problemas para o desenvolvimento de uma participação democrática.

FISCHER et alii (1988), por exemplo, em um estudo nas cidades de Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Curitiba, observou que,

Essas cidades, mesmo com a participação popular efetiva e o governo impediado em acioná-la, o quadro é instável, pois o movimento popular não se adaptou a essa nova conjuntura, com receio de perder sua autonomia e seu papel crítico diante da prefeitura. E também na prefeitura predominam os propósitos eleitoreiros e clientelísticos, e destaca-se a inexistência de uma tradição de trabalho com a comunidade.

De acordo com GONDIM (1988), mesmo que a participação comunitária tenha apoio dos dirigentes e conte com uma conjuntura política favorável, existem outros obstáculos decorrentes da própria natureza de classe da sociedade capitalista, das peculiaridades dos grupos sociais, e dos problemas urbanos e metropolitanos. No primeiro ponto, a autora coloca em julgamento o pluralismo democrático, posto que os recursos necessários à participação (tempo, capacidade de articulação, dinheiro, conhecimento do assunto, etc.) são distribuídos de forma desigual, na sociedade capitalista. O estado tenta democratizar a participação através do planejamento advocacional ou programas de planejamento comunitário, o que não é suficiente, pois existem obstáculos de natureza estrutural que levam à não-participação ou à participação esporádica ou defensiva. Esses obstáculos de natureza estrutural são representados pelo poder dos poderosos de suprimir ou distorcer as demandas por meio da cooptação ou repressão, ou, mais sutilmente, através da introdução de vieses na aplicação das regras aos sistemas.

O segundo obstáculo levantado pela autora é referente à representatividade dos grupos em relação ao conjunto da população. A autora afirma que:

"Estudos de associações de bairro parecem indicar que, mesmo quando as lideranças têm intenções democráticas, a 'férrea lei da oligarquia' pode acabar prevalecendo

devido às dificuldades de se sustentar, por um período longo de tempo, altos índices de participação das bases" (GONDIM, 1988, p.11).

Essa pouca participação pode ser explicada pela apatia ocasionada por fatores estruturais e comportamentais, e pela diversidade de interesses dos membros, pois a comunidade não é uma entidade homogênea, mas sim um grupamento social constituído por diferentes categorias de pessoas (recém chegados x moradores antigos; proprietários x inquilinos; desempregados x empregados; os que participam x os que não participam etc.), sendo que tal diferenciação leva a interesses antagônicos.

E, como terceiro ponto, a autora analisa a dificuldade de se despertar a participação dos cidadãos para problemas que não os afetem diretamente, ou seja problemas supralocais, e para problemas que envolvam objetivos de médio e longo prazos. Enumera questões como a poluição ambiental, e o uso e parcelamento do solo, em que a mobilização comunitária é particularmente problemática. Nestes casos, propõem-se formas complementares de participação: a participação direta dos cidadãos e a constituição de organizações com base em metas substantivas. Assim, "além das associações de moradores, poder-se-ia incentivar a constituição de conselhos populares de defesa do meio ambiente, de planejamento urbano e urbanismo" (GONDIM, 1988, p.15).

Segundo DEMO (1987), os processos participativos ensejam diversos riscos no seu desenvolvimento. Para ele:

~ os processos participativos são facilmente paliativos: à medida que têm a propensão de exercitarem as esferas menos fundamentais da vida do grupo e da comunidade, e também por funcionarem como recurso de legitimação ideológica, quando propostos pelo Estado e pelas oligarquias. Coloca que "participação é ótima enquanto não atrapalha.

Ou seja, enquanto legítima. O assistencialismo, como 'arte' de recriar o esmoher, encana com perfeição a solidificação paliativa das políticas sociais" (DEMO, 1987, p.79).

- processos participativos são facilmente efêmeros: somem com a mesma facilidade com que aparecem, também como consequência do efeito paliativo do processo. Essa efemeridade é marcada por dois traços: a) a presença de lideranças carismáticas excessivamente fortes e centralizadoras; b) a falta de conteúdo sócio-econômico, abandonando-se a esfera política à sua própria sorte. Para o autor:

"A qualidade participativa depende da representatividade das lideranças, democraticamente constituídas; da legitimidade do processo, fundado no estado de direito; da participação da base, alma do negócio; e da capacidade de auto-sustentação, através da qual se inaugura caminho próprio, consciência histórica de sujeito do desenvolvimento, convivência crítica com o Estado e com as oligarquias" (DEMO, 1987, p.80).

- processos participativos são demorados: pelo fato de serem processos e não propriamente produtos. E também por trabalharem com dimensões qualitativas, pois criar uma comunidade participativa mexe com a dignidade das pessoas, com a expectativa de realização histórica, com a identidade cultural, com ideologias e crenças.

- processos participativos são suspeitos, por dois motivos:

. quando incorporam uma função legitimadora, não vão além de propostas ideológicas com finalidade precípua de procurar expedientes mais aliciadores de manutenção da ordem vigente;

. quando legítimos, não podem fugir à contestação das estruturas de poder, o que faz com que o grupo dominante trate o processo como

suspeito.

- processos participativos tendem a ser tecnocráticos: por parte de agentes externos à comunidade, a propensão natural do técnico é de incorporar a lógica do sistema que representa. Não é por acaso que programas sociais consomem grande parte de seus recursos na manutenção da burocracia.

- processos participativos podem assumir traços populistas: por parte da comunidade, quando existe a crença de que a comunidade sabe tudo e de tudo é capaz, desde que tenha consciência política. O populismo também se revela na indefinição do que seria demanda comunitária, sem se atentar para a representatividade de tal demanda.

Para MENDONÇA (1984), os limites à participação são basicamente de ordem institucional e política. A primeira dificuldade à implantação da administração participativa refere-se a obstáculos de natureza institucional relativos às relações entre as instituições políticas clássicas (executivo, legislativo e inclusive partidos políticos) e a emergência dessa forma informal e paralela de poder. Um segundo ponto, ainda dentro da perspectiva institucional, é o fato das organizações comunitárias representarem uma ameaça para as estruturas de poder estabelecidas na sociedade. E, ainda, surge o dilema para o administrador, de fazer tudo conforme a sua técnica ou dividir as responsabilidades através do processo de participação.

Outra dificuldade à participação é abordada a partir de dois problemas relativos a aspectos políticos em sentido estrito, pois como o líder comunitário é alguém que se interpõe entre a comunidade e o vereador na administração participativa, ele sofre ameaças de cooptação e clientelismo por parte dos governos no poder. E, da mesma

forma, também sofre o risco de ser manipulado por partidos políticos de oposição, para praticar oposição cerrada e sistemática às ações e iniciativas de governo.

MENDONÇA (1984) observa, no entanto, que esses obstáculos são sintomas de inércia e resistência às mudanças. Ressalta que essas dificuldades não devem levar ao ceticismo. Contrapõe os argumentos contrários à participação, da seguinte forma:

- no primeiro caso, coloca que o argumento de ameaça às instituições clássicas é falacioso, e só ameaça o político do favoritismo e do clientelismo, pois o político realmente interessado em mudanças percebe a ação comunitária, como subsidiária e complementar a sua. No segundo ponto, observa que não há ameaça à estrutura de poder da sociedade por que a participação é apenas mais um mecanismo político à disposição da sociedade.

- os obstáculos políticos, para o autor, são incoerentes, pois tudo em sociedade é político-partidário, sendo que até a atitude de equidistância desses pólos já se constitui em uma posição política.

Ao concluir, MENDONÇA (1984, p.181) afirma que:

"A atitude participacionista constitui um salto qualitativo em relação à questão da escolha dos fins e dos meios. A controvérsia sobre os fins e os meios da mudança é deslocada do âmbito mágico de sua aparente neutralidade científica, para a arena política e, às claras, trava-se no campo dos valores - na linha do por que e para quem a mudança - do confronto e da barganha. É, sem dúvida, neste sentido que Davidoff alega que o curso correto de uma ação é uma questão de escolha, nunca de fato" (o grifo é nosso).

Ou seja, mesmo uma decisão estritamente técnica é uma decisão política, pois optou-se por determinado valor em detrimento de outros.

Em duas pesquisas distintas, GONDIM (1988) e SOUTO-MAIOR (1989) abordam a questão da concessão de participação, resultando em assistencialismo e paternalismo por parte do governo. GONDIM (1988), em pesquisa na Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), no período de 1975 a 1983, verificou que o apoio de organizações comunitárias para as propostas técnicas era considerado na maioria das vezes, como uma estratégia para enfrentar a resistência de prefeitos e vereadores.

SOUTO-MAIOR (1989) ao avaliar os planejamentos participativos estaduais de Santa Catarina e Paraíba, conforme as experiências analisadas até agora, concluiu que as estratégias participativas que têm como principal mentor o Estado não constituem um instrumento capaz de provocar grandes avanços sociais, pois:

- "a) requerem dos governos a capacidade de periodicamente mobilizar o público, para consultas e prestação de contas;
- b) não solucionam adequadamente o confronto entre o saber popular e o conhecimento dos técnicos;
- c) em vista dos recursos escassos dos governos, aprofundam ainda mais o difícil problema de compatibilização das demandas de diferentes regiões, e de diferentes setores sociais e da economia;
- d) enfatizam o curto prazo em detrimento do médio e longo prazos" (SOUTO-MAIOR, 1989, p.13).

OLIVEIRA (1986) argumenta que, muitas vezes, a iniciativa da participação parte do próprio dirigente que determina no seu município a administração participativa, podendo essa administração ter apenas fins eleitorais, ou visando à obtenção de apoio popular (legitimação) a projetos originários das idéias exclusivas dos dirigentes. coloca, entretanto que, embora o fenômeno da participação seja provocado por medidas manipuladoras e eleitorais, ele não pode ser estudado apenas como resultado delas. Essa observação transmite a noção de aprendizado

social (SOUTO-MAIOR, 1985), proporcionado pelo fenômeno da participação social.

2.1.3. O modelo de Souto-Maior (1989): Categorias de critérios de avaliação da participação democrática

Neste tópico apresenta-se o referencial de análise utilizado neste trabalho, elaborado por SOUTO-MAIOR (1989). Este referencial é composto por 4 dimensões ou categorias, que são analisados com base na metodologia empregada para o desenvolvimento do processo participativo. De acordo com o autor, esses critérios:

"Servem para a análise e avaliação de estratégias de participação dos cidadãos no planejamento governamental. (...) propomos quatro critérios que refletem, ao mesmo tempo, os objetivos normalmente associados com essas políticas e com os valores que, acreditamos, devem nortear uma sociedade democrática e pluralista" (SOUTO-MAIOR, 1989, p.6).

Segundo SOUTO-MAIOR (1989), há uma relação estreita entre objetivos de uma política e os critérios para avaliá-la. Pode-se avaliá-la de duas formas: avaliação de acordo com o alcance dos objetivos estabelecidos; ou a avaliação a partir da metodologia de desenvolvimento do processo, se esta é condizente com os objetivos estabelecidos para a política.

O Quadro 2, abaixo, enumera as principais características deste modelo.

QUADRO 2- CATEGORIAS DE CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Categorias de Critérios	
1ª. Categoria de Critérios: Oportunidade, Equidade e Pluralidade	
- Se a abordagem possibilita:	
. Participação irrestrita e equitativa de todos (indivíduos e grupos) potencialmente afetados pelas conseqüências;	
. Possibilidade inserção de valores dos que participam, com peso equitativo, tanto na priorização dos problemas como na formulação e implementação de soluções alternativas para os problemas priorizados.	
2ª. Categoria de Critérios: Racionalidade Técnica/Descentralização e Previsibilidade	
- Se a metodologia permite:	
. Inserção no processo de participação de conhecimentos técnico-científicos, na geração, avaliação e viabilização de alternativas efetivas para atender as demandas e/ou necessidades da população;	
. Que sejam levados em consideração outros objetivos a médio e longo prazos e importantes efeitos colaterais;	
. Que os cidadãos envolvidos tenham condições de avaliar, dentro do possível, as conseqüências para si, seus familiares e a sociedade em geral, das soluções alternativas propostas.	
3ª. Categoria de Critérios: Representatividade, Legalidade/Legitimidade e Responsabilidade	
- Se a abordagem provê:	
. Que os que participam em nome de grupos e organizações da sociedade civil e do governo são seus legítimos representantes	
. Que o peso de participação deles é proporcional ao peso que detêm na sociedade;	
. Que a escolha final das alternativas a serem implementadas será feita pelos afetados ou seus legítimos representantes;	
. Que os representantes, que tomam as decisões, tornem-se responsáveis perante a sociedade pelos efeitos e impactos das alternativas implementadas.	
4ª. Categoria de Critérios: Continuidade e Progressividade	
- Se a metodologia possibilita:	
. A evolução do processo participativo, através do acompanhamento e avaliação periódica dos efeitos e impactos das alternativas implementadas, permitindo, entre outras coisas, a revisão periódica das prioridades na alocação dos recursos governamentais.	

Fonte: SOUTO-MAIOR (1989)

A estratégia de avaliação por critérios que possibilitem verificar se os objetivos formulados foram atingidos é complexa, e na

maioria das vezes, inconsistente e inflexível (SOUTO-MAIOR, 1989). Conclui a partir de uma análise genérica do processo, que não leva em conta, por exemplo, a troca de objetivos durante o processo, por negociação entre as partes. Quem ganhou e quem perdeu com essa troca? Ela foi efetuada de acordo com padrões democráticos? O objetivo que foi negociado pode ser considerado como atingido, embora não tenha sido realizado? São perguntas que, com certeza, ficarão sem respostas. E, numa democracia, os processos são tão ou mais importantes que os resultados. A avaliação através da análise do processo de desenvolvimento de estratégias com vistas ao alcance dos objetivos da política parte de um estudo criterioso do processo, com respeito às estratégias empregadas, tendo em vista que, para alcance dos objetivos, existe uma série de restrições que têm de ser superadas. Essas restrições são o que SOUTO-MAIOR (1989) denomina de critérios.

Delineam-se, a seguir, alguns pontos básicos desses critérios.

1ª. Categoria de Critérios: Oportunidade, Equidade e Pluralidade

Nesta categoria, SOUTO-MAIOR (1989) verifica se a abordagem possibilita a participação irrestrita e equitativa de todos (indivíduos e grupos) potencialmente afetados pelas conseqüências da política; se há possibilidade de inserção de valores dos que participam, com peso equitativo, tanto na priorização dos problemas como na formulação e implementação de soluções alternativas para os problemas priorizados.

Para JAGUARIBE (1985), o importante da democracia é o fato de que, sendo os homens basicamente iguais, independentemente de suas óbvias diferenciações de fortuna e de educação, apenas nesse regime eles podem ser livres, e igualmente participar da condução da coisa pública no papel de cidadãos, prevalecendo a vontade da maioria.

A equidade, segundo MACPHERSON (1978), é uma das exigências éticas da democracia, pois refere-se à igualdade de participação dos cidadãos. Observa que, no entanto, apenas a participação não resolve as iniquidades de nossa sociedade.

A pluralidade representa a oportunidade de participação nas fases do processo de uma multiplicidade de grupos autônomos. BOBBIO (1986) coloca que a teoria democrática e a teoria pluralista são convergentes e complementares, como propostas contra o abuso do poder. A teoria democrática defende a idéia da contraposição do poder que vem de baixo contra o poder que parte do alto (autocrático). A teoria pluralista advoga a idéia do poder distribuído, em contraposição ao poder único (monocrático). Em outras palavras:

"A Democracia dos modernos é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em dois fronts - contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído" (BOBBIO, 1986, p.60).

BOBBIO (1986) ressalva, no entanto, que nem toda sociedade democrática é pluralista e vice-versa. Exemplifica dizendo que a sociedade feudal era uma sociedade pluralista, vários centros de poder (oligarquias), mas não era democrática.

É pelo fato da pluralidade prever o dissenso que reflete a divergência de opiniões e de interesses que SOUTO-MAIOR (1989) expressa

preocupação de que todos os valores dos que participam sejam inseridos e pesados, pois a influência de grupos mais organizados pode ser mais significativa.

Este critério diz respeito à participação de todos os cidadãos irrestrita e eqüitativamente em todas as decisões públicas que os afetem, e ao mesmo tempo permite verificar se as diversas forças de poder do município têm a oportunidade de participar. Por forças de poder, pode-se considerar, por exemplo: proprietários, empresários, trabalhadores, grupos de moradores ligados por interesses (religião, atividades, etc.).

2ª. Categoria de Critérios: Racionalidade e Previsibilidade

Para SOUTO-MAIOR (1989), esta categoria pode ser verificada a partir de uma análise da metodologia, para se perceber se houve a inserção no processo de participação de conhecimentos técnico-científicos na geração, avaliação e viabilização de alternativas efetivas para atender as demandas e/ou necessidades da população; se foram levados em consideração outros objetivos a médio e longo prazos e importantes efeitos colaterais; e se os cidadãos envolvidos tiveram condições de avaliar, dentro do possível, as conseqüências para si, seus familiares e a sociedade em geral, das soluções alternativas propostas.

MACPHERSON (1978) reforça esse raciocínio, enfatizando a importância da racionalidade técnica no processo de participação, pois, para ele, parece ser inevitável que, na gestão pública, haja uma racionalização das ações sob pena de se chegar a uma situação de

participação sem uma gestão racional.

JAGUARIBE (1985), questiona inclusive, a validade de um processo de participação sem a competência técnica necessária. Pois as decisões públicas, para que subsistam numa sociedade, devem atender um nível satisfatório de competência técnica. Portanto, conclui que no regime democrático, o princípio da participação da maioria não é nem analítica nem empiricamente assegurado da validade técnica das decisões. Para ele, a democracia representativa deve utilizar mecanismos e processos que permitam que as opções populares sejam medoutizadas por competentes equipes técnicas.

As conseqüências do processo participativo também devem ser explicitadas em um processo democrático, pois é imprescindível que os cidadãos tenham a previsibilidade das mesmas, para que possam julgar sobre linhas de ação político-alternativas. SOUTO-MAIOR (1989) afirma que os indivíduos devem ser informados das conseqüências de suas escolhas, ou das alternativas de escolha, para eles, familiares e para a sociedade em geral.

Este critério reflete a preocupação do autor com o caráter racional que deve ser implementado às decisões públicas, pois a nível técnico todas decisões participativas podem ser executadas. A racionalidade técnica encontra-se justamente no ponto em que são pesados os recursos, o tempo, energia humana e dos equipamentos desprendida e outros limites envolvidos no processo decisório.

3ª. Categoria de Critérios: Representatividade, Legitimidade e Responsabilidade

Esta categoria permite verificar se a abordagem do processo provê que os que participam em nome de grupos e organizações da sociedade civil e do governo são seus legítimos representantes; que o peso da participação deles é proporcional ao peso que detêm na sociedade; que a escolha final das alternativas a serem implementadas será feita pelos afetados ou seus legítimos representantes; e ainda que os representantes tornem-se responsáveis perante a sociedade pelos efeitos e impactos das alternativas implementadas (SOUTO-MAIOR, 1989).

Este critério representa o conceito moderno de democracia, que se caracteriza pela representação dos cidadãos, visto a impossibilidade de participação de todos os indivíduos nas decisões públicas.

A variável representatividade relaciona-se com a representação de um grupo social por um ou mais indivíduos, que são autorizados pela coletividade a responderem por ela. O objetivo da representação é a reprodução dos valores e expectativas da coletividade através do indivíduo que vai representá-la.

Deriva deste raciocínio o conceito de legitimidade, pois, para a coletividade, será reconhecido como autêntico um representante que expresse os valores coletivos perante a sociedade e o poder público. FOX (1976) observa, entretanto, que a definição de valores coletivos é uma tarefa complexa, pelo fato de os membros terem diferentes prioridades. O que reforça a idéia de que a representação torna-se legítima a partir de um processo político de escolha de alternativas e valores, até certo ponto rivais, dentro da

coletividade, o que demonstra a pluralidade da democracia.

O terceiro indicador deste critério, a responsabilidade, significa em sentido literal a obrigação do indivíduo de responder por um ato próprio ou em nome de outrem. Em termos deste trabalho, utiliza-se o conceito de responsabilidade social(*), que se refere à obrigação do representante comunitário, de entidades ou do representante eleito, de responder perante a sociedade e a coletividade a qual representa, pelas suas decisões e ações. Da mesma forma, existe a co-responsabilidade da coletividade representada, que se torna responsável perante a sociedade, pela conduta política de seu líder.

Em um sistema democrático, também o Estado está obrigado a responder pela conduta política de seus membros. Portanto, em um processo de participação democrática, a responsabilidade permeia a relação Estado-sociedade, ou seja, tanto os cidadãos como o governo devem responder pelas suas decisões e ações em uma realidade social.

(*) Infelizmente, na língua portuguesa não existe um termo específico para expressar este conceito, que na língua inglesa se expressa pelo termo "accountability".

...atividade, a que demonstra a pluralidade de dimensões, a

O terceiro indicador dessa dimensão, a responsabilidade,

está em sentido literal a obrigação do indivíduo de responder por

seus atos perante os demais. Em termos de responsabilidade,

distinção a conceção de responsabilidade social⁽²⁾, que se refere à

atribuição de responsabilidades, comunitária, de entidades, de

empresas etc., de responder perante a sociedade e a

atividades a que representam, pelas suas decisões e ações. De modo

que, existe a correspondência entre as atividades representadas, que

de uma responsável perante a sociedade, para com a política de que

se trata.

Em um sistema democrático, fazem o Estado este obrigando a

responder pela conduta política de seus membros. Portanto, em um

sistema de participação democrática, a responsabilidade política

é dada às autoridades, em que cada cidadão como o governo

deve responder pelas suas decisões e ações em uma realidade social.

⁽²⁾ Intencionalmente, as linhas seguintes não estão em forma de citação, pois o conceito

que se segue inclui as expressões "responsabilidade".

4ª. Categoria de Critérios: Continuidade e Progressividade

Nesta categoria, pode-se perceber se a metodologia possibilita a continuidade e evolução do processo participativo, através do acompanhamento e avaliação periódicos dos efeitos e impactos das alternativas implementadas, permitindo, entre outras coisas, a revisão periódica das prioridades na alocação dos recursos governamentais.

Este critério de avaliação reflete a preocupação de SOUTO-MAIOR (1989) quanto à institucionalização da participação popular no processo de planejamento governamental, pois a metodologia que prevê o envolvimento dos cidadãos deve ser contínua e não apenas durar uma mandato de governo.

Para que ocorra a continuidade do processo participativo, é preciso que ele seja visto como permanentemente inacabado, constituindo-se em um processo de elaboração-experimentação-avaliação e revisão.

A progressividade traduz-se pela revisão periódica do processo no sentido de aumentar o aprendizado social que o processo participativo proporciona. Reflete-se através de avaliações do processo, e consequentes revisões visando a sua continuidade.

A democratização é um processo permanente e inacabado, porquanto:

"Os dois grandes blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas - a grande empresa e a administração pública - não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização. E enquanto estes dois blocos resistirem à agressão das forças que pressionam a partir de baixo, a transformação democrática da sociedade não pode ser dada por completa. Não podemos sequer dizer que, se o avanço da democracia for de agora em diante medido

pela conquista dos espaços até então ocupados por centros de poder não democráticos, tantos e tão importantes ainda são estes espaços que a democracia integral (posto que seja meta desejável e possível) ainda está distante e incerta" (BOBBIO, 1986, p.57).

Por conseguinte, as conquistas democráticas fazem parte de um processo contínuo e progressivo, contudo, inacabado, que precisa ser sempre impulsionado à obtenção de mais e maiores espaços.

3.3. Perguntas de Pesquisa

Para possibilitar a identificação do problema de pesquisa foram feitas as seguintes perguntas de pesquisa: a) qual o nível de participação dos cidadãos no processo decisório da PMF, entre 1985 e 1987? b) qual o nível de participação dos cidadãos no processo decisório da PMF, com participação popular, no período de 1985 e 1987? c) qual o nível de participação dos cidadãos no processo decisório da PMF, entre 1985 e 1987, segundo os quatro critérios de Bobbio (1986), ou seja: 1) Participação: a) Coletiva, b) Individual; 2) Qualidade: a) Participativa, b) Representativa; 3) Continuidade: a) Intermitente, b) Permanente; 4) Características: a) Participativa Democrática?

3. METODOLOGIA

No capítulo anterior, que trata dos fundamentos teóricos do presente estudo, foram abordados e analisados vários aspectos que caracterizam e conceituam a participação social em uma Política Pública.

Essa revisão da literatura referente à Democracia e à Participação Social vai fundamentar a tentativa de verificar se a participação democrática no processo orçamentário da PMF, entre 1986 e 1988, foi realizada forma Democrática, conforme modelo teórico e metodológico proposto por SOUTO-MAIOR (1989).

3.1. Perguntas de pesquisa

Para possibilitar a verificação do problema de pesquisa formulado neste trabalho, e de acordo com as considerações teóricas apresentadas no estudo, formularam-se as seguintes perguntas de pesquisa:

- Quais os arranjos institucionais envolvidos no processo orçamentário da PMF, com participação popular, no período de 1986 a 1988?
- Até que ponto a participação dos segmentos sociais organizados no processo orçamentário da PMF, entre 1986 e 1988, atende às quatro categorias de critérios do modelo de SOUTO-MAIOR (1989): Oportunidade, Equidade, Pluralidade; Racionalidade Técnica/Descentralização, Previsibilidade; Representatividade, Legalidade/Legitimidade, Responsabilidade; Continuidade e Progressividade - característicos da Participação Democrática?

3.2. Caracterização da pesquisa

Para se analisar em profundidade a experiência desencadeada pela PMF, optou-se pelo estudo-de-caso, como o método de investigação mais apropriado, pois permite o estudo detalhado com relação aos participantes, e também em relação ao contexto onde se situa o objeto ou o fenômeno. SOUTO-MAIOR (1984) afirma que o potencial maior do estudo-de-caso está na possibilidade de aprofundamento da compreensão dos processos histórico-dependentes, como é o caso do processo decisório administrativo. Conclui observando que:

"Os estudos de caso podem então, através de uma 'amostra especial' analisar eficientemente uma situação complexa, sem perder de vista a riqueza das múltiplas relações e interações entre seus componentes. Eles permitem uma profundidade de investigação dos processos sociais impossível de se alcançar através dos estudos de agregados" (SOUTO-MAIOR, 1984, p. 148).

A perspectiva da pesquisa é diacrônica conforme coloca BRUYNE et alii (1977), pois procura-se perceber se houve a participação democrática no Processo Orçamentário da PMF, considerando-se sua evolução no tempo.

O caráter desta pesquisa é não-experimental, exploratório e descritivo. É não-experimental porque o pesquisador não manipula as variáveis, não interfere na realidade. É exploratório e descritivo, porque busca aprofundar o conhecimento das variáveis e do fenômeno para descrevê-lo, e poder avaliar se a participação no Processo Orçamentário da PMF pode ser considerado democrático.

3.3. Delimitação da pesquisa: População, amostragem e unidade de análise

- População

A população desta pesquisa compreende, a nível de sociedade civil todos os segmentos sociais organizados de Florianópolis/SC que participaram do processo; e, a nível de Prefeitura, todos os ocupantes de cargos de 1º escalão (prefeito; assessores; secretários municipais e diretores de autarquia). Nos dois casos, até dezembro de 1988.

- Amostragem

Para seleção de parte desta população a ser estudada, foi utilizado o método de amostragem intencional, que tem como premissa básica a escolha de parte da população a partir do levantamento, pelo pesquisador, de indivíduos ou objetos com características típicas para compor a sua amostra, ou seja, uma seleção conforme os seus propósitos de análise. SELTIZ et al (1987) colocam que, com um bom julgamento e uma estratégia apropriada, pode-se escolher com cuidado casos que devem ser incluídos na amostra. Uma estratégia comum é escolher casos constatados como típicos da população que se está pesquisando.

No âmbito da Prefeitura, foram selecionados o chefe do executivo (o prefeito municipal), assessores técnicos, assessores de planejamento, secretários municipais, e diretor de autarquia municipal. No total foram entrevistadas 11 pessoas.

No âmbito da sociedade civil organizada, constatou-se que apenas as entidades comunitárias participaram do processo, não havendo

a participação de entidades de classe e outras. Como não foram encontrados dados a respeito das entidades que participaram no ano de 1988, decidiu-se realizar a amostragem tendo como base as entidades que participaram do processo nos anos de 1986 e 1987. Essas entidades, em número de vinte e duas, foram as seguintes:

- Associações de Moradores: Agronômica, Canasvieiras, Canto da Lagoa, Coqueiros, Ingleses, Itacorubi, Lagoa da Conceição, Monte Cristo, Monte Verde, Praia do Forte, Rio Vermelho, Sapé e Servidão Dona Floriana.
- Conselhos Comunitários: Barra da Lagoa, Barra do Sambaqui, Capoeiras, Carianos, Córrego Grande, Pantanal, Prainha, Rio Tavares e Saco dos Limões.

Vale ressaltar que se optou por realizar a amostragem a partir das comunidades que participaram nos anos de 1986 e 1987, pelos seguintes motivos:

- a) Como não havia registros das entidades participantes no ano de 1988, ter-se-iam duas possibilidades: a entidade selecionada poderia ter participado do processo, também no ano de 1988, o que traria maior significação à amostra; caso a entidade não tivesse participado do processo no ano de 1988, poderia se saber a(s) razão(ões) da não-continuidade de sua participação;
- b) Pela visão mais abrangente do processo adquirida pelo Representante Comunitário, pois o mesmo emitiria uma opinião com base em dois ou mais anos de participação no processo.

Foram selecionados, no total, 24 Representantes Comunitários a serem entrevistados, pois, em duas comunidades selecionadas, foi

preciso entrevistar dois representantes para obter informações mais completas. Entre os entrevistados, vale ressaltar, havia o Presidente e o Secretário-Geral da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias: UFECO, à época.

O principal obstáculo, vale ressaltar, foi a total falta de dados a respeito do nome dos representantes comunitários no processo. Não havia dados na Prefeitura e nem na UFECO, o que fez com que o pesquisador tivesse que ir até a comunidade selecionada para conversar com as pessoas do movimento comunitário atual e, assim, identificar quem havia participado do processo à época. O quadro 3 apresenta a relação entre a população e a amostra, destacando-se o número de entrevistas.

Quadro 3. POPULAÇÃO E AMOSTRAGEM

População	Amostragem	Entrevistas
Entidades Comunitárias que participaram do processo participativo nos anos de 1986 a 1988	Associações de Moradores: Agrônômica, Canasvieiras, Canto da Lagoa, Coqueiros, Ingleses, Itacorubi, Lagoa da Conceição, Monte Cristo, Monte Verde, Praia do Forte, Rio Vermelho, Sapé e Servidão Dona Floriana; Conselhos Comunitários: Barra da Lagoa, Barra do Sambaqui, Capeiras, Carianos, Córrego Grande Pantanal, Prainha, Rio Tavares e Saco dos Limões.	24
Ocupantes dos cargos de 1º escalão da Prefeitura Municipal de Florianópolis à época	Chefia do executivo municipal; assessores técnicos; assessores de planejamento; secretários municipais; e diretor de autarquia	11
	TOTAL	35

Fonte: Documentos da PMF e Entrevistas

- Unidade de análise

Consideram-se como unidades de análise a prefeitura e as entidades comunitárias de Florianópolis participantes do processo; e, como objetos de observação, os detentores de cargos no 1º escalão da prefeitura e os representantes das entidades comunitárias no processo orçamentário com participação popular.

3.4. Definição constitutiva de termos e variáveis

Neste tópico, definem-se constitutivamente, com base na literatura estudada, os termos e variáveis empregados no desenvolvimento deste trabalho.

a) **Arranjos Institucionais:** são definidos por FOX (1976) como um conjunto de entidades de interrelações e regras que servem para organizar as atividades da sociedade em direção à realização dos objetivos sociais.

b) **Democracia:** De forma estrita, pode-se dizer que é um modo de vida em sociedade, em que se acredita que cada indivíduo tem direito a participar livremente dos valores dessa sociedade.

c) **Participação:** Relaciona-se fundamentalmente com a partilha de poder entre o Estado e a sociedade. Aborda-se, neste estudo, a participação social que tem origem no direito do cidadão dirigir-se à administração pública, de forma direta ou por representação, cobrando,

exigindo ou avaliando a prestação dos seus serviços (MENDONÇA, 1984).

d) **Participação Democrática:** Esta variável foi definida com base no referencial de SOUTO-MAIOR (1989), conforme Quadro 2 da Fundamentação Teórica.

e) **Orçamento Municipal:** Documento que traduz, em linguagem financeira, as ações a serem executadas pelo município durante o exercício.

f) **Processo de Orçamento Municipal:** Refere-se às etapas de discussão, formulação, aprovação, acompanhamento e execução; e avaliação do orçamento.

3.5. Definição operacional de termos e variáveis

Apresentam-se, neste tópico, os procedimentos utilizados para se analisar as variáveis centrais desta pesquisa.

a) **Arranjos Institucionais:** Verificados mediante a análise:

- . dos órgãos que compõem o sistema de planejamento orçamentário;
- . das atribuições pertinentes a cada órgão;
- . das normas (Lei Orgânica, decretos, portarias, etc.) que fundamentam o processo.

b) **Participação Democrática:** Para análise desta variável, levam-se em conta as seguintes categorias de critérios:

1ª. Categoria de critérios: Oportunidade, eqüidade e pluralidade

a) **Oportunidade:** Verificada através da existência de oportunidade de participação dos segmentos envolvidos, no processo

b) **Eqüidade:** Analisada através da possibilidade de igualdade de participação entre os representantes comunitários e representantes do governo:

c) **Pluralidade:** Expressa pela possibilidade de inserção de valores diversos no processo, representados pela inclusão de distintos segmentos sociais. Para reforçar a análise, utilizou-se um índice de Pluralidade (IP) que relacionou os segmentos sociais que participaram e os segmentos sociais que deveriam ter participado, na visão dos participantes, a partir de três decisões hipotéticas. A interpretação deste critério foi realizada da seguinte forma:

$$IP = \frac{\text{segmentos sociais que participaram}}{\text{segmentos sociais que deveriam ter participado}}$$

- Foram selecionados, para análise deste indicador, três decisões hipotéticas das áreas de Educação e Saneamento Básico: 1) construção de uma escola; 2) instalação de rede de esgotos. Estas duas primeiras a nível comunitário; e 3) construção de uma usina de reciclagem e compostagem do lixo - a nível de município.

- Foram incluídos, na entrevista, vários setores da sociedade e do governo selecionados pelo autor e aberto um espaço para inclusão de outros setores que, porventura, não estivessem relacionados para que os

participantes indicassem quais setores, segundo a visão deles, deveriam ter participado, levantando-se, assim um quadro de análise para essas decisões.

- Foi verificado, ainda, junto aos participantes, a razão do não-envolvimento dos segmentos que, segundo a visão deles deveriam ter participado dessas decisões.

Pode-se dizer, por fim, que, quanto mais próximo de 1 (um) for a relação nessas decisões, mais pluralístico foi o processo na visão dos participantes.

2ª. Categoria de critérios: Racionalidade técnica/descentralização e previsibilidade

a) Racionalidade Técnica e Descentralização: Foram analisados pelo uso ou não de critérios técnicos explícitos na priorização das reivindicações dos seminários. Foi verificado, também, se houve a criação ou aproveitamento de unidades administrativas descentralizadas, visando aumentar a participação. E quais e de que tipo são as decisões que foram tomadas nas unidades descentralizadas.

b) Previsibilidade: Foi verificado se nos seminários houve um esforço de previsão de objetivos a médio e longo prazos. E se houve uma previsão de consequências inerentes às decisões tomadas.

3ª. Categoria de critérios: Representatividade, legalidade/legitimidade e responsabilidade

a) **Representatividade:** Verificou-se se a estratégia previa uma proporcionalidade de representação, ou seja, uma diferenciação entre representantes comunitários de acordo com o número de pessoas que eles representavam.

b) **Legalidade e Legitimidade:** Foi verificado se os participantes dos seminários e do processo eram legalmente ou formalmente representantes de grupos ou organizações da sociedade e do governo, com o fim de saber se a escolha das prioridades foi feita pelos que são afetados ou por seus representantes legais. Também foi verificado se o processo foi legítimo quanto as três dimensões: maior compreensão do orçamento, inserção de valores distintos da sociedade e transparência em todas as suas etapas.

c) **Responsabilidade:** Foi analisada com base no conteúdo formal das estratégias do processo, ou seja, procurou-se verificar se foi atribuído, ao participante envolvido na decisão, o dever de responder perante a sociedade pelos efeitos e impactos das alternativas implementadas; e se os participantes, por outro lado, aceitaram essa responsabilidade.

4ª. Categoria de critérios: Continuidade e progressividade,

a) **Continuidade:** Através das ações do executivo municipal e dos representantes comunitários, tentou-se verificar a possibilidade da continuidade e institucionalização do processo participativo.

b) **Progressividade:** Este indicador foi verificado pela renovação das estratégias participativas no decorrer do processo, ou seja, se houve ações da PMF no sentido de solucionar falhas porventura existentes e apontadas em relatórios técnicos e/ou através de solicitações dos participantes; e se houve revisão periódica das prioridades na alocação dos recursos.

3.8. Dados: Tipos, técnicas de coleta e técnicas de análise

- Tipos de dados

Os dados utilizados no presente estudo foram coletados de duas fontes básicas: primária e secundária.

No que se refere às fontes primárias, os dados foram obtidos mediante a aplicação de entrevistas semi-estruturadas, junto aos objetos de observação, ou seja, junto aos detentores de cargos no 1º escalão da PMF e junto aos representantes das entidades comunitárias que participaram do processo orçamentário da PMF, com o objetivo, através das respostas dos participantes, de verificar se esse processo foi Democrático.

Os dados secundários foram obtidos da leitura e da análise de documentos coletados na PMF, na UFECO e com os participantes. Foram examinados roteiros e relatórios dos seminários, portarias, estatutos, legislação, e organogramas de entidades participantes do arranjo institucional. Foram analisadas, ainda, as propostas orçamentárias da PMF no período de 1986 a 1988.

- Técnica de coleta dos dados primários e secundários

a) Dados primários

Os dados primários foram coletados através da aplicação de entrevistas semi-estruturadas.

Para se verificar se a participação dos segmentos sociais organizados no processo orçamentário da PMF foi democrático, utilizou-se a entrevista do tipo semi-estruturada, com perguntas abertas e perguntas estruturadas. O objetivo da entrevista foi coletar, junto aos representantes comunitários e dirigentes da prefeitura, depoimentos sobre a participação deles no processo. Ressalta-se que foram entrevistados vinte e quatro (24) representantes comunitários e onze (11) dirigentes da PMF.

O roteiro de entrevista (anexo 1) foi composto por 35 questões, sendo que, destas, 3 continham alternativas para direcionar mais a resposta com os parâmetros de mensuração da variável, tendo em vista os limites teóricos da pesquisa e os objetivos do pesquisador. Foram feitas perguntas aos entrevistados sobre como se comportaram as variáveis em estudo no processo, e de como deveriam ser tratadas na sua visão.

Destas 35 questões, trinta e quatro (nº 1 a 34) tentavam mensurar a participação democrática no processo orçamentário e uma (nº 35) tinha como objetivo levantar dados complementares à pesquisa. Para se chegar ao modelo final da entrevista, elaboraram-se 12 roteiros. O 11º roteiro serviu de pré-teste, e foi aplicado para cinco pessoas, sendo dois representantes comunitários e três representantes da PMF, que, na amostra final, foram excluídos. Com esse procedimento, foi

possível obter uma avaliação mais fidedigna do instrumento e fazer as correções necessárias. O pré-teste foi aplicado no período de 16 a 17 de julho deste ano.

Após o pré-teste e as mudanças necessárias, passou-se à fase seguinte do trabalho, ou seja, às entrevistas para coleta de dados.

Com a amostra relacionada, o pesquisador passou a tentar obter o endereço e telefone dos dirigentes da Prefeitura na gestão Andrino. Ao mesmo tempo, iniciou a visita às comunidades selecionadas para contato com os atuais líderes comunitários, tentando identificar as pessoas que haviam representado a entidade no processo orçamentário com participação popular, entre 86 e 88.

Depois de uma semana de contatos (16 a 22 de julho), as entrevistas começaram a ser agendadas. Estas entrevistas foram realizadas, no período de 23 de julho a 19 de agosto deste ano, tendo ocorrido nos locais mais diversos possíveis: ao ar livre, escritórios públicos e privados, residências, etc. Isso foi necessário para que o trabalho fosse desenvolvido a contento. Após a entrega da carta de apresentação do curso (anexo 2), o pesquisador realizava a entrevista, que durava, em média, uma hora e trinta minutos. Vale ressaltar que as questões que continham alternativas foram destacadas do corpo da entrevista e eram entregues ao entrevistado para que este respondesse à medida que fosse solicitado.

Apesar deste ser um ano político, e estar-se próximo às eleições, inclusive, sendo o ex-prefeito candidato a deputado federal, os entrevistados mostraram-se muito receptivos, demonstrando interesse e disponibilidade em colaborar com a pesquisa.

Os depoimentos coletados foram confrontados com o conteúdo existente nos documentos (dados secundários).

B) Dados secundários

Foi realizada uma análise qualitativa dos dados secundários, para se selecionar o que seria importante na análise das variáveis em estudo, através de uma leitura exaustiva dos documentos encontrados e da elaboração de quadros e de fluxogramas das fases de discussão do orçamento. Quanto a esta análise qualitativa, RICHARDSON (1985, p. 39) coloca que, "lamentavelmente, algumas vezes os imperativos impostos pela quantificação dos resultados limitam o modo de coletar os dados, comprometendo, em parte, os objetivos que se deseja atingir".

Procurou-se dar atenção especial a roteiros de discussão do orçamento (encontrados apenas os de 1987 e 1988); a relatórios dos seminários (encontrado apenas o de 1987); a leis, regulamentos, estatutos e organogramas relacionados com os arranjos institucionais de participação no processo; a propostas orçamentárias (de 86 a 88) aprovadas pela Câmara; a portarias de designação dos dirigentes da prefeitura; a relatório de execução das solicitações comunitárias de 1987; e a atas de algumas reuniões distritais encontradas em poder do representante de Canasvieiras e de um vereador.

Vale ressaltar que, na PMF, o pesquisador só conseguiu o organograma da PMF, cópia dos orçamentos e as portarias de nomeação dos dirigentes. Todos os outros documentos foram conseguidos através de outras fontes.

Estes documentos foram confrontados com o conteúdo das entrevistas semi-estruturadas.

- Técnica de análise dos dados

A análise e interpretação dos dados foi realizada de forma qualitativa e quantitativa. A análise quantitativa compreende a elaboração de tabelas de frequência em relação aos depoimentos, para servir de base à análise qualitativa, no sentido de se verificar a Participação democrática no processo orçamentário de Florianópolis entre 1986 e 1988.

3.7. Limitações da pesquisa

As limitações que foram constatadas no decorrer da pesquisa são as seguintes: o tipo de amostragem utilizada, a coleta de dados primários e secundários, e os critérios considerados para selecionar as comunidades que teriam seus representantes entrevistados.

Na definição das características da amostragem, um fator crucial não pôde ser verificado: a representatividade dos participantes dos seminários, no que diz respeito à legitimidade que lhe era conferida pela sua base. Não se pôde verificar se as reuniões nas comunidades, para escolha das necessidades e prioridades, foram realizados num processo democrático.

Com relação aos dados coletados, há limitações de duas ordens: relativos aos dados primários, que se limitam a captar a percepção dos respondentes sobre o tema pesquisado; e relativos aos dados secundários, devido à falta dos relatórios dos seminários e falta das atas das reuniões comunitárias, distritais e municipal, dificultando a identificação dos participantes e informações sobre o que ocorreu.

A última limitação, referente à falta de dados que identificassem os participantes, fez com que o pesquisador fosse até as comunidades sem saber se realmente os representantes haviam participado de todos os seminários, já que os dados relativos às comunidades participantes do seminário de 1986 foram conseguidos pelo pesquisador junto a um entrevistado e não existiam registros quanto às comunidades participantes dos seminários de 1988.

Os resultados deste estudo restringem-se ao processo orçamentário da Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC com participação popular no período de 1986 a 1988.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, faz-se a análise dos resultados do estudo relativo à participação democrática ou não dos segmentos sociais organizados na discussão, formulação, aprovação, acompanhamento e execução, e avaliação do orçamento de Florianópolis, no período de 1986 a 1988.

No primeiro tópico, abordam-se os arranjos institucionais envolvidos, e o processo orçamentário com participação popular da PMF, no período de 1986 a 1988. Em um segundo tópico, focaliza-se a caracterização da amostra entrevistada em relação às variáveis: número total de entrevistados; profissão dos entrevistados; faixa etária e participação dos representantes no decorrer do processo.

O terceiro tópico refere-se à análise das quatro categorias de critérios que compõem o modelo teórico de SOUTO-MAIOR (1989) e pela revisão da literatura, para verificar se houve uma participação democrática nas cinco etapas do processo orçamentário, entre 1986 e 1988.

O quarto tópico é relativo a dados complementares à pesquisa: as mudanças que o processo deveria sofrer, na opinião dos entrevistados.

4.1. Arranjos institucionais envolvidos no processo orçamentário de Florianópolis/SC, entre 1986 e 1988.

Basicamente existiram quatro instituições responsáveis pelo processo participativo, que eram, pelo lado da PMF, o Gabinete de Pla-

nejamento (GAPLAN), a Assessoria Técnica do Prefeito e a Secretaria de Saúde e de Desenvolvimento Social; e, vinculada à sociedade civil organizada, a União Florinapolitana de Entidades Comunitárias - UFECO (que congregava uma grande parte das entidades comunitárias de Florianópolis). As entidades de classe foram chamadas a participar, mas não se manifestaram; ocorreu apenas a participação, na 1a. etapa do seminário de 1987, do sindicato dos odontólogos.

- O Gaplan

O Gabinete de Planejamento foi criado durante a gestão Andrino, para coordenar os trabalhos de planejamento orçamentário e planejamento organizacional da prefeitura, que eram realizados pela Secretaria de Finanças.

Este gabinete tinha um nível hierárquico equivalente às secretarias municipais, e constituía-se em um órgão de assessoramento subordinado diretamente ao prefeito. Foi criado pela Lei nº 2641 e tinha as seguintes finalidades:

- I - Coordenar o planejamento organizacional e orçamentário do governo municipal;
- II - Coordenar e supervisionar a elaboração do orçamento-programa anual e do orçamento plurianual de investimentos;
- III - Consolidar, acompanhar e controlar a execução do plano de trabalho e do orçamento da administração municipal;
- IV - Propor medidas que visem à racionalização de métodos de trabalho dos órgãos da municipalidade;
- V - Prestar assessoria aos diversos órgãos municipais quanto às técnicas de formulação de planos, programas e projetos;

VI - Propor e coordenar a execução da política de informática da administração municipal;

VII - Propor e administrar a elaboração, encaminhamentos e execução de projetos especiais.

A estrutura administrativa básica do Gabinete de Planejamento compunha-se dos departamentos de planejamento organizacional e departamento de Planejamento Orçamentário. O anexo 3 descreve a competência destes departamentos.

A função do GAPLAN no processo participativo era de articular junto às secretarias a orçamentação e viabilização das reivindicações comunitárias, bem com a compatibilização dos planos setoriais das secretarias do município, na composição do orçamento.

- A Assessoria Técnica do Prefeito e a Secretaria de Saúde e de Desenvolvimento Social

Estes dois órgãos atuaram basicamente no fomento e coordenação da participação das comunidades no processo. Era responsabilidade destes órgãos todo o planejamento das reuniões, tais como: cartilhas explicativas, calendários de reuniões, publicidade dos encontros, ida do prefeito e assessores às comunidades, etc., bem como a organização das discussões e votações das solicitações.

As assistentes sociais da Secretaria e os integrantes da Assessoria Técnica, portanto, eram responsáveis, do lado do poder municipal, por todo o trabalho de base, ou seja, deveriam articular-se com as comunidades, auxiliando-as no processo, e também organizar a participação das mesmas.

- As entidades comunitárias

O movimento comunitário em Florianópolis era dividido em três correntes na gestão Andrino: os conselhos comunitários, as associações de moradores e as entidades comunitárias ligadas à Igreja.

Antes da gestão Andrino, existiam em Florianópolis principalmente os conselhos comunitários, que, tinham os estatutos padronizados, quadro funcional pago pelo Estado e recebiam recursos do governo. Além disso, a 1a. diretoria desses órgãos foi nomeada pelo poder público (Fonte: entrevistas).

Com a proposta do Edson Andrino de governar com os segmentos sociais organizados, tornando a sua gestão democrática e participativa, começaram a surgir as associações comunitárias ou de bairros.

O processo de criação dessas entidades não se constituiu em um processo totalmente legítimo, pois existiram casos de entidades que foram formalizadas a partir de um indivíduo ou de um grupo restrito de indivíduos, que perceberam, neste processo, a oportunidade de usufruir de benefícios políticos clientelísticos (Fonte: entrevistas).

De outro lado, existiram associações comunitárias que foram criadas a partir de um processo de consulta e participação da comunidade, e que, portanto, iniciaram a sua existência através de um processo legítimo (Fonte: entrevistas).

Existia, ainda, uma corrente do movimento comunitário vinculado à Igreja progressista, reunindo basicamente a periferia da cidade, que não participou do processo.

→ As associações comunitárias, bem como os conselhos comunitários, tinham reuniões semanais com o prefeito e apresentavam uma série de reivindicações que, mesmo agilizadas em curto espaço de tempo, pas-

saram a se acumular. Foi aí que técnicos da PMF pensaram em uma forma institucional de participação mais efetiva dessas comunidades. Iniciou-se a pensar sobre a participação dessas entidades no processo orçamentário municipal.

Com a institucionalização da participação das comunidades, iniciou-se um processo de agrupamento dessas entidades em um órgão estruturado, que desse mais força de pressão às comunidades. Então várias entidades se uniram e criaram a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), fruto da articulação do movimento comunitário e do Conselho de Movimentos Sociais vinculado à Prefeitura Municipal e integrado por uma facção do Partido dos Trabalhadores (PT), que apoiou a candidatura de Edson Andrino à Prefeitura. Esta facção rompeu com o prefeito na metade do ano de 1987, por divergências políticas.

- A Ufeco

A União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) foi criada em 1986, através da união de várias entidades comunitárias. Muitas delas ainda ligadas a FUCADESC (Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Entidades Comunitárias), que era uma entidade criada pelo governo estadual.

Com a criação da UFECO, várias comunidades se vincularam a ela. Algumas com o objetivo claro de não perder alguns benefícios que possuíam, tais como convênios e gerência de recursos, pois agora estavam em uma entidade maior e mais forte. Dessa forma, a UFECO nasceu forte no sentido macro, pois congregava a maioria das entidades comunitárias de Florianópolis, e tinha, portanto, mais poder de pressão. Porém, no âmbito interno, havia muitas divergências de cunho ideológico e partidário, as quais a UFECO não podia resolver.

Vale ressaltar que a UFECO participou de dois seminários (1987 e 1988), que contaram com efetiva participação popular. Outro ponto é que a UFECO também não congregava, além de algumas comunidades da ilha como Canasvieiras, as comunidades da periferia da cidade, que são congregadas pela Igreja progressista, reunidas em uma entidade informalmente denominada de comunidades do "Padre Vilson" (Fonte: entrevistas).

Quanto à normatização do processo, percebeu-se que não houve nenhuma ação legal específica, tal como a edição de um decreto ou de uma lei normatizando o processo. O processo ocorreu de maneira mais informal. Apenas no final de seu mandato é que o prefeito enviou à Câmara de Vereadores um projeto de lei para institucionalizar o processo. A única ação normatizadora da PMF era a elaboração de roteiros para as reuniões de discussão das reivindicações societárias, que procuravam estabelecer parâmetros racionais para o processo.

4.1.1. O processo orçamentário de Florianópolis/SC, no período de 1986 a 1988

Edson Andrino foi eleito Prefeito de Florianópolis em novembro de 1985, pelo PMDB, tendo como ponto principal do seu programa de governo tornar a prefeitura democrática e participativa.

A partir do mês de fevereiro de 1986, foram criados espaços semanais de audiência para as associações nos bairros e no gabinete do prefeito. Tentava-se assim quebrar o atendimento individual e clientelístico da população. Através desse mecanismo, abriu-se a possibilidade de um contato mais rotineiro das comunidades organizadas com o pre-

feito e com os secretários. Daí por diante, avolumaram-se as reivindicações, tornando este processo inadequado para atendimento de todas as solicitações. A falta de verbas e a incapacidade de um retorno rápido e sistemático da máquina administrativa eram os principais empecilhos ao sucesso desse processo. Nesse momento, passou-se a pensar na definição de mecanismos que permitissem a análise de prioridades, conjuntamente com as entidades populares. Surge, então, a idéia de se discutir o orçamento anual com a população (Fonte: entrevistas). Adiantando-se, inclusive, à Constituição Federal que foi promulgada em 1988, estabelecendo a cooperação dos movimentos sociais na elaboração do orçamento (Artigo 23, Inciso X).

- O Orçamento de Florianópolis/SC

O orçamento de Florianópolis/SC foi elaborado com base na Lei nº 4.320 de 17/03/64, que, no Título I, Capítulo I, Artigo 2º, explicita: "A lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade, e anualidade" (ALENCAR, 1982, p.15).

O princípio da unidade designa que o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento. O princípio da universalidade prevê que o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e despesas do município. E, por último, o princípio da anualidade ou periodicidade que determina que o orçamento público deve ser elaborado e autorizado por um período determinado de tempo, geralmente um ano (GIACOMONI, 1986).

A partir de 1986, o orçamento passou a ser elaborado pelo Gabinete de Planejamento (GAPLAN) da PMF, função exercida anteriormente pela Secretaria de Finanças.

A sistemática de elaboração do orçamento era a seguinte: até o mês de junho era solicitado às secretarias um pré-orçamento individual. Para elaborar este instrumento, as secretarias levantavam as despesas nos últimos 6 meses (Janeiro a Junho), por elemento de despesa, e remetiam ao GAPLAN, que, através de previsão inflacionária, com base em dados econômicos, aplicava um índice estimado para o exercício seguinte. A receita era estimada também de acordo com a inflação, mais os repasses vinculados (ICMS, FPM e outros - estes cálculos eram repassados pela Associação de Municípios).

Após isto, passava-se para uma negociação com as secretarias, para ajustes, pois normalmente a despesa era maior que a receita. Existiam prioridades tais como as da Secretaria de Educação, para qual deveriam ser repassados 25% da arrecadação própria do município, conforme artigo 212 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Com esses acertos, enviava-se a proposta orçamentária à Câmara até, no máximo, dia 15 de outubro. Caso este prazo não fosse atendido, prevaleceria o orçamento vigente no ano que estava transcorrendo, conforme artigo 32 da Lei nº 4.320/64 (ALENCAR, 1982). A Câmara Municipal tinha até 30 de novembro para análise e aprovação da proposta; caso isto não ocorresse, o executivo poderia promulgar a mesma na íntegra (atualmente com a possibilidade de cada município elaborar a sua Lei Orgânica, pode-se estabelecer outros prazos para essa tramitação).

As solicitações comunitárias e as prioridades municipais eram remetidas pelo GAPLAN às secretarias e autarquias, para que estas

incorporassem as mesmas na sua previsão orçamentária.

Depois de devolvido ao executivo o orçamento aprovado cópias do mesmo eram entregues às secretarias e outros órgãos como Banco Central, Banco do Brasil, etc.

- A discussão do orçamento

Nesta fase de discussão do orçamento, houve uma efetiva participação popular. Foi realizada através de seminários participativos populares, envolvendo as entidades comunitárias, nos três anos de gestão Andrino. Nestes seminários, eram discutidos com as entidades as necessidades comunitárias e as prioridades municipais.

- Os seminários participativos de 1986

O primeiro seminário para elaboração da proposta orçamentária da PMF, ocorreu em setembro de 1986. Na proposta original previa-se uma reunião com os representantes comunitários, através da qual seriam apresentadas os trâmites do processo e definidas as áreas prioritárias de atuação da prefeitura (por exemplo, saúde, educação, transporte, etc.). Os representantes voltariam às comunidades e levantariam as necessidades da comunidade conforme as áreas definidas como prioritárias. No final, haveria um seminário no qual os representantes discutiriam com o poder público as propostas consolidadas na base. A Figura 1 abaixo sintetiza o roteiro inicial do processo:

Figura 1 - ROTEIRO DO SEMINÁRIO PARTICIPATIVO/86

1º momento	2º momento	3º momento
Reunião de técnicos da prefeitura com os representantes comunitários: definição do processo e de áreas consideradas prioritárias	Discussão nas comunidades para levantamento de necessidades nas áreas consideradas prioritárias	Reunião de técnicos da prefeitura e representantes comunitários para composição do orçamento

Fonte: Entrevistas

Esta proposta, por questão de tempo (prazo legal) relacionado com a entrega do orçamento na Câmara, foi substituída por uma discussão com os representantes comunitários em apenas uma reunião.

Ao contrário do planejado, houve apenas uma reunião com os representantes, na qual os técnicos explanaram aos presentes a respeito das finanças municipais, e em nível de detalhamento o que significava orçamento, elementos de despesa, etc. As entidades apresentaram as suas reivindicações, que foram analisadas posteriormente pelos técnicos da prefeitura para incorporação ao plano.

Participaram dessa discussão quarenta entidades comunitárias:

Associação de Moradores de Ingleses, Rio Vermelho, Canasvieiras, Praia do Forte, Vargem Pequena, Vargem Grande, Ratoles, Ponta do Sambaqui, Monte Verde, Itacorubi, Jardim Santa Mônica, Lagoa, Canto da Lagoa, Costeira, José Mendes, Morro do Mocotó, Agronômica, Vila Aparecida, Sapé, Bairro Monte Cristo, Servidão Dona Floriana, Jurerê; e Conselhos Comunitários da Barra do Sambaqui, Saco Grande I, Parque São Jorge, Córrego Grande, Barra da Lagoa, Pantanal, Rio Tavares, Ribeirão da Ilha, Tapera, Carianos, Saco dos Limões, Prainha, Montserrat, Morro da Mariquinha, Coqueiros, Abraão, Capoeiras, Coloninha (fonte: entre-

vistas).

- Os seminários participativos de 1987

Antes de serem realizadas as reuniões participativas, foram dados alguns passos iniciais com o intuito de preparar o processo e os participantes. A discussão a respeito do orçamento para 1988 teve o seguinte roteiro (Figura 2):

Figura 2 - ROTEIRO DO SEMINÁRIO PARTICIPATIVO/87

1ª. Etapa	2ª. Etapa	3ª. Etapa
Discussão com os segmentos organizados do município, convidados pela PMF, para prepará-los para o trabalho de participação de base e para a discussão final a nível de município. A orientação da PMF era para que se escolhesse prioridades locais, e propostas gerais, bem como 3 representantes comunitários, e 3 suplentes	Etapa comunitária onde os representantes devidamente preparados disseminariam o processo participativo a nível comunitário.	Reunião a nível municipal com a presença do Staff da PMF. Seriam discutidas, além das propostas elaboradas nas comunidades, uma nova planta de valores (IPTU) para o município, e quanto a participação da UFECO em 10% da arrecadação do IPTU.

Fonte: Roteiro da PMF

1ª. Etapa : Seminário com os segmentos organizados da população

Palestrantes convidados e técnicos da prefeitura apresentaram os temas como a participação popular e o orçamento. Após essas apresentações, os participantes discutiram, em pequenos grupos, a respeito de 5 temas básicos: a) organização popular; b) conhecimento e entendimento das receitas, despesas e endividamento da prefeitura; c) organização e integração interna dos órgãos da PMF; d) poder de pressão; e) espaço para acompanhamento das ações do poder público.

Os técnicos especificaram também os critérios para escolha de 3 representantes (delegados) e 3 suplentes durante a 2ª. etapa e que participariam da 3ª. etapa. Em seguida, foram apresentados à plenária as conclusões dos trabalhos em pequenos grupos, bem como apresentadas três moções que se destacam a seguir:

- apoio político ao prefeito no que diz respeito à aprovação de leis que favoreçam a população, junto à Câmara de vereadores;
- estudo para elaboração de uma nova planta de valores; e
- participação das organizações comunitárias em 5% da arrecadação do IPTU.

Esta primeira etapa foi realizada no dia 22 de agosto, no Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Administração - CEDRHA - em Canasvieiras. Segundo os documentos, estiveram representadas 33 comunidades: Costa de Dentro, Santo Antônio de Lisboa, Alto Ribeirão, Jardim Atlântico, Servidão Dona Floriana, Lagoa da Conceição, Saco Grande II, Rio Vermelho, Saco Grande I, Pantanal, Estreito, Ratores, Canasvieiras, Barra da Lagoa, Saco dos Limões, Monte Verde, Vargem do Bom Jesus, José Mendes, Vargem Grande, Prainha, Ingleses, Costeira do Pirajubaé, Itacorubi, Agrônômica, Capoeiras, Córrego Grande,

Coqueiros, Costeira do Ribeirão, Serrinha, Ribeirão da Ilha, Carvoeira, Barra do Sambaqui, Sambaqui e, ainda, um representante do Sindicato dos Odontólogos.

2ª. Etapa: Discussão nas comunidades e assembléias dos órgãos de classes e categorias

Esta etapa foi realizada no período de 23/08 a 11/09, sob a responsabilidade dos representantes comunitários e de entidades de classe, conforme as discussões da 1ª. etapa. Segundo as entrevistas, em alguns casos, onde houve solicitações, existiu o acompanhamento e orientação técnica dos setores de planejamento e de ação comunitária da prefeitura, bem como de alguns integrantes da UFECO. Não há referências documentais quanto ao número destas solicitações.

3ª. Etapa: Seminário com os representantes das comunidades e dos órgãos de classe e de categoria

A terceira e última etapa de discussão do orçamento municipal/88 aconteceu no dia 12 de setembro, no período vespertino, com os objetivos de discutir e votar a proposta de elaboração de uma nova planta de valores; apresentar, discutir e eleger as prioridades locais (comunitárias) e gerais (município); e, por último, discutir e definir como acompanhar a execução da previsão orçamentária/88.

Estiveram presentes, neste seminário, aproximadamente 120 pessoas entre representantes das comunidades, público em geral e representantes da PMF. Fizeram-se representar 34 comunidades, quais sejam: Armação, Ponta das Canas, Rio Vermelho, Saco dos Limões, Centro,

Pantanal, Agronômica, Prainha, Córrego Grande, Rio Tavares, Sapé, Vargem do Bom Jesus, Praia do Forte, Canto da Lagoa, Carianos, Morro do Horácio, Canasvieiras, Costa de Dentro, Campeche, Morro da Caixa, Lagoa da Conceição, Serrinha, Barra do Sambaqui, Monte Verde, Santo Antonio, Monte Cristo, Barra da Lagoa, Vargem Grande, Ingleses, Pântano do Sul, Itacorubi, Servidão Dona Floriana, Capoeiras, e Coqueiros. Constatou-se que 14 entidades comunitárias que participaram da 1a. etapa não compareceram na 3ª. etapa.

Nesta etapa, vale salientar que:

- As propostas da nova planta de valores definida pela PMF e de participação das entidades comunitárias em 10% da arrecadação do IPTU foram aprovadas;
- Na finalização do seminário, foi apresentada apenas uma amostragem das prioridades comunitárias, uma vez que se tornou inviável apresentá-las dentro de uma organização adequada em tempo hábil. Ficou acordado que as prioridades seriam agrupadas por áreas de aplicação e separadas das propostas gerais, para serem incluídas no plano orçamentário do município para 1988;
- O agrupamento das solicitações por área de aplicação foi realizado pelo Gabinete de Planejamento (GAPLAN), que remeteu essas solicitações às secretarias para que as mesmas fossem orçadas e viabilizadas para posterior incorporação ao orçamento.

- Os seminários participativos de 1988

Estes seminários para discussão popular do orçamento municipal para 1989 foi o 3º seminário anual, e o último da gestão do Prefeito Edson Andrino. Foi dividido em três etapas, contando ainda com

uma etapa intermediária de avaliação técnica (figura 3).

Figura 3 - ROTEIRO DO SEMINÁRIO PARTICIPATIVO/88

1ª. Etapa: Assembléias Comunitárias	2ª. Etapa: Assembléias Distritais	3ª. Etapa: Assembléia Municipal
Na discussão comunitária deveriam ser eleitas, por votação, 3 prioridades comunitárias e eleitos 2 delegados. As assembléias foram organizadas pelas próprias entidades a partir de um roteiro da PMF.	Organizadas pela PMF, tinham como objetivo a discussão das prioridades das comunidades no âmbito de distrito. Deveriam ser eleitas, por votação, 5 prioridades distritais e 2 delegados.	Congregaria os 14 distritos em que se divide o município, onde seriam discutidos as prioridades distritais para a eleição, por votação, de 10 prioridades municipais. Deveria ser eleita, ainda, uma comissão mista (PMF e comunidades) para acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária municipal.
\ /		
Fase Intermediária: Avaliação Técnica		
Etapa na qual o GAPLAN organizaria as reivindicações comunitárias e distritais por distrito, comunidade e temas, em conjunto com as secretarias, visando à elaboração de um quadro de atendimento dos pleitos conforme os limites e possibilidades técnicas e financeiras da prefeitura		

Fonte: Documentos do GAPLAN

1ª. Etapa: Assembléias comunitárias

No roteiro da PMF, para realização dessas assembléias, previa-se a eleição de 3 prioridades comunitárias a serem apresentadas na assembléia distrital, além da eleição de 2 delegados comunitários, e 2 suplentes, que teriam direito a voz e voto nas assembléias posteriores. Foram distribuídos, ainda, modelo de ata, ficha de detalhamento das prioridades, roteiro com instruções básicas, e cartazes padronizados.

Nesta etapa, não houve acompanhamento da prefeitura, mas, de acordo com dados das entrevistas, existiram reuniões comunitárias muito participativas, enquanto em outras a diretoria foi quem escolheu as prioridades da comunidade (Fonte: entrevistas).

2ª. Etapa: Assembléias distritais

Estas assembléias foram organizadas pela PMF, nos distritos de Florianópolis/SC, em número de quatorze. Após a abertura, houve uma apresentação do quadro-situação das reivindicações das comunidades integrantes do distrito, sendo essas apresentadas pelos respectivos delegados. Após isso, houve discussões sobre as necessidades das comunidades integrantes do distrito, havendo posteriormente eleição para a escolha das cinco prioridades distritais e a eleição de 2 delegados do distrito (mais 1 suplente).

Houve assembléias em 12 distritos do município: Ribeirão da Ilha, Rio Tavares, Pântano do Sul, Rio Vermelho, Vargem Grande, Rato-nes, Santo Antônio de Lisboa, Ingleses, Centro, Canasvieiras (que reuniu na mesma assembléia os distritos de Jurerê e Cachoeira do Bom Jesus), Lagoa da Conceição e Continente.

Embora houvesse um roteiro e acompanhamento da PMF, a realidade de cada distrito é totalmente diferenciada, e as reuniões ocorreram de forma não uniforme. Um exemplo disto é o caso do distrito de Canasvieiras, onde compareceu apenas o distrito de Jurerê (que participaria da mesma assembléia distrital em Canasvieiras), sendo que as comunidades componentes do distrito não compareceram. Além disso, o local da reunião, uma escola, não foi aberta pelo intendente do distrito, realizando-se a reunião em frente à escola (Fonte: entrevistas).

tas).

Fase Intermediária: Avaliação técnica

Nesta fase, houve uma avaliação técnica e financeira das prioridades comunitárias e distritais. Foi elaborado pelo GAPLAN, a partir de viabilizações técnicas das secretarias, um quadro de avaliação técnico-financeira dos pleitos e prioridades comunitárias e distritais. Os pleitos e prioridades foram classificados por:

a) distrito;

b) comunidade; e

c) tema.

3ª. Etapa: Assembléia municipal

Esta Assembléia Municipal contou com a presença do Staff da Prefeitura - prefeito, assessores e secretários - e teve como local de realização o auditório do MEC. A abertura dos trabalhos foi iniciada com a apresentação do quadro-avaliativo das prioridades comunitárias, conforme avaliação técnico-financeira, quanto aos limites e possibilidades dos pleitos. Explicou-se que algumas prioridades eram contabilizadas pela PMF como despesas de custeio, ou seja, serviços que ela presta à cidade rotineiramente, como por exemplo, a coleta de lixo. Outras são despesas de investimento, obras (construção de escolas, postos de saúde, etc.), que demandam ações diferenciadas, e que contam com inúmeras dificuldades, dentre elas a mais importante, que era a falta de recursos financeiros.

Após isto, foram apresentadas e defendidas as prioridades distritais pelos delegados em plenária (não houve trabalhos em pequenos grupos como era previsto pelo roteiro da PMF), ocorrendo uma listagem das mesmas, e em seguida se procedeu a votação para escolha das 10 (dez) prioridades municipais que foram incluídas no orçamento (anexo 4). As demais reivindicações comunitárias e distritais foram incluídas em projetos específicos das secretarias pelo GAPLAN. Antes do encerramento dos trabalhos desta 3ª. etapa do 3º Seminário Popular do Orçamento Municipal, foi eleita uma comissão mista (prefeitura e comunidade) para acompanhar a execução da proposta orçamentária do município, dando-se em seguida o encerramento dos trabalhos.

Foi tentado ainda, pelo prefeito Andrino, tornar a participação no orçamento um processo permanente, através de um projeto de lei (anexo 5), que, no entanto, foi rejeitado pela Câmara Municipal.

- A formulação do orçamento

Esta etapa do orçamento foi realizado pelo GAPLAN nos três anos, em conjunto com as secretarias e autarquias municipais. Não houve participação popular nesta fase.

Nos anos de 1986 e 1987, as solicitações comunitárias e prioridades a nível municipal eram separadas por áreas de aplicação (ex: saúde, educação, transporte, etc.) e enviadas às secretarias e autarquias para orçamentação. Após o retorno destas solicitações e prioridades orçadas, estas eram incorporadas ao orçamento pelo GAPLAN.

No ano de 1988, apesar da existência de uma fase intermediária de avaliação técnica, a formulação continuou sendo feita exclusivamente pelo GAPLAN, que, após a apresentação nos seminários de um

quadro-situação sobre as solicitações comunitárias, articulava com as secretarias e autarquias a incorporação das solicitações comunitárias na previsão orçamentária destes órgãos.

- Aprovação da proposta orçamentária

Durante as discussões das propostas orçamentárias de 1987 e 1988, ficou acertado que caberia à UFECO pressionar a Câmara para aprovação dos orçamentos desses anos.

Esta pressão, entretanto, era apenas no dia de votação. Não houve envolvimento da UFECO nas comissões parlamentares. Não houve também, por parte do executivo e legislativo, um acordo para que isto ocorresse.

Conforme as entrevistas realizadas, a UFECO tentou mobilizar as entidades para que elas fossem até a Câmara no dia da votação do orçamento, no entanto, apenas alguns membros da diretoria da UFECO compareceram.

- Execução e acompanhamento

A execução e acompanhamento foi realizada exclusivamente pela PMF. Durante a elaboração do orçamento de 1987, firmou-se um compromisso entre a PMF e a UFECO: criação de uma comissão, composta por membros dessas duas entidades, para acompanhar a execução do orçamento junto às secretarias e autarquias responsáveis, o que, entretanto, não ocorreu.

O que houve, em certos casos, conforme as entrevistas, foi o acompanhamento de algumas entidades comunitárias, de obras e serviços

que lhes diziam respeito, bem como uma cobrança mais efetiva para execução de suas solicitações não atendidas.

g) Número - Avaliação do processo

Nos três anos de processo orçamentário com participação popular não houve avaliações do processo. O que ocorreu foi que o prefeito e secretários realizaram reuniões com algumas comunidades para discutir sobre reivindicações levantadas nos seminários que não foram atendidas, ou sobre outro tipo qualquer de solicitação comunitária. Avaliações institucionais do processo, com as entidades participantes do processo, não houve nenhuma.

Houve avaliações internas na PMF, por parte dos técnicos envolvidos na organização do processo. Isso pode ser verificado através das mudanças que ocorreram durante os três anos do processo.

4.2. Caracterização da amostra entrevistada

Com estes dados relativos à caracterização da amostra, procura-se extrapolar as peculiaridades da amostra para a população deste estudo, ou seja, a partir das características dos representantes entrevistados, pode-se estabelecer uma vinculação com todos os representantes participantes, tanto do lado da PMF como do lado da sociedade civil.

Este tópico é dividido em quatro itens: número total de entrevistados, que apresenta quantas pessoas foram entrevistadas nos dois segmentos estudados (PMF e entidades comunitárias); a profissão dos representantes; a faixa etária; e a participação dos representan-

tes no decorrer do processo, que mostra os anos em que os representantes participaram do processo.

a) Número total de entrevistados

Verifica-se, pelos dados da Tabela 1, que a amostra se compôs de 31,4% de dirigentes municipais, divididos em dois grupos: prefeito e assessores técnicos e assessores de planejamento (GAPRE e GAPLAN), que representaram 17,1% da amostra; e os secretários municipais, que englobam os titulares de três secretarias e uma autarquia municipal, de 1986 a 1988. Estes dois últimos cargos englobam 14,3% da amostra. Os representantes comunitários totalizaram 68,6% da amostra. Ressalta-se que a análise dos dados foi realizada com base nestes três grupos, utilizados de forma distinta.

Tabela 1 - NÚMERO TOTAL DE ENTREVISTADOS

REPRESENTAÇÃO		FA	FR(%)
Dirigentes da Prefeitura	-Prefeito e Assessores	6	17,1
	-Secretários e Diretor de Autarquia	5	14,3
Representantes Comunitários		24	68,6
TOTAL		35	100,0

Fonte: Entrevistas

B) Profissão dos entrevistados

De acordo com a Tabela 2, pode-se observar que 41,6% dos representantes comunitários entrevistados eram funcionários públicos, englobando-se, nesta categoria, desde motorista oficial até delegado de polícia. Isto denota uma grande participação deste grupo.

Tabela 2 - PROFISSÃO DOS REPRESENTANTES COMUNITÁRIOS

OCUPAÇÃO	FA	IFR(%)
Funcionário Público	10	41,6
Engenheiro	2	8,3
Administrador	2	8,3
Militar	2	8,3
Professor	2	8,3
Desenhista	1	4,2
Economista	1	4,2
Assistente Social	1	4,2
Atendente de Enfermagem	1	4,2
Vigia	1	4,2
Pedreiro	1	4,2
Total	24	100,0

Fonte: Entrevistas

Conforme a Tabela 3, percebe-se que o grupo mais representativo entre os dirigentes da PMF entrevistados foi o de engenheiros (36,3%), seguido por jornalistas (18,2%) e médicos (18,2%). Isto deriva do fato que as secretarias e autarquia selecionadas têm, como dirigentes, indivíduos profissionais especializados na área.

TABELA 3 - PROFISSÃO DOS REPRESENTANTES DA PMF

OCUPAÇÃO	FA	IFR(%)
Engenheiro	4	36,3
Jornalista	2	18,2
Médico	2	18,2
Professor	1	9,1
Arquiteto	1	9,1
Advogado	1	9,1
Total	11	100

Fonte: Entrevistas

c) Faixa etária dos representantes

Observa-se, pela Tabela 4, que a faixa etária de 30 a 39 anos, englobou 37,1% dos representantes, enquanto a faixa de 40 a 49 anos englobou 45,8%. Essas duas faixas juntas somam 82,9%, o que evidencia uma amostra mais madura quanto à idade e com maior vivência.

As faixas de 20 a 29 anos, ou mais de 50 anos, somaram juntas apenas 17,1% dos representantes.

Tabela 4 - FAIXA ETÁRIA, À ÉPOCA, DOS PARTICIPANTES DO PROCESSO

Faixa Etária	FA	IFR(%)
20 a 29 anos	4	11,4
30 a 39 anos	13	37,1
40 a 49 anos	16	45,8
50 anos ou mais	2	5,7
Total	35	100,0

Fonte: Entrevistas

d) Participação dos representantes no decorrer do processo

Cerca de 80% dos representantes participaram de dois ou mais anos em que ocorreu o processo. De acordo com a Tabela 5, mais da metade dos representantes - 65,7% - participou de todos os três anos de seminários.

Tabela 5 - PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES NO DECORRER DO PROCESSO

PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS	Dirigentes da Pref.				TOTAL					
	Repres.	Comunit.	Pref/Ass.	Sec.Mun.						
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)		
Apenas no ano de 1986	1	-	1	-	1	20,0	1	2,9		
Apenas no ano de 1987	2	8,3	-	-	2	5,7				
Apenas no ano de 1988	1	-	1	16,7	1	2,9				
Nos anos de 1986 e 1987	3	12,5	1	16,7	4	11,4				
Nos anos de 1986 e 1988	1	-	1	-	-	-				
Nos anos de 1987 e 1988	1	-	3	49,9	1	20,0	4	11,4		
Todos os anos	1	19	1	16,7	3	60,0	23	65,7		
TOTAL	1	24	1	100,0	6	100,0	5	100,0	35	100,0

Fonte: Entrevistas

Dos representantes comunitários, 79,2% participaram de todos os anos do processo, demonstrando que houve uma pequena rotatividade entre as pessoas que representaram as comunidades nestes três anos de processo, e que as comunidades que participaram do processo em 86 e 87, base utilizada na amostragem, participaram do processo também no ano de 1988.

No que se refere à representação do prefeito e assessores, nota-se que apenas 16,7% participaram do processo todos os anos; sendo que cerca de 50% dos participantes concentraram-se no período de 1987 e 1988. Isso demonstra uma certa rotatividade dos ocupantes de cargos de assessoria na gestão Andrino.

Pode-se notar, pelos dados da amostra, que houve uma certa rotatividade, também, dos secretários municipais, tendo em vista que apenas 60% participaram processo todos os anos.

4.3. Dados da pesquisa

Neste tópico, são apresentados os resultados das entrevistas aplicadas na amostra, confrontadas com a análise documental, para se concluir se houve uma participação democrática, segundo o modelo teórico de SOUTO-MAIOR (1989) e pela revisão da literatura, no processo orçamentário com participação popular entre 1986 a 1988.

Tenta-se verificar, através de uma análise dos quatro critérios que compõem o modelo teórico, se a participação dos segmentos organizados foi democrática ou não.

4.3.1. Participação democrática

A variável participação democrática será verificada conforme o referencial teórico proposto por SOUTO-MAIOR (1989), através dos critérios que o compõem.

A análise desta variável, através de seus quatro critérios, foi feita com base em depoimentos e documentos da discussão das solicitações comunitárias e prioridades municipais, realizados em seminários nos anos de 1986 - seminário municipal, 1987 - seminários comunitários e municipal, e 1988 - seminários comunitários, distritais e municipal, a respeito da formulação da proposta orçamentária, aprovação da proposta na Câmara de Vereadores, sobre a execução, acompanhamento e avaliação do processo.

A participação democrática, definida pelo modelo teórico proposto por SOUTO-MAIOR (1989), constitui-se a partir de uma concepção ideal da participação. A análise desta variável toma como base um continuum onde, em um dos seus extremos, seria encontrada a participação democrática. Quanto maior o grau de satisfação dos critérios, mais o processo orçamentário com participação popular poderia ser considerado como uma participação democrática.

Descreve-se, a seguir, como esses critérios foram analisados.

1ª. Categoria de Critérios: Oportunidade, Equidade e Pluralidade

a) Oportunidade

A análise do critério "oportunidade" foi feita a partir da verificação se houve oportunidade de participação no processo por parte dos segmentos envolvidos

Conforme observa JAGUARIBE (1985, p.28), "a participação política dos cidadãos nas decisões públicas é uma decorrência de sua liberdade individual, que lhes assegura o direito a não serem

constrangidos por decisões de que não pudessem tomar parte".

Quanto à discussão do orçamento - 1a. etapa do processo - todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que foi dada oportunidade para que todos os grupos organizados pudessem participar. Os depoimentos a seguir esclarecem esta colocação:

"Sim. O convite não foi feito para cada um, foi feito a nível de televisão e cartazes o que dava oportunidade a todos de participarem. Apesar da Prefeitura ter feito junto às comunidades um trabalho mais direto. Mas penso que as outras entidades organizadas, se tivessem se interessado no assunto, deveriam participar. Por exemplo, a Câmara de Vereadores foi convidada através de documento e não compareceu. No seminário de 1988, só compareceu o Presidente e, mesmo assim, para fazer uma média."

"O convite foi extremamente amplo. Foram feitos por televisão, jornal, foram colocados cartazes nos ônibus, nas festas, nas missas, no rádio. Tanto assim que os nossos seminários tinham de 200 a 300 pessoas participando da discussão. Houve problemas com as associações lideradas pela Teologia da Libertação que não participaram, mas eram minorias. Houve outros segmentos como associação comercial, clube de diretores lojistas, até porque eles usam seu poder econômico e político para influir diretamente no prefeito, ou eleger seus vereadores. Agora, os movimentos comunitários participaram efetivamente."

Isso pode ser observado pela análise dos roteiros de discussão dos orçamentos de 1988 e 1989. Na discussão realizada em 1987 para o orçamento de 1988, foram convidadas, pela PMF, diversos segmentos sociais, desde o representante da Associação de Empregadas Domésticas até o presidente da Associação Comercial. Foi elaborada, inclusive, uma cartilha que explicava de maneira simples o que era o orçamento da prefeitura, fazendo uma comparação com orçamento doméstico (anexo 5). HARVEY-COX (apud MENDONÇA, 1984) é enfático em dizer que o processo de participação permite um redirecionamento das

regras do jogo na sociedade, ou seja, possibilita a oportunidade de participar a grupos que nunca participaram antes da administração pública.

No seminário de discussão para o orçamento de 1989, realizado em 1988, foram distribuídos cartazes às entidades comunitárias e afixados também na cidade, e houve uma divulgação junto a essas entidades através de correspondências da PMF.

Quando se questionou os participantes se deveria ser dada oportunidade para que todos participassem, todos concordaram. O depoimento a seguir demonstra isto:

"Isto é deveras importante. Por que se tu dá espaços para participação de vários segmentos (sindicatos, associações, entidades de classe e comunidades), o processo se torna mais dinâmico, e os problemas são resolvidos a partir de uma visão mais abrangente das coisas. Além de proporcionar maior legitimidade ao processo."

Portanto, verifica-se que foi dada oportunidade de participação na discussão do orçamento a todos os segmentos sociais de Florianópolis, devido à ampla divulgação do processo e ao empenho da PMF em mobilizar as entidades comunitárias.

Segundo BORDENAVE (1985), a participação social refere-se à participação a nível societário mais amplo, implicando uma visão mais larga da sociedade. Compreende a intervenção dos indivíduos nos processos dinâmicos que modificam a sociedade. Distingue-a da participação política, que, para ele, é relativa aos rituais eleitorais de escolha de representantes. Acredita que essas duas formas de participação devam ser complementares.

Nas fases seguintes (formulação, aprovação, execução e acompanhamento, e avaliação), entretanto, não foi dada oportunidade de

participação às entidades comunitárias. A Tabela 6 reflete este ponto:

Tabela 6 - ÍNDICE DAS AFIRMATIVAS DOS REPRESENTANTES QUANTO À PARTICIPAÇÃO NAS ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.

AFIRMATIVAS	Dirigentes da Pref.								
	Repres.		Comunit.		Pref/Ass.		Sec.Mun.		TOTAL
	FA	IFR(Z)	FA	IFR(Z)	FA	IFR(Z)	FA	IFR(Z)	
Houve participação nas 5 etapas	1	2	1	2	1	3	1	3	6,0
Não houve participação nestas etapas	1	1	1	1	1	1	1	1	2,0
Houve participação na discussão	22	5	5	3	30				60,0
Houve participação na formulação	7	1	1	1	7				14,0
Houve participação na aprovação	2	1	1	1	2				4,0
Houve participação na execução e acompanhamento	2	1	1	1	4				8,0
Houve participação na avaliação	2	1	1	1	3				6,0
TOTAL	37	8	5	50					100,0

Fonte: Entrevistas

A fase de formulação do orçamento foi realizada apenas pelos técnicos do GAPLAN em conjunto com as secretarias e autarquias municipais. Verificou-se, também, que, na aprovação do orçamento na Câmara de Vereadores, não houve oportunidade de participação popular. Em ambos os casos (formulação e aprovação), a metodologia não previa a participação popular nessas etapas, sendo que essa participação era de suma importância, pois, durante a formulação, as solicitações comunitárias poderiam perder a prioridade em função de necessidades técnicas ou políticas. E, na Câmara de Vereadores, o orçamento poderia ser modificado ou rejeitado pelos vereadores.

Quanto à participação dos segmentos organizados na execução e acompanhamento, 4a. etapa do processo, cerca de 8,0% dos entrevistados afirmaram que ela existiu. O que ocorreu, entretanto, é que foi constituída uma comissão de acompanhamento composta de representantes comunitários e representantes da PMF em 1987. Essa comissão, no entanto, não teve atuação alguma. Os 4 entrevistados que afirmaram que houve participação naquela etapa referem-se justamente à existência dessa comissão, sem se darem conta que ela não teve atuação. A falta de participação nesta etapa é constatada também pelos depoimentos dos participantes:

"(..) na execução, a prefeitura tirou o corpo fora. Nunca foram criadas as comissões de acompanhamento da execução. A prefeitura ficou colocando obstáculos burocráticos."

"Houve uma participação ativa na preparação do orçamento e na discussão do orçamento. Não houve, entretanto, a fase seguinte, isto é, o acompanhamento e aferição, bem como a discussão da aplicação de recursos."

Na 5a. etapa - avaliação - do orçamento, apenas 6,0% afirmaram que houve participação de todos representantes comunitários. Isso pode ser explicado pelo fato de que existiram reuniões do prefeito e secretários diretamente com algumas comunidades, conforme comprova este relato:

"Não me lembro de avaliações. Houve reuniões com as comunidades sobre as propostas do orçamento."

Houve apenas um retorno em 1988 sobre as solicitações comunitárias de 1987. Foi enviado às comunidades um documento onde constavam suas reivindicações com a viabilização ou não da prefeitura. Eram

discriminados as obras e serviços, e informou-se já estavam em andamento ou pelo menos orçadas. Muitas obras não eram viabilizadas no documento, e nem havia nenhuma explicação do motivo.

Percebe-se, também, pelos depoimentos, uma frustração dos representantes comunitários quanto à realização das propostas levantadas no processo nos três anos. Segundo as entrevistas, o volume de recursos destinados a investimentos na prefeitura era muito pequeno e a quantidade de propostas levantadas no processo foi muito grande. Estes relatos dimensionam este ponto:

"Houve uma frustração tanto das comunidades como nossa, porque, após o orçamento pronto, se percebe que o volume de recursos não dá para atender, é irrisório. Historicamente só sobra 10% do orçamento para investimentos."

"Olha, na verdade, a participação da comunidade no orçamento é um jogo quase desonesto. Na medida em que os recursos a serem alocados para as obras definidas pelas comunidades eram muito pequenas em relação às necessidades."

Quando se questionou os entrevistados se deveria haver participação nas cinco etapas do orçamento, 94,3% concordaram, e apenas 5,7% discordaram. Nota-se, então, que a participação em todas as etapas do orçamento era um anseio, tanto dos dirigentes da prefeitura como dos representantes comunitários.

Portanto, verifica-se que não houve oportunidade de participação popular nas cinco etapas do orçamento. Essa proposição ocorreu nos seminários de discussão das solicitações e prioridades municipais. Estas conclusões são corroboradas pela análise documental, pois não foram encontrados documentos que comprovassem a participação popular na formulação, ou na aprovação do orçamento na Câmara

Municipal, nem relatórios da comissão de acompanhamento da execução do orçamento, e nem atas de reuniões de avaliações do processo. Esta conclusão corrobora SOUTO-MAIOR (1989), que ao avaliar os planejamentos participativos estaduais de Santa Catarina e Paraíba, observou que, conforme as experiências analisadas até agora, que as estratégias participativas que têm como principal mentor o Estado não constituem um instrumento capaz de provocar grandes avanços sociais, pois:

- a) requerem dos governos a capacidade de periodicamente mobilizar o público, para consultas e prestação de contas;
- b) não solucionam adequadamente o confronto entre o saber popular e o conhecimento dos técnicos;
- c) em vista dos recursos escassos dos governos, aprofundam ainda mais o difícil problema de compatibilização das demandas de diferentes regiões, e de diferentes setores sociais e da economia;
- d) enfatizam o curto prazo em detrimento do médio e longo prazos" (SOUTO-MAIOR, 1989, p.1571).

b) Equidade

A análise deste critério foi feita verificando-se se houve igualdade de participação entre os segmentos participantes e o governo durante o processo. Para PÉRICLES (apud Jaguaribe, 1985), um dos defensores do regime democrático, a democracia é o governo dos muitos em oposição ao injusto governo de minorias privilegiadas. São secundárias, segundo ele, as desigualdades estabelecidas pelas diferenças de fortuna e de educação, pois são derivadas de circunstâncias externas à essência humana. Coloca que todos os homens são igualmente dotados de liberdade e razão. Todos têm saber político necessário para participar da direção geral da sociedade.

A maioria dos entrevistados - 85,7% - afirmou que houve igualdade de participação entre os representantes no processo, conforme dados da Tabela 7.

Tabela 7- DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA QUANTO À IGUALDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.

QUESTÕES	SIM		NÃO		TOTAL	
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)
Foi assegurada a igualdade de participação entre todos os participantes?	30	85,7	5	14,3	35	100,0
Na sua opinião deveria existir esta igualdade?	33	94,3	2	5,7	35	100,0
As decisões tomadas conjuntamente foram influenciadas pelo conhecimento técnico, de forma a sobrepor o conhecimento comunitário?	11	31,4	24	68,6	35	100,0

Fonte: entrevistas

Percebe-se pelas entrevistas, entretanto, que estas afirmativas referem-se apenas à única etapa de que os entrevistados participaram, que foi da discussão do orçamento, já que, nas demais etapas não houve participação popular.

A metodologia dos seminários participativos - 1a. etapa do processo - não previu nenhum tipo de ação para estabelecer a igualdade dos representantes, mas, segundo a opinião dos mesmos, esta igualdade foi estabelecida nas reuniões. O depoimento a seguir mostra claramente a razão dessas afirmações:

"Tudo que a sociedade participa em igualdade com a prefeitura tem um outro caráter. A escola construída pela prefeitura sem envolvimento comunitário custa mais cara, demora mais para sair e apresenta mais defeitos. E a população não tem compromisso com a escola e a depreda. Quando a comunidade se envolve em condições de igualdade, passa a cuidar da obra, passa a ver aquilo como dela. O resultado é mais produtivo e extremamente educador."

Segundo os entrevistados, nos seminários todos tinham oportunidade de listar as suas necessidades e defendê-las.

Ainda conforme dados da Tabela 7, 94,3% dos entrevistados acreditam que esta igualdade é importante no processo, não devendo haver privilégio para qualquer segmento por razões políticas ou econômicas, nem superioridade técnico-burocrática firmada no conhecimento técnico. A opinião de um entrevistado esclarece este ponto:

"A democracia deve ser sempre praticada de forma mais ampla possível. A democracia deve ser praticada a todo momento, se não começamos a pensar que sempre temos razão. Nós temos que escutar o outro lado também. E discutir com os mais diversos segmentos."

Parece, também, segundo os entrevistados, que não houve nos seminários uma sobreposição do conhecimento técnico sobre as solicitações comunitárias, ou seja, estas solicitações não foram priorizadas em função apenas do conhecimento técnico. Segundo MACPHERSON (1978), esta equidade é uma das exigências éticas da democracia, pois refere-se à igualdade de participação dos cidadãos. Observa que, no entanto, apenas a participação não resolve as iniquidades de nossa sociedade.

Nos seminários de 1986 e 1987, as priorizações foram feitas exclusivamente pelas comunidades. Em 1988, com a inclusão de uma fase de avaliação técnica, este quadro foi modificado. Enfim, 68,6% dos participantes não perceberam uma sobreposição referente à opinião dos

representantes do governo sobre a opinião dos representantes comunitários. Os técnicos tiveram uma participação mínima na priorização das solicitações durante as reuniões. Eles simplesmente demonstravam o que era o orçamento e discursavam a respeito das receitas e despesas da PMF, orientavam quanto às solicitações que não eram do âmbito da prefeitura, ou a respeito de obras ou serviços que comunidades vizinhas já possuíam, tais como escolas, postos de saúde, etc, como esclarece o seguinte depoimento:

"Não houve a predominância de uma opinião técnica. O que houve foi o descarte de reivindicações tecnicamente inviáveis. Por exemplo, a comunidadequeria uma escola de 2º grau, mas era um absurdo, pois a média de alunos era de 30 a 35 para todo o 2º grau. Era mais econômico pagar táxi de ida e volta para estes alunos até o centro. Deve haver uma interação entre interesses políticos, comunitários e técnicos. O que tem de haver é uma solução de compromisso entre os três. Não vi a predominância do técnico neste processo."

Com relação à equidade, parece claro que houve uma igualdade de participação entre os segmentos envolvidos e o governo. Neste sentido, pode-se dizer que houve uma equidade nos seminários de discussão do orçamento.

Na formulação do orçamento, não houve igualdade de participação entre os representantes do governo e os da sociedade, pois estes últimos foram excluídos do processo nessa etapa.

Durante a execução e acompanhamento do orçamento, também não houve equidade, pois ficou em função apenas do conhecimento técnico. Uma das ações que poderia criar certa equidade nesta etapa era a ativação da comissão de acompanhamento da execução, articulada nos seminários. Esta comissão, entretanto, não teve atuação.

Não houve avaliações institucionais durante o processo, o que houve foram reuniões de determinadas comunidades com o prefeito para discutir as necessidades levantadas nos seminários, e outros problemas pertinentes às comunidades. Portanto, não houve equidade nesta etapa, nem entre os representantes, nem entre as comunidades participantes do processo, pois algumas tiveram reuniões avaliativas com o prefeito e outras não tiveram esta oportunidade.

Este fato corrobora a experiência de Vila Velha/ES, de acordo com esse relato:

"Nós discutimos simplesmente 10% do orçamento, somente os investimentos em obras nos bairros. Mas nessa época já ficou claro que a gente queria saber o resto também. E a prefeitura, de fato, não atendeu nem aos 10%; fazia obras onde não estava previsto, para atender clientela em termos eleitorais. Bastava uma comissão ir ao prefeito que era atendido, furando o orçamento". (IBASE, 1986, p.5)

Dessa forma, conclui-se que não houve equidade entre os representantes do governo e os da sociedade, durante o processo. Houve apenas na 1a. etapa de discussão do orçamento.

c) Pluralidade

Neste critério, procura-se verificar se houve uma inserção de valores diversos no processo, através da inclusão de distintos segmentos sociais no processo orçamentário de Florianópolis. SIQUEIRA et alii (1984) e DEMO (1987) enfatizam o fato de a participação ser um processo eminentemente político, pressupondo que todos os afetados por uma decisão devam estar, de algum modo, envolvidos no processo decisório.

Segundo BOBBIO (1986) a teoria pluralística é complementar e convergente com a teoria democrática, pois ambas são propostas contra o abuso do poder. A teoria democrática defende a idéia da contraposição do poder que vem de baixo contra o poder que parte do alto (autocrático). A teoria pluralista advoga a idéia do poder distribuído, em contraposição ao poder único (monocrático).

Através da análise documental e pelas entrevistas, pode-se verificar que não houve a participação de diversos segmentos sociais no processo. Nos três anos de discussão, com exceção da reunião de preparação do seminário de 1987, no qual houve a presença de 1 sindicato, só participaram as entidades comunitárias.

A metodologia do processo teve dois momentos distintos: num primeiro momento, chamaram-se a participar apenas as comunidades, no caso dos seminários de 1986 e 1988; e, num segundo momento, chamaram-se os segmentos de forma mais pluralística, é o caso do seminário de 1987.

No ano de 1986, houve um trabalho mais específico em torno das comunidades organizadas, pois o objetivo central, segundo as entrevistas, era chamar as comunidades a participar da administração pública, porque os outros segmentos já participavam indiretamente, pois detinham mais poder econômico e político.

No ano de 1987, já havia uma preocupação com a pluralidade do processo, sendo chamados a participar segmentos sociais os mais diversos possíveis. Resta, no entanto, uma observação pelo fato de que, a formação da comissão paritária, que estabeleceu a metodologia do processo, foi formada por representantes da PMF-UFECO-Associação de Servidores. Isto pode ser observado como uma opção da prefeitura pela participação apenas das entidades comunitárias, apesar do discurso

pluralístico, representado pelo objetivo desta política que é a democratização do processo orçamentário através da participação da população florianopolitana.

Neste seminário (1987), houve a participação apenas do Sindicato dos Odontólogos, e apenas na 1a. etapa do seminário, que definiu como deviam ser levantadas as necessidades, e na qual foram dadas explicações gerais sobre o orçamento e participação.

No ano de 1988, a opção por um processo de participação apenas das comunidades é clara, pois a metodologia é toda voltada para isto. Basta ver a definição das etapas dos seminários: assembleias comunitárias e assembleias distritais. Houve espaço de participação apenas para os movimentos de ação nitidamente local, tais como: associação de mães, clubes esportivos, movimentos ecológicos locais, etc. Segmentos com uma visão talvez mais abrangente não tiveram espaço, tais como: clube de diretores lojistas, associação comercial, sindicatos, etc. Até os cartazes para chamar a população a participar eram direcionados ao movimento comunitário.

Verificou-se, também, que não houve pluralidade de participação no processo, pois houve a participação apenas das entidades comunitárias. Isto pode ser interpretado como uma opção da prefeitura, apesar do discurso pluralístico. Em contraste, em Vila Velha/ES (IBASE, 1986), essa política tinha o mesmo objetivo, entretanto, houve a participação de outros segmentos, tais como, associação comercial, associação de feirantes, associação de barraqueiros, associações ligadas à cultura e outros setores representativos do município, bem como a Câmara Municipal.

Dados da entrevista demonstram, no entanto, que 65,7% acreditam que houve uma pluralidade no processo, pois, segundo estes en-

entrevistados, todo indivíduo que pertence a uma classe ou categoria que não foi representada teve oportunidade de participar na sua comunidade. Esta afirmação teve um índice de 67% entre prefeito e assessores, e 80% entre secretários municipais, o que mostra uma clara concordância dos representantes do governo sobre este ponto. Representantes do governo justificaram esta questão pelo fato de que esta política tem de ser voltada a segmentos desprivilegiados politicamente, e que normalmente não participam das decisões públicas.

Entre os representantes comunitários, 37,5% discordam deste raciocínio. O depoimento a seguir demonstra o questionamento dos representantes comunitários a respeito deste ponto:

"A não-participação de segmentos de peso econômico e político foi uma ação deliberada do prefeito, porque estes segmentos cobrariam dele as decisões, enquanto as comunidades são mais fáceis de se manipular. Elas são menos organizadas e não têm poder de pressão."

As opiniões se dividiram quando se perguntou se deveria haver esta pluralidade no processo. Dos entrevistados, 48,6% acreditam que sim, pois só a participação comunitária não é suficiente, e 51,4% acreditam que apenas a participação comunitária já basta para se garantir a pluralidade do processo, pois é a base da sociedade. Os depoimentos a seguir ilustram este ponto:

"As comunidades que compõem a sociedade são suficientes para definir uma ampla representação."

"O problema local (comunitário) é o resultado de um problema macrosocial, por isso deve se discutir amplamente."

Percebe-se, pelas respostas dos entrevistados, como este assunto é complexo. Para reforçar a análise desta questão, perguntou-se

aos participantes a respeito de 3 decisões hipotéticas nas áreas de educação e saneamento básico, tentando-se levantar quais segmentos eles acreditam que deveriam participar das mesmas. A decisão nº 1 refere-se à construção de uma escola; a decisão nº 2 refere-se à instalação de rede de esgotos estas duas primeiras a nível comunitário. A decisão nº 3, de caráter mais genérico, refere-se à instalação de uma usina de reciclagem e compostagem do lixo. Levantou-se, a partir daí, o índice de pluralidade (IP) que relacionava os segmentos sociais que participaram e os segmentos sociais que deveriam ter participado das três decisões, na opinião dos participantes.

Na decisão nº 1 (construção de uma escola), dos segmentos ou órgãos do governo enumerados pelos respondentes, conforme a Tabela 8, teriam participado da decisão 7 segmentos dos 12 enumerados. O IP desta decisão foi de 58,3%. Vale destacar que vereadores, com 9,2%, e Sindicato dos Professores, com 8,7%, foram apontados em 5º e 6º lugares, respectivamente, como segmentos que deveriam ter participado, o que denota um anseio por parte dos representantes, de que esses segmentos participassem destes tipos de decisões.

Tabela 8- DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA SEGUNDO A VISÃO DOS PARTICIPANTES SOBRE OS SEGMENTOS QUE DEVERIAM TER PARTICIPADO DAS DECISÕES RELATIVAS A: CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA (DECISÃO 1), INSTALAÇÃO DE REDE DE ESGOTOS NA COMUNIDADE (DECISÃO 2), e INSTALAÇÃO DE UMA USINA DE RECICLAGEM E COMPOSTAGEM DO LIXO (DECISÃO 3)

SEGMENTOS	Decisão 1		Decisão 2		Decisão 3		Total	
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)
Sindicato de Professores	15	8,7	-	-	-	-	15	2,2
Secretaria Municipal de Obras	27	15,6	5	2,1	21	8,0	53	7,9
Secretaria Municipal de Educação	30	17,3	-	-	2	0,8	32	4,8
Secretaria Municipal de Saúde	1	0,6	2	0,8	26	10,0	29	4,3
Secretaria de Turismo (Mun. ou Est.)	-	-	1	0,4	1	0,4	2	0,3
Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Estadual)	-	-	-	-	1	0,4	1	0,1
Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos	-	-	19	8,0	-	-	19	2,8
Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis	18	10,4	18	7,6	21	8,0	57	8,5
Câmara de Vereadores	16	9,2	11	4,6	20	7,7	48	7,1
Companhia de Melhoramentos da Capital	-	-	16	6,8	28	10,7	44	6,5
CASAN	-	-	30	12,7	-	-	30	4,5
FATMA	-	-	24	10,2	24	9,1	48	7,1
IBAMA	-	-	-	-	2	0,8	2	0,3
UFECO	17	9,8	15	6,3	23	8,8	55	8,2
Lideranças comunitárias	15	8,7	22	9,3	25	9,6	62	9,5
Comunidade interessada	30	17,3	30	12,7	-	-	60	8,9
Igreja	2	1,2	-	-	-	-	2	0,3
Movimentos ecológicos	-	-	14	5,9	23	8,8	37	5,5
UFSC	-	-	18	7,6	27	10,3	45	6,7
UDESC	-	-	11	4,6	14	5,4	25	3,7
Órgãos de imprensa	1	0,6	-	-	2	0,8	3	0,4
Empresas ou grupos empresariais	1	0,6	1	0,4	1	0,4	3	0,4
Total	173	100,0	237	100,0	261	100,0	672	100,0

Fonte: Entrevistas

Na decisão 2 (instalação de rede de esgotos), dos segmentos ou órgãos do governo apontados pelos entrevistados, teriam participado 9 dos 16 enumerados, de acordo com a Tabela 8. Desta forma, o IP foi de 56,3%. Ressalta-se que a CASAN, com o maior índice desta decisão (12,7%), a FATMA, com o segundo maior índice (10,2%), não participaram do processo, mas percebe-se a preocupação dos representantes de que

estes segmentos deveriam ter participado.

Na decisão 3 (construção de uma usina de reciclagem e compostagem do lixo), teriam participado 8 segmentos ou órgãos do governo, dentre os 17 apontados pelos entrevistados. O IP desta decisão é de 47%. Ressalta-se que a UFSC, classificada em 2º lugar, com 10,3% e a FATMA, classificada em 5º lugar, com 9,1%, apontadas pelos entrevistados, não participaram.

Verifica-se que, na visão dos participantes, houve um grau médio de pluralidade no processo, pois, com exceção da decisão nº 3, as outras duas ultrapassaram o grau médio, apesar de 34,3% dos entrevistados considerarem que o processo não foi pluralístico. Percebe-se, entretanto, que segmentos apontados por grande parte dos respondentes não participariam do processo. Os casos que mais chamaram a atenção foi a não participação da CASAN na decisão nº 2, a mais apontada pelos participantes; e, na decisão nº 3, a UFSC e FATMA que também foram as mais apontadas.

O que se conclui, pela análise do índice de Pluralidade, a partir destas três decisões (que, embora de escopo limitado, tem um caráter muito abrangente no sentido de abordar problemas latentes e visíveis para a população), é que, apesar de se ter levantado um índice médio de pluralidade no processo, na visão dos entrevistados, a não participação de segmentos de peso nestas decisões, como apontada no parágrafo precedente, prejudicou com toda certeza, o processo decisório e o processo orçamentário.

Um segundo ponto é quanto à incoerência dos pontos de vista dos entrevistados, pois 65,7% afirmaram que apenas a participação de entidades comunitárias no processo é suficiente, mas, quando questionados sobre as três decisões, apontaram a ausência de diversos segmen-

tos, tais como sindicato de professores, movimentos ecológicos, imprensa, UFSC, CASAN, etc. Portanto, conclui-se que o processo, mesmo na visão dos participantes, após o cruzamento de informações, deveria ser mais pluralístico.

Quando se questionou os entrevistados sobre a razão do não-envolvimento dos segmentos ou órgãos que não participaram dessas decisões, 34,3% responderam que foi devido a divergências político-partidárias ou ideológicas (Tabela 9). O segundo motivo mais apontado foi a falta de interesse desses segmentos (27,4%). Foi colocado, pelos participantes, que os segmentos não participantes se interessam muito mais pelo planejamento urbano do município do que pelo orçamento.

Pode-se até concordar com os entrevistados quando afirmaram que determinados segmentos sociais não participaram por divergências políticas ou de qualquer outra natureza, como falta de interesse, ou até mesmo por um interesse apenas secundário pelo processo orçamentário. Os segmentos, entretanto, mais apontados pelos entrevistados nas três decisões questionadas, foram órgãos do poder executivo estadual (FATMA, CASAN, etc), a UFSC e a Câmara de Vereadores. Do que se pode concluir que faltou, também, articulação entre a PMF e esses órgãos de governo de vários níveis, e também junto ao legislativo

Tabela 9 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA SEGUNDO A VISÃO DOS PARTICIPANTES, QUANTO AO NÃO-ENVOVIMENTO DOS SEGMENTOS SOCIAIS ORGANIZADOS NO PROCESSO

AFIRMATIVAS	Repres.		Dirigentes da Pref.		Comunit.		Pref/Ass.		Sec.Mun.		TOTAL	
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)
Divergências político-partidárias ou ideológicas entre o poder municipal e os segmentos não participantes	14	31,8	6	40,0	5	35,7	25	34,3				
Falta de interesse dos segmentos que não participaram	10	22,7	5	33,3	5	35,7	20	27,4				
Pouca divulgação do processo	6	13,6	3	20,0	3	21,5	12	16,4				
Ação deliberada do poder municipal para excluir opositores	13	29,6	-	-	-	-	-	-	13	17,8		
Descrédito da prefeitura	1	2,3	1	6,7	1	7,1	3	4,1				
Total	44	100,0	15	100,0	14	100,0	73	100,0				

Fonte: Entrevistas

Dessa forma, ao se verificar a pluralidade do processo, pode-se concluir que de acordo com o referencial teórico adotado neste trabalho, no processo orçamentário com participação popular, não houve uma pluralidade de interesses representada, apesar de 65,7% afirmarem que apenas a participação comunitária seria suficiente, e de se ter levantado um grau médio de pluralidade no processo na opinião dos entrevistados. Isto não basta, pois, segmentos que poderiam participar ativamente das decisões não estiveram presentes.

Portanto, pela análise dos critérios componentes desta categoria, considera-se o mesmo como não satisfeito, pois nenhum dos três itens - oportunidade, equidade e pluralidade - foi atendido.

2ª. Categoria de Critérios: Racionalidade técnica/descentralização e previsibilidade

a) Racionalidade Técnica/Descentralização

Este critério foi analisado a partir da verificação, uso de critérios técnico-científicos para avaliação e priorização das reivindicações comunitárias durante a elaboração do orçamento, e no decorrer do processo. E, se houve, ainda, a criação ou aproveitamento de unidades administrativas descentralizadas já existentes, visando ao aumento da participação no processo.

Nos anos de 1986 e 1987, a avaliação técnica foi prevista para ser realizada durante os seminários. Em 1986, a participação técnica no seminário restringiu-se a explicações sobre orçamento e finanças da prefeitura. No seminário de 1987, ocorreu o mesmo fato, pois os técnicos explanaram a respeito do orçamento e finanças da prefeitura, e discutiram com as comunidades a nova planta de valores da cidade.

O trabalho técnico foi prejudicado, também, pelo enorme número de reivindicações apresentadas. Isto ocorreu porque não foi estipulado para as entidades comunitárias o número de reivindicações e de prioridades que deveriam ser levadas à reunião municipal. No roteiro da PMF, só foi estipulado que os representantes deveriam apresentar prioridades locais e propostas gerais, e logicamente, com a quantidade de problemas existentes nas comunidades, seus representantes levaram o maior número possível de reivindicações. No relatório deste seminário, observou-se o seguinte ponto, conforme depoimento:

"A organização destas prioridades por diferentes áreas, na 3ª. etapa, foi impossível de ser viabilizada no dia por motivo do grande número de prioridades

1. Racionalidade Técnica/Operacionalidade

1.1. Racionalidade Técnica/Operacionalidade

Este critério foi analisado a partir da verificação das condições técnicas e operacionais das instalações e equipamentos, bem como da existência de procedimentos técnicos e operacionais adequados para a realização das atividades. A análise foi realizada com base em visitas técnicas e em documentos técnicos e operacionais. Os resultados da análise foram os seguintes:

Os dados da análise técnica e operacional foram os seguintes: a) existência de procedimentos técnicos e operacionais adequados para a realização das atividades; b) existência de equipamentos e instalações adequados para a realização das atividades; c) existência de pessoal qualificado para a realização das atividades; d) existência de recursos financeiros adequados para a realização das atividades.

2. Racionalidade Técnica/Operacionalidade

Os dados da análise técnica e operacional foram os seguintes: a) existência de procedimentos técnicos e operacionais adequados para a realização das atividades; b) existência de equipamentos e instalações adequados para a realização das atividades; c) existência de pessoal qualificado para a realização das atividades; d) existência de recursos financeiros adequados para a realização das atividades.

3. Racionalidade Técnica/Operacionalidade

Os dados da análise técnica e operacional foram os seguintes: a) existência de procedimentos técnicos e operacionais adequados para a realização das atividades; b) existência de equipamentos e instalações adequados para a realização das atividades; c) existência de pessoal qualificado para a realização das atividades; d) existência de recursos financeiros adequados para a realização das atividades.

apontadas, num curto espaço, ocasionando grande confusão e ansiedade na equipe de trabalho."

O que ocorreu no ano de 1987 é que as reivindicações gerais e as prioridades não foram discutidas durante o seminário, conforme se verifica na ata da reunião. Foram discutidos problemas relativos ao IPTU, isenção de impostos das sedes comunitárias e filantrópicas, a participação da UFECO em 10% do IPTU, entre outros.

Não se pode falar em avaliação técnica nestes dois seminários (86 e 87), pois não foram discutidas nas reuniões participativas, as reivindicações e prioridades comunitárias. Estas foram reunidas por áreas de aplicação e incluídas no orçamento. O depoimento a seguir ilustra este ponto:

"Na hora de decidir as coisas, não sei que critério era utilizado. Era nós do lado de cá e eles do lado de lá. Como foi feito, por que foi feito, e por que aquela comunidade foi agraciada, não se sabia."

Deste modo, o mais importante do processo, que era saber quais prioridades eram viáveis, e quais seriam executadas, não foi realizado.

No ano de 88, houve um avanço quanto à avaliação técnica, pois esta foi incluída no processo como uma etapa, entre os seminários distritais e o municipal. Vale ressaltar que neste seminário foi estipulado o número de prioridades por comunidades (3), e por distritos (5), o que facilitou o trabalho na avaliação técnica. Esta avaliação técnica, segundo depoimentos, deu-se por áreas, tais como: educação, saúde, transportes, etc. E cada área tinha critérios para avaliar estas prioridades. Os depoimentos de dois participantes demonstram isso:

"Os critérios técnicos (saúde, educação,..) eram expostos de acordo com cada prioridade. Por exemplo, uma

escola queria o 2o. grau, no entanto, na Secretaria de Educação existiam critérios para isto, tais como a clientela de alunos e outros, que eram discutidos com a comunidade."

"Na nossa área (saúde), a gente procurava fazer com que as prioridades que eles mesmos escolheram fossem viáveis tecnicamente. Por exemplo tinha a comunidade ... que solicitou um posto, mas a 1km tinha outro posto, então fizemos ver a eles que um posto não é como uma escola que se vai todo dia. Só se vai quando precisa."

Os dados desta avaliação foram levados para a reunião municipal e explanados à plenária, havendo a discussão a respeito disto.

Vale ressaltar que todos os entrevistados observaram quanto à importância da avaliação técnica constituir-se em um processo aberto e transparente, até mesmo porque, como foi salientado por um entrevistado, toda e qualquer reivindicação comunitária é tecnicamente possível de ser atendida, pois no âmbito técnico tudo é possível, o que deve ser observado são limitações quanto a recursos, tempo, etc. Portanto, a objetividade técnica exposta de forma transparente faz com que o critério de escolha por mecanismos políticos diminua de dimensão. Este ponto é abordado por MACPHERSON (1978), enfatizando a importância da racionalidade técnica no processo de participação, pois, para ele, parece ser inevitável que na gestão pública, haja uma racionalização das ações sob pena de se chegar a uma situação de participação sem uma gestão racional.

JAGUARIBE (1985) questiona, inclusive, a validade de um processo de participação sem a competência técnica necessária, pois as decisões públicas, para que subsistam numa sociedade, devem atender a um nível satisfatório de competência técnica. Portanto, conclui que no regime democrático, o princípio da participação da maioria não é nem analítica nem empiricamente assegurador da validade técnica das

decisões. Para ele, a democracia representativa deve utilizar mecanismos e processos que permitam que as opções populares sejam mediatizadas por competentes equipes técnicas.

Nas etapas de formulação, e de execução e acompanhamento, só houve, no entanto, a participação de técnicos do governo. Não se conseguiu verificar se houve a utilização de critérios técnico-científicos, de modo a promover uma racionalização de ações de forma eficiente e eficaz, pois não foi um processo transparente.

Este fato tem como agravante ainda, a não-realização de avaliações do processo, pois seria o momento para se verificar se a priorização das reivindicações comunitárias, com base em dados técnicos, realizada durante a discussão (ao menos em 1988), foi respeitada e implementada. A preocupação com a transparência e a efetivação da racionalidade técnica, é corroborada pelas experiências de Duque de Caxias e Vila Velha/ES, de acordo com as seguintes relatos:

"Há aí uma questão política que é como lidar dentro do governo, nos diversos segmentos do governo, pois o governo não é uma coisa homogênea. O movimento, às vezes tem a tendência a analisar a questão política do governo como coisa homogênea. É preciso que o movimento faça uma análise política séria para identificar dentro do governo quais os segmentos que se colocam politicamente ao lado do movimento para evitar uma postura meio infantil de achar que o governo é sempre a mesma coisa" (IBASE, 1986, p.10).

"É muito importante entrar na prefeitura e conhecer esta máquina que é muito pesada burocraticamente. Quando o movimento popular entra e começa a conhecer um pouco do mecanismo dessa máquina, aprende que a máquina é muito pesada e contra o movimento, mas se descobre também que lá dentro se tem aliados, que há brechas, e se consegue alguns avanços" (IBASE, 1986, p.10).

Quanto à criação ou aproveitamento de unidades administrativas, outra dimensão deste critério, percebe-se que esta não ocorreu. A PMF possuía intendências instaladas nas comunidades da ilha, e a Secretaria do Continente, que foram criadas no intuito de se descentralizar alguns serviços, tais como, coleta de lixo e pequenas obras. Serviam, também, de elo de ligação entre o prefeito e as comunidades.

Essas unidades, no entanto, não foram mobilizadas para participarem, como órgãos de apoio, da discussão e execução do orçamento. O que ocorreu foi que o intendente era chamado a participar, mas a unidade não era utilizada como órgão mobilizador e auxiliar às associações e Conselhos, o que seria de muito valia.

O papel das unidades descentralizadas seria primordial, também, durante a fase de execução do orçamento, pois obras e serviços de menor vulto, e até obras que a própria comunidade poderia realizar, seriam viabilizadas através das intendências.

Reforçando esta visão, levantou-se, junto aos entrevistados, que 91,4% dos mesmos consideram que deveria haver uma descentralização para aumentar a participação no processo. O relato abaixo traduz isso:

"Com a descentralização, a administração fica mais próxima da população, bem como a decisão e a execução das obras, o que as torna mais baratas. A comunidade trabalha junto."

De acordo com dados da Tabela 10, verificou-se junto aos participantes, ainda, as possíveis razões pelas quais não houve a criação destas unidades, e 54,3% responderam que foi por decisão política do prefeito. Levantou-se um índice para esta afirmação, de 70,9% entre os representantes comunitários. Destes 11,4% alegaram que já existiam as intendências e a Secretaria do Continente, e 11,4% acredi-

tam que não havia recursos suficientes para a criação dessas unidades. Isto aponta para a conclusão de que a PMF pode não ter percebido a importância da descentralização no auxílio à participação na discussão do orçamento. A falta de recursos também pode ter sido uma das causas pelas quais as Intendências não foram aproveitadas como unidades descentralizadas para aumentar a participação.

Tabela 10 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA SEGUNDO A VISÃO DOS PARTICIPANTES, DAS RAZÕES POR QUE NÃO HOUE A CRIAÇÃO DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS DESCENTRALIZADAS VISANDO AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.

AFIRMATIVAS	Dirigentes da Pref.		Repres.		Comunit.		TOTAL	
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)
Não houve a criação destas unidades por decisão política do prefeito	17	70,9	1	14,3	1	20,0	19	54,3
Pela existência das intendências e da Secretaria do Continente	-	-	2	28,6	2	40,0	4	11,4
Não houve a criação por falta de recursos (financeiros, materiais, humanos,..)	-	-	3	57,1	1	20,0	4	11,4
Falta de interesse da prefeitura e das comunidades	2	8,3	-	-	1	20,0	3	8,6
Não sei	5	20,8	-	-	-	-	5	14,3
Total	24	100,0	6	100,0	5	100,0	35	100,0

Fonte: Entrevistas

Portanto, não se pode considerar este critério como satisfeito, pois não houve o uso de critérios técnico-científicos (com exceção do ano de 1988) para priorização das solicitações comunitárias, e nem estes foram colocados de forma clara e transparente para os participantes no decorrer do processo. Não houve, também, uma descentraliza-

ção através de unidades administrativas com o objetivo de permitir uma participação mais efetiva.

b) Previsibilidade

A análise deste critério partiu da verificação da existência de uma previsão de objetivos a médio e longo prazos no processo, e se houve possibilidade de os participantes perceberem as conseqüências das decisões tomadas, para si, para sua família, para a comunidade e para a sociedade. Neste critério, procurou-se perceber se durante os seminários discutiu-se a respeito de objetivos de médio e longo prazos, porque, embora o orçamento seja um documento anual, existem solicitações que são abrangentes a nível temporal, e exigem um esforço intersetorial. Entende-se, nesta pesquisa, que objetivos a médio prazo compreendem de dois a três anos; e, a longo prazo, propostas que ultrapassem um período de governo.

Na metodologia do processo não existe nada específico a respeito de objetivos a médio e longo prazos. Entretanto, dos participantes entrevistados, 45,7% (Tabela 11) afirmam que, durante as discussões, procurou-se discutir propostas mais gerais e de maior abrangência temporal. No roteiro do processo de 1987, foi constatado a preocupação com propostas gerais.

Tabela 11 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA QUANTO AO LEVANTAMENTO DE OBJETIVOS A MÉDIO E LONGO PRAZOS NO PROCESSO

QUESTÃO	SIM		NÃO		TOTAL
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	
Houve uma preocupação com o levantamento de objetivos a médio e longo prazo no processo?	16	45,7	19	54,3	35

Fonte: entrevistas

O que se nota pelas entrevistas é que não houve uma preocupação formal, mas percebe-se que as prioridades municipais tiveram este caráter. Primeiramente, pela preocupação de se levantar propostas gerais como em 1987, e, em segundo lugar, pelas propostas incluídas no orçamento discutido em 1988 para 1989. Propostas, tais como: melhoria da qualidade do ensino básico, preservação do meio-ambiente, programas de habitação popular, etc. (anexo 4). O depoimento abaixo demonstra isto:

"Não houve uma separação do que era a médio e longo prazos. À medida que surgiam estas reivindicações, se abria espaços para discuti-las."

A maioria dos entrevistados (97,1%) concordaram de que esta previsão de objetivos a médio e longo prazos na discussão é importante. O relato a seguir ilustra esta colocação:

"A cidade está crescendo e qualquer proposta a ser incluída no orçamento, mesmo que seja para resolver problemas imediatos, tem que ter no mínimo uma preocupação a médio prazo. Seria a programação de expansão da cidade, até porque Florianópolis tem limitações geográficas e ecológicas."

Portanto, percebeu-se que houve no processo de discussão uma preocupação com a proposição de solicitações mais gerais, se não especificamente temporais, mas pelo menos de caráter menos localizado e mais espaciais, o que revela uma visão de maior alcance no processo. O que não ocorreu, por exemplo, em Uberlândia/MG (IBASE, 1986), onde uma das dificuldades do processo foi o imediatismo das solicitações, conforme o seguinte relato: "O imediatismo do povo nas reuniões, dificulta o processo pois, em vez de discutir grandes temas, estabelecer prioridades, pedem que tape um buraco ali, ou se resolva o

problema do posto de saúde que está sem médico" (IBASE, 1986, p.8).

De acordo com GONDIM (1988), despertar a participação dos cidadãos para problemas que não o afetem diretamente, ou seja, problemas supralocais e problemas que envolvam objetivos de médio e longo prazos é mais difícil. Enumera questões como a poluição ambiental, e o uso e parcelamento do solo, em que a mobilização comunitária é particularmente problemática. Nestes casos, propõem-se formas complementares de participação: a participação direta dos cidadãos e a constituição de organizações com base em metas substantivas. Assim, "além das associações de moradores, poder-se-ia incentivar a constituição de conselhos populares de defesa do meio-ambiente, de planejamento urbano e urbanismo" (GONDIM, 1988, p.15).

A respeito da segunda dimensão deste critério, quanto às conseqüências das decisões tomadas no processo, vale ressaltar que não se encontrou nenhuma referência na metodologia do processo.

Embora 48,3% dos entrevistados considerem que houve uma previsão das conseqüências inerentes às decisões tomadas, isto ocorreu mais setorialmente, pois em algumas áreas como saúde e educação, tratou-se da construção de postos de saúde e de escolas, através de priorização de obras, ou seja, se determinada comunidade solicitasse um posto ou escola, em virtude da falta de recursos, isto faria com que determinada comunidade não recebesse este benefício. Os depoimentos a seguir ilustram este ponto:

"Esta questão foi muito ventilada na questão de postos de saúde. Porque, antes de fazer qualquer coisa, era feito levantamentos estatísticos do número de pessoas atendidas, problemas de facilidade de acesso, passagem de ônibus, etc. Mas quando uma comunidade, apesar de parecer contrário, baseado nestes itens, insistia na obra, era colocado às demais em reunião plenária o problema."

"Existiu, até porque os recursos eram poucos e isto tinha de ser explicado às comunidades. Às vezes existia o bom-senso, às vezes prevalecia a briga entre comunidades".

Este procedimento, no entanto, não foi regra; pelo contrário, foi uma exceção. O que existiu no processo foi um total descaso dos técnicos da PMF pelas reivindicações societárias, e principalmente pelas conseqüências que poderiam advir das mesmas. O que corrobora a experiência de Petrópolis/RJ (IBASE, 1986, p.11):

"Na realidade era o interesse de uma, duas ou três secretarias no máximo, como no caso da secretária de apoio comunitário; o resto empurrava com a barriga mesmo e fazia porque era obrigação, mas não havia estímulo, vontade política de fazer aquela discussão, de buscar junto aquelas entidades que estavam a fim de participar, informações para colocar o orçamento mais justo, mais de acordo com os interesses das comunidades".

No único momento em que as reivindicações sofreram uma avaliação técnica, no ano de 1988, e que foi discutida esta avaliação em plenária, já nada adiantava, pois o orçamento de 89 seria executado por outro prefeito, e, o que é pior, de outro partido, o que significa, em termos de Brasil, a total descontinuidade ou até mesmo eliminação do atendimento dessas reivindicações.

Concluindo, pode-se até dizer que houve alguma previsão de conseqüências inerentes a determinadas decisões em determinadas áreas de governo. A nível global, no entanto, não houve esta preocupação, conforme dados das entrevistas e dos documentos analisados. Portanto, esta 2ª. dimensão não foi satisfeita.

Este critério - previsibilidade - conforme explicitado na sua análise, não foi atendido, pois não houve uma previsibilidade de objetivos a médio e longo prazos, e nem previsão das conseqüências

inerentes às decisões tomadas.

Dessa forma, considera-se esta 2ª categoria de critérios - Racionalidade Técnica/Descentralização e Previsibilidade - como não satisfeita.

3ª. Categoria de Critérios: Representatividade, legalidade/legitimidade e responsabilidade

a) Representatividade

A representatividade foi analisada com base na diferenciação dos representantes comunitários de acordo com o número de pessoas por eles representadas, ou seja, que o peso do voto do representante ou o número de representantes seria vinculado ao número de pessoas participantes das assembleias comunitárias.

Pela verificação dos documentos do processo, percebeu-se que não houve uma diferenciação do peso de participação. O que existiu no processo foi a paridade de representação, ou seja, todas as comunidades tinham o mesmo voto e o mesmo número de delegados nos seminários. Não houve uma preocupação de verificação das atas para se saber quantas pessoas o delegado estava representando. Segundo GONDIM (1988, p.11):

"Estudos de associações de bairro parecem indicar que, mesmo quando as lideranças têm intenções democráticas, a 'férrea lei da oligarquia' pode acabar prevalecendo, devido às dificuldades de se sustentar, por um período longo de tempo, altos índices de participação das bases. Essa pouca participação pode ser explicada pela apatia ocasionada por fatores estruturais e comportamentais, e pela diversidade de interesses dos membros, pois a comunidade não é uma entidade homogênea, mas sim um grupamento social constituído por diferentes categorias de pessoas (recém chegados x

moradores antigos; proprietários x inquilinos; desempregados x empregados; os que participam x os que não participam, etc.), sendo que tal diferenciação leva a interesses antagônicos."

Esta proporcionalidade faria com que as comunidades mais participativas tivessem o direito de reivindicar mais. Os entrevistados, entretanto, não acham que deveria haver esta diferenciação, pois 71,4% deles não concordaram com este ponto, conforme dados da Tabela 12.

Tabela 12 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA, SEGUNDO A VISÃO DOS PARTICIPANTES, SE DEVERIA HAVER UMA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NO PROCESSO

AFIRMATIVAS	FA	IFR(%)
SIM	10	28,6
NÃO	25	71,4
Total	35	100,0

Fonte: Entrevistas

A alegação principal é que a diferenciação prejudicaria as comunidades menores, de acordo com este depoimento:

"Isto não é necessário, pois prejudicaria as comunidades menores."

A importância, no entanto, de se vincular a diferenciação de votos, ou do número de delegados, ao número de pessoas participantes nas reuniões comunitárias, e não à população da localidade, é exatamente para que as comunidades menores não sejam prejudicadas, pois se ela é pequena, mas ativa e participante, ficaria em pé de igualdade com outras comunidades de maior tamanho geográfico e populacional. O fator de diferenciação não é a população da região, mas sim a mobilização participativa da mesma.

Apesar de não ser objeto de análise, pode-se questionar também a representatividade dos delegados, pois é muito mais fácil se fazer uma reunião restrita na comunidade, e participar das reuniões seguintes como representante, mesmo sem ter legitimidade, do que ter que convocar uma reunião mais ampla, para que possa ter mais poder de reivindicação no processo, tendo uma base de participação ampliada na comunidade.

Portanto, verificou-se pela análise que este critério não foi satisfeito, pois não houve uma preocupação com a diferenciação dos participantes, usando-se como base o número de pessoas que ele representa, de acordo com a reunião na comunidade.

b) Legalidade/Legitimidade

Analisou-se este critério a partir de dois pontos: através da verificação da existência de uma representação formal dos que participam em nome dos segmentos sociais e do governo, para que a escolha das prioridades fosse feita pelos que são afetados ou seus representantes legais; e através da verificação da legitimidade do processo no sentido de que possibilitou uma maior compreensão do mesmo, a inserção de valores distintos da sociedade e se houve transparência em todas as etapas.

Para DEMO (1987, p.80):

"A qualidade participativa depende da representatividade das lideranças, democraticamente constituídas; da legitimidade do processo, fundado no estado de direito; da participação da base, alma do negócio; e da capacidade de auto-sustentação, através da qual se inaugura caminho próprio, consciência histórica de sujeito do desenvolvimento, convivência crítica com o Estado e com as oligarquias".

De acordo com a análise documental dos anos de 1987 e 1988 - do ano de 1986 não existem dados - verificou-se que, em ambos, havia a exigência da apresentação da ata da reunião comunitária com as solicitações e prioridades, a lista de presenças e os nomes dos delegados. Nas reuniões, conforme dados das entrevistas, uma identificação formal dos participantes não seria necessária porque os organizadores conheciam a todos os participantes, devido ao trabalho desenvolvido junto às comunidades, bem como os representantes comunitários conheciam uns aos outros.

Em 1987, ficou estabelecido, na reunião de preparação dos seminários comunitários e municipal, que a apresentação da ata da reunião comunitária comprovaria a legalidade do representante. Os representantes que não participaram da etapa de preparação dos seminários, entretanto, não sabiam deste critério. A coordenação, para possibilitar uma participação mais efetiva, aceitou a representação destes delegados, mesmo sem a ata comunitária. Os coordenadores solicitavam apenas que o delegado relatasse a eles a reunião na comunidade.

No ano de 1988, já houve, inclusive, a padronização da ata, contendo as solicitações comunitárias e o nome dos delegados eleitos.

Quanto aos representantes do governo não houve uma preocupação com a verificação da legalidade, tendo em vista estarem exercendo um cargo na PMF.

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que esta representação formal deve ser verificada, para resguardar o caráter legal do processo. A forma de se verificar a legalidade através da ata comunitária foi tida como correta pela unanimidade dos entrevistados, e como a forma mais viável para se observar a legalidade.

Para a análise da segunda dimensão deste critério, relativa à legitimidade do processo orçamentário, verificou-se, pelos documentos, uma preocupação dos organizadores em explicitar aos representantes o que era orçamento, o que eram receitas e despesas, discriminando os impostos e as obrigações da PMF. Foi preparada até uma cartilha, que fazia uma comparação entre o orçamento municipal e orçamento doméstico (anexo 6), discriminando inclusive todos os impostos e taxas recolhidas pela PMF.

Verificou-se também que foi dada oportunidade para que todos participassem do processo, através do convite estendido a segmentos sociais os mais diversos possíveis. Observou-se, ainda, que as assembleias municipais de encerramento dos seminários eram abertas a toda população, pois qualquer indivíduo do município poderia participar da discussão das prioridades, só não poderia votar. Poderia também indicar ou levantar reivindicações. Na realidade, entretanto, não se pode dizer que houve uma inserção de diversos valores da sociedade, tendo em vista que a participação no processo restringiu-se às entidades comunitárias.

A transparência do processo, no entanto, foi apontada por 82% dos entrevistados como um ponto que comprometeu a legitimidade do processo, pois esta transparência foi observada apenas na 1a. etapa - discussão do orçamento.

E, como último dado, 28,6%, dos entrevistados acreditam que o processo foi apenas uma manipulação com o objetivo de render dividendos políticos ao prefeito e possibilitar a aprovação de seus projetos.

Deste modo, apesar da percentagem alta de entrevistados que consideram o processo legítimo, baseados numa melhor compreensão do

processo e na inserção de valores diversos da sociedade no processo, não se pode concluir que o processo foi totalmente legítimo, pois faltou transparência ao mesmo.

Este critério, portanto, é considerado como parcialmente satisfeito, pois a primeira dimensão de legalidade foi cumprida, mas a segunda dimensão de legitimidade não foi cumprida.

c) Responsabilidade

Procurou-se verificar neste critério se foi imputado aos participantes o dever de responder perante a sociedade pelos efeitos e impactos das propostas implementadas.

Na metodologia do processo não foi encontrado nada que imputasse responsabilidade aos participantes pelas decisões. Isto pode ter prejudicado o processo, pois, se não se responsabilizou os participantes pelas decisões conjuntas, a responsabilidade continua sendo do poder público, o que pode fazer com que idéias mais arrojadas de descentralização de obras ou serviços, para que a própria comunidade os realize, não seja concretizadas, pois, no final a única responsável seria a prefeitura. Outro ponto ainda é a expectativa de que uma responsabilização formal faria com que a comunidade acompanhasse mais de perto a aprovação e execução das decisões tomadas no processo.

Mesmo não existindo uma responsabilização formal dos participantes, 48,6% deles - Tabela 13 - acreditavam que havia uma responsabilidade vinculada a sua representação. Dos representantes comunitários, apenas 37,5% percebiam esta responsabilidade pelas decisões no processo. Estes não percebiam uma responsabilidade perante a sociedade pelos seus atos e decisões, mas sim perante a sua comunidade, conforme

este relato:

"A partir da escolha dos delegados pela comunidade, já se pressupõe uma responsabilidade pelas decisões."

Tabela 13 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA SOBRE A RESPONSABILIDADE IMPUTADA AOS PARTICIPANTES, PERANTE A SOCIEDADE, PELOS EFEITOS E IMPACTOS DAS DECISÕES TOMADAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

AFIRMATIVAS	Dirigentes da Pref.							
	Repres.		Comunit.		Total		Total	
	Pref/Ass.	Sec.Nun.	Pref/Ass.	Sec.Nun.	FA	IFR(%)		
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	
Houve uma responsabilização imputada aos participantes, perante a sociedade pelos efeitos e impactos das decisões tomadas nos seminários	9	37,5	3	50,0	5	100,0	17	48,6
Não houve esta responsabilização	15	62,5	3	50,0	-	-	18	51,4
Total	24	100,0	6	100,0	5	100,0	35	100,0

Fonte: Entrevistas

Dos representantes comunitários, 79,2%, aceitariam responsabilizar-se pelas decisões tomadas no processo. Uma observação sempre presente em suas declarações foi a de que esta responsabilidade só seria aceita a partir do momento em que eles pudessem acompanhar todo processo, como comprova este depoimento:

"Eu só me responsabilizaria por uma obra aqui na comunidade se eu pudesse dar pitaco durante a execução da mesma. Porque, se deixar com a Prefeitura, eles põe o pior material, e faz de qualquer jeito. Eu não assino embaixo."

De forma geral, 82,9% dos representantes aceitariam a responsabilidade pelas decisões que fossem tomadas e implementadas, o que mostra que as representações estão cientes da responsabilidade intrínseca ao processo decisório na área pública, cujos recursos para obras

ou serviços em determinada localidade são da coletividade do município, e, portanto, se mal aplicados, devem ser responsabilizados os que tomaram as decisões.

Neste critério, embora relativo número de participantes tenha se sentido responsável pelas decisões, não houve uma imputação formal desta responsabilidade aos participantes. O poder público continuou sendo o único responsável perante a sociedade. Deste modo, este critério não foi satisfeito.

Considera-se esta 3ª. categoria de critérios como não satisfeita, pois apenas a dimensão legalidade, componente do critério legalidade/legitimidade, foi parcialmente cumprida, sendo que os demais critérios não foram satisfeitos.

4ª. Categoria de critérios: Continuidade e progressividade

a) Continuidade

A análise deste critério tomou como base as ações do governo e das entidades comunitárias, visando à continuidade do processo orçamentário, pois conforme FISCHER (1987, p.21):

"A participação popular deve constituir-se na colaboração e na crítica que a sociedade civil vertebrada e organizada faz chegar aos administradores de forma contínua e não apenas de quatro em quatro anos".

Por parte do governo, houve a tentativa de se criar o Conselho Popular do Orçamento Municipal (CPOM), através de projeto de lei (anexo 5) enviado à Câmara de Vereadores. O objetivo principal do CPOM, entre outros, era promover anualmente o seminário popular do

orçamento municipal, para discutir e aprovar a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara. Esse conselho seria composto por representantes da PMF, da Câmara Municipal, de entidades que congregassem mais do que 50% das comunidades do município, e por representantes de cada distrito municipal. Esse projeto de lei, no entanto, foi rejeitado pela Câmara de Vereadores. A questão abordada por MENDONÇA (1984) ao argumentar que a primeira dificuldade à implantação da administração participativa refere-se a obstáculos de natureza institucional relativos às relações entre as instituições políticas clássicas (executivo, legislativo e inclusive partidos políticos) e a emergência dessa forma informal e paralela de poder.

A UFECO, representando as entidades comunitárias, por sua vez, fez pressão sobre a Câmara para aprovação deste projeto de lei, que asseguraria a participação comunitária no processo orçamentário em futuras gestões. As entidades comunitárias, isoladamente, não promoveram nenhum tipo de ação. Isto pode ser explicado pelo fato de que a participação foi incentivada apenas na etapa de discussão do orçamento, o que acabou distanciando as entidades do processo, e criou um sentimento de que esse processo era de responsabilidade da PMF.

Todos os entrevistados, no entanto, acreditam que o processo deveria ter continuidade. Os depoimentos a seguir refletem isto:

"A medida que tu levas a discussão dos problemas globais para as comunidades, e cada uma defende o seu interesse pessoal, tentando inserir dentro deste todo, ele está evoluindo, crescendo e conhecendo a sua cidade. Ele não conhece fisicamente, mas conhece político-socialmente. Então isto é uma coisa que deveria continuar."

"Deveria ter continuidade, porque seria colocado no orçamento as necessidades reais das comunidades e não o que o poder público acha que elas necessitam."

"Claro que deveria. Claro que o Bulcão, o Espiridião e o Andrino sabem das grandes obras que a cidade necessita. Um túnel para a Lagoa, esgotos para os morros, uma nova avenida das Rendeiras, etc. O que você não tem é recursos para resolver isto. Se tivesse recursos para fazer tudo não se precisava discutir. Se tem uma visão global, mas não se vive lá na comunidade. Portanto, cabe discutir com a comunidade a solução destes problemas, muitas vezes de fácil solução, por isto não pode ser resolvido apenas pela cabeça do prefeito. E dá responsabilidade de decisão também para a comunidade."

Na realidade, o que se observa, no entanto, é que o processo orçamentário com participação popular encerrou-se com o final da gestão Edson Andrino, o que reflete a fraqueza das ações tomadas pelo arranjo institucional envolvido no processo, com vista à institucionalização do processo. Apesar dos esforços das entidades, não se pode considerar este item como satisfeito. Em Vila Velha/ES (IBASE, 1986), houve a institucionalização da lei de discussão do orçamento municipal na lei orgânica do município, a partir da vontade política do prefeito e pressão do movimento comunitário.

Quando se perguntou aos participantes das razões da não-continuidade desse processo, 65,7% responderam -Tabela 14- que foi por causa da descontinuidade política de uma gestão para outra; 25,7% afirmaram que foi pela falta de ação da prefeitura; e 8,6% afirmaram que foi pela falta de mobilização do movimento comunitário.

Tabela 14 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA SOBRE AS RAZÕES POR QUE O PROCESSO PARTICIPATIVO NÃO TEVE CONTINUIDADE

RAZÕES	Dirigentes da Pref.						TOTAL	
	Repres.	Comunit.	Pref/Ass.	Sec.Mun.	FA	IFR(%)		
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)
Descontinuidade política de uma gestão para outra	16	66,7	4	66,7	3	60,0	23	65,7
Falta de mobilização do movimento comunitário	-	-	2	33,3	1	20,0	3	8,6
Falta de ação do prefeito municipal	8	33,3	-	-	1	20,0	9	25,7
Total	24	100,0	6	100,0	5	100,0	35	100,0

Fonte: Entrevistas

Percebe-se que houve mobilização, tanto de parte da prefeitura quanto da UFECO, que foi neutralizada seja pela Câmara de Vereadores, à época, seja pelo prefeito que sucedeu a Edson Andrino na prefeitura. A posição contrária da câmara a efetivação da participação popular no processo orçamentário, foi constatado também na experiência de Uberlândia/MG (IBASE, 1986), conforme o relato abaixo:

"É importante que o povo possa discutir o orçamento porque as prioridades orçamentárias é que definem a visão de governo. A Câmara Municipal participou pouco. Na medida em que o povo começou a se organizar, a câmara entrou em conflito com o povo e com a prefeitura. Houve uma oposição muito forte, inclusive conflitos da câmara com o conselho. Ano passado a câmara mudou um pouco de posição, percebeu que estava ficando para trás da história e passou a fazer algumas reuniões nos bairros. Fez, até agora, cinco reuniões nos bairros, com tribuna livre para que o povo possa participar também" (IBASE, 1986, p.7).

O outro ponto foi a imobilidade das entidades comunitárias, que não se sentiram responsáveis pelo processo, pois não tinham uma participação nele como um todo, e, até certo ponto, sentiam-se frustradas por não verem todas as suas reivindicações atendidas, e por não haver uma discussão com a PMF sobre o motivo do não-atendimento das mesmas. O depoimento a seguir ilustra isto:

"Não teve continuidade por questão política. O Andrino tem uma visão mais populista. Enquanto o Amin não é de trabalhar com massas para discutir as soluções dos problemas da cidade. Ele próprio já tem as soluções."

Houve uma constatação clara quando se perguntou aos participantes sobre a sua ação pessoal para que o processo tivesse continuidade. De acordo com dados da Tabela 15, 60% dos participantes responderam que não tiveram nenhuma ação; 11,4% participaram na elaboração do projeto de lei; e outros 17,1%, pressionaram a Câmara para aprovação do projeto de lei.

Percebeu-se claramente que: a) as ações visando à elaboração do projeto de lei e à pressão sobre a Câmara, foram realizados pelos dirigentes da prefeitura e da UFECO, respectivamente; b) os representantes comunitários estiveram completamente apáticos nesta fase; c) estas ações foram realizadas de forma bem distinta, pois da elaboração do projeto participaram apenas o prefeito, assessores (50,0%) e secretários municipais (20%), enquanto da mobilização junto a Câmara de Vereadores, apenas participou a UFECO (25,0%).

Tabela 15 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA QUANTO À AÇÃO DOS PARTICIPANTES
PARA QUE O PROCESSO TIVESSE CONTINUIDADE

AFIRMATIVAS	Dirigentes da Pref.				TOTAL			
	Repres.	Comunit.	Pref/Ass.	Sec.Mun.				
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)
Nenhuma ação	16	66,6	2	33,3	3	60,0	21	60,0
Particpei da elaboração e envio à Câmara de projeto de lei que instituiria o processo participativo	-	-	3	50,0	1	20,0	4	11,4
Pressionamos a nível de entidade a Câmara Municipal	6	25,0	-	-	-	-	6	17,1
Não tive oportunidade de interferir no processo	1	4,2	-	-	1	20,0	2	5,7
No trabalho direto com as comunidades	-	-	1	16,7	-	-	1	2,9
Tentando fazer com que o prefeito eleito participasse de discussões com a comunidade a respeito do orçamento	1	4,2	-	-	-	-	1	2,9
Total	24	100,0	6	100,0	5	100,0	35	100,0

Fonte: Entrevistas

Observa-se que essas ações, embora complementares, foram realizadas de forma dissociada, o que prejudicou os esforços para a continuidade do projeto.

Considera-se, portanto, este critério como não cumprido. Apesar dos esforços do arranjo institucional para institucionalização do processo, este, não teve continuidade.

b) Progressividade

Para se analisar este critério, procurou-se verificar dados a respeito de uma evolução do processo nestes três anos, através de

uma renovação das estratégias participativas, no sentido de solucionar falhas porventura existentes; e se houve revisões periódicas na alocação de recursos com base no processo participativo.

De acordo com os roteiros do processo, observou-se que o processo evoluiu com o decorrer do tempo. No ano de 1986, houve apenas uma assembléia diretamente com os representantes comunitários, que levaram suas solicitações. Estas foram então avaliadas posteriormente pelos técnicos da PMF, para inclusão no orçamento.

No ano de 1987, foi incluída uma 1a. etapa de preparação do seminário, que foi organizada por uma comissão composta por membros da UFECO e representantes da PMF. Neste seminário, além desta etapa de preparação, houve as etapas das assembleias comunitárias e uma assembleia municipal. A triagem técnica, no entanto, continuou sendo realizada após as assembleias.

Em 1988, último ano do processo participativo, foram incluídas mais duas etapas: assembleias nos distritos e avaliação técnica.

Outro ponto importante foi a limitação das solicitações comunitárias. Neste seminário, houve assembleias comunitárias, assembleias distritais, avaliação técnica e a assembleia municipal.

Os participantes também perceberam esta evolução, pois 77,1% dos mesmos afirmaram que houve uma progressiva mudança no processo, conforme dados da Tabela 16.

Tabela 16 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA SOBRE A RENOVAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DE FLORIANÓPOLIS

QUESTÃO	SIM		NÃO		TOTAL	
	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)	FA	IFR(%)
Houve uma renovação das estratégias participativas no decorrer do processo, ou seja, ações do governo no sentido de solucionar falhas porventura existentes e apontadas em relatórios técnicos e/ou através de solicitações dos participantes?	27	77,1	8	22,9	35	100,0
Total	27	77,1	8	22,9	35	100,0

Fonte: Entrevistas

O relato abaixo ilustra bem esta questão:

"Houve uma evolução, porque no seminário de 88 já houve a inclusão de uma etapa distrital, visando o levantamento de reivindicações mais regionais, mais integradas. Por exemplo, a questão do 2º grau na educação, que deve atender uma região não uma comunidade. Outra renovação foi a avaliação técnica, que antes de terminar o processo havia a avaliação técnica. Estas são as duas principais alterações."

Esta evolução, entretanto, ocorreu apenas com relação a 1ª etapa do processo - discussão do orçamento, pois o problema mais grave, que era a falta de participação nas demais etapas, não foi sequer ventilado pelos organizadores. Segundo uma entrevista, a UFECO intercedeu várias vezes junto aos técnicos responsáveis para que fosse ativada a comissão de acompanhamento da execução, mas não obteve êxito.

Constatou-se, também, que o processo participativo não serviu de base para a revisão da alocação de recursos, para áreas com maior número de reivindicações da sociedade. A alegação principal foi de que o volume de recursos para investimentos era muito restrito, por

que as despesas de custeio consumiam a maior parte dos recursos. Ao contrário do que ocorreu em Andradina/SP, de acordo com o seguinte relato:

"Sempre o prefeito remanejou as verbas como quis, sem consultas, mas conseguimos aprovar um limite tanto para a dívida como para remanejar verba. Essa foi a primeira vitória. A grande vitória foi a população tomar consciência de que ela deve discutir e dizer como deve ser empregado o dinheiro público, o dinheiro de nosso bolso, para poder participar das decisões políticas da sua cidade" (IBASE, 1986, p.4).

A alocação de recursos continuou sendo realizada através de critérios técnicos da PMF, e de acordo com os interesses políticos do prefeito. Ou seja, a alocação de recursos do orçamento continuou sendo feita de forma tradicional, através da solicitação das secretarias, com base em exercícios anteriores, e posterior negociação com o GA-PLAN, para adequar os orçamentos setoriais ao orçamento da PMF.

Considera-se, assim, este critério de progressividade como não satisfeito, pois apenas na 1ª. etapa do processo houve uma renovação das estratégias participativas. Da mesma forma, os recursos não foram alocados com base nas reivindicações societárias.

Desta modo, a 4ª. categoria de critério - Continuidade e Progressividade - não foi satisfeito, pois não houve continuidade do processo, nem uma progressividade do mesmo, com base no modelo teórico utilizado neste estudo.

4.3.2. Dados complementares à pesquisa

Para complementar a pesquisa, questionou-se junto aos participantes quais as mudanças que eles acreditavam que deveriam ser fei-

tas para que o processo se tornasse mais eficaz.

Percebeu-se que a principal lacuna do processo foi, realmente, limitar a participação das entidades comunitárias apenas à discussão do orçamento, sua primeira etapa. Isto foi apontado por 23,7% dos participantes como a principal mudança que o processo deveria sofrer, conforme dados da Tabela 17.

Tabela 17 - DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA SOBRE AS MUDANÇAS QUE O PROCESSO DEVERIA SOFRER NA VISÃO DOS PARTICIPANTES

Mudanças	FA	FR(%)
1- Deveria haver a criação de uma comissão para acompanhar a execução do orçamento	14	23,7
2- Mobilizar-se mais as comunidades, e informar-lhes a importância deste processo	11	18,6
3- Deveria haver uma melhor previsão e especificação dos recursos	4	6,8
4- Acompanhamento e fiscalização junto à Câmara de Vereadores	4	6,8
5- Definir as estratégias de participação em conjunto com as comunidade	3	5,1
6- Iniciar o processo mais cedo	2	3,4
7- Ser mais rigoroso com a avaliação técnica	2	3,4
8- Outras	19	32,2
Total	59	100,0

Fonte: Entrevistas

Este indicador, já constatado na análise dos dados, sem dúvida nenhuma, comprometeu todo o processo, pois de nada adianta chamar a comunidade a participar se ela não pode saber ou acompanhar o que está sendo feito. Isto gera frustração no movimento comunitário, e

descrédito no processo, pois a prefeitura por escassez de recursos não conseguiria realizar tudo que foi solicitado, e, além disso, mantém-se distante do movimento no momento de concretização de toda a discussão participativa.

Esse aspecto é analisado por DEMO (1987, p.79) quando reflete sobre a outorga da participação pelo Estado, ou como ele define "(...) a contraposição da participação conquistada pelos indivíduos de maneira conscientizadora, e a participação utilizada de forma enganadora encobrendo o assistencialismo e o paternalismo de uma elite dominadora". Segundo o autor, não existe, por parte do Estado e do grupo dominante, interesse em estabelecer processos legítimos de participação, pois esses mexem profundamente na estrutura de poder da sociedade: questionam a ordem vigente, procuram o rodízio no poder, pedem prestação de contas, controlam os mandantes e os consideram delegados da base, etc.

Outra mudança apontada pelos participantes (18,6%) era no sentido de uma maior mobilização das comunidades, mostrando-lhes a importância do processo, e isto poderia ser conseguido se houvesse o critério de representatividade, ou seja, quanto mais a comunidade participasse, mais obras ou serviços o seu representante poderia assegurar no processo, pois o delegado da comunidade teria mais votos no processo. FISCHER et al (1988), em um estudo nas cidades de Recife, Salvador, Rio de Janeiro, e Curitiba, observou que, nessas cidades, mesmo com a participação popular efetiva e o governo empenhado em acioná-la, o quadro é instável, pois o movimento popular não se adaptou a essa nova conjuntura, com receio de perder sua autonomia e seu papel crítico diante da prefeitura. E também porque na prefeitura predominam os propósitos eleitoreiros e clientelísticos, e nota-se a

inexistência de uma tradição de trabalho com a comunidade.

A terceira mudança mais apontada pelos entrevistados (6,8%) - melhor previsão e especificação de recursos - poderia ser sanada com uma avaliação técnica mais efetiva, com o fim de vincular os recursos às obras ou aos serviços. Isto deve ficar claro no processo, pois chamar as comunidades para apresentarem suas necessidades e prioridades, e não se demonstrar onde estão os recursos, e quanto vai custar cada obra ou serviço, é, de certa forma, uma atitude de caráter populista.

Foi levantado ainda a possibilidade de se realizar um acompanhamento mais eficaz do orçamento quanto da sua tramitação na Câmara de Vereadores (6,8%). Este ponto refere-se à mobilização, tanto da prefeitura como do movimento comunitário. Está vinculado ao sucesso ou não do processo, pois, se a população acreditar na legitimidade do mesmo, sentindo que está havendo um avanço e que suas reivindicações estão sendo realizadas, ela vai, com certeza, pressionar o legislativo para que não haja mudanças no orçamento. Novamente, aqui, volta-se à análise dos dados, pois, num processo em que as entidades comunitárias não participam de todas as etapas do processo, é natural que elas se afastem do mesmo. CASTELLS (apud FISCHER et alii, 1985, p. 1306) coloca que:

"A participação é, no fundo, em termos ideológicos mais gerais, um elemento chave de articulação entre a Democracia Representativa e a Democracia de Base, que não são antagônicas, mas complementares num Estado Democrático".

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1. Conclusões

Com base na análise dos dados realizada no capítulo anterior, chegou-se a algumas conclusões a respeito do processo orçamentário da PMF no período de 1986 a 1988.

No primeiro tópico, apresentam-se as conclusões a respeito da atuação do arranjo institucional envolvido no processo. No segundo tópico, discorre-se sobre a avaliação do processo, utilizando-se os aspectos éticos e de eficácia do processo participativo, sugeridos por SOUTO-MAIOR E GONDIM (1990), que abrangem as quatro categorias de critérios empregadas na análise deste estudo, procedendo-se, assim, a uma avaliação das estratégias empregadas no desenvolvimento do processo orçamentário com participação popular na gestão do prefeito Edson Andrino (1986 a 1988), em Florianópolis/SC.

No presente tópico, abordam-se, ainda, experiências, realizadas em outros locais do Brasil, de participação no processo orçamentário, a partir de documento do IBASE, pois, a partir do conhecimento e análise de processos participativos similares, pode-se obter dados comparativos importantes para análise do processo participativo de Florianópolis/SC.

5.1.1. O arranjo institucional

Como conclusão principal, pode-se afirmar que o arranjo institucional envolvido no processo (PMF, UFECO e entidades comunitárias) não foi eficaz. A PMF não conseguiu estabelecer uma ordem interna, ou seja, articular-se internamente de modo que as reivindicações societárias fossem prioritárias no atendimento, em detrimento das necessidades surgidas em gabinetes.

Outro ponto negativo foram os escassos recursos à disposição do processo, para atendimento das reivindicações comunitárias, o que fez com que o processo sofresse um certo descaso, pois as comunidades perceberam que as suas solicitações não eram atendidas, e que estavam perdendo tempo reunindo-se anualmente apenas para reivindicar. Diferentemente do que ocorreu em Vila Velha (IBASE, 1986), onde, apesar dos escassos recursos e da grande quantidade de solicitações, definiu-se que 15% dos recursos eram para obras, sendo as outras percentagens também definidas com participação popular.

A UFECO, como órgão que congregava grande parte das entidades comunitárias, não teve força de pressão suficiente para exigir da PMF uma participação popular mais efetiva, principalmente quando da implementação de solicitações comunitárias.

A nível de lideranças comunitárias, verificou-se que estas sofreram um desgaste, pois as reivindicações, em sua grande maioria, não foram atendidas, resultando em descrédito dos representantes na sua base comunitária. Os moradores parecem ter concluído que seus representantes não se empenharam durante o processo.

Outro fato constatado foi que, ao elaborar os roteiros do processo, no arranjo institucional, não foram incluídos pontos importantes no desenvolvimento de estratégias, como foi comprovado durante a análise de dados da participação democrática, tais como previsão de objetivos a médio e longo prazos, imputação de responsabilidade aos participantes, previsão de conseqüências inerentes às decisões tomadas, extensão da participação a todas as etapas do processo, oportunidade de participação a diversos segmentos societários, entre outros.

Mas, o ponto mais importante que torna manifesto o fracasso do arranjo institucional foi a descontinuidade do processo. O arranjo teve três anos para articular e vencer obstáculos institucionais, estruturais e políticos, e somente no 3º ano, final de mandato do prefeito Andrino, é que se tomou alguma providência, enviando um projeto de lei à Câmara de Vereadores. Isto revela um descaso com o processo por parte do arranjo institucional, ou, quem sabe, até uma evidência de imaturidade política.

5.1.2. Participação democrática

Com base nas categorias de critérios de avaliação, referencial teórico do presente estudo, conclui-se que a participação popular no processo orçamentário da PMF não pode ser considerada como democrática.

A guisa de conclusão, discorre-se sobre alguns pontos, com base nos aspectos éticos (1ª. e 3ª. categorias de critérios) - oportunidade, equidade e pluralidade; representatividade, legalidade/legiti-

midade, e responsabilidade - e nos aspectos de eficácia do processo (2ª. e 4ª. categorias de critérios) - racionalidade técnica/descentralização e previsibilidade; continuidade e progressividade - sugeridos por SOUTO-MAIOR E GONDIM (1990).

- Aspectos éticos

Envolve aspectos relacionados com a ética do processo de participação popular, entendido como um processo político.

Como primeiro aspecto, verificou-se que não houve oportunidade de participação em todas as etapas do processo (discussão, formulação, aprovação, execução e acompanhamento, e avaliação). Houve oportunidade de participação apenas na etapa de discussão das solicitações comunitárias, pois o processo foi amplamente divulgado, dando oportunidade irrestrita a todos (grupos ou indivíduos) de participarem. Nas fases seguintes, as de formulação e aprovação, não houve oportunidade de participação. A fase de formulação do orçamento foi realizada apenas pelos técnicos do GAPLAN em conjunto com as secretarias e autarquias municipais. Verificou-se, também, que, na aprovação do orçamento na Câmara de Vereadores, não houve oportunidade de participação popular. Em ambos os casos (formulação e aprovação), a metodologia não previa a participação popular nessas etapas, sendo que essa participação era de suma importância, pois, durante a formulação, as solicitações comunitárias poderiam perder a prioridade em função de necessidades técnicas ou políticas. E, na Câmara de Vereadores, o orçamento poderia ser modificado ou rejeitado pelos vereadores.

Quanto à participação dos segmentos organizados na execução e acompanhamento, 4a. etapa do processo, alguns dos entrevistados afirmaram que ela existiu. O que ocorreu, entretanto, é que foi constituída uma comissão de acompanhamento composta de representantes comunitários e representantes da PMF, em 1987. Essa comissão, no entanto, não teve atuação alguma, do contrário de Vila Velha (IBASE, 1986), onde foi criada uma comissão de controle e fiscalização do orçamento, abrindo espaço para participação popular em outras etapas, além da fase de discussão do orçamento.

Os entrevistados que afirmaram que houve participação nesta etapa referem-se justamente à existência dessa comissão, sem se darem conta de que ela não teve atuação. Esta fase também ficou a cargo apenas dos técnicos da PMF.

Na 5a. etapa - avaliação - não houve participação. Representantes comunitários, entretanto, afirmaram que houve avaliações, isso pode ser explicado pelo fato de que existiram reuniões do prefeito e secretários diretamente com algumas comunidades. Esta fase, no entanto, não foi realizada institucionalmente. Conclui-se, assim, que não foi dada oportunidade para participação popular em todas as etapas do processo orçamentário.

Com relação à equidade, parece claro que houve uma igualdade de participação entre os segmentos envolvidos e o governo, apenas nos seminários de discussão do orçamento. Nesta etapa, inclusive, não se percebeu sobreposição do conhecimento técnico sobre o comunitário.

Na formulação do orçamento, não houve igualdade de participação entre os representantes do governo e os da sociedade, pois estes últimos foram excluídos do processo nessa etapa.

Durante a execução e acompanhamento do orçamento, também não houve equidade, pois ficou em função apenas do conhecimento técnico. Uma das ações que poderia criar certa equidade nesta etapa era a ativação da comissão de acompanhamento da execução, articulada nos seminários. Essa comissão, entretanto, não foi criada.

Não houve avaliações institucionais durante o processo; o que houve foram reuniões de determinadas comunidades com o prefeito para discutir as necessidades levantadas nos seminários, e outros problemas pertinentes às comunidades. Portanto, não houve equidade nesta etapa, nem entre os representantes, nem entre as comunidades participantes do processo, pois algumas tiveram reuniões avaliativas com o prefeito e outras não tiveram esta oportunidade.

Este fato corrobora a experiência de Vila Velha/ES, de acordo com esse relato:

"Nós discutimos simplesmente 10% do orçamento, somente os investimentos em obras nos bairros. Mas nessa época já ficou claro que a gente queria saber o resto também. E a prefeitura, de fato, não atendeu nem aos 10%; fazia obras onde não estava previsto, para atender clientela em termos eleitorais. Bastava uma comissão ir ao prefeito que era atendido, furando o orçamento".
(IBASE, 1986, p.5)

Verificou-se, também, que não existiu pluralidade de participação no processo, pois houve a participação apenas das entidades comunitárias. Isto pode ser interpretado como uma opção da prefeitura, apesar do discurso pluralístico. Em contraste, em Vila Velha/ES (IBASE, 1986), essa política tinha o mesmo objetivo; entretanto, houve a participação de outros segmentos, tais como, associação comercial, associação de feirantes, associação de barraqueiros, associações ligadas à cultura e outros setores representativos do município, entre eles a

Câmara Municipal.

Dados da entrevista demonstram, no entanto, que um grande percentual de entrevistados acredita que houve uma pluralidade no processo, pois, segundo eles, todo indivíduo que pertence a uma classe ou categoria que não foi representada teve oportunidade de participar na sua comunidade. No confronto dos índices das 3 classes estudadas (prefeito e assessores, secretários municipais, e representantes comunitários), verificou-se uma clara concordância dos representantes do governo e da sociedade sobre este ponto. Representantes do governo justificaram esta questão pelo fato de que esta política tem de ser voltada a segmentos desprivilegiados politicamente, e que, normalmente, não participam das decisões públicas. O que contrasta com as respostas dos entrevistados em outra pergunta, pois, quando se perguntou a eles se deveria haver a participação de outros segmentos no processo, e não apenas das comunidades, as opiniões se dividiram.

Apesar do discurso dos entrevistados de que apenas a participação comunitária é suficiente, essa posição foi contraditória, pois, quando se levantaram três situações hipotéticas nas quais os entrevistados se viam diante de três decisões muito similares às tomadas no processo, foram apontados diversos segmentos sociais que não participaram do processo, opondo-se totalmente à opinião manifestada anteriormente de que apenas a participação comunitária é suficiente.

Pela exposição dos dois tópicos precedentes, pode-se concluir que a participação de diversos segmentos no processo era um anseio também dos participantes, embora, quando perguntados diretamente, não afirmem isto. A não-participação de segmentos diversos no processo talvez tenha prejudicado o processo decisório.

Quando se questionou os entrevistados sobre a razão do não-envolvimento dos segmentos ou órgãos que não participaram dessas decisões, responderam que foi devido a divergências político-partidárias ou ideológicas e falta de interesse desses segmentos. Foi colocado, ainda, pelos participantes, que os segmentos não participantes se interessam muito mais pelo planejamento urbano do município do que pelo orçamento.

Pode-se até concordar com os entrevistados quando afirmam que determinados segmentos sociais não participaram por divergências políticas, por falta ou mesmo por um interesse apenas secundário pelo processo orçamentário. Os segmentos mais apontados pelos entrevistados nas três decisões questionadas, entretanto, foram órgãos do poder executivo estadual (FATMA, CASAN, etc), a UFSC e a Câmara de Vereadores. Do que se pode concluir que faltou, também, articulação entre a PMF e esses órgãos de vários níveis de governo, e também junto ao legislativo.

Com relação à representatividade, verificou-se, pelos documentos do processo, que não houve uma diferenciação do peso de participação. O que existiu no processo foi a paridade de representação, ou seja, todas as comunidades tinham o mesmo voto e o mesmo número de delegados nos seminários. Não houve uma preocupação de verificação das atas para se saber quantas pessoas o delegado estava representando. Segundo GONDIM (1988, p.11):

"Estudos de associações de bairro parecem indicar que, mesmo quando as lideranças têm intenções democráticas, a 'férrea lei da oligarquia' pode acabar prevalecendo, devido às dificuldades de se sustentar, por um período longo de tempo, altos índices de participação das bases. Essa pouca participação pode ser explicada pela apatia ocasionada por fatores estruturais e

comportamentais, e pela diversidade de interesses dos membros, pois a comunidade não é uma entidade homogênea, mas sim um grupamento social constituído por diferentes categorias de pessoas (recém chegados x moradores antigos; proprietários x inquilinos; desempregados x empregados; os que participam x os que não participam, etc.), sendo que tal deferenciação leva a interesses antagônicos".

Os entrevistados, no entanto, não consideram esta diferenciação de participação como algo salutar, pois, para eles, as comunidades menores seriam prejudicadas. A importância, no entanto, de se vincular a diferenciação de votos ao número de pessoas participantes nas reuniões comunitárias, e não à população da localidade, é exatamente para que as comunidades menores não sejam prejudicadas, pois se ela é pequena, mas ativa e participante, ficaria em pé de igualdade com outras comunidades de maior tamanho geográfico e populacional. O fator de diferenciação não é a população da região, mas sim a mobilização participativa da mesma.

Apesar de não ter sido objeto de análise, pôde-se questionar também a representatividade dos delegados, pois é muito mais fácil se fazer uma reunião restrita na comunidade, e participar das reuniões seguintes como representante, mesmo sem ter legitimidade, do que ter que convocar uma reunião mais ampla, para que possa ter mais poder de reivindicação no processo, tendo uma base de participação ampliada na comunidade. Isso é corroborado pela experiência de Uberlândia (IBASE, 1986, p.8), conforme o seguinte relato:

"Nós dividimos a cidade em várias áreas e estamos chamando o pessoal que já está organizado e o povo também. Porque nós estamos vendo que a representatividade, através das associações, ainda deixa a desejar".

Quanto à legalidade do processo, verificou-se, pela análise documental dos anos de 1987 e 1988 - do ano de 1986 não existem dados -, que, em ambas as ocasiões, havia a exigência da apresentação da ata da reunião comunitária com as solicitações e prioridades, a lista de presenças e os nomes dos delegados. Durante o processo, conforme dados das entrevistas, uma identificação formal dos participantes não foi necessária porque os organizadores conheciam a todos os participantes, devido ao trabalho desenvolvido junto às comunidades, bem como os representantes comunitários conheciam uns aos outros.

Desta forma, conclui-se que a legalidade foi verificada de forma correta, até mesmo porque havia um reconhecimento informal por parte dos representantes comunitários.

Com relação à legitimidade, houve por parte da PMF uma preocupação em explicar aos representantes o que era orçamento, explicitando o que eram receitas e despesas, discriminando os impostos e as obrigações da PMF. Foi preparada até uma cartilha, que fazia uma comparação entre o orçamento municipal e orçamento doméstico, discriminando inclusive todos os impostos e taxas recolhidas pela PMF.

No segundo ponto componente da legitimidade - inserção de valores diversos no processo - apesar de um alto índice de entrevistados que acreditam que houve uma inserção de novos valores no processo, na realidade, entretanto, não se pode dizer que houve esta inserção de diversos valores da sociedade, tendo em vista que a participação no processo restringiu-se às entidades comunitárias. Verificou-se, no entanto, que foi dada oportunidade para que todos participassem do processo, através do convite estendido a segmentos sociais os mais diversos possíveis. Observou-se, ainda, que as assembleias municipais de

encerramento dos seminários eram abertas a toda população, pois qualquer indivíduo do município poderia participar da discussão das prioridades, só não poderia votar. Poderia também indicar ou levantar reivindicações.

A transparência do processo, 3ª. ponto de análise da legitimidade, foi apontada pela maioria dos entrevistados como um ponto que comprometeu a legitimidade do processo, pois esta transparência foi observada apenas na 1ª. etapa - discussão do orçamento. Observa-se, assim, que, apesar de a PMF tentar tornar o processo orçamentário mais claro para a população, como foi visto no primeiro ponto, ela não possibilitou a participação popular em todo o processo.

E, como último dado, houve ainda uma parte dos entrevistados que afirmou que o processo foi apenas uma manipulação com o objetivo de render dividendos políticos ao prefeito e possibilitar a aprovação de seus projetos.

Deste modo, apesar da percentagem alta de entrevistados que considerou o processo legítimo, baseada numa melhor compreensão do processo, não se pode concluir que este foi legítimo, pois faltou transparência e a inserção de valores diversos no mesmo.

Quanto à imputação de responsabilidade aos participantes pelas decisões tomadas no processo, não se encontrou na metodologia do processo nada referente a isso, o que pode ter prejudicado o processo, pois, se não se responsabilizou os participantes pelas decisões conjuntas, a responsabilidade continua sendo do poder público, o que pode fazer com que idéias mais arrojadas de descentralização de obras ou serviços, para que a própria comunidade os realize, não sejam concretizadas, pois, no final, a única responsável seria a prefeitura.

Outro ponto ainda, é a expectativa de que uma responsabilização formal faria com que a comunidade acompanhasse mais de perto a aprovação e execução das decisões tomadas no processo.

Dentre os representantes comunitários, a grande maioria aceitaria responsabilizar-se pelas decisões tomadas no processo. Uma observação sempre presente em suas declarações foi a de que esta responsabilidade só seria aceita a partir do momento em que eles pudessem acompanhar todo processo.

De forma geral, a maioria dos representantes aceitaria a responsabilidade pelas decisões que fossem tomadas e implementadas, o que mostra que as representações estão cientes da responsabilidade intrínseca ao processo decisório na área pública, cujos recursos para obras ou serviços em determinada localidade são da coletividade do município, e, portanto, se mal aplicados, devem ser responsabilizados os que tomaram as decisões. Deste modo, embora relativo número de participantes tenha se sentido responsável pelas decisões, não houve uma imputação formal desta responsabilidade aos participantes. O poder público continuou sendo o único responsável perante a sociedade.

- Aspectos de eficácia

Este segundo conjunto de critérios diz respeito à eficácia do processo participativo, ao privilegiar aspectos vinculados ao êxito da experiência. Refere-se ao desenvolvimento de estratégias para alcance dos objetivos estipulados no processo e a sua continuidade e evolução.

O critério de racionalidade técnica e descentralização não pode ser considerado como satisfeito, pois não houve o uso de critérios técnico-científicos (com exceção do ano de 1988) para priorização das solicitações comunitárias, e nem estes foram colocados de forma clara e transparente para os participantes no decorrer do processo. Não houve, também, uma descentralização através de unidades administrativas com o objetivo de permitir uma participação mais efetiva.

Nos anos de 1986 e 1987, não se pode falar em avaliação técnica, pois não foram discutidas, nas reuniões participativas, as reivindicações e prioridades comunitárias. Estas foram reunidas por áreas de aplicação e incluídas no orçamento. Deste modo, o mais importante do processo, que era saber quais prioridades eram viáveis, e quais seriam executadas, não foi realizado.

No ano de 1988, houve um avanço quanto à avaliação técnica, pois esta foi incluída no processo como uma etapa nos seminários distritais e o municipal. Vale ressaltar que nesse ano foi estipulado o número de prioridades por comunidades (3), e por distritos (5), o que facilitou o trabalho na avaliação técnica. Esta avaliação técnica, segundo depoimentos, deu-se por áreas, tais como: educação, saúde, transportes, etc. E cada área tinha critérios para avaliar estas prioridades. Os dados desta avaliação foram levados para a reunião municipal e explanados à plenária, havendo a discussão a respeito disto.

Nas etapas de formulação, e de execução e acompanhamento, só houve, no entanto, a participação técnica. Não se conseguiu verificar se houve a utilização de critérios técnico-científicos, de modo a promover uma racionalização de ações de forma eficiente e eficaz, pois não foi um processo transparente.

Este fato tem como agravante, ainda, a não-realização de avaliações do processo, pois seria o momento para se verificar se a priorização das reivindicações comunitárias, com base em dados técnicos, realizada durante a discussão (ao menos em 1988), foi respeitada e implementada. A preocupação com a transparência e a efetivação da racionalidade técnica é corroborada pelas experiências de Duque de Caxias e Vila Velha/ES, de acordo com as seguintes relatos:

"Há aí uma questão política que é como lidar dentro do governo, nos diversos segmentos do governo, pois o governo não é uma coisa homogênea. O movimento, às vezes tem a tendência a analisar a questão política do governo como coisa homogênea. É preciso que o movimento faça uma análise política séria para identificar dentro do governo quais os segmentos que se colocam politicamente ao lado do movimento para evitar uma postura meio infantil de achar que o governo é sempre a mesma coisa" (IBASE, 1986, p.10).

"É muito importante entrar na prefeitura e conhecer esta máquina que é muito pesada burocraticamente. Quando o movimento popular entra e começa a conhecer um pouco do mecanismo dessa máquina, aprende que a máquina é muito pesada e contra o movimento, mas se descobre também que lá dentro se têm aliados, que há brechas, e se consegue alguns avanços" (IBASE, 1986, p.10).

Quanto à criação ou aproveitamento de unidades administrativas, verificou-se que esta não ocorreu. A PMF possuía intendências instaladas nas comunidades da ilha, e a secretaria do continente, que foram criadas no intuito de se descentralizar alguns serviços, tais como, coleta de lixo e pequenas obras. Serviam, também, de elo de ligação entre o prefeito e as comunidades.

Essas unidades, no entanto, não foram mobilizadas para participarem, como órgãos de apoio, da discussão e execução do orçamento. O que ocorreu foi que o intendente era chamado a participar, mas a unidade não era utilizada como órgão mobilizador e auxiliar às associações e conselhos, o que seria de muita valia.

O papel das unidades descentralizadas seria primordial, também, durante a fase de execução do orçamento, pois obras e serviços de menor vulto, e até obras que a própria comunidade poderia realizar, seriam viabilizadas através das intendências.

Verificou-se junto aos participantes, ainda, as possíveis razões pelas quais não houve a criação destas unidades. As principais alegações foram: por decisão política do prefeito, a existência das intendências e a secretaria do continente, falta de recursos suficientes para a criação dessas unidades. Isto aponta para a conclusão de que a PMF pode não ter percebido a importância da descentralização no auxílio à participação no processo orçamentário. A falta de recursos também pode ter sido uma das causas pelas quais as intendências não foram aproveitadas como unidades descentralizadas para aumentar a participação.

Com respeito à previsibilidade, verificou-se que não houve uma preocupação com o levantamento de objetivos a médio e longo prazos no processo, e nem uma previsão de conseqüências inerentes às decisões tomadas.

Na metodologia do processo, não existe nada específico a respeito de objetivos a médio e longo prazos. Entretanto, metade dos participantes entrevistados afirma que, durante as discussões, procurou-se discutir propostas mais gerais e de maior abrangência temporal.

O que se nota pelas entrevistas é que não houve uma preocupação formal, mas percebe-se que as prioridades municipais tiveram este caráter. Isto, segundo eles, foi demonstrado, por exemplo, pela preocupação de se levantar propostas gerais como em 1987, e, pelas propostas incluídas no orçamento discutido em 1988 para 1989. Propostas, tais como: melhoria da qualidade do ensino básico, preservação do meio-ambiente, programas de habitação popular, etc.

Portanto, percebeu-se que houve no processo uma preocupação com a proposição de solicitações mais gerais, se não especificamente temporais, mas pelo menos de caráter menos localizado e mais espaciais, o que revela uma visão de maior alcance no processo. O que não ocorreu, por exemplo, em Uberlândia/MG (IBASE, 1986), onde uma das dificuldades do processo foi o imediatismo das solicitações, conforme o seguinte relato:

"O imediatismo do povo nas reuniões, dificulta o processo, pois, em vez de discutir grandes temas, estabelecer prioridades, pedem que tape um buraco ali, ou se resolva o problema do posto de saúde que está sem médico" (IBASE, 1986, p.8).

De acordo com GONDIM (1988), despertar a participação dos cidadãos para problemas que não o afetem diretamente, ou seja, problemas supralocais, e para problemas que envolvam objetivos de médio e longo prazos é mais difícil. Enumera questões como a poluição ambiental, e o uso e parcelamento do solo, em que a mobilização comunitária é particularmente problemática. Nestes casos, propõem-se formas complementares de participação: a participação direta dos cidadãos e a constituição de organizações com base em metas substantivas. Assim, "além das associações de moradores, poder-se-ia

Incentivar a constituição de conselhos populares de defesa do meio-ambiente, de planejamento urbano e urbanismo" (GONDIM, 1988, p.15).

Uma preocupação mais pontual com a abordagem destes objetivos, no entanto, não houve, o que talvez seja uma consequência da limitação da participação das entidades comunitárias. Deste modo, não se pode falar em previsão de objetivos a médio e longo prazos no processo, embora houvesse uma preocupação com reivindicações mais abrangentes.

A respeito da segunda dimensão da previsibilidade, quanto às consequências das decisões tomadas no processo, vale ressaltar que não se encontrou nenhuma referência na metodologia do processo.

Embora a metade dos entrevistados considere que houve uma previsão das consequências inerentes às decisões tomadas, isto ocorreu mais setorialmente, pois, em algumas áreas como saúde e educação, tratou-se da construção de postos de saúde e de escolas, através de priorização de obras, ou seja, se determinada comunidade solicitasse um posto ou escola, em virtude da falta de recursos, isto faria com que determinada comunidade não recebesse este benefício.

Este procedimento, no entanto, não foi regra; pelo contrário, foi uma exceção. O que existiu no processo foi um total descaso dos técnicos da PMF pelas reivindicações societárias, e principalmente pelas consequências que poderiam advir das mesmas. O que corrobora a experiência de Petrópolis/RJ (IBASE, 1986, p.11):

"Na realidade era o interesse de uma, duas ou três secretarias no máximo, como no caso da secretaria de apoio comunitário; o resto empurrava com a barriga mesmo e fazia porque era obrigação, mas não havia estímulo, vontade política de fazer aquela discussão, de buscar junto aquelas entidades que estavam a fim de participar, informações para colocar o orçamento mais

justo, mais de acordo com os interesses das comunidades".

No único momento em que as reivindicações sofreram uma avaliação técnica, no ano de 1988, e que foi discutida esta avaliação em plenária, já de nada adiantava, pois o orçamento de 89 seria executado por outro prefeito, e, o que é pior, de outro partido, o que significa, em termos de Brasil, a total descontinuidade ou, até mesmo, eliminação do atendimento dessas reivindicações.

Concluindo, pode-se até dizer que houve alguma previsão de conseqüências inerentes a determinadas decisões em determinadas áreas de governo. A nível global, no entanto, não houve esta preocupação, conforme dados das entrevistas e dos documentos analisados.

Quanto à continuidade do processo orçamentário, verificou-se que o mesmo não teve continuidade, apesar dos esforços do arranjo institucional para a sua formalização.

Por parte do governo, houve a tentativa de se criar o Conselho Popular do Orçamento Municipal (CPOM), através de projeto de lei (anexo 5) enviado à Câmara de Vereadores. O objetivo principal do CPOM, entre outros, era promover anualmente o seminário popular do orçamento municipal, para discutir e aprovar a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara. Esse conselho seria composto por representantes da PMF, da Câmara Municipal, de entidades que congregassem mais do que 50% das comunidades do município, e por representantes de cada distrito municipal. Esse projeto de lei, no entanto, foi rejeitado pela Câmara de Vereadores. A questão é abordada por MENDONÇA (1984) ao argumentar que a primeira dificuldade à implantação da administração participativa refere-se a obstáculos de natureza institucional

relativos às relações entre as instituições políticas clássicas (executivo, legislativo e inclusive partidos políticos) e a emergência dessa forma informal e paralela de poder.

A UFECO, representando as entidades comunitárias, por sua vez, fez pressão sobre a Câmara para aprovação do projeto de lei que asseguraria a participação comunitária no processo orçamentário em futuras gestões. As entidades comunitárias, isoladamente, não promoveram nenhum tipo de ação. Isto pode ser explicado pelo fato de que a participação foi incentivada apenas na etapa de discussão do orçamento, o que acabou distanciando as entidades do processo, e criou um sentimento de que esse processo era de responsabilidade da PMF.

Na realidade, o que se observa, no entanto, é que o processo orçamentário com participação popular encerrou-se com o final da gestão Edson Andrino, o que reflete a fraqueza das ações tomadas pelo arranjo institucional envolvido no processo, com vista à institucionalização do mesmo. Apesar dos esforços das entidades, não se pode considerar este critério como satisfeito. Em Vila Velha/ES (IBASE, 1986), houve a institucionalização da lei de discussão do orçamento municipal na lei orgânica do município a partir da vontade política do prefeito e pressão do movimento comunitário.

Na opinião dos participantes, o processo não teve continuidade principalmente por causa da descontinuidade política de uma gestão para outra, falta de ação da prefeitura e falta de mobilização do Movimento Comunitário.

Percebe-se, entretanto, que houve mobilização, tanto da prefeitura quanto da UFECO, que foi neutralizada, seja pela Câmara de Vereadores, à época, seja pelo prefeito que sucedeu a Edson Andrino na

prefeitura. A posição contrária da câmara à efetivação da participação popular no processo orçamentário foi constatada também na experiência de Uberlândia/MG (IBASE, 1986), conforme o relato abaixo:

"É importante que o povo possa discutir o orçamento porque as prioridades orçamentárias é que definem a visão de governo. A Câmara Municipal participou pouco. Na medida em que o povo começou a se organizar, a câmara entrou em conflito com o povo e com a prefeitura. Houve uma oposição muito forte, inclusive conflitos da câmara com o conselho. Ano passado a câmara mudou um pouco de posição, percebeu que estava ficando para trás da história e passou a fazer algumas reuniões nos bairros. Fez, até agora, cinco reuniões nos bairros, com tribuna livre para que o povo possa participar também" (IBASE, 1986, p.7).

O outro ponto foi a imobilidade das entidades comunitárias, que não se sentiram responsáveis pelo processo, pois não tinham uma participação nele como um todo, e, até certo ponto, sentiam-se frustradas por não verem todas as suas reivindicações atendidas, e por não haver uma discussão com a PMF sobre o motivo do não-atendimento das mesmas.

Observa-se que essas ações, embora complementares, foram realizadas de forma dissociada, o que prejudicou os esforços para a continuidade do processo.

No que se refere à progressividade do processo, observou-se que o mesmo evoluiu com o decorrer do tempo. No processo de 1986, houve apenas uma assembléia diretamente com os representantes comunitários, que levaram suas solicitações. Estas foram então avaliadas posteriormente pelos técnicos da PMF, para inclusão no orçamento.

No processo de 1987, foi incluída uma 1a. etapa de preparação do seminário, que foi organizada por uma comissão composta por membros da UFECO e representantes da PMF. Neste ano, além desta etapa

de preparação, houve as etapas das assembleias comunitárias e uma assembleia municipal. A triagem técnica, no entanto, continuou sendo realizada após as assembleias.

Em 1988, último ano de processo participativo, foram incluídas mais duas etapas: assembleias nos distritos e avaliação técnica.

Outro ponto importante foi a limitação das solicitações comunitárias. Neste seminário, houve assembleias comunitárias, assembleias distritais, avaliação técnica e a assembleia municipal.

Esta evolução, entretanto, ocorreu apenas com relação à 1ª etapa do processo - discussão do orçamento, pois o problema mais grave, que era a falta de participação nas demais etapas, não foi sequer ventilado pelos organizadores. Segundo uma entrevista, a UFECO intercedeu várias vezes junto aos técnicos responsáveis para que fosse ativada a comissão de acompanhamento da execução, mas não obteve êxito.

Constatou-se, também, que o processo participativo não serviu de base para a revisão da alocação de recursos, para áreas com maior número de reivindicações da sociedade. A alegação principal foi de que o volume de recursos para investimentos era muito restrito, porque as despesas de custeio consumiam a maior parte dos recursos. Ao contrário do que ocorreu em Andradina/SP, de acordo com o seguinte relato:

"Sempre o prefeito remanejou as verbas como quis, sem consultas, mas conseguimos aprovar um limite tanto para a dívida como para remanejar verba. Essa foi a primeira vitória. A grande vitória foi a população tomar consciência de que ela deve discutir e dizer como deve ser empregado o dinheiro público, o dinheiro de nosso bolso, para poder participar das decisões políticas da sua cidade" (IBASE, 1986, p.4).

A alocação de recursos continuou sendo realizada através de critérios técnicos da PMF, e de acordo com os interesses políticos do prefeito. Ou seja, a alocação de recursos do orçamento continuou sendo feita de forma tradicional, através da solicitação das secretarias, com base em exercícios anteriores, e posterior negociação com o GA-PLAN, para adequar os orçamentos setoriais ao orçamento da PMF. Era o tradicional convivendo com o pseudo-inovador.

Em duas pesquisas distintas, GONDIM (1988) e SOUTO-MAIOR (1989) abordam a questão da concessão de participação - o que ocorreu em Florianópolis/SC - resultando em assistencialismo e paternalismo por parte do governo. GONDIM (1988), em pesquisa na Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), no período de 1975 a 1983, verificou que o apoio de organizações comunitárias para as propostas técnicas era considerado, na maioria das vezes, como uma estratégia para enfrentar a resistência de prefeitos e vereadores.

SOUTO-MAIOR (1989), ao avaliar os planejamentos participativos estaduais de Santa Catarina e Paraíba, conforme as experiências analisadas até agora, concluiu que as estratégias participativas que têm como principal mentor o Estado não se constituem em um instrumento capaz de provocar grandes avanços sociais, pois:

- "a) requerem dos governos a capacidade de periodicamente mobilizar o público, para consultas e prestação de contas;
- b) não solucionam adequadamente o confronto entre o saber popular e o conhecimento dos técnicos;
- c) em vista dos recursos escassos dos governos, aprofundam ainda mais o difícil problema de compatibilização das demandas de diferentes regiões, e de diferentes setores sociais e da economia;

d) enfatizam o curto prazo em detrimento do médio e longo prazos" (SOUTO-MAIOR, 1989, p.13).

Como conclusão, observa-se que a maioria dos critérios analisados não foram satisfeitos, o que coloca o processo orçamentário da PMF muito distante do referencial ideal de participação democrática.

Deste modo, se colocado em um continuum onde, em um extremo, encontra-se o tipo ideal de participação democrática e, em outro, a não participação, o processo orçamentário da PMF com participação popular, entre 1986 e 1988, situar-se-ia distante do modelo de participação democrática.

Como os tipos ideais são abstrações conceituais que apenas facilitam o entendimento de realidades concretas, pode-se considerar a participação popular no processo orçamentário de Florianópolis como uma participação não integralmente democrática, pois, embora não fossem atendidas integralmente as categorias de avaliação, é indiscutível que esse processo constituiu-se em um avanço democrático e uma iniciativa elogiável, pois prefeitos anteriores e o que sucedeu Edson Andriano nunca tiveram iniciativas semelhantes, de verdadeiramente chamar a população a participar, e dela receber um controle social mais rígido.

Outro ponto importante para esta experiência de Florianópolis é que, de acordo com a análise de outras experiências ocorridas no país, pode-se verificar que existiram pontos positivos, que foram melhor desenvolvidos aqui do que em outros lugares, e pontos em que as outras experiências avançaram mais. Isto demonstra que o processo participativo da PMF manteve certa igualdade em relação às demais experiências realizadas no país.

5.2. Recomendações

Este trabalho constitui uma contribuição para melhor compreensão do processo de participação de segmentos sociais organizados em políticas públicas. Ressalta-se que os resultados obtidos limitam-se a avaliação do processo orçamentário de Florianópolis/SC, no período de 1986/88. Os resultados, entretanto, são relevantes para outras pesquisas ou para a elaboração de processos que ensejem participação popular em decisões de Estado, em políticas públicas, ou processo de planejamento governamental, possibilitando aumento de conhecimentos na área. A título de recomendações, para futuros processos, enumeram-se os seguintes pontos:

- a) A participação popular deve ocorrer em todas as fases do processo. É preciso que se discuta com a sociedade as suas reais necessidades e anseios, e não o que a equipe técnica acredita que ela precise. É imprescindível a participação popular na formulação, aprovação, execução e acompanhamento, e avaliação, preferencialmente por uma comissão composta por representantes comunitários e de governo e de outras entidades participantes. Essa providência possibilitará a verificação das decisões tomadas quanto a sua implantação, o que reduzirá o número de participantes e aumentará a eficácia do processo.
- b) É preciso que se realize uma previsão mais pontual dos recursos disponíveis para serem utilizados. Os participantes têm de estar informados sobre quanto vai custar cada obra/serviço, e quanto tem-

- po vai demandar, para que o processo realmente assuma a característica de planejamento, ou seja, torne mais previsível as ações futuras.
- c) Seja eleita uma comissão mista, com representantes do governo e da sociedade, para acompanhar o trâmite do orçamento na Câmara Municipal.
- d) O processo deveria começar mais cedo cronologicamente para que, quando as secretarias enviassem seus planos operativos, que compõem o orçamento, para o GAPLAN, nestes já estivessem incluídos as solicitações comunitárias, devidamente viabilizadas técnico-financeiramente.
- e) Sugere-se a mudança na sistemática de levantamento de reivindicações. Ao invés de se discutir as necessidades e prioridades, e inserir todas estas no orçamento, dever-se-ia tomar como referência apenas a inserção de prioridades, podendo-se, inclusive, aumentar o número das mesmas, desde que ficasse estabelecido que estas prioridades seriam obrigatoriamente atendidas.
- f) O processo de participação popular deverá ser mais pluralístico, fazendo-se com que dele participem, também, as entidades de classe, de categorias, vereadores, órgãos de governo a nível federal e estadual, universidades, etc., pois, deste modo, estariam representados as forças sociais que compõem o município.

- g) A avaliação técnica é um dos pontos fundamentais do processo, pois refere-se à eficácia do mesmo. Deve ser feita de forma clara e transparente, tornando-se o ponto de apoio do processo participativo. A priorização das solicitações deve ser realizada a partir dos recursos disponíveis, da importância, em termos do município, da reivindicação, e dos critérios técnicos de viabilização destas solicitações.
- h) É necessário que haja a descentralização administrativa, tanto de recursos como de atribuições, para unidades administrativas, divididas por distritos ou por comunidades. Isto deve acontecer na execução das solicitações priorizadas nos seminários. Estas unidades podem ter, também, um papel importante na fase de discussão do orçamento, mobilizando de forma mais efetiva as comunidades.
- i) Deve haver também uma preocupação no levantamento de objetivos a prazo mais longo, com visão mais abrangente do município, ou a nível de distritos. Isto poderia ser conseguido, por exemplo, se a metodologia prevesse que, além das solicitações comunitárias, levantassem-se solicitações a nível de distrito ou a nível de município, durante as assembleias comunitárias.
- j) Da mesma forma, deve se incluir na metodologia do processo a obrigatoriedade do levantamento de conseqüências ou alternativas às decisões tomadas.

k) A diferenciação da participação dos segmentos é imprescindível. O número de votos de determinado segmento deve basear-se no número de pessoas que participaram da assembléia na comunidade ou na entidade. Esta é uma forma de privilegiar o segmento mais ativo.

l) A metodologia do processo deveria impor uma responsabilidade pública aos participantes pelas decisões tomadas no processo, tornando-os responsáveis perante a sociedade pela aplicação de recursos da coletividade.

Para futuros trabalhos a partir desta pesquisa, recomenda-se o que se segue:

- 1) Verificar a representatividade dos representantes comunitários;
- 2) Verificar a visão dos vereadores a respeito do processo, a influência da variável político-partidária envolvida no relacionamento dos vereadores com o prefeito, e os reflexos desta relação no processo;
- 3) Verificar o posicionamento do corpo técnico-administrativo da PMF a respeito do processo, e a sua participação no mesmo;
- 4) Fazer uma análise comparativa com outras experiências de participação popular no processo orçamentário municipal, levando-se em conta o modelo teórico utilizado neste estudo;
- 5) Verificar outras variáveis que possam ter interferido no processo;
- 6) Avaliar o plano diretor com participação popular de Florianópolis/SC, na gestão Edson Andrino, utilizando as categorias de critérios de SOUTO-MAIOR (1989) para que, em conjunto com a presente pesquisa, possa-se concluir a respeito do planejamento municipal com participação popular no período de 1986 a 1988.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, José Daniel. **A Lei nº 4320 de 1964 e Legislação Complementar**. Brasília : Ministério da Agricultura, 1982. 171 p.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do Jogo**. 3. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1987. 171 p.
- _____. **Estado, governo, sociedade**. 2.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988. 173 p.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O Que é participação**. São Paulo : Brasiliense, 1983. (Coleção primeiros passos, 95.). 84 p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: de 05 de outubro de 1988**. São Paulo : Atlas, 1988. 180 p.
- BRUYNE, Paul de et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. 3.ed. Rio de Janeiro : Francisco Alves, [19__]. 252 p.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. Fortaleza : Univ. do Ceará, 1986. 137 p.
- _____. **Riscos e desafios dos processos participativos**. **Caderno de Estudos Sociais**, Recife, v. 3, n. 1, p. 75-92, Jan./Jun. 1987.

- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*. São Paulo : Saraiva, 1979. 230 p.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro : FGV, 1986. 1421 p.
- FISCHER, Tânia. A Gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 183, p. 18-35, abr./Jun. 1987.
- ----- . Gestão municipal, descentralização e participação do cidadão: um estudo comparado Espanha/Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 12, Natal, 26 a 28 setembro, 1988. *Anais...* Belo Horizonte: ANPAD, 1988, p. 1291-1310.
- FOX, Irving K. Institutions for water management in a changing world. *Natural Resources Journal*, v. 16, p. 743-758, out. 1976.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1986. 215 p.
- GONDIM, Linda M. Dilemas da participação comunitária. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 187, p. 6-17, abr./Jun. 1988.
- IBASE. *Orçamento municipal e participação popular*. (---), 1986. mimeo. 28 p.

- JAGUARIBE, Hélio et al. **Brasil: sociedade democrática**. Rio de Janeiro : José Olympio, 1985. 500 p.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Relações públicas: informação e participação popular como expressões de uma governo local democrático. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 185, p. 6-10, out./dez. 1987.
- LUCAS, Randolph. **Democracia e participação**. Brasília : UNB, 1985. 228 p.
- MACEDO, Ubiratan Borges de. **Fundamentos políticos da democracia**. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 63-71, 1985.
- MACPHERSON, C.B. **A Democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro : Zahar, 1978. 118 p.
- MENDONÇA, Luiz Carvalheira. A participação do cidadão nas decisões da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 75-182, out./dez. 1984.
- ----- **Participação na organização**. São Paulo: Atlas, 1987. 143 p.

- OLIVEIRA, Carlos A. da Silva. A questão administrativa nas prefeituras: algumas observações. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 178, p. 24-33, Jan./mar. 1986.
- RICHARDSON, R. Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985. 287 p.
- ROUQUIÉ, Alain et al (Orgs.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985. 275 p.
- SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. 240 p.
- SELTZ, Claire et al. *Métodos de Pesquisa nas relações sociais*. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987. 3v., v. 1. 79 p.
- SIQUEIRA, Moema Miranda, BAETA, Adelaide M. Coelho. Mitos e potencialidades da participação em saúde. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 30-33, out./dez. 1984.
- SOUTO-MAIOR, Joel. Pesquisa em Administração: em defesa do estudo de caso. *Revista de Administração e Economia*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 146-149, 1984.
- ----- . Critérios para a avaliação de políticas rurais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 9, Belo Horizonte, 16 a 19 setembro, 1985. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 1985. p. 89-97.

- ----- . Planejamento participativo estadual: avaliação de duas experiências. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 13, Águas de São Pedro. Anais... Belo Horizonte : ANPAD, 1989. p. 1559-1573.
- SOUTO-MAIOR, Joel e GONDIM, Linda M. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 14, Florianópolis. Anais... Belo Horizonte : ANPAD, 1990. p. 161-172. 9 v. 8 v.
- SOUZA, Isabel R.O. Gomez. A Estratégia participativa de administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 44-53, Jan./mar. 1987.
- BAPTISTA, Sylvia Torres. Planejamento: introdução e metodologia do planejamento social. 9. ed. São Paulo : Nova, 1987. 105 p.
- BARRITO, Vicente de Paulo. BRASILEIRO, Ana Maria. O formidável inimigo: mitos e mitos. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, abr./jun. 1986.
- BATLEY, Richard. Centralização no Grã-Bretanha e no Brasil: a relação política. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 188, p. 76-80, Jan./mar. 1986.
- BAYER, Gustavo F. Bureaucracia e política no Brasil: notas exploratórias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-59, Jan./mar. 1976.

7. BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ACKOFF, Russel L. Planejamento empresarial. Rio de Janeiro : Livraria Técnica Científica, 1974. 200 p.
- ANDRADE, Luiz A. Gama de. Os Dilemas do planejamento na Nova República. Análise e conjuntura, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 67-82, Jan./abr. 1986.
- AQUINO, Cleber. O Ciclo da ineficácia da administração pública brasileira. Revista de Administração, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 72-73, Jul./set. 1984.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social. 4. ed. São Paulo : Moraes, 1981. 109 p.
- BARRETO, Vicente de Paulo, BRASILEIRO, Ana Maria. O Formigueiro infinito: dilemas e mitos. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, abr./Jun. 1982.
- BATLEY, Richard. Centralização na Grã-Bretanha e no Brasil: a reação política. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 35, n. 186, p. 76-80, jan./mar. 1988.
- BAYER, Gustavo F. Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 68-89, jan./mar. 1975.

- BOSSOIS, Irene L. A Formulação democrática do orçamento municipal: a experiência de Vila Velha/ES, no período de 1983 a 1986. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 184, p. 6-11, Jul./set. 1987.

- BRASILEIRO, Ana Maria. A Cidade e a participação política: as associações de moradores. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 183, p. 6-17, abr./jun. 1987.

- BROMLEY, Ray. O Processo de planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro. In Browley, Ray, Bustelo, Eduardo S. (Orgs.). *Política x técnica no planejamento*. São Paulo : Brasiliense, 1982. p. 123-31. 252 p.

- BUSTELO, Eduardo S. Planejamento e política social: a dialética do possível. In Browley, Ray, Bustelo, Eduardo S. (Orgs.). *Política x técnica no planejamento*. São Paulo : Brasiliense, 1982. p. 132-152. 252 p.

- CASTRO, Miguel A. Osório. *Gestão municipal participativa: pedagogia para a participação popular*. Recife : SUDENE, 1988. 53 p.

- CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de empresas: uma abordagem contingencial*. São Paulo : McGraw-Hill, 1982. 606 p.

- COIMBRA, Marcos A. E. Lins. Desenvolvimento social e planejamento regional: uma reflexão sobre a experiência de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 33-56, 1981.
- COSTA, Luiz Carlos. Aspectos político-administrativos do planejamento urbano. Artigo apresentado na 29a. Reunião Anual do SBPC em São Paulo, de 6 a 13 de Julho de 1977.
- DANTAS, José da Costa. Alienação e Participação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 30-51, abr./jun. 1988.
- DIAS, José Maria. Desestabilização institucional no municipalismo brasileiro. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 163, abr./jun. 1982.
- DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo : Brasiliense, 1987. 127 p.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Técnica de administração municipal*. Rio de Janeiro : FGV, 1955. 455 p.
- GANDIM, Danilo. Planejamento: como prática educativa. 2. ed. São Paulo : Loyola, 1985. 105 p.

- GIBSON, et al. **Organizações: comportamento, estrutura e processos.** São Paulo : Atlas, 1988. 477 p.

- GOMES, Décio Luiz. **Administração municipal e desenvolvimento: uma abordagem contextual.** *Revista de Administração*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 45-70, jul./set. 1979.

- HAMPTON, David R. **Administração contemporânea.** 2. ed. São Paulo : McGraw-Hill, 1983. 494 p.

- KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais.** São Paulo : EPU, 1979. 378 p.

- KUHNS, E., MARTORIANA, S.V. (Orgs.). **New directions for institutional research: qualitative methods for institutional research.** San Francisco : Jossey-Bass, March 1982.

- LENOIR, René. **Governos locais: agentes de desenvolvimento.** *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 180, p. 54-59, jul./set. 1986.

- LINDGREN, C. Ernesto S. **Temas de planejamento.** Rio de Janeiro : Interciência, 1979. 142 p.

- MARTINS, Paulo E. Matos. **Município: laboratório de planejamento ou planejamento de laboratório?** *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 171, p. 6-25, abr./jun. 1984.

- MIRANDA NETO, Manoel J. de. **A Crise do planejamento**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1981. 199 p.
- NEVES, Gleise Helsler. **Descentralização territorial nos municípios: critérios e cuidados**. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 183, p. 36-47, abr./Jun. 1987.
- OLIVEIRA, Dauraci de Senna. **Planejamento municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 1989. 44 p.
- OLIVEIRA, Djalma de P. Rebouças de. **Planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1981. 199 p.
- OLIVEIRA, Sérgio Murilo F. de. **Evolução de formas do planejamento urbano**. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 175, p. 6-23, abr./Jun. 1985.
- ----- . **Reflexões para uma prática mais democrática de planejamento municipal**. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 179, p. 42-57, abr./Jun. 1986.
- ----- . **Administração participativa: bases para a definição**. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 181, p. 42-58, out./dez. 1986.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Os Limites da abertura e a sociedade civil**. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 5-14, out./dez. 1983.

- RATTNER, Henrique. Planejamento e bem-estar social. São Paulo : Perspectiva, 1979. 234 p.
- RESTON, Jamil, ROCHA, Nilton. A Câmara de vereadores na elaboração democrática da proposta orçamentária. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 177, p. 46-55, out./dez. 1985.
- REZENDE, Fernando. Organização governamental, gastos públicos e prioridades sociais. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 48-53, out./dez. 1984.
- RIO DE JANEIRO. Sindicato de Engenharia do Rio de Janeiro. As Demandas sociais e a gestão democrática da Prefeitura do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 180, p. 48-53, Jul./set. 1986.
- SANTA CATARINA, Gabinete de Planejamento. O Ciclo operacional da ação governamental. Florianópolis : abril de 1987.
- SCHWARTZMAN, Simom. Da Responsabilidade pública dos governantes: paradoxos e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 31-49, abr./jun. 1976.
- SILVA, Pedro L. Barros. Políticas governamentais e perfis de intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 3-28, abr./jun. 1986.

- SOUSA, Sérgio A. de. Tecnoburocratismo e modernização administrativa: um exercício interpretativo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 37-48, abr./Jun. 1979.

- STONER, James A.F. *Administração*. 2. ed. Rio de Janeiro : Prentice-Hall, 1985. 464 p.

- VENÂNCIO PAIVA, Maria das Graças de M. Constituinte e participação popular: notas sobre o caso nordestino. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 88-94, out./dez. 1986.

- VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. *Burocracia e Coletivismo: um estudo de caso de agricultores de Nova Ronda Alta*. Florianópolis, 1989. 161 p. Dissertação (mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Santa Catarina, 1989.

- VIEIRA DA SILVA, Paulo. Centralização: ainda uma variável conspícua na sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 92-104, abr./Jun. 1987.

- WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo : Pioneira, 1986. 382 p.

Identificação Pessoal

Nome

Idade

Profissão

Endereço completo e telefone

Cidade e estado

Endereço eletrônico

Localidade de origem

Outros dados

Participação Descritiva

A N E X O 1

1a. Descrição de critérios

Opportunidades

1.1. Descrição de critérios de seleção para a participação no estudo. Os critérios de seleção foram estabelecidos com base na necessidade de obter uma amostra diversificada de indivíduos que tenham participado de pelo menos uma entrevista em sua vida.

1.2. Descrição de critérios de exclusão. Os critérios de exclusão foram estabelecidos com base na necessidade de obter uma amostra diversificada de indivíduos que tenham participado de pelo menos uma entrevista em sua vida.

1.3. Descrição de critérios de inclusão. Os critérios de inclusão foram estabelecidos com base na necessidade de obter uma amostra diversificada de indivíduos que tenham participado de pelo menos uma entrevista em sua vida.

Roteiro de entrevista

Identificação Pessoal

Nome:

Idade:

Profissão:

Cargo/Representação à época:

Ocupação atual:

Endereço Correspondência:

Participou de quais processos:

Participação Democrática

1a. Categoria de Critérios:

Oportunidade

1) O Processo Orçamentário é composto pelas etapas de Discussão das necessidades comunitárias; Formulação; Aprovação na Câmara de Vereadores; Execução e Acompanhamento; e Avaliação. Em quais destas etapas houve participação popular? e de que forma ocorreu?

2) Você acredita que deveria haver participação nestas etapas do Orçamento Municipal? Por que?

3) Foi dada oportunidade para que todos os grupos organizados da sociedade pudessem participar do Processo Orçamentário? Por que/De que forma?

4) Você acredita que deveria ser dado esta oportunidade de participação a todos os grupos organizados da sociedade? Por que?

Equidade

5) Foi assegurado a igualdade de participação (não em termos de votos) entre todos os representantes de grupos organizados da Sociedade e os representantes do Governo? Por que/De que forma?

6) Você acha que as decisões conjuntas tomadas pelos representantes do Governo e da Sociedade foram influenciadas de alguma forma pelo conhecimento técnico, ou seja, o conhecimento técnico foi utilizado como "silenciador de discussões"? Por que?

7) Na sua opinião deveria existir esta igualdade de participação entre todos os representantes? Por que?

Pluralidade

8) Você acha que os diferentes segmentos sociais organizados que participaram do processo representaram os interesses da sociedade? Por que?

9) Você acredita que deveria haver uma representação ampla dos interesses da sociedade no Processo Orçamentário Municipal? Por que?

10) Que segmentos sociais você acredita que deveriam participar das decisões relativas a:

a) construção de uma escola na comunidade

- Sindicato de Professores
- Secretaria Municipal de Obras
- Secretaria Municipal de Educação
- IPUF
- UFECO - Movimento Ecológico
- Comunidade de localização da escola
- Lideranças comunitárias do município
- Vereadores
- Outros (especificar)

b) instalação de rede de esgotos na comunidade

- Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos
- COMCAP
- UFSC - Movimento dos Seguros do Meio Ambiente
- CASAN
- UDESC - Movimento dos Seguros do Meio Ambiente
- IPUF - Movimento dos Seguros do Meio Ambiente
- Comunidade interessada
- Movimentos Ecológicos
- Lideranças Comunitárias
- UFECO
- Vereadores
- FATMA
- Outros (especificar)

10. c) Construção de Usina de Reciclagem e Compostagem do Lixo

Secretaria Municipal de Obras

11. IPUF (União/Descentralização)

COMCAP

Secretaria de Saúde

UFSC

UDESC

Movimentos Ecológicos

Líderes comunitários

UFEDC

Vereadores

FATMA

Outros (especificar)

11) O não envolvimento dos segmentos sociais organizados que você acredita que deveriam participar nestas decisões, deveu-se a:

Falta de interesse dos segmentos que não participaram

Divergências político-partidárias ou ideológicas, entre o poder municipal e os segmentos não-participantes

Pouca divulgação do processo junto a sociedade organizada

Ação deliberada do poder municipal para excluir possíveis segmentos opositores

Outros (especificar)

2a. Categoria de Critérios:

Racionalidade Técnica/Descentralização

12) Você acha que a avaliação Técnica realizada pela Prefeitura para aceitação das solicitações comunitárias foi exposta no processo participativo de forma clara e transparente? Por que/De que forma ocorreu?

13) Na sua opinião o conhecimento técnico dos representantes do Governo deveria ser exposto de forma aberta durante o processo, ou seja explicar-se como as decisões com base em dados técnicos são tomadas. Por que?

14) Houve a criação de unidades administrativas descentralizadas visando o aumento da participação no Processo Orçamentário?

() Sim () Não

15) Em caso de resposta negativa: Por que razões você acredita que não houve esta descentralização?

16) Em caso de resposta positiva: Que tipos de decisões eram tomadas pelas unidades descentralizadas?

17) Você acredita que deveria haver esta descentralização visando aumentar a participação dos segmentos organizados no Processo Orçamentário? Por que?

Previsibilidade

18) Houve uma preocupação com o levantamento de objetivos a médio e longo prazos no processo? Por que/De que forma ocorreu?

19) Você acredita que deveria haver esta preocupação com o levantamento de objetivos a médio e longo prazos? Por que?

20) As consequências para si, sua família, e para a sociedade em geral, que poderiam ter as decisões tomadas durante o processo foram abordadas? Por que/De que forma?

21) Você acha importante que as consequências das decisões tomadas fossem explicitadas e discutidas durante o processo? Por que?

3a. Categoria de Critérios:

Representatividade

22) Existiu nos seminários participativos uma representação proporcional, ou seja, o peso do voto dos representantes seria de acordo com o número de pessoas que ele representasse, com base nas assembleias comunitárias?

23) Em caso de resposta negativa: Houve outro critério de diferenciação no que diz respeito ao voto dos participantes? Qual?

24) Você acredita que deveria haver esta representação proporcional no processo em que você participou? Por que?

Legalidade/Legitimidade

25) Houve uma preocupação com a legalidade dos representantes? De que forma foi verificada?

26) Deveria haver, na sua opinião, esta preocupação com a legalidade dos representantes? De que forma deveria ser verificada?

27) Na sua opinião o Processo Orçamentário com participação popular na Gestão Andrino:

28) () Possibilitou maior compreensão do Processo Orçamentário da Prefeitura;

29) () Possibilitou a inclusão de interesses distintos da sociedade;

30) () Foi transparente em todas as suas etapas;

31) () Ilegítimo, pois constituiu-se apenas em uma manipulação dos técnicos segmentos participantes para aprovação das propostas da Prefeitura;

32) () Outros (especificar)

33) - Comente a sua resposta:

Responsabilidade

28) Houve uma responsabilização formal ou informal dos participantes perante a sociedade pelos efeitos e impactos das decisões tomadas no processo em que você participou? Por que/De que forma?

29) Você aceitou (ria) a co-responsabilidade perante a sociedade pelas decisões tomadas no processo em que você participou? Por que?

4a. Categoria de Critérios:

Continuidade

30) Você acredita que o processo de Orçamento Municipal com participação popular de Florianópolis deveria ter continuidade? Por que?

31) Por que razões você acha que este processo participativo não teve continuidade?

32) Qual foi a sua ação para que este processo tivesse continuidade?

Progressividade

33) No processo participativo existiu renovação das estratégias participativas no decorrer do processo, ou seja, ações do Estado no sentido de solucionar falhas porventura existentes e apontadas em relatórios técnicos e/ou através de solicitações dos participantes? De que forma?

34) Houve uma revisão periódica na priorização dos recursos alocados pela PMF, segundo a necessidade das comunidades, refletida pelo processo participativo? (Por exemplo o governo designa maior quantidade de recursos para a saúde, a partir de solicitações comunitárias por mais postos de saúde, e outros benefícios assistenciais nesta área).

Dados Complementares

35) Caso o processo participativo fosse novamente implantado, quais mudanças você acredita que deveria sofrer para que se tornasse mais completo?



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
 UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
 CAMPUS UNIVERSITÁRIO - FLORESTA - CAIXA POSTAL 476
 CEP. 88048 - FLORESTA - SANTA CATARINA
 TEL. (48) 225-1100 - FAX (48) 225-1101

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
 Florianópolis/SC, julho de 1998.

Senhor(a) Dirigente/Líder Comunitário:

O portador, PAULO ERÁGIO MIRANDA MENDONÇA, é aluno do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e, no momento, desenvolve pesquisa sobre a Participação Popular no Processo de Planejamento de 1986 a 1988 em Florianópolis/SC, como parte de sua Dissertação de Mestrado.

A N E X O 2

A referida pesquisa inclui a aplicação de entrevistas semi-estruturadas aos Dirigentes da Prefeitura e aos Líderes Comunitários que participaram do processo. As pessoas entrevistadas não serão identificadas na Dissertação, garantindo-se assim sigilo quanto ao conteúdo das entrevistas.

A fim de que o mestrando possa alcançar os objetivos propostos em seu trabalho, solicitamos a Vossa Senhoria a gentileza de atendê-lo.

Atenciosamente,

Prof. Joel Souza Filho, Filho, PhD.
 Prof. Adjunto / UFSC



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CAMPUS UNIVERSITÁRIO - TRINDADE - CAIXA POSTAL 476

CEP. 88049 - FLORIANÓPOLIS - SANTA CATARINA

TEL. (0482) - 33.1000 - TELEX: 0482 240

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Florianópolis/SC, Julho de 1990.

Senhor(a) Dirigente/Líder Comunitário:

O portador, **PAULO SÉRGIO MIRANDA MENDONÇA**, é aluno do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e, no momento, desenvolve pesquisa sobre a Participação Popular no Processo Orçamentário de 1986 a 1988 em Florianópolis/SC, como parte de sua Dissertação de Mestrado.

A referida pesquisa inclui a aplicação de entrevistas semi-estruturadas aos Dirigentes da Prefeitura e aos Líderes Comunitários que participaram do processo. As pessoas entrevistadas não serão identificadas na Dissertação, garantindo-se assim sigilo quanto ao conteúdo das entrevistas.

A fim de que o mestrando possa alcançar os objetivos propostos em seu trabalho, solicitamos a Vossa Senhoria a gentileza de atendê-lo.

Atenciosamente,

Prof. Joel Souto Maior Filho, PhD.
Prof. Adjunto / UFSC



PREFEITURA MUNICIPAL
GABINETE DO PREFEITO

PUBLICAÇÃO NO D. O. M. 1328
DE 5C
EM 20. ABR. 1987

LEI Nº 2.661

LEI Nº 2.661
CRIA O CABINETE DE PLANEJAMENTO E DA OUTRAS PRE-
VIDÊNCIAS.

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º - Fica criado o Gabinete de Planejamento com nível hierárquico equivalente às Secretarias Municipais, órgão de assessoramento diretamente subordinado ao Prefeito Municipal e com as seguintes finalidades:

A N E X O 3

- I - Coordenar o planejamento organizacional e orçamentário do governo municipal;
- II - Coordenar e supervisionar a elaboração do Orçamento Programa Anual e do Orçamento Plurianual de Investimentos;
- III - Consolidar, acompanhar e controlar a execução do Plano de Trabalho e do Orçamento da Administração Municipal;
- IV - Propor medidas que visem a racionalização de métodos de trabalho dos órgãos da municipalidade;
- V - Prestar assessoria aos diversos órgãos municipais quanto às técnicas de formação de Planos, Programas, e Projetos;
- VI - Propor e coordenar a execução da política de informações da Administração Municipal;
- VII - Propor e administrar a elaboração, encaminhamentos e execução de Projetos Especiais;

Art. 2º - A estrutura administrativa básica do Gabinete de Planejamento compõe-se das seguintes órgãos:

- I - Departamento de Planejamento Organizacional;
- II - Departamento de Planejamento Orçamentário;

Art. 3º - Compete ao Departamento de Planejamento Organizacional:

- I - Coordenar a elaboração dos Planos Anuais e Plurianuais de Trabalho do Prefeito;
- II - Elaborar e executar o Sistema de Acompanhamento, Controle e Avaliação das atividades desenvolvidas pela municipalidade;
- III - estudar e propor projetos de desenvolvimento organizacional;
- IV - formular, propor e coordenar a implantação de métodos e técnicas de trabalho ligados ao desenvolvimento e a implantação



2



PREFEITURA MUNICIPAL
GABINETE DO PREFEITO

P. M. ^{13.250}
PUBLICADO NO D. O. Nº. 50
DE EM. 20. 07. 1987

EM. 20. 07. 1987

SINATURA

LEI Nº 2.641

CRIA O GABINETE DE PLANEJAMENTO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º - Fica criado o Gabinete de Planejamento com nível hierárquico equivalente às Secretarias Municipais, órgão de assessoramento diretamente subordinado ao Prefeito Municipal e com as seguintes finalidades:

- I - Coordenar o planejamento organizacional e orçamentário do governo municipal;
- II - Coordenar e supervisionar a elaboração do Orçamento Programa Anual e do Orçamento Plurianual de Investimentos;
- III - Consolidar, acompanhar e controlar a execução do Plano de Trabalho e do Orçamento da Administração Municipal;
- IV - Propor medidas que visem a racionalização de métodos de trabalho dos órgãos da municipalidade;
- V - Prestar assessoria aos diversos órgãos municipais quanto às técnicas de formulação de Planos, Programas, e Projetos;
- VI - Propor e coordenar a execução da política de informática da Administração Municipal;
- VII - Propor e administrar a elaboração, encaminhamentos e execução de Projetos Especiais;

Art. 2º - A estrutura administrativa básica do Gabinete de Planejamento compõem-se dos seguintes órgãos:

- I - Departamento de Planejamento Organizacional;
- II - Departamento de Planejamento Orçamentário.

Art. 3º - Compete ao Departamento de Planejamento Organizacional:

- I - Coordenar a elaboração dos Planos Anuais e Plurianuais de Trabalho da Prefeitura;
- II - Elaborar e executar o Sistema de Acompanhamento, Controle e Avaliação das atividades desenvolvidas pela municipalidade;
- III - Estudar e propor projetos de desenvolvimento organizacional;
- IV - Formular, propor e coordenar a implantação de métodos e fluxos de trabalho ligado ao desenvolvimento, e implantação de

Cidade
de Florianópolis



PREFEITURA MUNICIPAL

GABINETE DO PREFEITO

- planos, programas ou projetos de interesse do município;
- V - Prestar assessoramento a todos os órgãos municipais nas questões de organização e métodos de elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação de planos, programas ou projetos;
 - VI - Administrar e supervisionar a elaboração dos planos, programas ou projetos junto aos diversos órgãos municipais;
 - VII - Dar encaminhamento e acompanhar junto a órgãos estaduais ou federais o andamento dos pleitos e solicitações de interesse da municipalidade;
 - VIII - Acompanhar a execução de Projetos Especiais de acordo com as exigências específicas estabelecidas;
 - IX - Propor e coordenar a política de informática da administração municipal;
 - X - Elaborar e implantar o Plano Diretor de Informática;
 - XI - Coordenar a expansão física e o desenvolvimento do sistemas de conformidade com os interesses da administração Municipal;
 - XII - Gerir a Unidade Central de Processamento de Dados;
 - XIII - Executar outras atribuições inerentes à própria unidade;

Art. 4º - Compete ao Departamento de Planejamento Orçamentário:

- I - Coordenar a elaboração do Orçamento, Programa Anual e Orçamento Plurianual de Investimentos;
- II - Acompanhar a execução orçamentária;
- III - Promover a análise de custos de operações de serviços administrativos municipais;
- IV - Analisar, periodicamente, os balancetes e balanços orçamentários e patrimoniais;
- V - Realizar pesquisas e estudos sobre problemas de elaboração e controle orçamentário;
- VI - Acompanhar a legislação pertinentes à contabilidade pública;
- VII - Dar pareceres sobre a abertura de créditos adicionais do Orçamento Municipal;
- VIII - Realizar, periodicamente, auditorias administrativas, contábeis ou financeiras;
- IX - Executar outras atribuições inerentes à própria unidade.

Art. 5º - Para atender os encargos decorrentes desta Lei, ficam criados: 1 (um) cargo em Comissão de Secretário Chefe de Gabinete; 1 (um) cargo em Comissão de Secretária de Secretário e 2 (duas)



PREFEITURA MUNICIPAL
GABINETE DO PREFEITO

Funções Gratificadas de Chefe de Departamento.

Parágrafo Único - Os cargos e as funções Gratificadas, criadas neste artigo, terão seus valores de retribuição mensal correspondentes aos fixados pela legislação em vigor para idênticas atribuições.

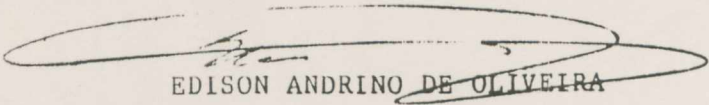
Art. 6º - Ficam transferidos para o Gabinete de Planejamento todos os servidores vinculados às atividades pertinentes.

Art. 7º - Ficam transferidos os recursos orçamentários da programática 03090402.005 - Manutenção da Assessoria de Planejamento no valor de Cz\$ 3.000.000,00 (três milhões de cruzados) para manutenção do Gabinete de Planejamento;

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, surtindo seus efeitos a partir de 1º de julho de 1987.

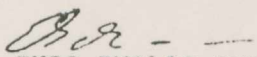
Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

Paço Municipal em Florianópolis, aos 13 de julho de 1987.



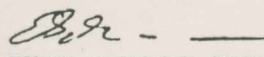
EDISON ANDRINO DE OLIVEIRA

PREFEITO MUNICIPAL.



ENIO EMILIO SCHNEIDER

SECRETÁRIO MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO
EM EXERCÍCIO



ENIO EMILIO SCHNEIDER

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS

Reference is made to the report of the

Secretary of Defense, Department of Defense

dated 10/15/54, captioned as above. The report contains a detailed description of the activities of the various groups and individuals mentioned therein, and the results of the investigation conducted by the Department of Defense.

A N E X O 4

The following information was obtained from the report of the Secretary of Defense, Department of Defense, dated 10/15/54, captioned as above:

1. The activities of the various groups and individuals mentioned in the report of the Secretary of Defense, Department of Defense, dated 10/15/54, captioned as above, are as follows:

2. The activities of the various groups and individuals mentioned in the report of the Secretary of Defense, Department of Defense, dated 10/15/54, captioned as above, are as follows:

3. The activities of the various groups and individuals mentioned in the report of the Secretary of Defense, Department of Defense, dated 10/15/54, captioned as above, are as follows:

4. The activities of the various groups and individuals mentioned in the report of the Secretary of Defense, Department of Defense, dated 10/15/54, captioned as above, are as follows:

5. The activities of the various groups and individuals mentioned in the report of the Secretary of Defense, Department of Defense, dated 10/15/54, captioned as above, are as follows:

6. The activities of the various groups and individuals mentioned in the report of the Secretary of Defense, Department of Defense, dated 10/15/54, captioned as above, are as follows:

7. The activities of the various groups and individuals mentioned in the report of the Secretary of Defense, Department of Defense, dated 10/15/54, captioned as above, are as follows:

ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANOPOLIS
GABINETE DE PLANEJAMENTO

FLORIANOPOLIS, 14 DE OUTUBRO DE 1988

MENSAGEM

Excelentíssimos Senhores Vereadores da
Camara Municipal de Florianopolis

Tenho a satisfacao de submeter a elevada consideracao dessa Augusta Casa Legislativa, a Proposta Orcamentaria para o exercicio de 1989 e o Orcamento Plurianual de Investimentos para o periodo 1989/91, de acordo com o que dispoe o artigo 60, § 6º da Constituicao Federal, obedecendo o prazo estabelecido pela Lei Complementar n.º 5, de 26 novembro de 1975.

Tendo em vista o compromisso assumido de governar com a participacao popular, o que tem pautado todos os atos de minha administracao, submeto a apreciacao dessa Casa os presentes documentos que refletem a continuidade do processo democratico, em que o povo, atraves de suas legitimas representacoes, tem se pronunciado sobre os destinos da cidade, dando ensejo a programas que vem ao encontro dos seus interesses e de suas aspiracoes.

A discussao popular do orcamento municipal, iniciada em 1987, tornou transparentes as dificuldades, limitacoes e possibilidades do poder publico municipal, ao tempo que valorizou a organizacao comunitaria e desencadeou um processo efetivo de participacao na elaboracao orcamentaria.

Do elenco de acoes que compoem a proposta orcamentaria da Prefeitura para o exercicio de 1989, relaciono abaixo as 10(dez) prioridades municipais indicadas pelos delegados comunitarios distritais, reunidos em Assembleia Municipal durante o Seminario Popular do Orcamento:

1. Construcao da sede propria da Prefeitura Municipal de Florianopolis;
2. Melhorias da qualidade do ensino basico;
3. Construcao de usina de reciclagem e compostagem do lixo;
4. Preservacao do meio-ambiente;
5. Programas de habitacao popular;
6. Contencao de encostas;
7. Melhorias salariais para os servidores municipais;
8. Recuperacao de areas publicas que se encontram com uso inadequado;
9. Reforma do Terminal Urbano da Rua Francisco Tolentino; e
10. Construcao de novos abrigos de passageiros.

ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANOPOLIS
GABINETE DE PLANEJAMENTO

Para atender a programação de realizações, a Proposta Orçamentaria para o exercício de 1989, compreendendo a programação de curto prazo, estima a Receita em Cr\$ 66.750.827.000,00 e fixa a despesa da Administração Municipal em Cr\$ 66.750.827.000,00 sendo Cr\$ 53.000.345.000,00 a conta do Tesouro Municipal e Cr\$ 11.670.202.000 de recursos de outras fontes. Destes recursos, a importância de Cr\$ 11.790.220.000,00 será aplicada em Despesas de Capital representando 18 % do total das despesas fixadas.

Vale ressaltar que a proposta orçamentaria não contempla o volume de dotações necessárias a satisfação de todas as exigências da comunidade dadas as dificuldades financeiras da atualidade.

Muito embora o Município enfrente limitações no campo financeiro, foi possível destinar à função Educação e Cultura o percentual de 44,74% da receita tributária.

O orçamento para 1989 apresenta um crescimento de 994% em relação ao de 1988 e com referência ao reestimado para o mesmo exercício, o acréscimo foi de 895%.

A presente mensagem é acompanhada de quadros e gráficos comparativos comentados, que demonstram a evolução e a variação dos recursos orçamentários nos últimos anos, bem como um resumo dos principais aspectos contidos na Proposta Orçamentaria, com o objetivo de facilitar o trabalho de análise dessa Casa.

Portanto, Senhores Vereadores, ciente do elevado espírito que sempre prevaleceu nessa Casa Legislativa, encaminho a presente MENSAGEM, cumprindo, assim, dispositivos constitucionais, e com a certeza de obter o apoio necessário de Vossas Excelências que estarão, desta forma, correspondendo aos justos anseios dos diversos segmentos da sociedade, dos quais são os legítimos representantes.

Valho-me do ensejo para reiterar expressões de elevado apreço e distinta consideração.

EDISON ANDRINO DE OLIVEIRA
PREFEITO MUNICIPAL

PROJETO DE LEI Nº

LEI Nº 123/88
CRIA O CONSELHO POPULAR DO ORÇAMENTO MUNICIPAL E
DE OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Fica ordenado a todos os habitantes do Município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprova e emendadas a seguinte:

Art. 1º - Fica criado o CONSELHO POPULAR DO ORÇAMENTO MUNICIPAL (CPOO) com o objetivo de participar no controle da vida política e administrativa do município de Florianópolis.

Art. 2º - Caberá ao CPOO:

- a) - Promover amparo e incentivo às Associações de Moradores e outras entidades comunitárias no município, objetivando discutir e aprovar a Proposta Orçamentária a ser enviada à Câmara Municipal;
- b) - Promover estudos e debates sobre a problemática existente no município;
- c) - Estimular e ativar a organização e mobilização comunitária na discussão da problemática orçamentária;
- d) - Fomentar discussões e promover atividades que visem fomentar o interesse das comunidades numa participação ativa, no controle e solução dos problemas orçamentários;
- e) - Acompanhar o Poder Executivo na elaboração do Plano de Governo, bem como na definição de investimentos;
- f) - Fiscalizar e emitir recomendações acerca e cumprir a função de proposta orçamentária aprovada pelo Legislativo;
- g) - Participar junto ao Poder Executivo na elaboração do Plano Orçamentário do Município.

A N E X O 5 DO ORÇAMENTO MUNICIPAL

Cidade
de Florianópolis



PROJETO DE LEI Nº

CRIA O CONSELHO POPULAR DO ORÇAMENTO MUNICIPAL E
DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei,

Art. 1º - Fica criado o CONSELHO POPULAR DO ORÇAMENTO MUNICIPAL (CPOM) com o objetivo de participar no controle da vida político-administrativa do município de Florianópolis.

Art. 2º - Caberá ao CPOM:

- a)- Promover anualmente o SEMINÁRIO POPULAR DO ORÇAMENTO MUNICIPAL junto ao Movimento Comunitário, Associações de Moradores e outras entidades comunitárias no município, objetivando discutir e aprovar a Proposta Orçamentária a ser enviada à Câmara Municipal;
- b)- Promover estudos e debates sobre a problemática orçamentária do Município;
- c)- Estimular e motivar a organização e mobilização comunitária na discussão da problemática orçamentária;
- d)- Formular diretrizes e promover atividades que visem fomentar o interesse das comunidades numa participação ativa, no encaminhamento e solução dos problemas orçamentários;
- e)- Assessorar o Poder Executivo na elaboração do Plano de Governo, bem como na definição de investimentos;
- f)- Fiscalizar e tomar providências adequadas para o cumprimento da Proposta Orçamentária aprovada pelo Seminário;
- g)- Participar junto ao CAPLAN da elaboração de Planos Orçamentários do Município.

Cidade
de Florianópolis



PREFEITURA MUNICIPAL

GABINETE DO PREFEITO

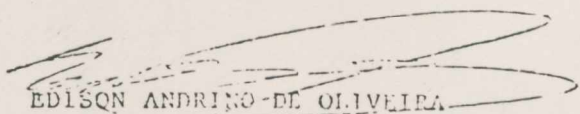
- Art. 3º - O Conselho Popular do Orçamento Municipal será composto por:
- I - 02 Representantes da Prefeitura Municipal, sendo um o titular do GABINETE, ou seu representante, e outro indicado pelo Prefeito Municipal;
 - II - 01 Representante da Câmara Municipal;
 - III - 01 Representante do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal;
 - IV - 02 Representantes de cada entidade que congregue mais de 50% das entidades comunitárias do município;
 - V - 01 Representante de cada Distrito Municipal, escolhido entre os filiados às entidades representativas do distrito.
- Parágrafo 1º - Os membros do CPOM não farão jus à qualquer remuneração sendo no entanto, considerados como de serviço público relevante.
- Parágrafo 2º - A Presidência do CPOM será sempre exercida pelo Secretário Chefe do Gabinete de Planejamento, ou na sua ausência, pelo seu substituto.
- Parágrafo 3º - O mandato dos membros do CPOM será de 1 (um) ano, sendo permitida a recondução.

Art. 4º - O CPOM fixará seu próprio regimento interno, que somente poderá ser alterado por maioria absoluta dos seus membros em reunião especificamente convocada para este fim.

Parágrafo Unico - Fará parte deste regimento o calendário de atividades de elaboração da Proposta Orçamentária, que deverá ser compatível com a legislação que rege a matéria.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Paço Municipal, em Florianópolis, aos


EDILSON ANDRIANO DE OLIVEIRA

PREFEITO MUNICIPAL

Cidade
de Florianópolis

$Ry = Z$
 RECEITA
 DESPESA
 ICM
 ISS
 IPTU
 TAXAS



A N E X O 6



PARTICIPAR É GARANTIR NOSSOS DIREITOS

Seminário

GOVERNO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Arquivo

ARTÍCULO 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

ARTÍCULO 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

ARTÍCULO 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

ARTÍCULO 176 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Prefeitura Municipal
 de Florianópolis

União Florianopolitana de Entidades Comunitárias

PARTICIPAR É GARANTIR

NOSSOS DIREITOS

Seminário "ORÇAMENTO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR"

PROMOÇÃO:

Cidade
de Florianópolis
PREFEITURA MUNICIPAL

UFECO- União Florianopolitana de Entidades Comunitárias

$xy = z$

ICM

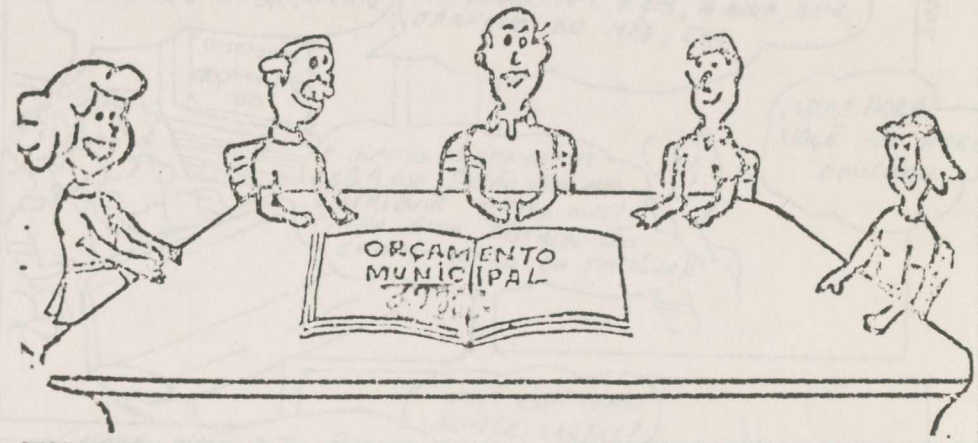
ISS

IPTU

%
RECEITA
DESPESA

ISQN

%
TAXAS



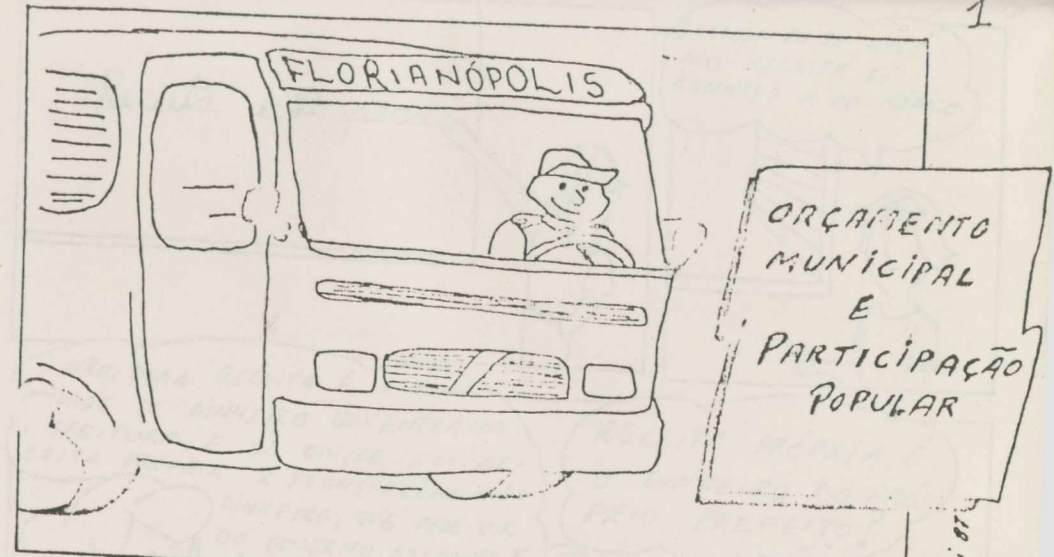
PARTICIPAR É GARANTIR NOSSOS DIREITOS

Seminário:

"ORÇAMENTO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR"

Cidade

UFECO



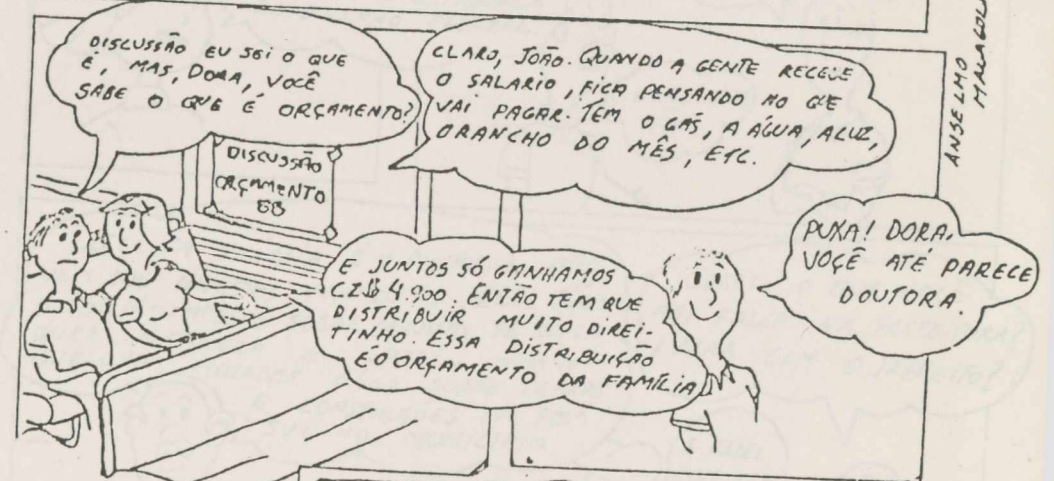
INFORMAÇÕES S/ SEMINÁRIO:

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS
GABINETE DO PREFEITO
ASSESSORIA P/ ASSUNTOS COMUNITÁRIOS

R ALMTE ALVIM, 19

FONE: 22.2427
22.2288 R.31

OU NA SECRETARIA DE SAÚDE E DESENV. SOCIAL
DIV. AÇÃO COMUNITÁRIA
AV RIO BRANCO, 130.
FONE: 22.1133 R.23



ANSELMO MALAGOLI 81



2

PUXA, DEVE SER DIFÍCIL MESMO. MAS EU TÔ QUERENDO IR NESTA DISCUSSÃO. SÓ NÃO SEI COMO É ISTO.

JOÃO E DORA CHAMAM OS VIZINHOS FAZEM UMA REUNIÃO E ALI MESMO JÁ COMEÇA A DISCUSSÃO

ENTÃO VAMOS CHAMAR Nossos vizinhos eles participam da Associação Comunitária aqui do Uiriro. Talvez eles saibam.



REUNIÃO NA COMUNIDADE ESTÃO PRESENTES MUITOS MIRADORES. OS MAIS ASSANHADOS SÃO SEU CANTALÍCIO, SEU WALMOR E A GORETI, QUE METE O NARIL MESMO QUANDO NÃO É CHAMADA. DORA E JOÃO TEM MUITA COISA PARA ARGUMENTAR

ACREI QUE VOCÊS VIERAM, GENTE. DEPOIS QUE A PREFEITURA CHAMOU A COMUNIDADE PARA PARTICIPAR JUNTO COM ELA DA ADMINISTRAÇÃO DE FFLIS, EU VOU EM TUDO QUE É REUNIÃO. JÁ ELEGI A DIRETORA DA ESCOLA, VOTEI PRA INTENDENTE, PARTICIPEI DE TODAS AS REUNIOES FEITAS AQUI NO BAIRRO, JÁ FUI MUITAS VEZES NA PREFEITURA E AGORA POSSO DISCUTIR O ORÇAMENTO DA CIPAPE.



É ISSO AÍ GORETI. NÓS QUE MORAMOS EM FLORIANÓPOLIS E PAGAMOS Nossos impostos TEMOS O DIREITO E O DEVER DE PARTICIPAR E SABER DE TUDO.

Associação Comunitária

MAS O NEGÓCIO AGORA É ENTENDER O FAL DE ORÇAMENTO



Receita e Despesa



3

DESPESA EU SEI QUE É, MAS RECEITA SÓ CONHEÇO A DO MÉDICO.



NÃO, DORA. RECEITA É A QUANTIDADE DE DINHEIRO QUE ENTRA NA EFETURA, E SE DIVIDE EM RECEITA PRÓPRIA E TRANSFERÊNCIA DO DINHEIRO, QUE PODE VIR DO GOVERNO ESTADUAL E DO GOVERNO FEDERAL.



RECEITA PRÓPRIA É O DINHEIRO DO PRÓPRIO PREFEITO?



CLARO QUE NÃO



RECEITA PRÓPRIA É O DINHEIRO QUE VEM DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS. ELAS SÃO: O ISQN - IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA E IPTU - IMPOSTO QUE CADA MORADOR PAGA SOBRE TERRAS E CONSTRUÇÕES QUE POSSUÍ NO MUNICÍPIO.



GORETI, O QUE VOCÊ FOI FAZER NA PREFEITURA? FALAR COM O PREFEITO?



E FALEI COM ELE MESMO.



FUI JUNTO COM REPRESENTANTES DA NOSSA COMUNIDADE PARA PEDIR MELHORIAS PARA A ESTRADA. NÓS QUERIAMOS CALÇAMENTO. ALIÁS, SEMPRE TEM COMUNIDADES LA NA PREFEITURA PEDINDO MELHORIAS PARA SEU BAIRRO, SUA RUA, SEU DISCRITO



E O PREFEITO, PODE FAZER TUDO?
 CLARO QUE NÃO. POIS A GENTE NÃO SABE QUE NA PREFEITURA É IGUAL À CASA DA GENTE? A TAL DA RECEITA É SEMPRE MENOR QUE A DESPESA.

ISSO EU SEI! E DÍVIDA
 E PARA PAGAR ESTAS DÍVIDAS, ALÉM DO RECOLHIMENTO DOS IMPOSTOS A PREFEITURA NECESSITA FAZER EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS COM JUROS MUITO ALTOS PARA CUMPRIR SEUS COMPROMISSOS E COBRIR SUAS DESPESAS.

PODE IR EXPLICANDO JÁ, JÁ!
 DESPESA DE CUSTEIO É O DINHEIRO GASTO PARA A PREFEITURA FUNCIONAR. SÃO GASTOS COM SALÁRIOS, COMBUSTÍVEL, CONserto DE MÁQUINAS, LUZ, TELEFONE, ÁGUA. ESSA DESPESA GARANTE OS SERVIÇOS QUE A PREFEITURA PODE PRESTAR ÀS CIDADÃOS.

E AS DESPESAS DE INVESTIMENTO SÃO DINHEIRO APLICADOS EM OBRAS COMO ESCOLAS, CALÇAMENTO, CONSTRUÇÃO DE POSTOS DE SAÚDE, ETC.
 JÁ ENTENDI. POR EXEMPLO, PARA FAZER UMA ESCOLA, A PREFEITURA FAZ DESPESA DE INVESTIMENTO PARA PAGAR OS PROFESSORES DA ESCOLA, A MERENDA E O MATERIAL. A PREFEITURA FAZ DESPESA DE CUSTEIO CERTO?
 ALGUNS DESPESAS HEIN?

GENTE, VOCÊS SABIAM QUE EM 1987 A RECEITA DA PREFEITURA FOI DE 888.888.000,00 CRUZADOS? TA' AQUI NO JORNAL.
 PUXA! COMO SERÁ QUE FOI GASTO ESSE DINHEIRO?

CIL, EU TENHO UMA TABELA.

CÂMARA MUNICIPAL - 33%
GABINETE DO PREFEITO - 12%
SECRETARIA ADMINISTRATIVA - 25%
SECA. TRÁFICO E OBRAS - 45%
SECRETARIA DE FINANÇAS - 0,00%
SECA. URBANISMO DE SERV. PUBL. 7,15%
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - 1,96%
ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO 6,70%
SECA. DE SAÚDE E DESENV. SOCIAL 18,15%
SECA. REGIONAL DO CONTINENTE 7,70%
RESERVA TÉCNICA 1,40%
TOTAL 100%

MAS COMO FOI FEITA ESSA DISTRIBUIÇÃO? E COMO É QUE A GENTE PODE PARTICIPAR, SEM SO DISCUTINDO?
 NÃO, DICA É PARA PARTICIPAR MESMO, ARGUMENTANDO AS NECESSIDADES E TENDO MUITA INFLUÊNCIA NA MARGEM DA PREFEITURA

VEJAM BEM, NÓS NÃO PODEMOS TER INFLUÊNCIA NOS RECURSOS VINCULADOS ESTES SÃO COMÊNIOS E JÁ TEM SUA UTILIZAÇÃO DEFINIDA E EM GERAL NÃO SE DESTINAM AO CUSTEIO
 MAS NOS RECURSOS PRÓPRIOS A GENTE TEM MUITO O QUE DISCUTIR. PORQUE NOS RECURSOS PRÓPRIOS E TRANSFERÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO E EM UNIDADE O USO É LIVRE. ACONTECE QUE ATUAMENTE ESTES RECURSOS SÃO QUASE TODOS APLICADOS NA FOLHA DE PAGAMENTO DOS FUNCIONÁRIOS

CANTALICIO ESCREVE DE NOVO NO QUADRO NEGRO. DESIA VEZ UM NOME E COISAS. ELE EXPLICA AS FONTES DE RECURSOS DIZENDO QUANTO É YEDIA DE ARRECADAÇÃO MENSAL DE CADA UMA DELAS:

IPTU - CZ\$ 3.000.000	IPVA/
TAXAS - CZ\$ 4.000.000	ITBI - CZ\$ 5.500.000
OUTRAS - CZ\$ 4.000.000	FPM - CZ\$ 9.000.000
ISQN - CZ\$ 6.000.000	TOTAL CZ\$ 38.500.000
ICM - CZ\$ 4.000.000	
ITRAS TRANSF. UNIC. CZ\$ 3.000.000	

ATUALMENTE O PAGAMENTO DA FOLHA DOS FUNCIONÁRIOS, SOMADO A CÂMARA MUNICIPAL, A PREFEITURA, O IPUF E A COMCAP SOMAM C/ \$ 35.000.000 POR MÊS



ENTÃO ONDE FICA NOSSA INFLUÊNCIA?



AGORA, GENTE, ISSO NÃO ACONTECE DA NOITE PARA O DIA. É CLARO QUE DEMORA UM POUQUINHO, MAS QUANTAS PESSOAS TÊM A CONSCIÊNCIA DO PROBLEMA. MAS TAMBÉM PODEMOS ATUAR NO SENTIDO DO ATENDIMENTO ÀS NOSSAS NECESSIDADES. SE PARTICIPARMOS BASTANTE E ESTIVERMOS UNIDOS, QUANDO O PREFEITO FOR A BRASÍLIA, NÓS JÁ TEREMOS DISCUTIDO ANTES ONDE E PARA QUAIS SERVIÇOS O DINHEIRO SERÁ DESTINADO



OS RECURSOS TEM QUE SER DESTINADOS PARA AQUELO QUE PRECISAMOS E NÃO APENAS PELA BOA VENTURA OU FORTUNA ESTÃO DISPONÍVEIS EM BRASÍLIA.



VAMOS POR PARTES. EM PRIMEIRO LUGAR O IPTU. COM RELAÇÃO A ESTE IMPOSTO, NÓS PODEMOS FAZER MUITO. O IPTU É CALCULADO EM LIMA DA PLANTA DE VALORES



O QUE É PLANTA DE VALORES?



É O MAPA DOS VALORES DE VENDA DOS TERRENOS NO MUNICÍPIO. COM NE O PREÇO DA ÁREA ONDE VOCE MORA, O IPTU TERÁ UM VALOR CORRESPONDENTE.



VAMOS ATÉ FAZER PRESSÃO SOBRE OS REPRESENTANTES CATARINENSES NO CONGRESSO APOIANDO O PREFEITO EM SUAS REIVINDICAÇÕES



AGORA ESTOU TÃO SABIDO QUANTO A DORA. ENTENDEI COMO É IMPORTANTE CONHECER DE PERTO OS PROBLEMAS QUE A PREFEITURA ENFRENTA PARA ATENDER A COMUNIDADE E A IMPORTÂNCIA DA NOSSA COLABORAÇÃO PARA ENCONTRARMOS AS SOLUÇÕES

ENTÃO SE EU MORO LONGE DA CIDADE OU NA PERIFERIA E OS TERRENIS LÁ SÃO MAIS BARATOS, EU DEVO PAGAR BEM MENOS DO QUE AQUELE QUE MORAM NOS BAIRROS MAIS VALORIZADOS, NÃO É?



EXATAMENTE. E É POR ISSO QUE NÓS ACHAMOS QUE A PREFEITURA TEM QUE FAZER UMA PESQUISA PARA QUE CADA UM PAGUE O PREÇO JUSTO.



E TEM MAIS. NAS ÁREAS MAIS VALORIZADAS, ESTE IMPOSTO TEM QUE AUMENTAR E COM ISSO NATURALMENTE A arrecadação vai crescer, proporcionando mais recursos.



JÁ SABEMOS O QUE FAZER, AGORA VAMOS DAR FORÇA AO MOVIMENTO POPULAR DO NOSSO BAIRRO. VAMOS À LUTA

JÁ SEI. PODEMOS NOS MOBILIZAR PARA FAZER COM QUE ISSO ACONTEÇA. PODEMOS IR ATÉ A CÂMARA MUNICIPAL E AJUDAR OS VEREADORES A APROVAREM ESTA LEI. E QUANTOS AOS OUTROS IMPOSTOS, O QUE PODEMOS FAZER?



PARA AJUDAR A AUMENTAR A RECEITA, TAMBÉM PODEMOS AGIR EM RELAÇÃO AO ICM E O ISS. SABEM COMO? EXIGINDO ANOTA FISCAL CADA VEZ QUE FAZEMOS UMA COMPRA OU PAGAMOS ALGUM SERVIÇO.



ASSIM ACABAMOS COM A SONEGAÇÃO E VAI MAIS DINHEIRO PARA OS COFRES PÚBLICOS.



RECURSOS DE TRANSFERÊNCIA

SÃO PARCELAS DOS IMPOSTOS SOBRADOS PELO GOVERNO DO ESTADO E GOVERNO FEDERAL QUE RETORNAM AO MUNICÍPIO. SÃO ELES:

ICM - IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS: TODA VEZ QUE ALGUÉM COMPRA UMA MERCADORIA, ESTÁ INCLUIDO NO PREÇO DO PRODUTO UM IMPOSTO QUE VAI PARA O GOVERNO ESTADUAL.

IPVA - IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES: TAMBÉM VAI PARA O GOVERNO DO ESTADO.

FPM - O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS É FORMADO POR IMPOSTOS. SUA TOTALIDADE É ENVIADA AO GOVERNO FEDERAL E DEPOIS SUAS PARCELAS SÃO REPASSADAS AO ESTADO E AO MUNICÍPIO. OS IMPOSTOS QUE FORMAM O FPM SÃO:

IPI - IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS E COBRADO TAMBÉM NA COMPRA DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS. SEMPRE QUE COMPRAMOS UMA MERCADORIA PRODUZIDA POR UMA FÁBRICA, PAGAMOS O IPI QUE VAI PARA O GOVERNO FEDERAL.

IR - IMPOSTO DE RENDA: UMA PARTE DO SALÁRIO É DESCONTADA E ENVIADA AO GOVERNO FEDERAL.

PROPOSTA DE DISCUSSÃO EM GRUPOS

COM A INTENÇÃO DE COLABORAR NA DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, REALIZA-SE A REFLEXÃO SOBRE ALGUNS PONTOS IMPORTANTES COMO:

ORGANIZAÇÃO POPULAR

CONHECIMENTO E ENTENDIMENTO DAS RECEITAS, DESPESAS E ENDIVIDAMENTO DA PREFEITURA MUNICIPAL.

ORGANIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO INTERNA DOS ÓRGÃOS DA PREFEITURA

PODER DE PRESSÃO

ESPAÇO PARA ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DA PREFEITURA.

Imprensa Universitária
BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA

UFSC/BU-15
RESERVA
02 MAIO 2002
DEVOLUÇÃO

3
2