

ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: LIMITES, POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS PARA A EMANCIPAÇÃO SOCIAL*

ÉRICO RODRIGO MINEIRO PEREIRA**
AMÍLCAR BAIARDI***

Introdução

O Estado é uma categoria bastante complexa e tem merecido inúmeras definições que refletem diferentes visões de mundo. Entendido dentro de uma categoria mais ampla, que é sistema político, vem sendo adjetivado cronologicamente e nominado de acordo com o grau de democracia nele expresso; em alguns casos, definido em função de suas políticas públicas mais significativas. Em todas elas, é mantida a característica de ser uma organização político-jurídica, de ter a prerrogativa do poder de coerção, do direito ao uso legítimo da força e do controle sobre o território, segundo Ornaghi (1993).

Um caminho conceitual diverso, mas legítimo, é aquele sugerido por Bobbio (1985), que diferencia e caracteriza Estado como algo de esfera distinta e, às vezes, contraposta a outra categoria que lhe é, historicamente, correlata, que é Sociedade Civil. Assim, a sociedade civil, em suas iniciativas de ação coletiva e aspirando a uma maior autonomia, muitas vezes, colide com a rígida estrutura do Estado, que não permite um maior exercício de cidadania.

A sociedade civil, também, tem sido objeto de inúmeros estudiosos que sobre ela teorizaram e escreveram, delineando seus contornos desde tempos longínquos. Muitas das representações sobre a sociedade civil vêm

* Artigo extraído de dissertação defendida em abril de 2012, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

** Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). <ericomineiro@uol.com.br>.

*** Professor titular da UFBA e UFRB, DSc em Ciências Humanas pela Unicamp. <amilcarbaiardi@uol.com.br>.

da pré-história, continuam na antiguidade, passam pela modernidade, até chegar à contemporaneidade, focalizando as lutas na linha da afirmação dos direitos individuais e coletivos. Em todas as abordagens, percebe-se um sentido evolutivo. Essa direção sugere que o Estado também venha evoluindo, concomitantemente, aos passos dados pela sociedade civil, melhor dizendo, vem se moldando às novas concepções e a novos estágios organizacionais da sociedade civil.

Não obstante, há momentos de convergência e momentos de afastamento, de rupturas. Inequivocamente, Estado e sociedade retroalimentam-se constitutivamente, o que não exclui permanentes conflitos. Neste ensaio, tentar-se-á mostrar que malgrado existam sinais explícitos da parte da sociedade política, do Estado, em aceitar ceder prerrogativas orçamentárias à sociedade civil organizada, quando esta se mobiliza para ser parceira reconhecida e legitimada, muitas vezes frustra-se, isso porque as chamadas “razões de Estado” terminam por prevalecer. Esse é o caso do orçamento participativo, quando Estado e sociedade civil colocam-se lado a lado em uma perspectiva de colaboração que, dificilmente, se conclui de modo satisfatório para uma das partes.

Isso, em parte, se explica pela cultura e pela tradição. Sempre se elaboram orçamentos públicos nos moldes do que determina o Estado. Representantes eleitos e reunidos em parlamentos discutem, emendam e votam a peça orçamentária iniciada na máquina estatal, deixando de lado a participação direta dos que serão beneficiados ou prejudicados pelas políticas públicas ali aprovadas. Reforçando, ano após ano, o afastamento por meio de uma práxis pouco democrática, a qual não fortalece a convergência das partes interessadas. Nesse contexto, perdem a democracia e as instituições, e isso dificulta uma reaproximação que fortaleceria interesses comuns.

2. Notas metodológicas

Boaventura dos Santos (2005), ao levantar os três desafios principais envolvidos no empenho de se reinventar a emancipação social, parte, justamente, da conceituação desse termo. Em suas palavras. . .

[. . .] O que é afinal emancipação social? É possível ou legítimo defini-la abstratamente? Se é verdade que não há uma, mas várias globalizações, não será igualmente verdade que não há uma, mas várias formas de emancipação social? Tal como a ciência, não será a

emancipação social de natureza multicultural, definível e validável apenas em certos contextos, lugares e circunstâncias, uma vez que o que é emancipação social para um grupo social ou em um dado momento histórico pode ser considerado regulação ou mesmo opressão social para outro grupo social ou em um momento histórico seguinte ou anterior? Todas as lutas contra a opressão, quaisquer que sejam os seus meios e objetivos são lutas pela emancipação social? Há graus de emancipação social? É possível a emancipação social sem a emancipação individual? Emancipação social para quem e para quê, contra quem e contra quê? Quem são os agentes da emancipação social? Há algum agente privilegiado? As forças sociais e institucionais hegemônicas como, por exemplo, o Estado, podem ser cúmplices ou colaboradores ativos de ações de emancipação social? Para que tipo de ações e em que condições? [. . .] (Santos, 2005, pp. 23-4).

Não é possível, embora seja tentador, abarcar todas essas inquietações e responder-lhes de alguma forma. Seria, no entanto, pouco prático, além de inalcançável para muitas pesquisas, incluindo-se essa. Assim, para fins operacionais e didáticos, retiram-se daquele amontoado de perguntas algumas correlacionadas ao que ora se quer pesquisar. “O que é afinal emancipação social? As forças sociais e institucionais hegemônicas como, por exemplo, o Estado, podem ser cúmplices ou colaboradores ativos de ações de emancipação social? Para que tipo de ações e em que condições?” De pronto, então, é, aproximadamente, dessas perguntas específicas que se parte para focar o objetivo aqui perseguido.

De outro lado, tendo-se por base considerações de Mészáros (2004), entende-se, para os fins deste texto, ser a emancipação social algo impossível de ser alcançado nos círculos inscritos pela existência do Estado; muito embora não seja difícil de, por outras maneiras, intuir que esse mesmo Estado, em determinados condições e contextos, constitua-se em instrumento e alavanca para emancipações sociais, sendo, porém, tal consideração objetivo alheio ao ponto de vista que alicerça esta pesquisa. As políticas sociais, por exemplo, oriundas das estruturas estatais, poderiam, muito bem, constituir-se em meio complementar para emancipar certas populações do jugo de contextos opressores. O autor húngaro, no entanto, fala de emancipação, relativamente, à estrutura histórica e classista inserida no “Estado”.

[. . .] Marx declarou, em total contraste com Hegel, que a emancipação era inconcebível dentro da estrutura do “absoluto na terra” hegeliano, o Estado nacional. Aliás, o reconhecimento das profundas interconexões e determinações recíprocas entre os Estados existentes — [. . .] — levou Marx a concluir que a formação do Estado capitalista em sua totalidade (ou seja, o “moderno Estado germânico hegeliano) tinha de ser submetida a uma “crítica prática” materialmente assegurada, que impedisse, ao mesmo tempo, a reconstituição das velhas contradições sob alguma outra forma. Na opinião de Marx, o *próprio Estado* representava a alienação dos indivíduos sociais em relação ao poder mais abrangente de tomada de decisões, complementando e reforçando, no plano da superestrutura política e jurídica da sociedade contemporânea, as práticas exploradoras globalmente interligadas do sistema produtivo capitalista [. . .] (Mészáros, 2004, pp. 468-9).

3. Fundamentação teórica

3.1. Estado

Sem embargo, o processo de formação do Estado moderno, segundo Bobbio (1986), inicia-se com a dissolução do policentrismo político vigente na anterior ordem senhorial do feudalismo, acontecimento, por sua vez, dirigido e determinado por atores sociais específicos, a burguesia. Como já se sabe, sociedades embasavam-se num sistema onde o poder apresentava-se bastante diluído entre vários senhores, cada qual com mando sobre seus territórios. O desenvolvimento histórico veio mostrar, no devido tempo, os empecilhos derivados de tal ordem. O repartimento territorial, por exemplo, concernente a tais condições, impedia a livre circulação das mercadorias que se iam construindo por aquela classe. Faziam-se necessárias, assim, estruturas harmônicas com um futuro que se insinuava, o capitalismo.

Prevalecia, na ordem anterior, o exercício do poder por meio da pessoa do Senhor, situação que muda “graças à progressiva conquista, por parte do príncipe e de seu aparelho administrativo, da esfera financeira, à qual estava intimamente ligada a esfera econômica do país[. . .]” (Bobbio, 1986, p. 429). É interessante notar que advém desse processo histórico o nascimento da moderna sociedade civil. No momento em que se torna heterogêneo, o contexto social, quando se dá “A redução das categorias

sociais à faixa social, desvinculada da política em que dominava o aparelho estatal [. . .]” (Bobbio, 1986, p. 429), os interlocutores diretos do príncipe passaram a não ser “mais as categorias, mas os indivíduos — súditos em cada esfera da sua vida privada [. . .]” (Bobbio, 1986, p. 429).

[. . .] em qualquer dos casos, se trata de uma organização das relações sociais (poder) através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõe como gerais a todo o país[. . .] (Bobbio, 1986, p. 427).

A partir de outra perspectiva, no entanto, Engels (s.d.), em trabalho já bastante estudado, faz longa digressão acerca dos processos formadores de três grandes instituições, família, Estado e propriedade privada. Assentando-se, teoricamente, no materialismo histórico e em dados etnográficos, faz corresponder a cada estágio vivido pela humanidade um estado da arte das técnicas produtivas, estando nelas imersos constructos frutos de subjetividades. Sobre o Estado, especificamente, afirma ser ele produto de longo desenvolvimento, no qual se operaram três divisões do trabalho no seio da sociedade, a primeira gerando, de um lado, horticultores, de outro, povos que passariam a utilizar o tear, a fundição de materiais e o trabalho com materiais fundidos. Em consequência, emergem classes dominadas e dominadoras.

Numa posterior segunda divisão do trabalho, novos arranjos emergem em meio à sociedade — o artesanato descola-se da agricultura, o que faz resultar em proprietários e não proprietários, momento em que se desenvolve a família monogâmica e se dá a transição da propriedade, de coletiva à privada. Ampliam-se as diferenças entre campo e cidade, os produtos passam a serem trocados, agora já transformados em mercadorias. Uma terceira divisão do trabalho acontece, fazendo emergirem os ricos comerciantes, que, longe da produção, se põem a vender e comprar mercadorias. Neste estágio, a própria terra, também mercadoria, inicia a ser tratada como símbolo de riqueza e de novos tempos, pois interesses opostos e organizados passam a existir como marcas sociais. Emerge o Estado como resultante do processo de criação e divisão da riqueza social.

O Estado, na visão desse autor, caracterizaria o momento em que se dividem os territórios, originariamente, comuns em grandes possessões

atribuídas a certos senhores com seus súditos, esses não sendo outros que não aqueles a quem se atribuiu, socialmente, a riqueza concentrada da sociedade, em consequência das divisões de trabalho ocorridas. Ao domínio assim nascido — o econômico, fez-se acompanhar o político, sendo então o Estado algo feito a partir das próprias condições e contradições da existência material, e subjugado aos interesses dos que possuem, nesses termos, poder. Para apaziguar e mesmo reprimir eventuais conflitos de classe que, porventura, aconteçam, dados os choques entre posições opostas que, neste estágio de evolução, grassa a sociedade, cria-se a força pública, financiada por recursos recolhidos da própria população do território.

No seio dessa corrente teórica, há variantes no tocante a esse ponto tornado controverso. Coutinho (2008), num texto em que analisa a categoria transição ao socialismo, distingue entre o que seria uma concepção ampla e uma restrita do conceito de Estado. Para tanto, busca, na dialética marxista, um conjunto de determinações para o fenômeno. Argumentando, inicialmente, contra o que seria um conceito restrito de Estado, o autor descreve as ideias de Karl Marx no tocante a vários termos: Estado, comitê executivo da burguesia; luta de classes, sendo a contenda simplificada entre burgueses e proletários; revolução permanente, definida como luta incessante até que se alcance a eliminação de todas as classes detentoras e a consequente ascensão ao poder do proletariado; dualidade de poderes, situação provisória da qual deve derivar um único poder; por fim, coroando a lista, uma luta insurrecional, violenta, resultando num desfecho certo.

Analisando Friedrich Engels, em sua fase intelectual pós-morte de Marx, Coutinho (2008) reinterpreta aquilo que foi construído em conjunto pelos dois teóricos. Segundo diz, foi ele o primeiro marxista a ampliar o conceito de Estado em Marx ao mudar a formulação inicial acerca do termo. Nesse momento reflexivo, o conceito aparece definido como fruto de um contrato, a coerção não mais surgindo como o único suporte para a dominação de classe — entrariam os mecanismos de legitimação, as instituições, e a forma política assumida pelo novo Estado não seria a ditadura do proletariado — a transição ao socialismo não, necessariamente, se daria de forma violenta. Nessa mesma leitura feita do escritor clássico, entretanto, Coutinho (2008) ressalta a posição marxista-engeliana sobre o conteúdo de classe do Estado capitalista, que não é abandonada.

3.2. Sociedade Civil

Sem embargo, o conceito de sociedade civil tem uma longa trajetória de especulações teórico-filosóficas. Na opinião de Bobbio e outros estudiosos (1986), tal empreitada inicia-se, ainda, com os jusnaturalistas, corrente intelectual que associava as sociedades humanas a hordas, onde prevalecia um estado de guerra latente de todos contra todos. Segundo aqueles que compartilhavam desse ponto de vista, tratava-se a sociedade civil de um salto de qualidade na forma de convivência entre pessoas, o que seria algo distinto e até contraposto ao *statu quo* anterior, e que a transformava em sinônimo de sociedade política. Assim entendia, por exemplo, o filósofo John Locke (Bobbio, 1986, p. 1206).

Existe, entretanto, uma segunda acepção para o termo. Diz-se ser ele algo contraposto às sociedades dos povos primitivos, da mesma forma que o é, relativamente, ao Estado de natureza. Existiriam, assim, a sociedade civil como sociedade política e a sociedade civil como sociedade civilizada. “Apoiado em José de Acosta, Locke aceita a informação de que “em muitos lugares da América não havia nenhum governo” e de que “aqueles homens [. . .] por longo tempo, não tiveram nem rei, nem repúblicas, vivendo, apenas, em bandos [. . .]” (Bobbio, 1986, p. 1207). Utilizando-se, assim, da contraposição entre selvagens e civilizados, algo ainda hoje muito caro às ciências sociais, dá-se nova conotação ao termo em exame.

Seguindo linha de raciocínio semelhante, mas impingindo a ele certa inflexão, Rousseau, embora tenha a atitude de igualar sociedade civil à sociedade civilizada, não o repete quanto ao termo sociedade política. Ao contrário, afirma que a sociedade política (Estado) apenas emergirá com o contrato social, sendo aquela algo ainda muito semelhante ao estado de natureza, a saber, de guerra permanente entre os que dela faziam parte. Sem embargo, sociedade civil e sociedade política, na visão desse filósofo, seriam termos, ainda, contrapostos, vez que se tornava necessário algum instrumento que disciplinasse as relações internamente surgidas em meio àquela.

Hegel irá promover uma ruptura com essa tradição. Esboçando concepção idealista no âmbito das ciências, a qual via nas ideias a origem explicativa para a vida em sociedade, mas renunciando o contexto materialista, este autor inauguraria nova era no horizonte da filosofia. Por meio de uma intrincada rede de ideias, distingue sociedade civil de Estado — algo

semelhante a Rousseau, embora sem menção a contrato social, e introduz, na história, a possibilidade de novas concepções teórico-filosóficas, diferentemente definidas. Em consequência delas, a contraposição natureza/sociedade modifica-se em favor do último termo, afastando embasamentos que viam, na natureza em estado puro, o berço para análises acerca do homem.

Pontualmente, o autor salienta que “[. . .] O que falta à sociedade civil para ser um Estado é a característica da organicidade [. . .]” (Bobbio, 1986, p.1207). Ou seja, faltava-lhe uma estrutura orgânica que fornecesse um mínimo de estabilidade, um corpo que a tornasse distinguível perante outros no contexto social, algo próximo a possuir uma estrutura mínima para funcionamento em questões societárias. Faltavam-lhe os traços caracterizadores da estrutura estatal, com toda a sua funcionalidade. A sociedade civil seria, assim, um meio passo a caminho do chamado por ele espírito objetivo. Além disso, um novo estágio, no qual se dá o desfazimento das unidades familiares e a consequente emersão para a história das classes sociais.

Buscando as origens da sociedade civil na sociedade política, Marx afirma, assim, ser a mesma a pré-história de um novo estágio de civilização, o qual seria superior ao do momento, base da sociedade burguesa. Num breve apanhado, à guisa de conclusão, dir-se-ia que, da mesma forma que o Estado de natureza, para os jusnaturalistas, era a porta de entrada para a sociedade civil (do privado para o público), assim o era o conceito de sociedade civil em Marx (das relações econômicas indivíduo-a-indivíduo para o público). Segundo este, “O Estado Moderno tem como sua base *natural* (note-se a palavra *natural*) a sociedade civil, ou seja, o homem independente, unido a outro homem somente pelo vínculo do interesse privado e pela inconsciente necessidade natural” (Bobbio, 1986, p. 1209).

Com Gramsci, coroa-se um longo processo de discussões e polêmicas sobre a definição de sociedade civil. Mas os estudos seguiram, acompanhando a realidade em mudança. Prova disso é que diversos autores enceram a sua resenha acerca desse objeto teórico, atualizando-o segundo a linguagem contemporânea, após a descrição esmiuçada de toda uma história de idas e vindas no campo da especulação intelectual. Pois está visto o quão polêmico é o tema, ainda mais se se leva em conta situá-lo no âmbito das ciências sociais, onde a controvérsia predomina, ao contrário do que acontece no contexto das ciências físicas, por exemplo. Enfim, falava-se que na linguagem de hoje, na visão de Bobbio (1986) e outros,

[. . .] A sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador, ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impellem à conquista do poder político [. . .] (Bobbio, 1986, p. 1210).

Entre Estado e Sociedade Civil, um contraponto. No momento em que, num sentido contemporâneo, a sociedade civil organizada tende a conquistar o poder político por meio de mobilizações e associações; de outro lado, ao Estado caberia suprimir ou intermediar eventuais choques criados por aquela em movimento (Bobbio, 1986). Emergem, porém, outras maneiras de compreender a citada problemática, segundo pensam outros estudiosos. É o caso de Baiardi (2000), que aponta haver uma complementaridade de atitudes entre aqueles dois entes. Analisando estruturas de controle de contas do Estado brasileiro, afirma ele estar havendo mudanças no sentido de maior confiança e cooperação mútua. *Ispsis literis*, entre a parte que “controla e (da) que é controlada” (p. 4).

E haveria, segundo o mesmo acadêmico, uma funcionalidade para o fato. O Estado contemporâneo, sucessor do Estado moderno, emergiu com características particulares quanto ao seu papel. Expressão da soma entre Estado de Direito e Estado Social, viu-se obrigado a garantir a existência de direitos fundamentais dos indivíduos, tais como liberdade pessoal, econômica e política; de outra parte, a suprir “as conquistas de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida [. . .]” (Baiardi, 2000, p. 7). Ora, sabendo-se que não se fazem políticas públicas sem recursos econômicos, fica fácil concluir, no contexto do que se aqui se fala, pela necessidade de se aperfeiçoarem as ações da máquina pública do Estado Fiscal, para evitar o “empobrecimento do Estado”. E a citada cooperação consubstanciar-se-ia não somente no regulamentar pagamento dos impostos pelos cidadãos, mas também na vigilância por estes em nome da lisura e do bom uso das finanças.

3.3. Orçamento participativo

O orçamento participativo enquadra-se num contexto mais geral de administrações descentralizadas e feitas com participação social, consti-

tuindo-se numa experiência diversa de organização dos orçamentos e da administração pública. Pertence a um campo de conhecimento limítrofe entre a ciência política e a ciência econômica, e envolve desde a mera alocação de recursos e despesas públicas, à proposta de alternativas à democracia representativa. Tal como aconteceu em diversos lugares, constitui-se, normalmente, de assembleias compostas por membros da sociedade civil, não sendo, necessariamente, um paradigma da democracia direta, pois depende também de representantes eleitos a partir de reuniões amplas. Emerge em contexto brasileiro, com muita força, a partir das manifestações populares organizadas em prol do fim do período ditatorial, sendo um corolário da aspiração desejada pela sociedade civil a participar de forma mais efetiva dos assuntos de interesse coletivo. Como não poderia deixar de ser, dadas as movimentações populares que a embasaram, encontra eco na Carta Magna de 1988, que, ao lado de patentear a democracia indireta como norma de encaminhamento das questões políticas nacionais, frisa que esta deve ser exercida num combinado com a democracia participativa, ou direta, como são os casos do plebiscito e do referendo. No âmbito desse contrato social, são congêneres do OP os Conselhos Gestores.

Ao lado disso, em nível federativo, nasce como resposta local a problemas da estrutura do Estado. Ou seja, significam os OPs uma reação de municípios a entraves profundos nas relações com a União. A propósito, Sader (2005), após falar da “ascensão e queda da democracia liberal”, consubstanciada pelo choque entre seus aspectos político e econômico — o liberalismo econômico teria corroído as bases do Estado de Direito —, afirma terem sido locais “as primeiras formas de resistência”, tanto por serem os municípios os alvos principais da reestruturação neoliberal — perda do emprego formal, deterioração dos serviços públicos, atraso dos salários, violência policial, etc. —, quanto pelas consequências impostas a estes mesmos entes pelos ajustes fiscais dos Estados.

4. Análise de casos de aplicação do orçamento participativo

Feitas essas considerações, examina-se aqui um relato sobre a experiência de Lajes, estado de Santa Catarina, feito por Alves (1988). O autor tem em vista demonstrar: 1) que era possível administrar uma prefeitura brasileira, mesmo nas condições vividas àquela época; 2) de que é importante a criação de uma democracia participativa; finalmente, 3) de que é possível reproduzir muitas das experiências vividas em Lajes, mesmo estando-se

fora em região diversa do Sul. E a condição necessária, tendo-se em vista a quantidade escassa de recursos, é “um alto grau de organização da população”. Em Lajes, tal não se deu de forma espontânea, precisando de certas estruturas orgânicas.

A equipe Dirceu Caneiro começou a fazer isso por intermédio do MDB, criando núcleos e subnúcleos do partido nos bairros e nos distritos. Uma vez no poder, conquistado através da discussão de um programa concreto, passou a promover o associativismo pelo incentivo à criação de associações de moradores, nos bairros urbanos, e de núcleos agrícolas, nos distritos [. . .] (Alves, 1988, p. 30).

Ou seja, nessa cidade dependeu-se de partido político organizado para mobilizar a sociedade, muito embora houvesse nela o impulso à mobilização, gerado no seio do próprio povo. Foi importante para ambas as instituições — associações de moradores e núcleos agrícolas, a participação de pais de alunos das escolas municipais, promovida pela Secretaria de Educação. Não se constituía uma vicissitude estar organizado, senão uma necessidade. Obras públicas eram decididas em reuniões, as quais congregavam aqueles que se beneficiam diretamente delas. Aliás, talvez querendo encontrar uma explicação para o caráter organizativo do povo daquele município. . .

[. . .] a palavra comunidade aparece nas conversas dos lajianos com muito mais frequência que em outras partes do Brasil. E é essa articulação entre as pessoas que formam um grupo social que está presente no lema escrito por toda parte: “Lages, a Força do Povo” [. . .] (Alves, 1988, p. 31).

Ressaltando feitos da administração participativa ali realizada, os quais incluem conquistas reais em termos de processos de produção e seu resultado, o autor termina um determinado capítulo com um trecho que vale ser destacado. Falando sobre o tipo de experiência que se viveu em Lajes, e, ao mesmo tempo, buscando selecionar o que de mais sólido ocorreu na cidade por aqueles tempos, ele diz. . .

Não creio que a importância da experiência de democracia-piloto em Lajes esteja, propriamente, nas suas realizações e vitórias. O aqueci-

mento solar da água da oficina pode esquentar pouco. O gasômetro da kombi pode enguiçar ou deixar de espalhar a todos os veículos municipais. A olaria pode ter uma produtividade menor que as movidas por sistemas clássicos. O processo escolar pode dar voltas, emperrar em problemas para os quais não e encontre imediatamente solução. Nada disso importa muito. O importante é a tentativa de abrir perspectivas inovadoras [. . .] (Alves, 1988, p. 76).

Ora, que não se restrinja a experiência lajiana a uma conquista meramente administrativa, parece querer dizer o autor. Acima de tudo, viveu-se algo que aponta novas perspectivas, a este ou a outros lugares. Aliás, orçamento participativo, apesar de nascer a partir de problemas nos setores financeiros dos entes públicos, refere-se, diretamente, à vida das pessoas, postando-se longe de ser assunto tecnocrático. É nele que são discutidos assuntos tais como políticas públicas de saúde, de educação, de saneamento básico, enfim, a vida da população em seu cotidiano.

Prosseguindo-se nessa tentativa de captar os momentos mais importantes da experiência lajiana, tal como relatada no livro de Márcio Moreira Alves (p. 102), há algo de inflexão, dada a importância de que se reveste.

[. . .] Esses projetos, [. . .], não representam um caminho definitivo para a superação do subdesenvolvimento, quer do município, quer de Santa Catarina — e muito menos do Brasil. Os problemas que enfrentam a nível local, e enfrentamos todos a nível nacional, são estruturais. São as estruturas de dependência econômica e tecnológica e o tipo de mecanismo de concentração de riqueza, que socialmente acarretam à maioria da população o impedimento de acesso a uma vida decente. A sua solução requererá modificações profundas nas relações de produção, nas relações sociais e, sobretudo, na superestrutura [. . .] (Alves, 1988, p. 102).

Por fim, o capítulo sobre a política. De lá brotam duas observações bem interessantes. A primeira diz respeito às reações das elites locais ao processo político implantado em Lajes por Dirceu Carneiro. A essa o autor responde que, dadas as características da burguesia local, é surpreendente não ter havido “reações mais duras por parte das classes dominantes de Lajes à atuação do prefeito”, a não ser quando a equipe de Dirceu Carneiro

levantou abaixo-assinado em favor dos metalúrgicos durante a greve do ABC, em 1980. Ou seja, já, àquela altura, a reação das elites ao orçamento participativo não foi de classe. Em segundo lugar,

[. . .] O que a experiência de democracia participativa de Lajes pretende demonstrar são teses tão elementares que até já não lembramos que possam ser definidas. Quer demonstrar que os problemas de uma comunidade só podem ser resolvidos através da mobilização da força de trabalho e da capacidade intelectual dos seus próprios membros. Quer demonstrar que, em uma sociedade, não existem problemas isolados — por exemplo, só o problema da saúde pública, desligado dos problemas da habitação ou do emprego — e, portanto, que o que se deve buscar são resoluções globais, embora se reconheça a evidência de ser a globalidade formada pela soma das soluções setoriais [. . .] (Alves, 1988, p. 121).

A respeito da experiência de OP em Porto Alegre, Tarso Genro (Genro & Souza, 1997) afirma de início que o Estado sofria de uma crise, a qual se caracterizaria, primeiro, pela impotência de suas estruturas em dar respostas satisfatórias às demandas “de parcelas importantes da sociedade” (p. 13); segundo, pelo “[. . .] aprofundamento da sua *intransparência* e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilha e produz, incessantemente, novos conflitos e novos movimentos [. . .]” (p. 13). Tal compreensão se enquadrava na “desestruturação do modo de vida moderno, que tem na destruição do mundo fabril tradicional (típico da Revolução Industrial) e da estrutura de classes que ele ensejava o seu exemplo mais paradigmático [. . .]” (Genro & Souza, 1997, p. 13).

O pesquisador entende o processo enquanto completo em si, pois afirma ter o orçamento participativo construído um novo *locus* de referência político-administrativa, que ao lado dos já existentes, Executivo e Legislativo, “[. . .] democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo “espaço público”, que “[. . .] potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos [. . .]”. Em sua visão, mecanismos feito o OP, entendido como “[. . .] a abertura de um caminho [. . .]” devem ser usados para “[. . .] recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível local, bem como, para mostrar que é possível

reformá-lo radicalmente [. . .] colocando-o a serviço dos interesses populares [. . .]” (Genro & Souza, 1997, p. 12).

Por fim, o autor aborda outros assuntos, segundo ele, também correlatos ao OP. Em primeiro lugar, a questão da opinião pública, que estaria ganhando em qualidade e diversidade, pois os cidadãos, nas próprias assembleias, tinham passado a discutir assuntos coletivos, à margem dos marcos da grande mídia. Ao contrário dos editoriais massificados desta, notícias produzidas a partir da realidade dos moradores dos vários bairros, cada qual, em sua vez, abordando as diversas problemáticas do ponto de vista individual e singular. A influência que certas classes teriam sobre o Estado seria conhecida e discutida dessa forma, tendo, como resultado, cidadãos ativos, agindo e se formando em conjunto. Ao contrário do cidadão tradicional, um novo, participante e crítico.

Ao lado disso, a experiência de que aqui se trata enquadra-se, também, no raciocínio do mesmo estudioso, numa tentativa maior de fundar constructos políticos novos, responsáveis por “democratizar radicalmente a democracia”, “pela reforma ou pela ruptura”. Isso porque se constatava, há muito tempo, que a democracia política facilitaria o acesso ao poder às classes privilegiadas, limitando a mesma possibilidade ao cidadão comum. O poder econômico exerce, nesse contexto, enorme influência no Estado, o que gera a necessidade, não somente, “de um novo projeto *emancipatório* que incorpore eleições periódicas e universais, com regras justas e universais, mas obriga a que pensemos também em novas e criativas formas de influir no poder, para torná-lo sempre mais democrático [. . .]” (Genro & Souza, 1997, p. 18).

Abordando a questão da liberdade, Genro expõe a relação desse conceito com o OP, afirmando que este é:

[. . .] uma experimentação altamente positiva para o “poder local” e também aponta para uma forma universal de dirigir o Estado e de criar um novo tipo de Estado [. . .] que combine a representação política tradicional (ou seja, eleições periódicas e previsíveis) com a participação direta e voluntária dos cidadãos (criando formas de cogestão), para que os representantes eleitos pelo sufrágio universal e os participantes da democracia direta e voluntária gerem decisões cada vez mais afinados com os interesses da maioria [. . .] (Genro & Souza, 1997, p. 22).

Na visão de Ubiratan de Souza (Genro & Souza, 1997), o orçamento participativo é o mecanismo básico para intervenção na realidade por parte da “[. . .] esquerda e das forças democráticas nacionais e internacionais [. . .]” (p. 45). Segundo ele, essa experiência cria novas formas de relação entre o Estado e a sociedade, instituindo práticas que vão além do dever de votar, pois o cidadão opina diretamente sobre as questões de sua realidade. Além disso, num contexto em que as experiências socialistas ditas burocráticas entravam em crise, o OP apontava a direção para que fossem superadas em seus problemas internos. Ainda seguindo seu raciocínio, por fim, o OP, numa contribuição tida como universal pelo analista, cria uma esfera pública não estatal, com o mérito, em sua visão, “[. . .] de não excluir, mas valorizar a democracia representativa [. . .]” (Genro & Souza, 1997, p. 47).

Analisando os aspectos envolvidos, o autor fala de questões legais presentes. Valorizando a participação social, diz, por exemplo, que a lei instituidora do OP não é feita somente sob os auspícios da Câmara de Vereadores. A sua regulamentação se dá, ano a ano, sob o comando da própria sociedade, que, de maneira autônoma e no Conselho do Orçamento Participativo, imprime mudanças ao instrumento legal, ficando os componentes do Executivo, que não têm direito a voto no fórum, e os do Legislativo, na condicionalidade de respeitar tais propostas. Tal acontece em todos os anos, pois na vigência deles se realiza constante “ajuste crítico”, participando paritariamente do processo governo e sociedade.

Após Lajes e Porto Alegre, focar-se-á a experiência recente de Vitória da Conquista (BA), por meio do texto dissertativo defendido por Novaes (2011). O autor busca embasamento em temas correlatos ao seu objeto de estudo, a saber: a Reforma do Estado; o Orçamento Participativo no contexto da teoria democrática; o Orçamento Participativo e a Gestão Pública *Societal* e, finalmente, o Orçamento Participativo no Brasil. O autor pretendeu com a pesquisa. . .

[. . .] compreender a capacidade do orçamento participativo de Vitória da Conquista atuar como um instrumento que efetivamente democratiza a gestão pública municipal, viabilizando uma gestão pública *societal*, contribuindo para a criação de “espaços públicos” de participação da população, de modo que esta influa efetivamente nos destinos dos recursos públicos e na formulação de políticas públicas municipais [. . .] (Novaes, 2011, p. 22).

Os destaques a seguir desfilam explicações a respeito daquilo que pode ser chamado por disfunções do funcionamento do OP. Observe-se, mais uma vez, a estreita ligação existente entre estruturas institucionais e experiência participativa, desta feita explícita pelas ligações calendário eleitoral-reuniões populares. Além disso, a suspensão das reuniões, mesmo quando explicada pela crise financeira, não se justifica. Ora, o orçamento participativo não é a continuidade do orçamento público, muito menos seu arremedo. Longe da falta de discussão política presente neste, tal como visto anteriormente, o OP deve implicar politização do espaço público, pois não é um instrumento tecnocrático ou burocrático. Ele significa escolha entre alternativas, muitas vezes, opostas no campo da política e é algo que tem grande significado num contexto sociopolítico onde vicejam demandas contraditórias. Ainda para reforço, não é um constructo para finanças públicas, senão para a *civitas*.

[. . .] Considerando que o OP é uma instituição democrática inovadora capaz de ampliar os limites da democracia representativa, sua inovação somente ocorre “[. . .] na medida em que ele incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente, estimula a delegação de autoridade” (Wampler, 2003, p. 65). No exemplo acima, é possível dizer que essa incorporação dos cidadãos não ocorreu plenamente uma vez que não houve tempo suficiente para as discussões e para as deliberações de modo adequado, dificultando uma efetiva democratização do OP-VC [. . .] (Novaes, 2011, p. 93).

Malgrado os vários problemas apontados, Novaes (2011) vê pontos positivos no OP de Conquista, diferentemente até do que se conseguiu em outros municípios. Comparando-se ao ocorrido em Osasco, por exemplo, ele diz que foram feitos, no processo, laços com várias comunidades, além de ter-se dele retirado parâmetros para o estabelecimento de políticas públicas inéditas. Ademais, conseguiu-se, por meio da experiência, estabelecer ligações com comunidades localizadas no município, e descortinaram-se possibilidades para a emergência de novas lideranças, o que trouxe subsídios ao poder público para melhor atuar, uma vez que a experiência permitiu maior conhecimento da realidade sobre a qual atuava. Chama atenção, neste contexto, o que está logo abaixo. Diz-se ali que essa criação de laços com as comunidades favoreceu a que a coligação partidária à frente da

gestão municipal obtivesse “sucessivas reeleições”, contribuindo para a “permanência no poder”.

Como conclusão acerca do que pesquisou Novaes (2011), cabem algumas considerações pontuais feitas pelo autor, que possibilitam, por sinal, uma visão derivada dos dados vistos e analisados.

[. . .] A experiência participativa em Vitória da Conquista surgiu em meio a uma conjuntura onde prevalecia uma crise política, administrativa e financeira da prefeitura municipal, forçando a gestão iniciada em 1997 a buscar alternativas de solução dos graves problemas encontrados. Frente a uma prefeitura municipal desacreditada, endividada e sem capacidade de investimentos, a nova gestão enfrentava ainda forte oposição na Câmara de Vereadores e dos governos estadual e federal. Essa realidade levou o Governo Participativo a desenvolver uma estratégia política para a obtenção do apoio necessário para enfrentar o grave quadro da gestão pública municipal. A estratégia envolvia a defesa de propostas de gestão que se aproximavam de uma democracia participativa, como a proposição do orçamento participativo e depois dos conselhos gestores, conferências de políticas públicas, Conferência da Cidade, Agenda 21, novo Plano Diretor Urbano e outras [. . .] (Novaes, 2011, p. 170).

Abaixo, já nas conclusões do autor, um ponto fulcral ao ponto de vista da emancipação política. Fala-se da forte influência da sociedade política na sociedade civil, o que impede a transformação do OP em “instrumento” que efetivamente democratize a gestão pública. Esse fator inviabiliza o “aprofundamento da democracia”. Pelo que se observa, aprofundar a democracia, aos olhos do autor, significa menor influência do Estado sobre a sociedade civil, que, caso ocorresse, provocaria mudanças na participação da população quanto à distribuição de recursos orçamentários.

[. . .] A participação no OP-VC de uma pequena parcela da população municipal, aliada com uma presença expressiva de delegados filiados aos partidos políticos da coligação que governa o município há quinze anos, é um indicativo da forte influência da sociedade política junto ao OP, ao tempo em que não se amplia a participação da

sociedade civil de modo a tornar o OP-VC um instrumento que efetivamente democratize a gestão pública. Esse fator impede o chamado “aprofundamento da democracia” através do OP-VC, uma vez que não se observa um aumento da participação popular nas decisões sobre a distribuição dos recursos orçamentários [. . .] (Novaes, 2011, p. 171).

Aqui, de forma explícita, a maneira como funcionou todo o processo, ainda nas palavras conclusivas de Novaes (2011). Na verdade, já se viu abertamente o porquê do orçamento participativo em Vitória da Conquista: obtenção de apoio político do poder público na luta contra “opositores” institucionais. Cabe ver se tal fato não pôs em risco o objetivo maior visado pelas experiências de OP: gerar participação social. Ou seja, maiores níveis de democracia, entendida esta como participação efetiva da sociedade na gestão do Estado.

5. Considerações finais

No presente texto, quis-se testar, principalmente, a hipótese relacionada à condição de experiências de orçamento participativo gerarem emancipação social, nos marcos do que definiu por emancipação o intelectual Mészáros (2004). Sem embargo, neste autor, o Estado atual é visto como algo que aliena, que separa o indivíduo da possibilidade de tomar decisões que importem em consequências para além dos cânones de realidade estabelecidos. Dividida a sociedade em classes, essa estrutura garante por meios diversos a reprodução do sistema econômico vigente, a partir da política deliberada de deixar à parte, excluir, das grandes medidas setores específicos da sociedade. Tendo-se em vista que as experiências de orçamento participativo, aqui estudadas, trazem em comum o fortalecimento da estrutura estatal, forçoso faz-se admitir, neste marcos, o quão distante encontram-se as mesmas da emancipação social, concebida como atributo de sociedades onde a democracia seja definida da forma mais ampla possível, tanto na forma quanto no conteúdo.

Quanto à conquista da emancipação social, tendo o OP como instrumento, percebe-se o quão incerta é, dadas as várias interpretações que se fazem das mudanças e transformações históricas, indo de rupturas violentas a processos reformistas, com ou sem possibilidade de controle por forças políticas comprometidas com este instrumento da administração pública. Sabe-se, apenas, que para tal acontecer é necessário redefinir a relação com

o Estado, pois ele se tornou, historicamente, empecilho no caminho da sociedade civil em direção a níveis mais elevados de liberdade e de democracia. Na sociedade civil, no entanto, residem os gérmenes das metamorfoses possíveis naquelas estruturas, haja vista o entendimento contemporâneo acerca do termo. Indivíduos, mesmo se movendo no âmbito de assuntos particulares, dedicam-se a atividades que as extrapolam, as quais podem mesmo atingir níveis reivindicatórios profundos. O orçamento participativo implica, necessariamente, a existência de mobilizações sociais em prol de um fim coletivo, organizadas a partir desses indivíduos numa coletividade.

A busca, portanto, por esse ideal deixa outras sementes. Uma delas é o “protagonismo” político, atributo resultante de certas conformações históricas ou emergido socialmente a partir da provocação de atores sociais, ambos potencializados por mobilizações como as de OP. Destarte, é perfeitamente possível que as experiências de administrações participativas impliquem estímulos à democracia participativa, algo que só ocorre com ampla mobilização social e envolvimento político. Está aí um fenômeno palpável, muito embora se tenha visto neste ensaio que as iniciativas para as mobilizações comentadas tenham partido do Estado, o que em si é um risco à continuidade do processo, dadas as contradições, historicamente, apontadas entre Estado e sociedade civil.

Referência

- ALVES, M. M. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. 8.^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1988 [on line].
- AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAIARDI, A. *A nova relação Estado/sociedade no controle das despesas governamentais*. Texto para Discussão, inédito, 2000.
- BOBBIO, N. *Stato, governo, società*. Turim: Einaudi, 1985,
— *Dicionário de política*. Brasília: EdUnb, 1986.
- COUTINHO, C. N. *Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- GENRO, T. & SOUZA, U. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Trad. Leandro Konder. In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*, vol. 3. São Paulo: Alfa-Omega, s.d.

- MÉSZAROS, I. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- NOVAES, F. S. *O orçamento participativo de Vitória da Conquista – Ba: uma gestão pública societal?* Salvador: Escola de Administração da Ufba, 7 de dezembro de 2011.
- ORNAGHI, L. Vocabolario. In: BARBESINO, P. et alii. *Politica*. Bologna: Jaca Book, 1993.
- SADER, Emir. Para outras democracias. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- SANTOS, B. (org.). Introdução geral à coleção. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Resumo

O presente artigo procura explorar as possibilidades de ação coletiva visando à emancipação social na relação entre o Estado e a Sociedade Civil. O foco são os contextos de elaboração de Orçamentos Participativos. Inicia com revisão da literatura pertinente à temática, focando as controvérsias entre Boaventura dos Santos e István Mészáros, quanto ao papel do Estado no processo de emancipação. Após conceituação de todas as categorias utilizadas, passa a analisar casos de aplicação dessa forma alternativa de orçamento em cidades brasileiras, concluindo pela impossibilidade de pleno alcance do objetivo plena e efetiva participação social em razão das características da estrutura estatal. Entretanto, considera possível que o exercício de cidadania na discussão dos orçamentos participativos possa contribuir para mudanças sociais, uma vez que qualifica cidadãos para assumir responsabilidades coletivas.

Palavras-chave: Estado. Sociedade Civil. Orçamento e Administração Participativos. Democracia e Cidadania.

Abstract

This article focuses the possibilities of collective action aiming social emancipation in the relationship between the State and Civil Society. The focus is the contexts of development of Participatory Budgets. It starts with a literature review on relevant aspects of the subject, in particular the disputes between Boaventura dos Santos and István Mészáros, about the role of the state in the emancipation process. After conceptualization of all the categories used, it examines cases of application of this alternative form of budget in several Brazilian cities. In the sequence it concludes that was not possible to reach completely the goal of full and effective social participation, due to the characteristics of the state structure. However, it is considered possible that the exercise of citizenship during the discussion of participatory budgeting, can contribute to social change because qualifies citizens to assume collective responsibilities.

Key words: State. Civil Society. Participatory Budget and Administration. Democracy and Citizenship.