

PREFÁCIO

Os dois requisitos mínimos para que um país se torne democrático são a garantia da liberdade individual e do sufrágio universal. Na Inglaterra e na França, os direitos civis foram definidos no século XVIII e garantidos no século XX; já os políticos, nesses dois e nos demais países desenvolvidos, só foram garantidos na virada do século XIX para o século XX. Por isso, a democracia ou o Estado democrático é uma instituição ou um regime político ou uma forma de Estado recente. Como muitas outras instituições, desenvolveu-se com o capitalismo. Só depois da apropriação de excedente, no sistema econômico, deixar de ser feita por uma oligarquia que tinha o comando do Estado, para ser efetivada no mercado, por meio da realização de lucros, é que se tornou possível a existência de regimes democráticos. Anteriormente, o controle do Estado era condição de sobrevivência da oligarquia aristocrática que, por isso mesmo, não admitia que seu poder se tornasse dependente da vontade do povo manifesta através de eleições.

O primeiro povo que completou a revolução capitalista formando seu Estado-nação e realizando sua revolução industrial foi o inglês, no final do século XVIII. Mas foi apenas um século depois que na Inglaterra e nos demais países ricos foi admitido o sufrágio universal. Por muito tempo a burguesia e a classe profissional – as duas classes dirigentes nas sociedades capitalistas – declaravam-se liberais e temiam a democracia argumentando recear a “ditadura da maioria”: que os trabalhadores votassem em partidos socialistas com a universalização do sufrágio e, uma vez vencedores das eleições, expropriassem os proprietários.

A democracia que resultou desse acordo foi limitada. Inicialmente, foi uma democracia de elites, na qual o povo tinha o direito de votar, mas não o de governar, nem mesmo de ter voz. Entretanto, depois da Segunda Guerra Mundial, durante os 30 anos dourados do capitalismo, a democracia experimentou um grande avanço nos países mais desenvolvidos, na medida em que o Estado deixava de ser meramente liberal para ser o Estado Social. Correspondentemente, a democracia deixou de ser uma democracia de elites para se tornar uma democracia social e de opinião pública. Os cidadãos passaram a poder se manifestar não apenas no momento das eleições, mas também por meio de pesquisas de opinião pública. Entretanto, a democracia continuou limitada, porque a burguesia e a classe profissional continuavam a temer o seu aprofundamento: a hegemonia ideológica dessas classes sociais dirigentes

e seu controle das mídias limitavam a formação da vontade popular, e os políticos continuavam dependentes delas para financiar campanhas eleitorais muito caras.

É nesse quadro que, nos países ricos, no último quartel do século passado, a teoria política se voltou para o conceito de “democracia deliberativa” – um conceito radicalmente utópico, sem qualquer base na realidade, que tinha como consequência não pretendida legitimar o neoliberalismo então em ascensão. Já nos países mais “atrasados”, que realizaram sua transição para a democracia muito mais tarde, como foi o caso do Brasil, consolidou-se o conceito de “democracia participativa”. O conceito era também relativamente utópico, mas estava mais próximo da realidade que a democracia deliberativa, e seu compromisso com o estabelecimento e consolidação de um Estado Social era bem maior. O ideal da democracia participativa expressou-se em nosso país na Constituição de 1988, e em várias instituições e práticas políticas entre as quais os conselhos municipais de saúde e os orçamentos participativos – especialmente o Orçamento Participativo de Porto Alegre – uma experiência de participação popular no governo de uma cidade que logo ganhou repercussão mundial.

O tema deste livro de Marianne Nassuno é o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Mas nele o ponto de vista é diferente daquele que está presente na maioria dos demais trabalhos sobre essa experiência democrática. Neles, o que se procurou foi saber até que ponto foi ou é uma experiência real de participação política. E a resposta a essa pergunta foi geralmente positiva, ainda que esteja claro para todos que se trata de uma participação limitada. Especialmente, porque no caso de Porto Alegre, a conquista do direito à participação na definição dos investimentos a serem realizados pela Prefeitura Municipal não foi sancionada pela Câmara dos Vereadores. A participação só foi possível porque no Brasil o orçamento é autorizativo em vez de ser determinativo, de forma que o prefeito tem um espaço relativamente amplo para decidir sobre os investimentos públicos a realizar.

Mas o que interessa à autora não é fazer uma avaliação do Orçamento Participativo de Porto Alegre, mas, sim, até que ponto seu êxito dependeu da organização pública ou da administração pública de Porto Alegre. Ao concentrar sua atenção nesse ponto, ela faz uma contribuição importante para o estudo da participação. Porque esta é uma forma de exercício de poder que só se transforma em realidade se as respectivas leis e políticas públicas forem bem executadas pelo aparelho do Estado. Na participação política democrática os agentes são os cidadãos e os

políticos eleitos, mas os servidores públicos têm o papel fundamental de estruturar e viabilizar em ações concretas a manifestação da vontade popular. É esse papel da administração pública no caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre que Marianne Nassuno analisa com profundidade e rigor neste livro.

Mas que tipo de administração pública é essa? Estamos acostumados a pensar na burocracia em termos weberianos como uma corporação racional, mas autoritária. O que vemos neste livro, porém, é um conjunto de profissionais ou funcionários públicos comprometidos com a ideia de democracia e mais, com a ideia de democracia participativa. Mas, assim, onde está a tensão que Marianne salienta entre duas formas de poder – o da participação e o da burocracia? Ela responde que só podemos entender o Orçamento Participativo de Porto Alegre no quadro mais geral da sociedade brasileira e das crenças e aspirações que nela se formam nos anos em que ocorre a transição democrática. Mais especificamente, ela nos diz que é preciso pensar a atuação dos servidores de Porto Alegre no quadro conceitual da teoria da democracia participativa, e das novas ideias que constituem a Administração Pública Gerencial – uma releitura brasileira e social-democrática da Nova Gestão Pública. Foram essas ideias que orientaram a reforma do aparelho do Estado brasileiro que começou em 1995 – uma reforma da qual Marianne Nassuno participou juntamente comigo entre 1995 e 1998, e que continua a ser implementada por todo o Brasil.

A Nova Gestão Pública foi uma escola de pensamento que surgiu no final dos anos 1980, principalmente no Reino Unido, para estabelecer as bases teóricas da reforma gerencial que então começava nesse país, na Austrália e na Nova Zelândia. Que releitura foi essa feita no Brasil? E por que ela foi importante para o Orçamento Participativo de Porto Alegre? Minha tese é a de que a reforma gerencial é a segunda reforma administrativa relevante do aparelho do Estado moderno. É a reforma que, ao diminuir o custo dos grandes serviços sociais e culturais que o Estado presta aos cidadãos, legitima o Estado Social. A primeira foi a Reforma Burocrática que Max Weber conheceu e analisou, e que marcou, no plano político, a transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal; a segunda foi a Reforma Gerencial que se tornou necessária para viabilizar e legitimar administrativamente a transição de um Estado Liberal, no qual a carga tributária era muito pequena, para um Estado Social no qual o peso dos impostos se tornará elevado.

Um Estado Democrático Social é uma forma política de Estado mais equilibrada e justa do que é o Estado Democrático Liberal. Supõe a

existência de uma cidadania mais desenvolvida e participativa, e de um quadro de servidores públicos mais eficiente e democrático. Supõe, portanto, uma administração pública moderna e bem integrada à sociedade a que serve. Quando eu desenvolvi as ideias da Reforma Gerencial de 1995, ajudado por uma bela equipe de altos e competentes servidores públicos, entre os quais minha ex-aluna Marianne, eu próprio refletia as aspirações democráticas e participativas existentes na sociedade brasileira. Fazia, naturalmente, minha própria interpretação desses valores e crenças; expressava minhas arraigadas convicções social-democráticas. Vale, entretanto, mencionar aqui um fato significativo. Eu era então membro do Partido da Social Democracia Brasileira, mas o tema da democracia participativa não era central no meu partido, a não ser para o grande homem público que foi André Franco Montoro. Estava espalhado em toda a sociedade brasileira e era particularmente caro para o Partido dos Trabalhadores no seio do qual surgiu o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Quando, no primeiro semestre de 1995, comecei a formular o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, defini duas formas gerenciais de responsabilização – a administração por resultados e a competição administrada por excelência, que deveriam em parte substituir as formas burocráticas clássicas de controle: os regulamentos detalhados, a supervisão cerrada e a auditoria. Em um primeiro momento, não me lembrei de acrescentar uma terceira forma gerencial de responsabilização que é a do controle social. Quem me lembrou disto foi minha velha amiga, então deputada federal pelo PT, Maria Conceição Tavares, em uma audiência na Comissão do Trabalho da Câmara dos Deputados. Aceitei imediatamente a lembrança, e passei a atribuir ao controle social um papel fundamental na administração gerencial ou gestão pública. Controle social é componente fundamental e imprescindível de experiências de democracia participativa, caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Ao se abrir canais de comunicação para os cidadãos vocalizarem suas prioridades no processo de formulação de políticas do governo municipal, necessária e concomitantemente devem-se propiciar os meios, daí o controle social, para que tais cidadãos possam verificar se suas solicitações foram atendidas. Na inexistência desse mecanismo de acompanhamento e responsabilização, as demandas da população correm o risco de cair na vala comum das promessas políticas não cumpridas. Na democracia participativa espera-se que os cidadãos tenham um papel importante ao lado dos políticos e dos altos servidores públicos na definição das políticas públicas e principalmente no controle de sua execução.

Tanto o Orçamento Participativo de Porto Alegre como a Reforma Gerencial do Estado de 1995 foram e estão sendo bem sucedidos. Isto se explica porque são duas instituições que correspondem às aspirações da sociedade brasileira, e, também, porque supõem a existência de um quadro de funcionários dotado de *ethos* público ou de espírito republicano e comprometido com os valores democráticos do nosso tempo. Supõem, portanto, uma organização menos autoritária que a burocracia weberiana, e radicalmente diferente da burocracia voltada exclusivamente para seus próprios interesses, dos teóricos neoliberais, da escolha racional e da escolha pública. Marianne soube compreender esses fatos, fez uma excelente pesquisa e escreveu um livro há muito necessário para que possamos compreender melhor a democracia participativa e o papel nela exercido por uma administração pública gerencial – voltadas ambas para a construção de um Estado social e republicano.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Abril de 2011