



Septiembre 2009

## DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL – BUSCANDO A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Frederico de Carvalho Figueiredo  
Pedro Rosas Magrini  
Ataulpa Luiz Oliveira  
Marcos E. C. G. Knupp

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

**de Carvalho Figueiredo, Rosas Magrini, Luiz Oliveira y Knupp:** *Da administração pública gerencial ao orçamento participativo digital – buscando a participação popular*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009. [www.eumed.net/rev/cccss/05/fmok.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/fmok.htm)

### RESUMO

O objetivo deste artigo é debater os Orçamentos participativos, mais especificamente o OP digital, demonstrando sua importância e eficiência na participação popular direta. Examinamos os antecedentes da administração pública gerencial, que se constituiu no Brasil durante os anos 1990, e o contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos duas décadas antes. A partir disso discorre-se sobre a administração pública societal, e um de seus instrumentos básicos: os orçamentos participativos (OP's), principalmente o OP digital. Por fim, comparamos de forma sucinta os modelos presencial e digital. O trabalho se encerra com uma conclusão e algumas sugestões de continuidade.

**Palavras-chave:** *Orçamentos participativos, orçamento participativo digital e administração pública.*

## **INTRODUÇÃO**

As reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos no final da década de 1980, estabeleceram um novo modelo de administração pública. Segundo Mathias-Pereira (2008) o mundo caminhou de uma administração pública clássica ou tradicional para uma nova administração pública, que era estimulada pela necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração.

Várias são as características desse modelo, denominado gerencialista: privatização das estatais, descentralização do aparelho do Estado que separou as atividades de planejamento e execução e transformou as políticas públicas em monopólios dos ministérios; a terceirização dos serviços públicos; e o uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado

Apesar de ter se desenvolvido no contexto cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos, o gerencialismo, bem como seu modelo de reforma do Estado e de gestão administrativa, se espalhou pela Europa e América Latina.

Depois de mais de duas décadas de hegemonia da administração pública gerencial, com sucesso para alguns e catastróficas para outros, um novo modelo de administração pública vem emergindo paulatinamente no cenário nacional, a administração pública societal. Este modelo está ligado às mobilizações e reivindicações de dois períodos extremamente importantes na participação popular brasileira, nas décadas de 1960 e 1980.

A proposta de uma administração pública societal tem em seu cerne a ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política do país e apresenta como alternativa mecanismos de participação direta do cidadão: os fóruns Temáticos, os conselhos Gestores de Políticas Públicas e os orçamentos Participativos.

Os Orçamentos Participativos consistem em um instrumento que demanda da população discussões e definições sobre parte do orçamento público, seja ele

municipal, regional ou federal. Esta participação pode ser instrumentalizada tanto na modalidade presencial, quando o cidadão vai até o local escolhido para opinar, quanto na modalidade digital, onde o cidadão opina pela internet.

Tomando como base a cidade de Belo Horizonte, ficam evidentes as vantagens proporcionadas pelo OP Digital sobre sua versão presencial, mesmo levando em consideração o acesso a internet, pelo menos no que diz respeito aos números.

O objetivo principal do presente artigo é aprofundar e debater os Orçamentos participativos, mas especificamente o OP digital, demonstrando sua importância e eficiência na participação popular direta.

Para discorrer sobre tal temática, utiliza-se, além desta introdução, um rápido histórico da administração pública sua trajetória. Na terceira parte, debate-se os orçamentos participativos, sua origem e natureza legal. Na parte subsequente, aprofunda-se o OP digital e a experiência na cidade de Belo Horizonte, sendo seguida por uma comparação entre a modalidade presencial e digital dos OP's. O trabalho se encerra com uma conclusão e algumas sugestões de continuidade.

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA TRAJETÓRIA NO BRASIL**

A administração pública gerencial se constituiu no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, sobre sua pedra fundamental, a Emenda Constitucional 19. Contudo este debate se situou em um contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa (Grã-Bretanha) e nos Estados Unidos, respectivamente, durante os governos da primeira ministra Margareth Thatcher e do presidente Ronald Reagan.

A partir das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos, estabeleceram-se as bases da nova administração pública. As reformas são caracterizadas pela privatização das estatais, descentralização do aparelho do Estado que separou as atividades de planejamento e execução e transformou as políticas públicas em monopólios dos ministérios; a terceirização dos serviços públicos; o uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

Outro ponto extremamente relevante para a agenda da reforma gerencial,

conforme proposta por Guiddens (1999) é a eficiência da máquina estatal. Pereira (2008) concorda com esta visão, afirmando:

“Além de ser capaz de construir democraticamente uma estrutura legal adequada à consecução dos objetivos da sociedade, a organização do Estado ou a administração pública deve ser eficaz e eficiente no fornecimento dos serviços exigidos pelos eleitores”.

Contrapondo a visão de Guiddens, que coloca a terceira via como um modelo alternativo ao padrão neoliberal, Paes de Paula (2005) critica de forma taxativa estas proposições. Segundo a autora a terceira via se opõe teoricamente às visões neoliberais preponderantes, contudo, representa mais um continuidade do que uma ruptura a estes postulados. Ela ainda ressalta que o abrandamento do livre mercado pela maior regulação estatal não contraria as bases do neoliberalismo, e ratifica que a terceira via apenas ocupou o desgastado neoliberalismo clássico.

A partir de suas críticas, Paes de Paula (2005) propõe uma administração pública co-gestionária não reduzida a uma mera representação elitizada. Ela enfatiza que para viabilizar essa reinvenção político-institucional é fundamental transformar as relações entre o Estado e a sociedade.

Tal modalidade está intimamente ligada à tradição mobilizatória brasileira, desde a década de 1960 quando a sociedade se organizou pelas reformas no país, até seu ápice em meados da década de 1980, momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil.

O tema da participação social é o cerne dessa vertente e a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada o ápice deste momento no Brasil, buscando ,teoricamente, o combate à exclusão e as desigualdades latentes (SANTOS, 2006).

As novas demandas partiram de diversos atores e movimentos sociais (movimentos populares, sindicais, pastorais, associações, partidos de esquerda e centro-esquerda, ONGs, OAB, ABI, SBPC, etc). Assim, abriu-se espaço para um novo paradigma reformista: o “Estado-novíssimo-movimento-social”, que propõe a rearticulação entre o Estado e a sociedade, combinando democracia representativa

com participativa. As frentes populares passaram a ganhar maior importância no cenário político. Ampliava-se a inserção dos movimentos por meio dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas de representação.

A partir de então, uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito da vertente societal: a ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos de maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas. Consolidava-se assim a visão que orienta o discurso da vertente societal: a reforma do estado não é somente uma questão administrativa e gerencial, mas sim um projeto político. Assim, o que se busca hoje é criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público.

A autora enfatiza que para viabilizar essa reinvenção político-institucional é fundamental transformar as relações entre o Estado e a sociedade. Para tanto, apresenta como alternativas de participação popular alguns instrumentos: os Fóruns Temáticos, que atuam paralelamente ao poder público, trocando, criando e debatendo idéias de interesse geral da sociedade; os Orçamentos Participativos, que consistem na participação da população em discussões e definições do orçamento público; e nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que viabilizam a participação da sociedade civil na gestão dos negócios públicos.

Neste sentido a autora sintetiza que a nova administração pública está em crise, pois não se orienta à soluções de alguns pontos fundamentais para a evolução do desenvolvimento da gestão pública: a elaboração de idéias e práticas administrativas específicas para o setor público, a inter-relação entre administração e política e a democratização do Estado.

Assim, Paes de Paula (2005) apresenta como alternativas de participação popular alguns instrumentos básicos de sustentação da administração pública societal:

- **Fóruns Temáticos:** atuam paralelamente ao poder público, trocando, criando e debatendo idéias de interesse geral da sociedade. Um dos benefícios dos fóruns temáticos foi a criação do Fórum Social Mundial;
- **Conselhos Gestores de Políticas Públicas:** envolvem vários conselhos (Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional da Criança e do

Adolescente, Conselhos da saúde, Conselho Nacional da Educação, entre outros;

- **Orçamentos Participativos:** consiste na participação da população em discussões e definições do orçamento público.

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

A experiência de orçamento participativo surgiu na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, na gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1989, como resultado da pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais (PAES DE PAULA, 2005).

O orçamento público é, conforme Kashiwakura (1997, p.7), a

“programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e a aprovação desse programa por um órgão representativo da soberania estatal”.

A aprovação referida é legalmente necessária para a confirmação da legitimidade do gasto, uma vez que tal legitimidade provém do povo. Ainda assim, por via indireta, através de seus representantes eleitos, por meio da Lei Orçamentária Anual.

Desta forma, Giacomoni (2005) define a importância do orçamento: “O ente federativo tem por obrigação a alocação de recursos e o orçamento é considerado um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios Públicos”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48 e parágrafo único, inova no ordenamento, oficializando a consulta popular e a necessidade de transparência, para proporcionar o controle da Administração pelos próprios cidadãos. Na verdade, tal artigo relaciona-se estritamente com o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988, que afirma, *ipsis litteris*: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos

desta Constituição”. Tal citação é uma das bases de nosso Estado Democrático de Direito.

Esta participação do cidadão, instrumentalizada tanto no Orçamento Participativo presencial quanto no OP Digital, pretende balizar decisões da Administração quando da realização de investimentos. Segundo Silva e Carvalho (2006), a

“discussão pública do orçamento pretende melhorar a alocação dos recursos por meio da participação direta dos cidadãos, tidos como mais qualificados para indicar as prioridades de gasto do que seus representantes no Legislativo; essa participação criaria ambiente propício para crescimento e desenvolvimento da democracia, com maior transparência do Estado e com a formação de nova concepção de cidadania”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme afirma Vitale (2005), demonstra claramente o incentivo à participação popular quando da elaboração orçamentária, e assim “estabelece uma fase pré-orçamentária, marcada pelos debates com a população”. Entretanto não se pode superestimar este mecanismo de participativo, pois os OP's são instrumentos que refletem apenas as decisões alocativas de curto prazo do Governo (VILHENA et al , 2006).

O OP é baseado em conceitos de Habermas e, portanto, parte de um modelo dual onde se valoriza os fóruns institucionais de tomada de decisões e os fóruns extra-institucionais. É a partir destes fóruns extrainstitucionais que os atores da sociedade civil irão tematizar os seus problemas e buscarão vocalizá-los, atingindo os fóruns institucionais (Faria, 1996).

Segundo este entendimento, afirma Bobbio (1997) que a combinação de mecanismos de participação popular direta, que permite uma maior imersão do cidadão no processo decisório do Estado, com a democracia representativa não é inviável e, na verdade, devem ser os sistemas citados complementares.

Conforme menciona Faria (1996), são seis os objetivos do OP, relacionando-

os com os casos de Belo Horizonte:

- garantir o exercício ativo da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas;
- garantir o redirecionamento do governo municipal para a inversão de prioridades, através do atendimento das necessidades sociais básicas e de procedimentos democráticos;
- valorizar e envolver as entidades organizadas de Belo Horizonte, como as associações de moradores, sindicatos, grupos culturais, grupos de jovens, comissões e conselhos setoriais (saúde, educação, meio ambiente e outros);
- envolver o maior número de pessoas, de forma direta e indireta, na discussão sobre as prioridades de investimentos para Belo Horizonte;
- democratizar informações sobre a situação financeira e administrativa da Prefeitura, especialmente as relações entre receitas e despesas;
- garantir o direito à informação ampla sobre a administração pública, concebido como um direito social básico".

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL**

Thompson (2002) considera que a idéia de esfera pública deve ser pensada no contexto das novas interações produzidas pela mídia. O advento das tecnologias de comunicação proporciona novas interações sociais produzidas pelas relações midiáticas, como o fato dos indivíduos poderem participar das decisões públicas sem que estejam reunidos no mesmo local, abrindo espaço para a maior participação. Assim, a mídia tem um papel essencial para a democracia das sociedades complexas.

Conforme Baquero (2003), "pensar em mecanismos que proporcionem uma



democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública”. Desta forma, a Internet pode atuar como um facilitador para a democracia, no que tange a reunir pessoas a fim de tomar decisões, desde que respeitados certos requisitos, como, *exempli gratia*, a segurança digital.

Lévy (1999, p. 186) faz importantes colocações a respeito da participação virtual na administração pública:

“A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível (...), a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos.”

Assim, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), em inédita iniciativa, estendeu o conceito da democracia participativa, transpassando o já muito comentado orçamento participativo realizado nas Regionais e criando a versão digital desta ferramenta de gestão e decisão popular: o Orçamento Participativo Digital.

O sítio virtual [www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br) foi disponibilizado para a votação pela primeira vez do dia primeiro ao dia 30 de novembro de 2006. Os moradores da capital mineira foram convidados a eleger quais obras seriam as mais importantes para melhoria das condições da cidade como um todo, votando na Internet em cada uma de quatro obras indicadas, para cada uma das nove Regionais de Belo Horizonte. Perfazia-se, então, um total de trinta e seis opções ao cidadão.

Graças a uma parceria com o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, a Prefeitura conseguiu construir a dinâmica da votação a partir do cadastro de eleitores que possuem domicílio eleitoral em Belo Horizonte, utilizando-se o Título Eleitoral, em um sistema desenvolvido pela Prodabel – Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte.

Com uma dotação de R\$ 20.250.000,00, o empreendimento obteve um grande número de eleitores: 172.938. Além de ter a comodidade da realização do

exercício do voto da própria morada do eleitor, a Prefeitura distribuiu postos de votação pela cidade, disponibilizando, inclusive, ônibus especiais para a maior comodidade dos cidadãos que se dirigiam ao local de votação.

Em sua edição de 2008, o Orçamento Participativo Digital pretende aceitar, além de votos pelo *site*, ligações gratuitas para eleição das obras. Na presente edição houve uma alteração da metodologia utilizada, obrigando o eleitor a escolher apenas uma obra, e não diversas, como no modelo anterior, mas de importantes efeitos para a cidade como um todo. São cinco opções de obras referentes ao tráfego na capital, de efeitos em todo o município. Será disponibilizada dotação de até R\$ 50.000.000,00 para a consecução desta obra.

## **COMPARAÇÃO ENTRE AS MODALIDADES DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS**

A princípio, são claras as vantagens proporcionadas pelo OP Digital sobre sua versão presencial.

Em uma simples questão numérica, os mais de 172.000 eleitores votantes no OP Digital ultrapassam em algumas vezes os 38.302 eleitores do OP presencial 2005/2006 ou as 30.479 da edição 2003/2004, realizados em Belo Horizonte.

Existe, claro, uma tendência destes números. Uma vez que a votação se realiza via internet, é necessário contato com a rede mundial de computadores para exercer o direito a voto. Assim, a camada considerada parte da “exclusão digital” fica fora desta área de atuação, e no Brasil esta camada ainda é a grande maioria da população.

Neste sentido a Prefeitura de Belo Horizonte tentou minimizar tal contradição e disponibilizou ônibus para transportar, de certas regiões, cidadãos para exercer seu direito de participar em locais determinados pela própria prefeitura. Nestes locais ainda existiam pessoas que ajudavam àqueles que desconheciam o funcionamento dos computadores ou da internet.

O próximo passo foi tomado na versão 2008, onde os eleitores podem votar

por meio de telefonema, discando para um número 0800 (ligação gratuita). Uma quantidade de 112.837 votos pela internet e 11.483 por telefone, a prefeitura ainda disponibilizou 275 pontos de votação para a população em toda a capital<sup>1</sup>.

Apesar do número crescente de participantes no OP digital de Belo Horizonte, sabe-se das limitações deste processo, que pode ser considerado relevante enquanto experiência participativa, mas de forma alguma como um modelo abrangente, ideal e acabado, deixando em aberto futuros estudos acerca do tema que se mostra desafiante e promissor.

## CONCLUSÃO

A administração pública societal, modalidade ligada à tradição mobilizatória brasileira, emerge enquanto modelo alternativo ao padrão gerencial de administração pública, amplamente difundido em todo mundo nas últimas décadas. As bases deste modelo, ainda inacabado, se expandem cada dia mais, nas formas dos fóruns de discussão, dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos.

Assim, pode-se dizer que a evolução da própria sociedade tende a contribuir para a evolução de sua administração. Após um regime totalitário, a “democratização”, o aumento da participação popular direta e agora sua virtualização apontam para o futuro das ações de cidadania no Brasil.

Com um volume tão grande de informações e liberdade de discutir quaisquer assuntos na rede, ao mesmo tempo em que se torna emissor e receptor de informações, ocorre um aumento da capacidade avaliativa e política da pessoa, incentivando-a a exercer mais influência no contexto pós-moderno.

Una-se a isso a facilidade e comodidade de realizar (para parte da população) a atuação sem sair de seu lar, tomando as rédeas de seu governo nas mãos, mesmo sem sair de sua casa, ainda que isso ainda seja um ideal.

A democracia semi-direta prevista na Constituição Federal de 1988 expressa-

---

<sup>1</sup> Dados obtidos do *site* [www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br)

se com maior voz. Os atores sociais estão mais presentes que nunca. A mídia atinge locais antes inóspitos. As alterações globais ocorrem cada vez mais rápido.

O orçamentos participativos, enquanto mecanismo de participação popular, se mostram, na teoria, um instrumento importante e promissor mas ainda irrisório ao que um país com um histórico mobilizatório como o Brasil pode atingir .

Desta forma, os institutos de participação, seja na Administração Pública, seja em qualquer outra área, devem evoluir e abranger, sob pena de perder seu espaço e retroagir ao *status quo ante*. E, tomando de uma população que tomou gosto pela participação a sua possibilidade de atuação, existe a possibilidade de gerar uma profunda insatisfação e tendências contrárias ao próprio Estado que as governa.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BAQUERO, M.. **Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil**. Rev. Sociologia Política, Curitiba, nov. 2003.

BOBBIO, N.. **O futuro da democracia**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de maio de 2000.

FARIA, C. F.. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: O orçamento participativo em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GIACOMONI, J.. **Orçamento Público**. 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GUIDDENS, A. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

KASHIWAKURA, H. K.. **A contabilidade gerencial aplicada ao orçamento-programa como instrumento de avaliação de desempenho**. Brasília: ESAF, 1997.

LÉVY, P.. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia**. Rev. Adm. Pública, vol.41, no.1. Rio de Janeiro, Jan./Fev. 2008.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** São Paulo: FGV, 2005

PEREIRA, L. C. B.. **O modelo estrutural de gerência pública.** Rev. Adm. Pública, vol.42, no.2. Rio de Janeiro, Mar./Abr. 2008.

SANTOS, B. de S.. **Reinventar la democracia: reinventar el Estado.** Buenos Aires: CLASCO, 2006.

SILVA, G. P.; CARVALHO, C. E.. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo.** Revista Nova Economia, vol. 16, nº. 3. Belo Horizonte, Set./Dez. 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n3/a03v16n3.pdf>>. Acessado em 10/10/2008.

THOMPSON, J. B.. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia.** 4ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B.. **O choque de Gestão em Minas Gerais – Políticas da Gestão Pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.