



Noviembre 2017 - ISSN: 1988-7833

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O CRESCIMENTO HISTÓRICO DAS INICIATIVAS DO PARTICIPACIONISMO NO BRASIL FINAL DO SÉCULO XX E INÍCIO DO SÉCULO XXI

Cláudio Costa Lima Monteiro
Aline Ribeiro Rosa
arr.clm@gmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Cláudio Costa Lima Monteiro y Aline Ribeiro Rosa (2017): "Orçamento participativo: o crescimento histórico das iniciativas do participacionismo no Brasil final do século XX e início do século XXI", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/04/iniciativas-participacionismo.html>

RESUMO

Este trabalho é uma pesquisa do surgimento e do avanço histórico do Orçamento Participativo (OP) com breve levantamento dessas práticas nas cidades brasileiras em geral, e sua cronologia evolutiva exemplificando com alguns estudos de casos inseridos no mecanismo democrático. A cidade pioneira é Porto Alegre seguida de outras capitais que aderiram a este mecanismo de poder opinar sobre a gestão municipal. A aplicabilidade da gestão das políticas públicas através do Orçamento Participativo (OP) tem demonstrado o interesse da população através das reuniões ditas plenárias que objetivam o desenvolvimento local e regional.

Palavras-chave: Democracia; Orçamento Participativo; administração pública; *Accountability*; processo decisório.

INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) consiste no instrumento governamental da democracia verdadeiramente participativa, acessível a todos indo além da teoria, de modo a influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, que inclui desde o orçamento dos investimentos das prefeituras municipais, através dos processos da votação da comunidade interessada até as decisões delicadas na esfera estadual e federal, via democracia pura ou direta. Os processos de intervenção de cada indivíduo no cotidiano possui importante função na evolução das sociedades

humanas e na eficácia da ampliação do sentido existencial das relações sociais. Além disso, busca-se incentivar a democracia direta livre de demagogias e discursos ilibados distanciados da práxis dos direitos e deveres dos cidadãos na ótica entendida sob a perspectiva ética, moral e positiva.

O mecanismo das assembléias abertas e periódicas nas etapas de negociação direta com o governo se tornou uma maneira democrática de conciliar interesses diversificados da coletividade na busca de soluções ante as crises, as patologias sociais e a corrupção.

Através do Orçamento Participativo (OP) retira-se ou reduz-se a possibilidade de desvio do poder pela aristocracia, notadamente a elite burocrática viciada com os cargos públicos e estruturas egóicas do autoenriquecimento, possibilitando a transferência e valorização do poder decisório, delegando-os à sociedade. O OP viabiliza a possibilidade dos cidadãos interessados e disponíveis

a pensar e se atualizar quanto às prioridades do orçamento e das políticas públicas ultrapassando a mera condição de observadores e *stakeholders*.

Tal mecanismo visa assegurar a participação direta na definição das prioridades para os investimentos públicos. O processo decisório coletivo recai sobre as comunidades e além da divisão de responsabilidade, as obrigações e recebimentos sobre os recursos municipais se tornam menos monopolizados e menos distantes dos poderes Executivo, Legislativo e a população.

A sociedade civil passa a ocupar os espaços que antes ficavam concentrados nos núcleos *lobbistas* e esferas obscuras de poder negligenciando a própria função pública. Visando uma breve análise histórica do OP no Brasil foi feita pesquisa bibliográfica sobre os casos bem sucedidos tendo como referência o seguinte problema de pesquisa: *Qual análise pode ser aquilatada do período histórico de entre 1989 até o ano de 2005 com relação às práticas esboçadas da metodologia do Orçamento Participativo (OP) nas cidades brasileiras?*

Metodologia

Tendo em vista a necessidade da metodologia para a pesquisa científica, utilizou-se o método exploratório aprofundando-se nos estudos de caso onde o Orçamento Participativo (OP) foi exercido ou executado. O uso das referências bibliográficas forneceu suporte para as considerações aqui presentes.

A hipótese que se pretende avaliar é que o mecanismo Orçamento Participativo (OP) seja ferramenta útil e atualizada para o desenvolvimento regional das cidades brasileiras.

Toda pesquisa tem questionamentos e as respostas são levantadas de modo a conferir amplitude ao estudo. Ela deve ser ampla e de dedicação do pesquisador segundo SEVERINO

(2002, p. 145) “Qualquer pesquisa, em qualquer nível, exige do pesquisador um envolvimento tal que seu objetivo de investigação passa fazer parte de sua vida”.

Os conceitos ou as definições serão pautados nas referências de artigos, livros publicados, dissertações, textos acadêmicos e ou pesquisas de laboratório com relação aos tipos de materiais que envolvem a confecção do mecanismo do Orçamento Participativo.

REFERENCIAL TEÓRICO

A metodologia do Orçamento Participativo é caracterizada por um conjunto de técnicas de administração coletiva que permite decisões políticas com maior participação popular. A população brasileira através do voto eleitoral tem poder decisório legítimo diante das necessidades e prioridades estabelecidas por cada comunidade do município que reside de acordo com a sua realidade.

Tem como grande e vital concepção política a tarefa de construir na região e na convivência acessível de interesses entre todos através das decisões que podem mudar seus futuros. Os moradores ou cidadãos veem seus desejos individuais transformados em interesses coletivos *e desse modo pode requalificar a função administrativa coletiva com melhor qualidade de atendimento à população dos serviços básicos e conseqüentemente melhorias na aplicabilidade dos recursos financeiros pagos pelo contribuinte através do imposto*. Cita-se como exemplo o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) pagos anualmente pelo contribuinte e que pode ser alvo da fiscalização popular mediante esse imposto para quem adquire um terreno ou edificação na cidade..

Para a implementação do OP na cidade o primeiro momento é o planejamento e a organização da população que é fator-chave, causa e sentido do processo participativo coletivo. Essa organização implica considerar um local físico e como se fará as reuniões ditas plenárias e suas sessões.

RELEVÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA O BRASIL E PARA OUTROS PAÍSES

No Brasil o tema Orçamento Participativo (OP) ganha ascendência e representa a possibilidade de realizações das aspirações populares e ênfase nos valores da democracia pura, da melhor distribuição dos recursos, dos direitos, dos deveres e da oportunidade de maior produtividade e integração socioeconômica, ultrapassando ou desvelando práticas de uso do orçamento municipal sem a participação das comunidades.

A cronologia da aplicação do Orçamento Participativo (ver figura I) resume o histórico da sua evolução no Brasil de 1989 até 2005.

No início da década de 1980, as primeiras experiências surgiram com a implantação em 13 primeiras cidades, esse era o panorama no início dos anos 1990. A ampliação das experiências

do OP para as capitais brasileiras ocorreu a partir de 1993, sendo Porto Alegre (RS) o estudo de caso pioneiro, seguido após pelas capitais, Vitória (ES), Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Goiânia (GO), Recife (PE) e São Paulo (SP). A partir do século XXI surge uma reavaliação e aperfeiçoamento do processo visando sua qualificação e rejeitando o uso deste como método demagógico que teria a pretensão apenas de conseguir a adesão popular para aprovar interesses das minorias. As experiências pioneiras citadas na maioria dos casos registrados nas publicações e pesquisas abordando a temática são as da Prefeitura de Vila Velha (ES) e a de Lages (SC), onde os prefeitos da época adotaram como estratégia de formulação orçamentária reuniões com a população nos bairros para ouvir diretamente dos interessados (os cidadãos) as suas necessidades.

Deste modo o Brasil ingressou na “Era participacionista” denominada assim por diversos estudiosos no tema, porque, a participação popular se converteu não somente numa forma prática de se exercer a política e a cidadania, mas também se converteu num estilo e marca emblemáticos em si mesmos. Associado ao sentimento de indignação contra as múltiplas maneiras de corrupção e suas classificações, tais como, corrupção endêmica, corrupção sistêmica e corrupção crônica, o impulso de participação popular era iniciante no início do século XXI.

Esse sentimento ganhou força à medida que se acentuava a crise política na época da ditadura militar e quando a população crescentemente se mobilizava ao favor de formas mais democráticas para o país. Associações e lideranças do Terceiro setor- e grupos ligados às pastorais sociais da Igreja Católica defendiam a “voz e a vez” do povo brasileiro, os políticos considerados “progressistas” defendiam a descentralização política para “aproximar as decisões do povo”, e quando assumiam os governos procuravam favorecer formas descentralizadas de governo. Com a campanha de maior democratização em prol das eleições “Diretas Já”, clamando pelo direito de eleger o Presidente da República, caracterizava a nova realidade de menos alienação e maior informação dos eleitores.

A convocação da Constituinte constituída após as eleições de 1986 representou importante episódio da sociedade civil organizada que incorporou ao seu regimento interno diversos mecanismos participativos. A mobilização da sociedade com o acompanhamento da cobertura da mídia televisiva, a imprensa escrita ou radiofônica revelavam a nova realidade com o “Plenário Pró-participação Popular na Constituinte” e foram recolhidos abaixo-assinados de mais de 12 milhões de pessoas com propostas aos representantes constituintes para a incorporação de atualização da Constituição Federal (CF). A nova Constituição de 1988 incorporou pressupostos de inovações institucionais e legais no intuito de ampliar a efetividade da participação maior nas decisões das políticas públicas.

ETAPAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

De modo sintético pode-se dividir o Orçamento Participativo (OP) com 5 (cinco) etapas:

- 1) Divisão do Município em regiões ou áreas administrativas, essa divisão pode ser feita via decreto ou apenas para efeito ilustrativo à população;
- 2) Definição do modelo a ser adotado para as plenárias: A) Plenárias informativas – o Orçamento Participativo (OP) é apresentado à população e explicada a metodologia que será adotada para prosseguimento do programa; B) Plenárias deliberativas – momento no qual a população define e vota quais as prioridades a serem atendidas pelo Poder Público. O modo como é feita a votação depende do modelo adotado pelo município, pode ser adotado o modelo aberto, no qual a população escolhe livremente as propostas. Ou pode ser adotado o modelo fechado, no qual é oferecido um *Menu* com diversas combinações de investimentos.
- 3) Definição dos valores que serão disponibilizados para o OP – a partir desta será possível fixar os valores que cada região do município tenha direito e a partir disso traçar suas prioridades de investimento;
- 4) Realizadas estas etapas já é possível montar um calendário com as datas, horários e locais onde serão realizadas as plenárias. É importante que as plenárias sejam realizadas na própria região na qual serão aportados os recursos para dar sentimento de pertencimento;
- 5) Dentro das plenárias é necessário que sejam eleitos delegados (ou representantes) que acompanham o desenrolar das propostas assim como a sua execução. O número de representantes, em geral, é definido em função do número de representantes nas plenárias, alguns municípios adotam o critério de 1 (um) representante para cada 10 (dez) participantes até o número de 100 pessoas presentes. A partir disso a regra é 1 (um) representante para cada 20 (vinte) pessoas presentes. Então uma plenária que tenha 120 participantes, a região terá direito a 11 (onze) delegados. As funções dos delegados variam de município para município, mas geralmente cabe a eles acompanharem a execução das propostas aprovadas nas plenárias.

Devido à longevidade e a importância adquirida por seus resultados, o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre (RS) ganhou projeção nacional e internacional gerando novos paradigmas da participação cidadã institucionalizada pelos governos municipais.

QUAIS PROBLEMAS O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO SOLUCIONA?

Antes da aplicação do OP somente um pequeno número de cidadãos conhecia as respostas às 3 perguntas-chave, tais como:

O que se faz com o dinheiro do contribuinte que o município arrecada com os impostos?

Qual a proveniência do dinheiro público arrecadado pelo município?

Como são definidas as prioridades que determinam a aplicação do dinheiro público arrecadado?

A distância entre os agentes públicos eleitos, a política local e a população, se tornou uma idiossincrasia do estilo brasileiro de administrar a coisa pública, isso contribui para reduzir a coesão social e o sentimento de cidadania, a pertinência do investimento do contribuinte e a equidade nas designações dos recursos. O Orçamento Participativo instaurou novas relações entre os agentes públicos eleitos, a política local e a população. Era preciso encontrar modos de quebrar a passividade e a relação de “clientela” e estimular a participação, de definir os investimentos e os gastos com base nos critérios e objetivos aceitos pelas comunidades, capazes de contemplar toda a cidade a partir de uma ordem de prioridades que considerasse as enormes diferenças existentes.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DA TEORIA À PRÁTICA

Nesse contexto, há várias experiências de gestão participativa de planejamento e execução do orçamento público que foram sendo testadas, em várias cidades, como Diadema (SP) ou Vila Velha (ES). Ambos os casos, foram constituídos órgãos com a presença dos moradores para discutir o uso do orçamento municipal. Normalmente, valorizavam-se as associações de moradores como órgãos legítimos de representação destes, e desta forma, tais associações eram convidadas a integrar tais órgãos consultivos em que as prefeituras tomavam conhecimento das necessidades e demandas da população. Figura 1.

PORTO ALEGRE: A CIDADE PIONEIRA

Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre esteve em Rondonópolis e ministrou uma palestra sobre a experiência de implantação do Orçamento Participativo durante a sua gestão. Essa forma de planejar o OP permite que a população através de uma comissão formada por representantes apresente sugestões e propostas aplicáveis aos recursos públicos. “É preciso entender os anseios da comunidade, no entanto, a sociedade também deve compreender que a cidadania é uma via de mão dupla, com direitos e deveres e, que não basta apenas cobrar, mas é preciso participar da administração, cada um fazendo a sua parte”, segundo Dutra. Esclareceu que a aprovação do orçamento depende de uma lei autorizada pelos vereadores, por isso é necessária a relação harmônica entre o Executivo e o Legislativo, tendo o foco o bem coletivo. “O OP não acontece de uma hora para outra, os resultados são obtidos ao longo prazo e o trabalho é permanente, contínuo”.

O prefeito Adilton Sachetti reforçou as palavras do palestrante dizendo que a comunidade precisa se informar, conhecer os números da receita e despesa do município, saber onde o

dinheiro do contribuinte está sendo investido. E isso pode ser feito através de reuniões de conselhos, audiências públicas e conferências, “só assim podemos transformar a sociedade e torná-la mais justa”. Dutra encerrou a palestra alertando a população para o cumprimento dos deveres como o pagamento dos impostos. Defende a proposta do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no qual as áreas com mais investimentos com infraestrutura e obras paguem uma taxa mais alta do que as localidades menos beneficiadas ou insipientes, assim os recursos podem ser reinvestidos até alcançar toda a população. A experiência do OP surgiu na cidade de Porto Alegre (RS), capital do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão do prefeito da época, Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1989 como resultado da pressão dos movimentos populares por participar das decisões governamentais. Desde 1986 a UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre havia participado de discussões para o planejamento do orçamento municipal ainda sob a liderança do prefeito Alceu Collares (PDT). Entretanto a diferença destes processos em relação ao Orçamento Participativo que se implantou com a gestão do PT, é que foi criada uma metodologia por meio da qual cada cidadão que se fizesse presente às plenárias regionais poderia votar sobre quais tipos de necessidades o governo municipal deveria atender.

Esta metodologia na sua totalização dos votos considerava a localização do voto atribuindo pesos maiores às regiões da cidade em função da carência da prestação dos serviços públicos dentre outros critérios. Depois de considerados os votos por áreas de investimento e aplicadas às fórmulas de ponderação dos votos, em função dos critérios aprovados anteriormente, então, elegiam-se os delegados, através das plenárias para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP), onde se especificavam as obras que poderiam tornar viáveis o atendimento das destinações percentuais dos recursos por áreas da política pública (educação, saúde, transporte público, saneamento, moradia, entre outros) e por regiões da cidade.

Em São Paulo entre 1997 e 2000 foram registrados 23 municípios com a iniciativa do Orçamento Participativo, dos quais 9 (nove) eram administrados pelo PT, 7 (sete) pelo PSDB, e os demais pelos outros partidos políticos. Dentre os principais municípios que adotaram o Orçamento Participativo, pode-se destacar: Americana, Bernardino de Campos, Caçapava, Catanduva, Franca, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Jaboticabal, Mauá, Mogi Mirim, Bauru, Santo André, São Carlos, São Bernardo do Campo, entre outros.

O Orçamento Participativo da Juventude na cidade de Guarulhos é um espaço que pretende abordar as reflexões e idéias das organizações em geral, experiências, formas de debates e ações de transformação social e cultural propostas pela juventude. O objetivo é estabelecer novas práticas dentre a sociedade, a juventude e o Governo, além de apoiar o debate sobre as situações

e necessidades para viabilizar soluções conjuntas solucionando as dificuldades encontradas de cada região.

O Orçamento Participativo é uma organização na qual todos os cidadãos podem participar diretamente no processo de tomada de decisões, inclusive os jovens. Os cidadãos numa democracia não têm apenas direitos, têm o dever de participar no sistema político que, por seu lado, protege os seus direitos e as suas liberdades individuais.

BREVE PANORAMA DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

O Orçamento Participativo em Portugal é usado por 12 (doze) a 27 (vinte e sete) autarquias e 4 (quatro) juntas de freguesia, sendo que os OP portugueses são consultivos, ou seja, não-vinculativos. Muitas prefeituras adotaram a participação popular como é o caso da cidade Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica). Com diferentes metodologias de cada município no qual o OP é executado, suas assembleias costumam se realizar nas sub-regiões municipais, bairros ou distritos, com discussões temáticas e ou territoriais, elegendo os seus delegados que representarão um tema ou um território nas negociações com o governo. Esses delegados formam um Conselho anual que além de dialogar diretamente com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de executar as obras aprovadas nas assembleias, também irão propor reformas nas regras de funcionamento do programa e definirão as prioridades para os investimentos, de acordo com critérios técnicos de carência do serviço público em cada área do município.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPO LARGO, PARANÁ, BRASIL

Para que o OP funcionasse amplamente a cidade foi dividida em “Regionais” – Ferraria, Bateias, Partênopo, Itaqui – mais o Centro da cidade. Estes cinco pontos, ao todo, considerados Regionais do OP, se multiplicaram em 24 Núcleos do Orçamento, mapeadas devidamente como locais das plenárias. Na primeira etapa foi estruturada com apresentação do programa à comunidade. Na segunda etapa era a hora de votar nas cinco temáticas gerais. A terceira etapa foi a finalização da votação, os moradores decidem a partir das prioridades gerais já votadas, quais serão as suas escolhas específicas. Nesta etapa também eram escolhidos pela comunidade seus representantes no Conselho do OP. Finalmente, na quarta etapa, o Executivo, Equipe do OP e o Conselho do OP tem o momento de prestação de contas à comunidade dos encaminhamentos feitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido à longevidade e à importância adquirida por seus resultados, o Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS) realizado no final da década de 1980 ganhou projeção nacional e internacional despertando para novos paradigmas da participação cidadã institucionalizada por governos municipais que vem sendo aperfeiçoados. Após 16 anos de aprovação popular, ocorreram mudanças significativas, mas avanços não podem ser descartados. Na cidade de São

Paulo, José Serra prometeu ampliar o processo iniciado anteriormente criticando como incompleto e realizou a interrupção e a desativação dos avanços. No Brasil, segundo a pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, entre 2001 e 2004, 140 (cento e quarenta) municípios brasileiros haviam iniciado suas experiências de Orçamento Participativo.

Na Europa calcula-se que esse número ultrapassava o quantitativo de 50 municípios no ano de 2005, com base nesses dados fica evidente que a aplicação do OP é uma tendência que merece maior atenção, questionamento e respeito às etapas de votação e oportunidade de apresentação de temas de relevante repercussão em toda a sociedade. Nessa breve análise é mister aquilatar que o período histórico de entre 1989 até o ano de 2005 representou o início da adoção do Orçamento Participativo (OP) nas cidades brasileiras, muito ainda havia, no início do século XXI a experimentar e avaliar. Ainda hoje a “Era participacionista” é pouco difundida e exercida nas cidades brasileiras, que parecem ter se acostumado a transferir responsabilidades e reclamar de privilégios, sem de fato fazer as reformas na política e nas políticas públicas estratégicas.

O Orçamento Participativo

História da Democratização do Orçamento Público no Brasil



Figura 1 – fonte: pesquisa do autor com base na Rede de Orçamento Participativo

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REDE DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

Disponível: <http://www.redeopbrasil.com.br/> acessado, 03/08/2011.

SANTOS, Risonaldo Ferreira dos. *ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS*. Disponível:[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/0F729661562590D403256FDD00446313/\\$File/NT000A656A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/0F729661562590D403256FDD00446313/$File/NT000A656A.pdf) acessado, 03/08/2011.

MORAES, Lidianie. *Prefeitura de Rondonópolis promove palestra com Olívio Dutra*. Disponível:http://www.rondonopolis.mt.gov.br/view_conteudo.php?id=2318, acessado, 05/08/211.