

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DE GOIÂNIA

Jumária Fernandes Ribeiro Fonseca¹

Resumo

A pesquisa tem como objetivo esclarecer as novas formas de gestão pública inseridas no bojo da dinâmica da democracia participativa que vem, ganhando ênfase no âmbito das administrações públicas municipais. Esta pesquisa centra-se em analisar o programa Orçamento Participativo, como um espaço de relação permanente do governo local com os munícipes, por meio de um processo que estimula a participação, onde a comunidade propõe, discute e decide sobre a aplicação da parcela do orçamento público destinada aos investimentos. A pesquisa pautou-se na análise de dados da Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás e na revisão bibliográfica com o fim de comprovar que esta capacidade de interlocução com o governo local reforça os princípios democráticos, despertando nos cidadãos participantes uma cultura política, de modo a torná-lo mais participante e crítico. Por outro lado, as administrações que adotam esse programa tornam-se alvo de maior controle da sociedade na aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Estado, gestão pública, cidadania ativa, democracia participativa.

PARTICIPATORY BUDGET AND DEMOCRATIC MANEAGEMENT OF GOIÂNIA

Abstract

In this article is discussed the new forms of public administration inserted at

¹ Advogada atuante em Goiânia. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC – GOIÁS e do Uni-ANHANGUERA – Centro Universitário de Goiás. Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-GOIÁS. Pesquisadora da Rede Estadual de Pesquisa em Propriedade Intelectual e Transferência do Estado de Goiás – REPPITTEC – GO e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás – FAPEG-GO. Atua nas seguintes áreas: Direito Administrativo, Direito Constitucional, Orçamento Participativo e Gestão Democrática.

Email: jumariafonseca@gmail.com

Fomento: FAPEG – GO, REPPITTEC – GO, PUC – GOIÁS.

the top of the participative democracy dynamic, which has been, day after day, gaining emphasis in the scope of the municipal public administrations. The research focuses on the analysis of the Participative Budget Program, as a space of a permanent relationship of the local government with its citizens, through a process that stimulates the participation, where the community proposes, discusses and decides about the application of the installment of the public budget destined for the investments. The present research is founded on data analysis from State of Goiás Department of Planning and on literature review, with the aim of certifying that the ability to communicate with the local government enhances democratic principles, and, at the same time, fosters political culture in the participating citizens, thus making them more participative and critical. On the other hand, the administrations that adopt this program become targets of a higher control by the society when it comes to the application of the public resources.

Key words: Shared democracy; popular participation; shared budget; State; active citizenship.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 conferiu *status* de ente federado aos Municípios, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, foi dotado de autonomia nas esferas tributária, administrativa e legislativa onde, somando-se a previsão de novos canais complementares da democracia representativa, foi constatado o surgimento de práticas inovadoras de organização do poder no âmbito local, as quais representam grande avanço no aperfeiçoamento político buscado na atualidade.

Constata-se que, a dinâmica da democracia representativa adotada no país revela uma triste realidade: é incapaz de representar os anseios da maioria da população, que se encontra insatisfeita com as políticas públicas implantadas, com o descaso com os mais sublimes direitos da pessoa humana e gostariam de alcançar a efetivação de seus direitos cívicos como forma de atenuar as marcas da exclusão social presentes no espaço urbano.

Por um lado, um dos fatores que cria o distanciamento entre governo e

sociedade civil - próprio do regime representativo - é a falta de vontade política do chefe do Poder Executivo de compartilhar parte do poder constituído e, por outro, o receio estampado pelo Poder Legislativo de ver diminuído seu papel na implementação de políticas públicas, reduto que favorece a criação da base eleitoral de muitos dos nossos representantes.

Assim, com a consagração no texto constitucional do pluripartidarismo e do pluralismo político como fundamentos da nova ordem estatal, os partidos de esquerda, que em sua origem carregam uma característica fortemente popular, de defensores dos interesses da maioria excluída, surgiram plasmados no ideário de trazer de volta os movimentos sociais e fortalecê-los.

Com tal mister, o Partido dos Trabalhadores defendia a criação de canais de participação denominados de conselhos populares, como espaços de participação popular para, de forma institucionalizada, reivindicar a implementação de políticas públicas ou a execução de obras e, ao mesmo tempo, controlar a atividade governamental. Isso só seria alcançado por meio de uma reformulação dos mecanismos existentes no sistema democrático representativo, a ser implementado especialmente nas esferas dos governos local e regional.

É nesse contexto que o Orçamento Participativo (OP) como instrumento de cogestão administrativa entre governo e sociedade civil, difundiu-se no território nacional com a experiência de Porto Alegre. A partir de então, foi adotado por diversas capitais como: Vitória, Belo Horizonte, Brasília e Belém, além de outras grandes cidades governadas por partidos de ideologias contrárias às do PT, como Salvador e Recife. Em Goiânia, essa proposta tornou-se realidade em duas administrações, cujos prefeitos eram filiados ao PT. A primeira foi com a administração Darci Accorsi, de 1993-1996, e a segunda na gestão Pedro Wilson Guimarães, de 2001-2004.

Por apresentar-se como um dos mecanismos que efetivamente promove a inserção popular na gestão pública municipal, esse programa demonstra sua importância para a sociedade, razão pela qual desperta grande interesse dos estudiosos do planejamento e das políticas públicas, justamente porque são os próprios atores sociais que definem as bases norteadoras das políticas

públicas de investimento² do orçamento público, tendo em vista a promoção do desenvolvimento da cidade, fazendo nascer nos participantes o sentimento de responsabilidade com a coisa pública e de obrigação social. Há de ser lembrado que, os problemas vivenciados na cidade, são primeiramente identificados pela própria população, a partir de suas ruas e de seus bairros de tal modo que, essa abertura concedida pelo governante permite uma conjugação de esforços visando alcançar o bem-estar da coletividade.

Constituição Federal de 1988: Marco para a Democracia no Brasil

O período que antecedeu a elaboração da atual Constituição da República Federativa do Brasil foi marcado por uma ampla mobilização popular em prol da ruptura com o regime ditatorial então vigente e imposto por uma Junta Militar denominada de Comando Militar Revolucionário. Saliente-se que, sob a égide desse regime, qualquer reivindicação da população, era vista como desordem e perigo, o que provocava retaliação a qualquer tipo de manifestação que fosse contrário ao regime vigente.

Essa ampla participação popular durante o processo constituinte e o esforço implementado no sentido de serem incluídos no texto constitucional, a previsão de direitos de políticos e sociais, resultou na inserção no capítulo IV, que trata dos direitos políticos, do plebiscito, referendo e da iniciativa popular.

Isso revela que, a partir de 1988, o Estado brasileiro, pelo menos em tese, busca conceder ao seu povo, possibilidades de participar da vida pública, de forma que, quando é convocado através do plebiscito e do referendo, a vontade popular prevalece. No que tange à iniciativa popular, apesar de ser um instrumento relevante para a democracia brasileira, o texto constitucional estabeleceu critérios muitos rígidos³, os quais dificultam e inviabilizam a sua utilização.

² De acordo com Marquetti (2008, p.31), “[...] as mais diversas áreas são debatidas ao longo da elaboração do orçamento como, por exemplo, fiscal, transporte, educação, moradia, saneamento, etc”.

³ O art. 61,§2º estabelece que: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles.”

Toda essa abordagem histórica se fez necessária para favorecer a compreensão do regime de governo adotado a partir de então pelo Estado brasileiro. Adverte-se que esta não é, entretanto, uma tarefa fácil, uma vez que existem pressupostos explícitos e implícitos indispensáveis para que, o que foi instituído formalmente, possa ser levado ao plano concreto da realidade para os diversos segmentos da sociedade brasileira.

Indaga-se: a partir da promulgação da atual Constituição, o Brasil é um Estado verdadeiramente democrático? Alguns caminhos podem ser propostos.

Em artigo intitulado “A democracia e as dificuldades contemporâneas”⁴, Melo (2009) afirma que, independentemente dos desacordos possíveis em torno dos critérios que definem se um determinado Estado é ou não é democrático, é possível afirmar que o Brasil, a partir dessa nova ordem político-jurídica, apesar de abrigar vários princípios que afirmam a liberdade e a igualdade de todos os homens; de estabelecer critérios para que o processo eleitoral possa ser implementado com o sufrágio universal; ter a previsão de regras destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições e consagrar a distinção entre função legislativa, executiva e judicial, nem por isto, entretanto, seu arcabouço institucional consegue ultrapassar o caráter de simples fachada, muito distinto da realidade efetiva.

Apesar de serem vistas mobilizações em diversos segmentos na sociedade, provavelmente, em decorrência do alto índice de analfabetismo em nosso país, aliada a incipiente cultura política, a grande massa social não tem consciência de que deve ser um “agente transformador” de sua realidade e, portanto comprometido com os debates políticos, expressão de cidadania.

Foi justamente para atender aos interesses daqueles que ditam a “cartilha” política que a CF/88, em 1995, no mesmo dia, sofreu cinco⁵ grandes alterações, que expressaram a inserção no nosso país do receituário neoliberal, desfigurando o texto original no seu compromisso de construir uma sociedade “livre, justa e solidária”. Isto demonstra existir no nosso país um regime político de “pseudodemocracia”, porque apresenta uma relação de subordinação em relação

⁴ Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>. Acesso em 20 de jun. de 2009.

⁵ EC de nº. 5, 6, 7, 8 e 9, promulgadas em 15.08.1995.

aos produtores de “formulas mágicas” que afirmam garantir o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento.

Sob o olhar de Silva (2002) nessas reformas constitucionais,

[...] quando “entra em cena a ideologia do neoliberalismo, como seu ingrediente, produto e condição”, não tolera que países emergentes mantenham defesas constitucionais, como aquelas, que impeçam a influência e o domínio do capital e da tecnologia globalizado, porque, no contexto do capitalismo global, a economia nacional se torna província da economia global (SILVA, 2002, p. 274).

Desse modo, para que a República Federativa do Brasil seja de fato um Estado Democrático de Direito, há de alcançar a concretização dos direitos e garantias fundamentais já previstos no texto da CF/88, de tal maneira que, o povo brasileiro possa se sentir livre de qualquer forma de opressão. Para tanto, não basta o reconhecimento formal desses direitos, mas, particularmente, da criação de condições indispensáveis para fazê-los valer de fato.

Assim, a guisa de conclusão, o pleno exercício da cidadania, somente será alcançado quando, forem atingidos não apenas a melhoria do padrão econômico-social da população, mas também, que todos tenham, “[...] um nível de discernimento político traduzido em consciência real da cidadania, valorizadora da responsabilidade social de cada indivíduo”, conforme ensinamento de Melo.⁶

A Contribuição dos Movimentos Sociais no Planejamento Público

A crise do modelo tecnocrático-centralista-autoritário do período militar ocorreu simultaneamente à emergência e ao fortalecimento dos movimentos sociais urbanos surgidos no final dos anos 70⁷, momento em que os paradigmas

⁶ Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>. Acesso em 20 de jun. de 2009

⁷ De acordo com Avritzer (2002, p. 571), “Somente nos anos 70 começou a ocorrer um processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político. As associações comunitárias proliferaram como parte de um movimento associativo generalizado de reação ao autoritarismo”.

tradicional do planejamento urbano começaram a ser cada vez mais fortemente questionados. Por outro lado, com o crescimento desses movimentos, especialmente das associações de moradores, surgiu uma reivindicação fundamental: a abertura de novos canais de interlocução entre governo e governados, onde os processos decisórios seriam abertos para a participação direta da população, de modo a retirar o controle da cidade das mãos dos “especialistas”.

Vale destacar os que se articularam junto à Igreja Católica, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e se fundamentavam na Teoria da Libertação, que pregava um discurso comunitário, anti-institucionalista, cujo trabalho foi desenvolvido junto às populações pobres da periferia dos grandes centros urbanos. Para Gohn (2003, p. 110), “[...] as pastorais nas regiões periféricas de São Paulo constituem o início da organização e mobilização popular que atravessou a década de 70 e parte de 80”.

Por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, esses movimentos exerceram papel relevante, na medida em que impulsionaram o debate sobre as questões urbanísticas, visando sensibilizar os constituintes em torno de temáticas ligadas à redução das injustiças sociais no meio urbano e à democratização do planejamento e da gestão urbana, o que se deu por meio da apresentação das emendas de iniciativa popular.

Para Avritzer (2002),

A democratização brasileira não se limitou apenas ao processo de continuidade política. Na Assembléia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas “iniciativas populares”, levando, com a sua aprovação, a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. [...] O reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988 que levou a mudanças institucionais importantes em nível local (AVRITZER 2002, p. 573)

Entende Boeira et al⁸ que, a mobilização em prol da reforma urbana desembocou na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), formado tanto por organizações de ativistas de bairro quanto por entidades profissionais. Esse movimento conseguiu elaborar uma emenda popular sobre reforma urbana, subscrita por cerca de 130 mil eleitores⁹, o que revela a preocupação do povo brasileiro com as questões de ordem local. Apesar de não ter sido aprovada integralmente pelo Congresso Constituinte, revelou que um dos temas marcantes foi o da relação entre a cidade legal e a cidade real, sobretudo no que tange à cidade irregular e clandestina.

Em estudo pormenorizado desses movimentos, Gohn (2003), ensina que,

O século XX, desde seu início, imprimirá um novo caráter às lutas sociais no Brasil. O caráter urbano passa a ter tonalidade própria, criada a partir de uma problemática que advém das novas funções que passam a se concentrar nas cidades. Progressivamente a indústria, e as classes sociais que lhes são caudatárias, orientará as ações e os conflitos que ocorrem no meio urbano (GOHN, 2003, p. 59).

Ricci¹⁰, em artigo intitulado, “Movimentos Sociais Rurais nos anos 90” afirma que,

[...] o espaço institucionalizado para a prática política – partidos, o Poder Legislativo e o Executivo, organizações gerais de representação social – deu lugar a formas mais difusas, anteriormente concebidas como locais dos interesses e relações privadas: o local de moradia, o local de trabalho, a comunidade rural. (RICCI¹⁰)

Em suma: na trajetória de elaboração da CF/88 os movimentos sociais tiveram grande influência no resultado final do texto constitucional,

⁸ Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000300008. Acesso em: 09.jul. 2009.

⁹ Conforme regimento interno, a proposta teria que ter, no mínimo, 30.000 assinaturas dos eleitores e representar três entidades da sociedade civil.

¹⁰ Disponível em: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/ricci.pdf>. Acesso em: 28.mai. 2009.

avanços significativos foram alcançados, particularmente no que se refere à democratização da esfera pública.

A Gestão Orçamentária – Aspectos Históricos

No Brasil a história de elaboração do orçamento público pode ser dividida em dois momentos, orçamento público no Império e o orçamento público na República.

A estruturação orgânica do Estado brasileiro iniciou a partir da chegada da família real, em 1808, criando o Erário Régio, semelhante ao que hoje é conhecido de Ministério da Fazenda, cuja atribuição era a de organizar e administrar as questões financeiras do novo Estado.

Essas questões orçamentárias foram, com a evolução do constitucionalismo brasileiro, sendo tratadas, ora dentro da esfera de competência do Poder Legislativo, ora, com a participação do Poder Executivo. A primeira Constituição brasileira, datada de 1824, conferiu competência ao Poder Legislativo para a fixação das receitas e despesas públicas, e exercer o papel de órgão fiscalizador dos gastos públicos.

No período republicano, a grande característica foi que, a iniciativa para elaboração do orçamento público era oriunda de proposta do Executivo, posteriormente remetida ao Legislativo para apreciação e final redação.

Ensina Koscianski¹¹(2003), que durante o Estado Novo, foi criado constitucionalmente o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão subordinado diretamente ao Presidente da República para, dentre outras relevantes funções, elaborar o orçamento e coordenar as ações de planejamento do governo, idéia que foi estendida, a partir de 1939 para os Estados para aprovação do orçamento de seus Municípios.

A partir da redemocratização do país institucionalizada com a Constituição de 1946, o Poder Legislativo pode participar do processo orçamentário, através da proposição de emendas ao projeto original de orçamento apresentado pelo Poder Executivo.

¹¹ Rogério Koscianski tese de doutorado: O Orçamento-Programa como instrumento de Planejamento e Gerenciamento Públicos. (2003) Disponível em: <http://www.tede.ufsc.br/teses/PEPS3605.pdf>. Acesso em 20 de Out. de 2009

Nessa abordagem histórica, deve ser destacada a edição da Lei 4.320/64¹², ainda em vigor, que teve como objetivo estabelecer as normas gerais, por meio de um modelo orçamentário padrão, para a elaboração e controle do orçamento de todos os entes federativos.

Merece destacar o papel do Decreto-Lei 200/67, que dividiu a administração pública em: direta e indireta e instituiu como obrigatoriedade para toda a administração pública a necessidade de formulação do planejamento das ações governamentais, por meio do denominado orçamento-programa, que foi um marco, pois segundo Souza (2006)

[...] ele possui um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de decidir sobre os fins, e não apenas sobre a otimização dos meios: isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população. (SOUZA, 2006, p. 342)

Pela retrospectiva histórica apontada pode-se afirmar que, apesar de ter previsão de elaboração do orçamento público, houve um período em que, as gastos públicos eram desvinculados de qualquer ação planejada dos governantes. A literatura denomina essa fase de “orçamento tradicional”, e tinha como ênfase o “gasto”, onde eram realizadas as previsões de receita juntamente com a autorização da despesa, de tal forma que, o dinheiro público era gasto de uma forma improvisada, sem qualquer espécie de controle.

Com a promulgação da atual Constituição, houve uma mudança substancial na política orçamentária, estabelecendo, inicialmente, que, a iniciativa das leis orçamentárias fica a cargo do chefe do Poder Executivo. A nova estrutura conferida ao orçamento público deve compreender a elaboração de três espécies de leis, a saber, a do plano plurianual, a de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, além de devolver ao Poder Legislativo, a prerrogativa de emendar o projeto orçamentário oriundo do Executivo. Deste modo, o legislador constituinte, buscou através de um complexo normativo, promover uma melhor gestão do dinheiro público.

¹² Art. 1º - Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra “b”, da Constituição Federal.

O Orçamento-Programa

Considerando que o estudo das diversas técnicas¹³ de elaboração e de execução do orçamento público ser um tema abrangente e complexo e, não obstante o conhecimento de cada uma delas bastante interessante, para melhor compreensão do objeto central da pesquisa que é o Orçamento Participativo, abordar acerca do denominado orçamento-programa é suficiente pois, é nesta seara que se insere.

De acordo com Sant'Anna (2004)¹⁴ o orçamento programa,

Foi criado no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200/67, consagrou a integração entre o planejamento e o orçamento público, uma vez que, com o seu advento, surgiu a necessidade de se planejar as ações, antes de executar o Orçamento. Era preciso, antes de fixar as despesas ou distribuir as receitas, saber quais as reais deficiências ou necessidades da população e categorizar as ações necessárias visando à correção ou minimização dos problemas. A ênfase no orçamento-programa eram as realizações, ou seja, interessava o que o governo realizava. (SANT'ANNA 2004)¹⁵

Em estudo pormenorizado sobre orçamento público, Giacomini (2009) ressalta o conceito formulado pela ONU sobre o orçamento programa, onde fica constatado que um dos objetivos desse modelo, é fiscalizar as ações governamentais dentro dos fins a serem alcançados quando das escolhas das políticas públicas, os quais devem sempre visar o interesse público. Vejamos,

[...] um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que

¹³ De acordo com Giacomoni (2009, p. 160) podem ser citadas, por exemplo, o Orçamento de Desempenho e o Orçamento Base Zero.

¹⁴ Disponível em: <http://www.concursopublico.trix.net/OR%C7AMENTO-PROGRAMA.htm>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

¹⁵ Disponível em: <http://www.concursopublico.trix.net/OR%C7AMENTO-PROGRAMA.htm>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas (GIACOMINI, 2009, p.161).

No Brasil, a análise do orçamento programa pode ser estudada em duas fases. A primeira, denominada de “orçamentação de planos”, os planos governamentais para serem implementados, necessitavam de ter uma previsão dos recursos, os objetivos buscados e uma programação de gastos. Isso ocorreu por exemplo, com o Plano de Metas, em 1956.

A segunda, denominada de “planejamento-orçamento”, que partindo se do custo para execução do programa, determinava o recurso orçamentário. Por tal análise, pode-se dizer que o orçamento-programa foi um avanço e trata-se de uma técnica mediante a qual, viabiliza-se a execução de um programa de trabalho desenvolvido pelos diversos órgãos que integram a administração pública, estipulando os gastos a serem feitos e os objetivos a serem alcançados, de forma a conjugar planejamento das ações governamentais com a disponibilidade orçamentária.

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamentos Anuais

A CF/88 estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração do orçamento público para todas as esferas da federação, através da exigência de três espécies normativas como instrumento de planejamento e gerenciamento dos recursos públicos. Desse modo o ciclo orçamentário é composto de: um Plano Plurianual de Aplicação (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamentos Anuais (LOA), as quais se adequam as ações/políticas

governamentais às reais condições financeiras de cada ente federativo de uma forma mais racional a longo, médio e curto prazo.

Com o intuito de evitar a descontinuidade das políticas governamentais, quando do término do mandato do governante, seja Presidente da República, Governador ou Prefeito, foi introduzida a PPA, como um instrumento de planejamento de médio prazo - quatro anos, que deve ser elaboração no primeiro ano do mandato, de modo a proporcionar uma melhor compatibilização entre o planejamento e orçamento, propiciando maior controle dos gastos públicos. Tem como principal finalidade a produção de bens e serviços visando a promoção do bem-estar da coletividade, mas que demandam certo tempo para serem alcançados, a partir daí é elaborado o orçamento público anual.

Assim, alicerçado no PPA e para cumprir a determinação constitucional, a LDO é elaborada pelo chefe do Poder Executivo, que a encaminha para tramitação no Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, quando podem ser efetuadas “emendas parlamentares”, que tem por finalidade, aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos. Desse modo, identificam as localidades onde desejam que sejam executados os projetos ou inserem novas programações com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam.¹⁶

Gonçalves (2005)¹⁶ acrescenta que,

A Lei de Diretrizes Orçamentárias representa uma colaboração positiva no sentido de tornar o processo orçamentário mais transparente, como também contribuiu para a participação mais ampla do Poder Legislativo no disciplinamento das fianças públicas. Prioriza as metas do Plano Plurianual e orienta a elaboração do Orçamento Geral da União GONÇALVES, 2005, p. 37)¹⁶.

A LDO pode ser assim considerada como o paradigma estruturante das metas

¹⁶ Informações constantes no site da Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/interacao/orcamento/resumo_topico_orcamento.asp. Acesso em 21 de outubro de 2009.

e objetivos governamentais porque a partir dela, torna-se possível averiguar a conjugação entre estes e a concretização do que foi programado como diretriz das ações governamentais.

Já a LOA compreende a elaboração de três tipos distintos de orçamentos, a saber ¹⁷: Orçamento Fiscal, que se refere aos poderes da União, os Fundos, Órgãos e Autarquias e também as fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso I, da CF/88); o Orçamento de Seguridade Social, que dentre outros, compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social quer sejam da Administração Direta ou Indireta (art. 165, § 5º, inciso III, da CF/88) e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, em conformidade com o art. 165, § 5º, II da CF/88, relaciona-se às empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Ressalte-se que os orçamentos fiscal e de investimento referidos devem estar em conformidade com o plano plurianual, os quais terão entre suas finalidades a de buscar a redução de desigualdades inter-regionais, observado o critério populacional.

Seguindo os ensinamentos de Costa (2002)¹⁷, o que se pretende, portanto, é que, o orçamento público seja um canal de viabilização de políticas públicas voltadas para a satisfação dos interesses da coletividade, na medida em que consubstancia os planos do governo e lhes permite a execução de forma equilibrada e flexível, tendo em vista, antes de aspectos contábeis e formalísticos, a consecução do desenvolvimento social em seus diferentes ângulos.

É oportuno destacar que, apesar de ser concedida aos govenantes a legitimidade para decidir acerca dos investimentos que deseja realizar, existe uma parcela do orçamento público em que as receitas são vinculadas à determinação do legislador constituinte. Diante disso, o mesmo autor adverte que tal exigência faz diminuir, de modo sensível, a ação discricionária do administrador na eleição de prioridades e também retira das assembleias

¹⁷ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_03.asp. Acesso em 21 de out. de 2009.

populares considerável parcela do poder de disposição sobre o orçamento.

Portanto, o orçamento público não pode ser compreendido apenas em função do fator financeiro. O orçamento moderno deve estar vinculado às atividades de planejamento. Na realidade, o orçamento é um modo de materializar o planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações do dinheiro público em projetos e atividades previamente delimitadas. Deste modo, a dinâmica do processo de planejamento orçamentário em nosso País, impõe uma conjugação integrada de três instrumentos legais, visando fazer com que não haja malversação do dinheiro público.

Construindo um Ideal de Democracia Participativa

A história política brasileira ficou marcada pela ausência de mecanismos jurídicos de caráter pluralista e participativo, o que teve relação direta com o modo de gestão pública de acesso quase que exclusivo para a elite dominante. Como consequência, a ingerência de ideologias clientelistas na definição de políticas públicas, implicou no crescimento das desigualdades sociais em nosso País.

Com o intuito de buscar a ruptura com essas práticas, ou pelo menos amenizá-las, as mobilizações sociais que antecederam a elaboração do atual texto constitucional, associadas à existência de atores políticos que compartilharam com esses movimentos e com as associações civis o desejo de ampliar a participação política, muitos governantes locais adotaram instrumentos¹⁸ que visavam estimular a cooperação dos diversos segmentos da sociedade em prol de alcançar a boa governança urbana dentre estes, destaca-se o OP. Para Celina Souza¹⁹ “[...] o OP é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório”.

¹⁸ De acordo com Celina Souza o programa mais bem-sucedido acabou sendo o sistema de mutirão para a construção de moradias para a população pobre.

¹⁹ Artigo intitulado “Construção e Consolidação de Instituições Democráticas - o papel do orçamento participativo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400010&script=sci_arttext. Acesso em 04 de fev. 2008.

A partir de então, a história relata que em várias administrações municipais desencadeou um esforço conjunto entre governantes e governados na definição das políticas públicas a serem implementadas, o que não significou e nem significa, de forma alguma, perda de parcela do poder dos governantes. Tratou-se, tão somente, de compartilhar, de dividir responsabilidades no trato da coisa pública.

As Origens do Orçamento Participativo

Em meio a um ambiente político pouco propício ao desenvolvimento de práticas participacionista, a literatura registra que, ainda na década de 70, alguns municípios²⁰ governados pelo MDB - Movimento Democrático Brasileiro, como forma de oposição ao regime vigente, esboçaram políticas participativas.

Naquela ocasião, existiam dois partidos políticos²¹, o MDB, como partido de oposição e o outro, a ARENA – Aliança Renovadora Nacional, que oferecia sustentação política ao governo militar. Deste modo, os prefeitos partidários de ideologias participativas, por serem filiados ao partido opositor, encontravam grandes dificuldades de repasse de recursos federais para aplicação em seus municípios²², situação que forçava, logo após as eleições, a filiação ao partido governista e conservador - a ARENA.

A partir de 1985, em decorrência das lutas sociais difundidas em prol da redemocratização do País, as capitais passaram a realizar eleições para escolha de representantes para o Executivo. Como resultado desses pleitos eleitorais, aqueles que traziam como ideologia a integração popular na gestão administrativa tiveram a oportunidade de concretizar esse ideal de compartilhar responsabilidades com a sociedade civil; isso ocorreu em cidades como: Fortaleza, Recife, Curitiba e, após a promulgação da CF/88, dentre outras São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre.

²⁰ Celina Souza, Moysés (2005) e Souza (2006) registram as seguintes experiências em: Piracicaba (SP), no período de 1977-1982; Lages (SC) e Nova Esperança (ES).

²¹ O Ato Institucional nº2 determinou a extinção do pluripartidarismo e instaurou o bipartidarismo.

²² Segundo registros de Castro (apud Celina Souza). SOUZA, Celina. *in* **Construção e de Instituições Democráticas - o papel do orçamento participativo**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400010&script=sci_arttext. Acesso em 04 de fev. 2008.

Com a promulgação da CF/88, esse anseio difundiu-se para outros municípios que institucionalizaram o programa orçamento participativo, dentre os quais e somente a título de ilustração podem ser citados²³: Belém (PA), Santo André (SP), Diadema (SP), Jaboticabal (SP), Santos (SP) São Bernardo do Campo (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Vitória (ES) e Vila Velha (ES).

A partir da década de 90, este programa foi difundido entre vários municípios. Dentre estes, o OP implementado em Porto Alegre foi o que alcançou maior relevância e que tem sido objeto de análise por todos aqueles que tentam conhecer a dinâmica desse programa. Segundo pesquisa de Pires (2008) até 2004 foram registrados 194 municípios que buscaram concretizar essa prática.

Segundo Sánchez (2002, p. 14), “O Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional [...]”, cuja bandeira ideológica é a participação popular para a tomada de decisões de interesse coletivo. Essa agremiação partidária ganhou destaque no cenário nacional a partir de 1982, momento em que, pela primeira vez, disputou as eleições municipais em diversas cidades. Pires, (2001) registra que:

[...] por ser um partido fortemente enraizado nas classes populares [...] e tendo nascido como fruto da articulação de setores marxistas leninistas, o PT se constituiu numa agremiação que, diferente das demais, tinha propostas e uma disciplina que o faziam uma verdadeira máquina partidária: operante e eficaz na defesa e implementação de propostas progressistas e originadas nos setores sociais política e economicamente marginalizados (PIRES, 2001, p 45).

Há que ser lembrado que, essa bandeira ideológica foi inicialmente difundida pelo MDB, atualmente PMDB, cuja concepção estava fundamentada no ideal de cooperação entre governo e sociedade na implementação de pequenas intervenções urbanas.

²³ Dados obtidos em Pires, (2001, p. 40).

Orçamento Participativo no Brasil: Rompendo Resistências

No tocante à administração pública, o OP apresenta-se como um instrumento capaz de mitigar algumas práticas antidemocráticas usualmente encontradas na gestão pública. Para Sánchez (2002, p. 14), “[...] configura uma nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático”.

Santos (2002) elenca três princípios fundamentais ao tratar do orçamento participativo, a saber:

- (1) Participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive às comunitárias;
- (2) Combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e
- (3) Alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros, cuja implementação cabe ao Executivo (SANTOS, 2002, p. 467).

Para ele, o principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado na gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários. Já para Somarriba (2001), o objetivo primordial do OP é a ampliação de direitos de cidadania e diminuição das desigualdades sociais.

Por tudo isso, é possível afirmar que este modelo de gestão pública integra a participação dos cidadãos na gestão estatal e aumenta o controle das ações da administração pública por parte da população, contribuindo para o alargamento da esfera pública. Durante a efetivação do programa, porém, vários desafios são apresentados e, para que os mesmos sejam superados, exige-se um esforço continuado por parte de todos os envolvidos.

Autores como Costa (apud Celina Souza)²⁴, demonstram ceticismo em relação às experiências participacionistas, argumentam que elas tendem a transformar líderes populares e suas associações em intermediários de interesses políticos que se afastam das necessidades da população. Conclui dizendo que “[...] a cultura política que emerge após regimes autoritários e uma sociedade civil ativa são difíceis de conciliar e que a esfera administrativa não é a melhor situação para a construção de formas de vida democrática”.

Diante da inconformidade e da incredulidade no que diz respeito à democracia representativa e seus principais mecanismos de tomada de decisões, autores da ciência política apresentam três problemas relacionados à participação popular: a apatia, a abulia e a acracia políticas. Para tanto, parecem realmente úteis as ponderações apresentadas por Modesto (2001):

- a) apatia política (falta de estímulo para a ação cidadã);
- b) abulia política (não querer participar da ação cidadã, é dizer, recusar a participação);
- c) acracia política (não poder participar da ação cidadã).

Pois bem, a análise de cada uma delas permitirá uma melhor compreensão. Vale lembrar que o OP rompe resistências quando propõe soluções frente a esses desafios, visando a revitalização do regime democrático.

A primeira – a apatia política – pode ser solucionada quando o programa propicia aos cidadãos conhecimento sobre seus direitos e deveres, a partir da existência de espaços de diálogo entre a administração pública e a população em um ambiente aberto, em que críticas são aceitas e, de forma reflexiva e de comum acordo, decisões são tomadas.

No que tange à segunda situação – de abulia política –, é possível romper com o ceticismo da população, na medida em que se executa o que foi decidido

²⁴ SOUZA, Celina. *in* **Construção e de Instituições Democráticas - o papel do orçamento participativo**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400010&script=sci_arttext. Acesso em 04 de fev. 2008.

e inserido na peça orçamentária. Isto faz com que a população, ao perceber a fiel execução das decisões, sintam-se mais segura e confiante em relação ao programa.

Por fim, a acracia política pode ser solucionada a partir da ruptura com o formalismo administrativo, ao se proporcionar a integração de todos os municípios no debate sobre os interesses da cidade sem qualquer tipo de critério discriminatório, como, por exemplo, o nível cultural ou econômico.

Apesar de ter sido e de ainda ser alvo de críticas, o que é salutar, quando se pensa num regime democrático, pode-se afirmar que o Orçamento Participativo é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania, assim como para a exorcização do populismo, que tão mal fez e faz a ela. (PIRES, 2001)

Dinâmicas para Implementação do Orçamento Participativo

É inegável a oportunidade de transformação social que uma prática bem sucedida do OP pode oferecer. Existem, porém, condições mínimas para que isso ocorra. Não é, portanto, um “modelo” padrão de OP que vai garantir as mudanças sociais nos Municípios onde a experiência de participação é fraca.

Para se obter o resultado desejado, ainda na visão de Pires (2001), devem ser observados alguns princípios, como o da autonomia²⁵ dos movimentos, da co-gestão, da substituição das reivindicações por prioridades, da organização e mobilização como formas de disputa por recursos e, por fim, o da transparência. Para ele, apesar de não haver uma metodologia “fechada” que sirva de modelo a ser adotado, “[...] o jogo do poder deve ser feito com um mínimo de regras, que delimitam mas não engessam, havendo espaço para a disputa sempre que a discordância se colocar, induzindo cada uma das partes a reunir suas forças para ganhar”. (PIRES 2001, p. 108)

É necessário, portanto, que prefeitura e população organizada busquem interagir de diversas maneiras. Para isso, deve existir flexibilidade para escolhas a cada etapa do processo, com o objetivo de efetivar um projeto não

²⁵ Tem por finalidade evitar a cooptação.

necessariamente consensual, mas negociado, até chegar ao ponto em que todas as partes, ganhando aqui e perdendo ali, concluem que, juntas, podem implementar as prioridades eleitas, tudo aliado à garantia de fiscalização.

A dinâmica utilizada para a implementação do OP costuma ser reproduzida dentro dos parâmetros criados em Porto Alegre. Isso se deve porque, naquela cidade essa experiência de inserção popular na esfera pública, construiu canais efetivos que permitem a mais ampla integração da população nas diversas fases existentes no processo.

Mas, mesmo inexistindo uma “receita” para a sua implantação, alguns aspectos em comum podem ser identificados: inicia-se com a divisão dos municípios em regiões, com uma subdivisão em sub-regiões, bairros ou distritos, onde ocorrem as assembleias através de discussões temáticas e/ou territoriais, nesta ocasião são eleitos os delegados para participarem de um Conselho realizado anualmente, onde representarão uma temática ou região nas negociações diretas com o governo para a formulação da peça orçamentária.

Para a realização das assembleias de eleição das prioridades a serem implementadas, eram convidados os secretários e técnicos dos diversos órgãos, para fornecerem esclarecimentos úteis à comunidade. Nesta ocasião, eram feitas ponderações acerca da real possibilidade de serem concretizadas, devido à existência de restrições legais e financeiras que devem ser respeitadas pelo Poder Executivo

Conforme destacado, em razão de ter sido o OP de Porto Alegre aquele que serviu, e ainda serve, de paradigma para outras cidades, dentro e fora do Brasil, discorrer-se-á apenas acerca da metodologia ali implementada.

O OP nesse município teve início na gestão de Olívio Dutra, com a vitória do PT na eleição para prefeito em 1989. De acordo com Moura (1997, p. 34), isto possibilitou que “[...] os valores dos participantes fossem inseridos e ponderados, tanto na priorização dos problemas, quanto na formulação e implementação de soluções alternativas”.

Santos (2002), ao analisar esta experiência, constata que se trata de:

Uma forma de administração pública que procura romper

com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento (SANTOS, 2002, p. 466).

Inicialmente, a cidade foi dividida em 5 regiões, sendo posteriormente alterada para 16 regiões, o que se mantém até a atualidade, onde foram realizadas as assembleias regionais em 6 plenárias temáticas. Neste sentido, Santos (2002) afirma que:

O OP está articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. Há dois ciclos [...] de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. As assembleias e as reuniões têm uma tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo (SANTOS, 2002, p. 470).

No que tange à dinâmica do projeto, Souza (2006) resume a metodologia do OP adotada nessa cidade em quatro etapas:

1ª etapa (Primeira Rodada): exposições didáticas do governo em cada subunidade espacial, a fim de atrair e esclarecer novos participantes; perguntas e críticas dos participantes; falas dos representantes do Estado; eleição de delegados [...].

2ª etapa (Rodadas Intermediárias): governo presta informações técnicas, discussão e escolha das prioridades

de investimentos em cada localidade.

3ª etapa (Segunda Rodada): eleição dos [...] conselheiros, que comporão, ao lado de representantes do Estado (sem direito a voto), da federação de associações de moradores e do sindicato dos municipais, o conselho do orçamento participativo; entrega dos documentos com as prioridades de investimentos.

4ª etapa (Elaboração da peça orçamentária): elaboração da matriz orçamentária pelos técnicos do governo; posse de novos conselheiros; conselheiros discutem e deliberam sobre a matriz orçamentária; peça orçamentária final é elaborada e enviada à Câmara de Vereadores para apreciação e votação. (grifos do autor) (SOUZA, 2006, p. 345)

Dentro dessa estrutura, o Conselho do Orçamento Participativo – COP – é uma esfera de suma importância para a realização do projeto. Durante as reuniões desse conselho, os conselheiros escolhidos pela população tomam conhecimento da parcela da receita destinada aos investimentos, formando, a partir de então, a composição de dados para a elaboração da peça orçamentária. Nos dizeres de Santos (2002)

Nele, os cidadãos eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para a distribuição dos recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas. Nas sessões do Conselho, a mediação institucional entre os cidadãos e as organizações da comunidade, por um lado, e o governo municipal, por outro, quanto às decisões orçamentais, é conduzida ao nível mais concreto e intenso (SANTOS, 2002, p. 480).

Para que o projeto seja bem sucedido, portanto, é necessária a utilização de uma metodologia adequada. É neste sentido que a divisão deste em fases possibilita sua aplicação, propiciando aos participantes, maior clareza e

dinamismo.

Enfim, de acordo com Marquetti (2008, p. 33), é possível resumir a dinâmica do OP de Porto Alegre como uma “[...] estrutura institucional na forma de pirâmide, constituída por assembleias regionais e temáticas, Fórum de Delegados e Conselho Municipal do Orçamento Participativo”.

Ressalte-se que, não obstante o OP de Porto Alegre seja o referencial mais buscado quando se tem a finalidade de implantá-lo na gestão pública, nem todas as adaptações feitas para atender às realidades lá surgidas são acatadas nos programas das demais municipalidades que optam por adotá-lo. Concluiu-se, portanto, que o OP é um mecanismo semelhante à régua de Lesbos²⁶, isto é, tem se mostrado bastante flexível, podendo ser adaptado aos municípios com pequena população até às megalópoles.

A Experiência do Orçamento Participativo em Goiânia

A experiência do OP, representou um corte, um divisor material entre etapas diferenciadas da história dos goianienses isto porque, a dinâmica implementada nas diversas fases do programa, visou obter por meio do diálogo entre governo e sociedade civil melhor destinação para o dinheiro público.

Os goianienses tiveram a oportunidade de vivenciar a implementação do OP em duas administrações de dois prefeitos filiados ao Partido dos Trabalhadores. A primeira foi de 1993 a 1996, na gestão do prefeito Darci Accorsi; a segunda, de 2001 a 2004, sob o comando do prefeito Pedro Wilson Guimarães.

Em Busca de uma Gestão Democrática: O Orçamento Participativo em Goiânia (1993-1996 e 2001-2004)

A experiência do OP em Goiânia pode ser vista como uma resposta ao processo de segregação urbana²⁷ ocorrido nessa cidade.

²⁶ A régua de Lesbos era uma régua utilizada por operários para medir blocos de granito. Como era feita de metal flexível, era possível ajustá-la às irregularidades do objeto. Aristóteles costumava comparar a equidade à régua de Lesbos, afirmando que aquela era a justiça ajustada ao caso concreto.

²⁷ Desenvolvimento urbano desordenado e à revelia da legislação pertinente, o que propicia o aumento da demanda, entre outros fatores, por novos empregos, opções de habitação e transporte público e prestação de serviços públicos, como água, educação e saúde.

A primeira experiência do OP em Goiânia nasceu como uma das metas do plano de governo na gestão Darci Accorsi, prefeito eleito para o mandato de 1993 a 1996 e filiado ao PT. Como ideologia desse partido, as medidas adotadas visavam resgatar a cidadania e alcançar o bem estar coletivo. De acordo com Sebastião Ferreira Leite²⁸,

Em 1993 quando o **Partido dos Trabalhadores** juntamente com os partidos da coligação “**É União, É Vitória**” assumiram a administração municipal, traziam consigo a determinação de democratizar a gestão pública, iniciando um novo modelo e uma nova forma de administrar, visando principalmente o resgate da cidadania. (grifos do autor)

Para enfrentar os novos desafios de uma gestão democrática e popular, foi criada a Assessoria Especial de Participação Popular, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito e como canais para viabilizar essa participação foram elaborados o Projeto Goiânia Viva, os Conselhos Regionais e o Orçamento Participativo.

Assim, pelos dados²⁹ encontrados observou-se que, o projeto Goiânia Viva, foi considerado como principal marca da gestão Darci Accorsi e teve como objetivo fundamental ampliar os canais de participação dos diversos segmentos organizados da sociedade. A dinâmica implementada visava à descentralização e discussão permanente das ações do Poder Público Municipal, através da criação dos denominados Conselhos Populares Regionais.

Apesar das escassas informações existentes sobre esse período da história da cidade de Goiânia, pode-se concluir que, o OP estava integrado dentro do projeto Goiânia Viva, podendo ser considerado como uma de suas etapas, ou melhor, primeiramente, debatiam-se em cada região, nos denominados Conselhos Populares, sobre as necessidades da população, depois, como forma de consolidar este processo, ocorria a formulação do orçamento participativo,

²⁸ Dados obtidos em “Relatório de atividades do IPLAN – Quadriênio 93/96.

²⁹ Essas informações foram obtidas de documento denominado “Administração Darci Accorsi – a nova forma de administrar, 1993-1996, que foi disponibilizado pelo senhor Sebastião Ferreira Leite, quando por mim entrevistado em 28 de out. de 2009.

cuja aplicação dos recursos era definida, proporcionalmente, em relação à carência de equipamentos sociais e os serviços públicos prestados em cada região.

Muito embora tenha ocorrido o chamado à população para integrar a esfera pública, é possível afirmar que, e talvez pelo curto espaço de tempo de sua efetivação, esses programas de resgate da cidadania ativa não foram suficientes para criar uma cultura política nos goianienses. Isto porque, como o PT na disputa eleitoral para o período entre 1997-2000 não obteve êxito, ocorreu a descontinuidade desses programas, sem ter havido nenhuma reivindicação popular para que fosse dado continuidade ao programa. Assim, na gestão posterior, novamente a população se viu alheia à possibilidade de contribuir diretamente na gestão da coisa pública.

Entretanto, a partir 2001, com a vitória do candidato do PT, Pedro Wilson Guimarães, houve a retomada dessa proposta participativa, com formato melhor estruturado o que foi possível pela readequação orgânica e administrativa dos órgãos municipais, vinculando-se todas as ações à Coordenação de Planejamento Integrado, nos moldes semelhantes ao que já vinha sendo praticado em outras cidades.

Para propiciar essa aproximação e garantir a implantação do programa, a partir de prioridades previamente estabelecidas, delineou-se uma estrutura sistemática de planejamento: uma coordenação de planejamento integrado e três núcleos setoriais (inclusão social e universalização da cidadania, construção de uma gestão democrática e popular e requalificação da cidade: desenvolvimento econômico urbano e rural).

Nesta gestão, a população passou a conhecer as reais possibilidades orçamentárias do Poder Executivo Municipal, bem como as restrições existentes para se alcançar os anseios da população. Ressalte-se que essas restrições se devem, em grande parte, à burocracia administrativa que estabelece a necessidade de se obter a anuência do Poder Legislativo no tocante aos gastos públicos, de maneira a tornar eficiente e transparente o uso do dinheiro público. Diante disto, as cobranças por parte da população puderam ser mais reais e

possíveis.

Conseqüentemente, a população goianiense que efetivamente teve interesse em integrar no programa, passou a compreender que é possível transformar a realidade em que vive, apresentando e discutindo a respeito das necessidades locais. Também, e principalmente, houve a conscientização de que juntos, organizados e mobilizados podiam agir politicamente, favorecendo na construção de uma consciência crítica e abrindo caminhos para, ao longo do processo, ter maior capacidade participativa.

Análise Comparativa do Orçamento Participativo em Goiânia (1993-1996 e 2001-2004)

Nas duas ocasiões em que o OP foi utilizado na implementação de políticas públicas em Goiânia, ficou constatado que a cidade foi subdividida em regiões, com a finalidade de melhor atender aos interesses de cada uma delas.

Na primeira experiência, mesmo não tendo havido a abrangência e a repercussão alcançadas na segunda, demonstrou, pelo menos, a existência de uma embrionária democracia participativa.

Embora se reconheça a existência de pontos em comum, não se deve exagerar nas ligações entre as duas experiências em Goiânia, isto porque a primeira delas não esteve centrada no ponto nodal que dá título ao programa, ou seja, o orçamento público. Observou-se que essa primeira proposta buscou a inserção popular em dois projetos desenvolvidos paralelamente – o OP e o Goiânia Viva. Por tal razão, a população presente nas assembléias não sabia ao certo do que se tratava, porque havia uma mesclagem de discussões sobre as carências de equipamentos públicos e reivindicações em torno de sua implantação, sem qualquer discussão acerca do orçamento público propriamente dito.

Também foi possível constatar que a estrutura adotada na gestão Pedro Wilson Guimarães propiciou uma melhor distribuição das atividades, porque foram estabelecidas fases que iam desde a explicação sobre o programa, passando pela conscientização popular sobre a necessidade de participação e a discussão do orçamento público propriamente dito. Por fim, houve uma efetiva

distribuição e aplicação dos recursos destinados a esse programa, através de critérios previamente definidos.

Por se enquadrar na esfera do orçamento público (instrumento fundamental da gestão pública), o OP pode ser visto como um elemento central na transformação das relações sociedade civil/governo, na medida em que é uma instância deliberativa e não meramente consultiva, de modo a favorecer a cogestão dos interesses públicos.

Um programa como o OP, quando bem estruturado, contribui, e muito, para democratizar a gestão pública, o que implica a criação de uma estrutura administrativa responsável pela integração entre as diretrizes da administração e as prioridades eleitas pela população. Além disso, auxilia na formação de um sujeito politicamente capaz de influenciar e intervir em processos de construção e afirmação pública e coletiva de direitos, identidades e práticas de emancipação social. Trata-se, pois, de um canal pelo qual cada cidadão participante sente-se responsável pelo espaço público do qual faz parte.

É nesse sentido que o OP na gestão Darci Accorsi não logrou o êxito esperado. Além de não ter tido uma estrutura orgânica e administrativa bem delineada, não houve vontade política no embate de forças com o Poder Legislativo, resultando, por tal razão, num distanciamento do Executivo das diretrizes traçadas quando da elaboração de seu plano de governo.

Não restam dúvidas de que, em torno desse programa, processa-se uma intensa renovação da teoria democrática e das concepções de democracia participativa. Por meio dele, a prefeitura implementou projetos e intervenções urbanas que redefiniram as formas e a dinâmica da cidade.

Por esse ângulo, percebe-se que o OP propiciou o nascimento de um modelo de cogestão, porque, na medida do possível, atendeu às expectativas da população, enfrentando os desafios colocados diante dessa nova realidade que se buscou atingir para trazer melhorias à toda cidade, através de canais abertos de integração dos interesses em jogo.

Em análise acerca da importância da participação popular, Pires (2001) foi feliz ao tratar a questão:

Num cenário como o existente no interior da burocracia pública brasileira, nem mesmo o mais incorruptível dos governos é capaz de assegurar que sua gestão é imune aos ataques e assédios do batalhão de Gérson³⁰. A vigilância popular, a exigência de transparência, a prestação de contas constante, o diálogo entre os atores interessados: estes são ingredientes que o Orçamento Participativo pode trazer consigo e que são melhores aliados no combate à corrupção do que qualquer grupo de fiscais concursados, qualquer “gerente de cidade”, qualquer prefeito bem-intencionado, qualquer guardião da moralidade (PIRES, 2001, p. 71).

É comungando desse entendimento que, muito embora os ideais difundidos pelo então prefeito Darci Accorsi tenham sido apresentados com um cunho democratizante o OP nessa gestão, pode ser avaliado como sendo uma experiência embrionária que mesmo tendo obtido resultados positivos, não atingiu as expectativas dos participantes.

Mesmo com as falhas apontadas, essa experiência teve vários méritos que não podem deixar de ser lembrados, dentre os quais destacam três: primeiramente, o fato de ser o primeiro programa e a primeira vez em que a população foi convidada a participar da gestão pública já se revela um desafio, devido à não existência de uma cultura participacionista em nosso Município; segundo, a ênfase em tomar conhecimento das reais necessidades apontadas pela população propiciou a potencialização de benefícios para os moradores da periferia da cidade; terceiro, e não menos importante, foi o ideal apresentado pelo prefeito de desenvolver uma gestão democrática e popular. Quanto ao último, ressalte-se que a atuação governamental, por influir na configuração do contexto político-ideológico no qual ocorre a construção da participação, pode colocar-se como mais um obstáculo ou como um estímulo, dependendo da orientação dos agentes que a integram.

Do estudo empreendido, algumas considerações críticas devem ser

³⁰ Para esse autor, significa “a busca de levar vantagem em tudo.”(PIRES, v. 2001, p.70)

colocadas. Num primeiro momento, é oportuno afirmar que para aqueles que participaram ativamente das etapas do OP, sentiram-se estimulados a integrar outros canais de inserção popular, como os conselhos de gestão e descobriam que, neste programa tiveram “voz e vez” na definição de questões que envolviam os interesses da cidade onde se vive.

Essa abertura de espaços para discussão dos problemas da cidade de Goiânia e de propiciar a discussão do orçamento público a ser aplicado, apesar de louvável, percebe-se que ainda há a necessidade de serem ampliadas essas esferas decisórias, em razão de que, como existe uma vinculação orçamentária estabelecida na própria CF/88 para a destinação dos recursos públicos e que a outra parcela desse montante está comprometida com o pagamento de pessoal, após toda essa filtragem, o que é deixado para a população decidir de como e onde aplicar gira em torno de 10% do orçamento público destinado aos investimentos.

A percepção de que há a necessidade de serem alargados esses espaços “democráticos” na gestão pública, transparece como resultado de uma consciência política que vai sendo gerada nos participantes. Observa-se que para além de decisões na esfera orçamentária é importante que sejam abertos canais participativos ainda quando do planejamento das ações públicas, alargando o conhecimento do funcionamento da máquina administrativa, resultando disso, maior responsabilidade pela cidade em que vivem.

Apesar de terem o direito e o dever de participar, muitas pessoas se recusam a exercer esse direito de cidadania. Muitos se limitam a cuidar dos seus interesses particulares e se esquecem de que podem participar dos processos decisórios. Estes argumentam que “não gostam ou que não entendem de política”, deixando de lado o exercício de sua cidadania. Essa atitude revela a falta de consciência do indivíduo, pois assuntos políticos são de interesse público, ou seja, de toda a sociedade.

Por fim, além do resgate da cidadania que um projeto como o OP possibilita, também desperta em cada cidadão a necessidade de ser mais exigentes e mais crítico. Essa consciência cidadã se aflora a partir do momento em que, engajados

no programa, passam a decidir de forma a fazer valer os interesses escolhidos democraticamente em prol das necessidades coletivas.

Considerações Finais

Ao final do presente artigo, é notório que o programa Orçamento Participativo, ao utilizar-se de uma dinâmica que sistematicamente envolvia a população nos processos de tomada de decisão, contribuiu significativamente para criar, enquanto durou, uma opinião pública independente. Percebeu-se que os participantes do programa, pelo exercício direto da ação política, passaram a ter, inclusive, um juízo crítico sobre o próprio poder que as classes privilegiadas exercem sobre o Estado, situação que evidência o florescimento do sentimento de empoderamento. As pessoas sentiram-se, pois, inseridas em um processo de construção da cidade em que viviam. Configurou-se, também, uma via alternativa de construção uma gestão pública mais eficaz, pelo aumento de poder e tomada de consciência da população envolvida no programa, de modo a que esta pudesse enfrentar e resolver os seus próprios problemas.

Mesmo com suas deficiências, o OP da gestão Darci Accorsi obteve conquistas, porque possibilitou a abertura de espaço à comunidade civil para participar das decisões acerca dos investimentos a serem realizados pelos administradores. Desse modo, mesmo que de forma incipiente, essa experiência buscou dar reconhecimento à democracia participativa e despertar uma cultura cívica, por vezes adormecida em cada cidadão. Mas, principalmente, tentou impedir o desperdício do dinheiro público, muitas vezes aplicados em investimentos que não correspondem às reais necessidades da coletividade.

Na administração Pedro Wilson, o programa OP esteve melhor estruturado não só em termos institucionais, pela criação de uma dinâmica capaz de propiciar o debate sobre as necessidades de cada região da cidade, mas também porque houve maior comprometimento por parte do governante em concretizar um plano de governo participativo .

Seja como for, e não obstante os avanços alcançados e os eventuais recuos,

esse programa propiciou o nascimento, em todos os que se envolveram na sua efetivação, estivessem ou não vinculados à administração pública, de um sentimento de pertença, de autovalorização, de aprendizagem política, enfim, de certo aperfeiçoamento pessoal e educacional do ponto de vista político.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, M. da G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 2003.

MARQUETTI, A. Orçamento participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: CAMPOS, Geraldo Adriano de; et al. **Democracia participativa e redistribuição**. São Paulo: Xamã, 2008.

MELO, C. A. B. de. **A Democracia e as dificuldades contemporâneas**. [S. l.: ?] Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2290>>. Acesso em: 20 de jun. de 2009.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 7, out. 2001.

MOURA, Gilnei Luiz de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – gestão 1989-93. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 23-41, 1997.

MOYSÉS, A.(Coord.). **Políticas urbanas no Brasil nos últimos trinta anos**. In: _____ **Cidade segregação urbana e planejamento**. Goiânia: UCG, 2005a.

PIRES, V. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, R. Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: CAMPOS, G. A. de. et al. **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

SÁNCHEZ, F. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002

SANTOS, B. de S. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 01.

SILVA, J. A. da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOMARRIBA, M. das M. G. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 525– 560.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

SOUZA, C. Construção de instituições democráticas: o papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n. 4, oct./dec. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400010&script=sci_arttext> . Acesso em: 04 de fev. 2008.

KOSCIANSKI, R.. O orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos. 2003. Tese (Doutorado)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em: < <http://www.tede.ufsc.br/teses/PEPS3605.pdf>>. Acesso em: 20 de Out. de 2009.