

Análise das variáveis recorrentes para o êxito do Orçamento Participativo e desenvolvimento do município

Aline Veras Leite Mota^{*} & Ana Carla Bliacheriene^{}**

Resumo

No presente artigo analisamos o orçamento participativo como causa e efeito do desenvolvimento e aponta algumas variáveis possivelmente determinantes do êxito das experiências de Orçamento Participativo em cidades brasileiras.

Palavras-Chave: Desenvolvimento; Orçamento Participativo; Política Participativa.

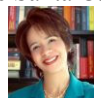
Abstract

In this article we analyze the participatory budget as a cause and effect of development and points out some possible variables determining the successful experiences of participatory budgeting in Brazilian cities.

Key words: Development, Participatory Budgeting, Participatory Policy



* **ALINE VERAS LEITE MOTA** é Advogada, especialista em Processo Civil. Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza-UNIFOR e pós-graduação pela universidade do Sul de Santa Catarina.



** **ANA CARLA BLIACHERIENE** é Professora de Finanças Públicas e Orçamento e Direito Econômico da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP. Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Sergipe, mestre e doutora em Direito Social, sub-área Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente coordena dois projetos de extensão da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP sobre implementação de políticas públicas por meio do Direito.



1. Participação Popular e Desenvolvimento

A partir da década de 1960, o Movimento Direito e Desenvolvimento vislumbrou a possibilidade do transplante de modelos normativos preestabelecidos pelos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. Aqui o desenvolvimento era entendido como sinônimo de crescimento econômico. Após a década de 1980, a noção de desenvolvimento superou a idéia de crescimento econômico para abarcar a preservação dos direitos fundamentais e a maximização das liberdades de escolha da pessoa humana, bem como valores consagrados como direitos difusos, nos quais se incluem os direitos da cidadania (SEN, 2008).

Assim o direito à participação popular no processo político das escolhas orçamentárias do gestor público é elemento chave tanto para a promoção do desenvolvimento como também para mensurar-lhe seu desempenho.

2. Histórico do Orçamento Participativo no Brasil e Variáveis de Êxito

Com a redemocratização promovida pela Constituição Federal de 1988 iniciou-se um processo de profundas modificações nas instituições brasileiras. A participação popular é erguida como cânone do modelo político democrático e da ordem

tributária e financeira inauguradas com a nova Carta política.

Dentre os vários mecanismos de participação popular previstos na Constituição de 1988, a liberdade conferida às comunidades locais para interferir no processo decisório das políticas públicas é dos mais valiosos, sem, contudo, ter ainda a disseminação e instrumental adequado para promover as mudanças na realidade social brasileira no nível necessário.

A Constituição Federal apresenta diversos institutos que possibilitam a participação popular nas ações do Estado como, por exemplo, o referendo, o plebiscito, iniciativa popular, audiência pública, participação em júri, participação em conselho temáticos (tutelares, saúde, educação) e a ação popular. Essa participação popular foi ratificada expressamente pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao permitir a participação da sociedade no processo legislativo orçamentário.

De fato, tem-se visto um aumento crescente das políticas participativas que dão à sociedade civil acesso à decisão nas questões públicas. O Orçamento Participativo (OP) é apenas um dos exemplos da política participativa. O controle popular sobre as políticas públicas deve-se dar, tanto de forma prévia, na escolha das políticas públicas e na destinação do orçamento (OP), quanto *a posteriori*, no chamado controle das contas públicas.

A democracia participativa é um instrumento pelo qual o cidadão e as organizações sociais expressam suas aspirações, interesses particulares e coletivos, e tomam consciência de suas possibilidades políticas promovendo a modificação da visão democrática de

diversos setores da sociedade, como dos partidos políticos, governo Federal, organizações não governamentais, sociedade civil e outros.

Não obstante o caráter inovador do controle *a posteriori*, deve-se ressaltar que o controle popular realmente efetivo, não deva se fixar em caracteres repressivos, mas sim no seu aspecto preventivo e organizacional, o que faz do OP um grande instrumento democrático.

A participação popular será tanto mais efetiva quanto maior for o envolvimento do Poder Legislativo nos processos de controle social. Esse poder deverá assumir um papel protagonista nas relações com os cidadãos, minimizando os efeitos da cooptação de setores que se tornariam mais fragilizados numa relação exclusiva com o Poder Executivo.

Nessas experiências de participação, os cidadãos têm a oportunidade de envolverem-se diretamente com os processos de tomada de decisão nos Estados e municípios brasileiros.

Conforme Lima (2010), o OP teve suas primeiras experiências no Brasil, entre os anos 1970 e 1986 nos municípios de Piracicaba (SP), Lajes (SC), Campinas (SP), Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Rio Branco (AC), Toledo (PR), Prudente de Moraes (MG), Juiz de Fora (MG) e Pelotas (RS). Outros autores, no entanto, defendem que o marco da implementação do OP no Brasil foi no ano de 1989 com o governo do Partido dos Trabalhadores - mandato Olívio Dutra - na cidade de Porto Alegre e desde então tem-se difundido pelo Brasil se fazendo presente em diversos municípios (AVITZER, 2002; ABERS, 2000; FEDOZZI, 2001).

Embora existam inúmeras análises positivas, criando-se uma certa aura de

misticismo em torno do OP, como uma política democrática de gestão pública infalível, devemos ter bastante cautela ao fazer generalizações a partir dessas experiências.

O objetivo desse texto é demonstrar que existem algumas variáveis presentes em casos geralmente citados na doutrina que fazem com que a experiência do OP tenha fluído positiva ou negativamente para determinadas populações.

3. Variáveis determinantes do êxito do Orçamento Participativo

O discurso da doutrina sobre o OP parece confluír para a importância de atendimento de certos requisitos formais e materiais para que a experiência seja bem sucedida. Há ainda estudos que indicam expressamente a inexistência de alguns requisitos como sendo os causadores do insucesso nas experiências pretéritas (TAVARES, 2003; AVRITER, 2003; WAMPLER, 2003).

Da análise desses estudos, e a partir de reflexões próprias, constatou-se que dentre as variáveis mais relevantes para a análise do êxito e do impacto do OP nas cidades estão: (i) compromisso político com o programa de participação orçamentária; (ii) limite da capacidade financeira da administração local; (iii) tempo decorrido entre a implementação do OP e sua avaliação e (iv) efeitos democratizantes promovidos com as políticas locais. Passemos à análise.

a. Compromisso político com o programa de participação orçamentária

O OP pode ser definido como uma ferramenta de desprivatização do Poder Público, ou seja, o exercício do poder local passa a ser de domínio de um conjunto maior de indivíduos e grupos, desde que objetivem a melhoria técnica e política da gestão pública, voltados

para as necessidades sociais de maneira mais democrática, transparente e efetiva (Santos, 2002).

A capacidade de governança está relacionada à regulação de políticas públicas de um lado e, do outro, a possibilidade de criação de instrumentos eficazes e legítimos de envolvimento da comunidade para a implementação dessas políticas (Azevedo, 2002).

A oportunidade dos cidadãos envolverem-se nas questões relativas a políticas públicas trata-se de interesse eminentemente político. Assim, quando o OP é implantado, por parte da iniciativa do executivo ou do legislativo, deve ser seguido do apoio da comunidade, e vice e versa, com o fito de atingir o compromisso de criar as regras, promover o planejamento que todos partilhem.

O compromisso político deve ser tanto por parte dos governantes quanto pela comunidade. Para (Pires, 2001) o orçamento participativo, deve objetivar a melhoria técnica e política da gestão municipal, baseado em uma relação particular entre governo e cidadão, com vontade coletiva para que a gestão seja democrática, transparente, voltada para prioridades sociais, sob pena de toda a mobilização popular correr o risco de ser anulada, gerando desmotivação e desmobilização.

Vale ressaltar que existe um entrave quanto a questão da legitimidade dos participantes envolvidos nessa política participativa. (Wampler, 2003 e Avritzer, 2002) apontam que somente teriam acesso à participação os grupos

da sociedade que possuem mais recursos econômicos, sem o compromisso político adequado aos interesses da comunidade. Essa visão cética baseia-se na possibilidade de captura dos representantes da sociedade que, na tomada de decisão, seriam manipulados para favorecer alguns indivíduos ou grupos.

O fato de a difusão do OP ser uma experiência marcadamente das administrações locais petistas, não são partidos político ou coligações partidárias dos governantes que irão determinar o resultado do OP, e sim, o fato de essa política de participação ser um compromisso político do governo local, com o apoio popular. Por exemplo, em Porto Alegre, um dos casos bem-sucedidos na administração petista, o governo tinha o orçamento participativo como seu principal projeto político, assim como outras experiências exitosas capitaneadas por outros partidos que também adotaram o OP.

Resta claro que esta política participativa deve ser considerada como um modo de governar que tem de ser aceito pelo governante e pela comunidade local, ou seja, uma vontade coletiva de todos os atores da sociedade, sob pena de dia a dia tornar-se apenas um modelo utópico e retórico.

b. Limite da capacidade financeira da administração local

Os recursos orçamentários disponíveis são fundamentais para que se efetive o projeto de política pública do OP no Estado ou município.



As diferenças na capacidade de investimento são um fator que contribui para a variação do sucesso no orçamento participativo. Se o ente tiver recursos financeiros para investir no programa, sem dúvida há uma grande probabilidade de se desenvolver bem, do contrário, estará fadado aos entraves de uma política fracassada, na qual decisões tomadas no OP não se realizarão devido à falta de recurso disponível, afetando o comprometimento da comunidade local por conta do descrédito dos resultados.

Outro aspecto a ser apontado, é a questão da decisão dos gastos nas assembleias do OP. Porto Alegre transferia em média, 100% dos gastos com investimento para serem decididos no interior das assembleias e acompanhava os resultados dos projetos selecionados (controle de resultados), já em Belo Horizonte, o investimento transferido era em torno de 50%, enquanto que em Recife 10% (Wampler, 2003). Assim quanto mais baixo é o nível de alocação receita orçamentária, mais enfraquecido ficaria o orçamento participativo além de deixar de ser uma alternativa importante para o processo de tomada de decisão coletiva.

Por isso, é necessário que existam recursos públicos suficientes para que se viabilize a concretização dos projetos, problema que parece aumentar com a crescente elevação das despesas públicas vinculadas e dos mecanismos de desvinculação da receita orçamentária que ocorre no âmbito da União.

c. Tempo decorrido entre a implementação do OP e sua avaliação

O tempo é um fator importante que reflete significativamente no impacto e

na contribuição dos resultados, principalmente quando se trata de implantação de políticas públicas.

É comum que um programa novato apresente uma série de dificuldades iniciais a serem superadas e que podem levar anos até que venha a produzir resultados considerados favoráveis, para o governo e a população em geral.

Não é diferente para a implementação do OP, que é por definição uma política pública de participação popular no processo de escolhas orçamentárias. Em Porto Alegre, os resultados nos primeiros anos foram fracos e marginais. Nesse período inicial, o município estava com muitas dificuldades financeiras o que comprometeu a implementação dos projetos (Fedozzi, 1998). Foi somente no final do ano de 1991, ou seja, cerca de dois anos após sua implementação, que o OP de Porto Alegre tomou corpo e veio a tornar-se uma alternativa consolidada e exitosa para a elaboração de políticas públicas.

De outro lado, o tempo base para que o OP se firme não é algo exato e preestabelecido, vai depender das peculiaridades de cada organização social e de cada Poder Executivo Municipal que deseje implantá-lo. Não há garantias de que o transcorrer do tempo, de forma exclusiva, promoverá o êxito do OP, mas combinado aos fatores já mencionados, confere maiores probabilidades de resultados positivos.

3.1. Efeito democratizante promovido com as políticas locais

Nesse contexto, o orçamento participativo como finalidade do cumprimento de uma democracia participativa, emanada na Carta Magna de 1988, possibilita aos indivíduos tornarem-se fiscais dos gestores públicos contribuindo para a atuação

desses indivíduos nas escolhas e execução das políticas públicas.

Quando, no orçamento participativo, o cidadão atua diretamente no processo de tomada de decisão política e paralelamente delega a autoridade a representantes eleitos para os Conselhos – responsáveis por fazer o monitoramento das práticas e estabelecerem as prioridades para o Estado ou o município - ocorre uma descentralização do poder político e a possibilidade do resultado se configurar positivo.

Municípios que tiveram boas experiências com o OP apresentam essa ampla participação dos membros da sociedade. Por outro lado, uma pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP, 2011), afirma que em 37% dos municípios pesquisados apontaram a falta de participação da população como uns dos maiores problemas enfrentados para a implementação do OP (TAVARES, 2003).

A participação é o caminho para a cidadania, para a compreensão e exigência dos direitos, para fiscalizar o poder público e para o exercício da cidadania, no entanto, requer do cidadão certo grau de educação formal. O Instituto Nacional de Educação e Pesquisas (INEP) apresenta estatística de que nos últimos anos, a média de analfabetismo da região sul e sudeste foi de cerca de 9% da população enquanto que na Região Nordeste, a média atingiu 20% dessa população. Não é de se estranhar que a maior concentração de experiências exitosas do OP tenham se dado nas regiões sul e sudeste do país. Essa crise no sistema educacional reflete diretamente na capacidade de envolvimento dos cidadãos com as políticas participativas. (INEP, 2010)

O sucesso da participação popular na organização do orçamento participativo depende da mobilização que é feita pelos gestores e legisladores incentivando políticas educativas com a ampla utilização dos meios de informação.

Para (Wampler, 2003) esse processo de descentralização do poder por meio dessa participação popular, é o aspecto mais relevante do OP, pois os cidadãos têm a oportunidade de influenciar diretamente os resultados políticos.

E esse é um dos desafios da nova democracia, inserir novas formas de participação política que permitam que os cidadãos tenham uma maior inserção e controle do exercício dos poderes públicos, principalmente nas áreas de elevado interesse social e local.

Conclusão

A participação popular tem o condão de gerar o desenvolvimento, compreendido em sua integralidade, como também pode ser um efeito desse mesmo processo de desenvolvimento.

As políticas participativas devem ser permanentes no Estado de Direito e devem permear as decisões e as práticas públicas desde a sua concepção até sua execução e controle. O OP é um mecanismo de controle social *a priori* das escolhas públicas.

A carta política de 1988 abriu um grande espaço para o processo da democracia participativa, sendo o OP uma das mais efetivas em termos de atendimento às necessidades coletivas locais. Existem variáveis relevantes para a promoção do êxito da experiência do OP. Através do apanhado de algumas características comuns encontradas na doutrina e em experiências bem sucedidas de OP, foi possível perceber que a presença ou a ausência de compromisso político com

o programa, a capacidade financeira da administração local, o tempo decorrido entre a implementação do OP e o seu controle, bem como o motor democratizante promovido por meio das políticas locais, influenciam diretamente nos resultados do OP.

Referências

ABERS, Rebeca. **Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre.** Coleção Cadernos da Cidade v.5, n.7, maio, 2000.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AZEVEDO, Sérgio de. **Governança, "accountability" e responsividade.** Revista de economia política, São Paulo, v.22, n.1, p.79-97, jan./mar, 2002.

BLIACHERIENE, Ana Carla; AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde e TEIXEIRA, Bruna de Cássia. **Perspectivas para o controle popular das contas públicas,** 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 30.ed. atual. São Paulo: Atlas, 2009.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª edição, 2001.

Fórum nacional popular, disponível em <http://www.intervozes.org.br/articulacoes/fnpp>, acesso. 12 Jul 2011.

LIMA, José Ossian. **A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município. A (não) efetividade em discussão.** Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2652, 5 out. 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/17559>. Acesso em: 22 mar. 2011.

Mapa do analfabetismo no Brasil, disponível em <http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>, acesso 19.jan.2011.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz.** Manole, São Paulo, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo, Companhia das Letras, 2008.

TAVARES, Ana Claudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência.** In A Inovação democrática no Brasil. O orçamento participativo. Editora Cortes. São Paulo, 2003.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** Editora Cortes. São Paulo. 2003.