

ARTIGO

Miriam de Oliveira Santos*

Orçamento participativo:

Por muito tempo, acreditou-se que, quando se falava em democracia e em participação popular, dizia-se a mesma coisa. Democrata era o governo “do povo, pelo povo e para o povo”. Portanto, nesse governo a população participaria ativamente. Tal era a filosofia da democracia liberal, que pregava a igualdade e a universalidade da democracia. Se todos fossem “livres e iguais”, haveria democracia. No entanto, as pessoas não são iguais e não têm formas de participação igualitárias. A universalidade do voto não significa que as pessoas tenham, da mesma maneira, acesso às informações sobre os candidatos e a capacidade de reflexão sobre

limites e contribuições de um instrumento de democracia direta

a maneira como as propostas de cada um afetarão a vida cotidiana. Existe um questionamento sobre a própria representatividade da democracia, visto que as pessoas sentem que suas necessidades, prioridades e desejos não são atendidos por quem deveria representá-las. Os limites da democracia representativa geraram demanda por outras formas de participação popular, especialmente nas últimas décadas do século XX. Em alguns lugares, experimentou-se a implantação de referendo, plebiscito, iniciativa popular legislativa, ação popular, *recall* ou revogação de mandato, conselhos populares de gestão e fiscalização.

Para transformar o discurso em prática, o novo governo municipal criou, já no primeiro ano de mandato, o OP, uma nova maneira de formular e acompanhar o orçamento público

Alguns teóricos chegam a considerar que só há participação política efetiva quando existe democracia participativa, quando há formas de o cidadão participar, decidir e opinar de forma direta ou por meio das entidades das quais participa, especialmente na esfera pública, como orçamento participativo (OP), conselhos de direitos, ouvidorias etc. No entanto, a defesa de uma democracia participativa não implica dizer que todas as formas de representação devam ser necessariamente abolidas.

No Brasil, surge em 1988 a experiência do OP visando à participação ativa da população na elaboração do orçamento. Nesse caso, a população é convocada não apenas para eleger seus dirigentes, mas também para discutir com eles como será gasto o dinheiro dos impostos. Em linhas gerais, o OP é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. A Organização das Nações Unidas (ONU) considerou essa experiência uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. Também o Banco Mundial reconhece

o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre governo e sociedade civil.

Muitas outras prefeituras adotaram a participação popular. No exterior, citam-se Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica). No Brasil, é o caso de Belém (PA), Santo André

(SP), Aracaju (SE), Blumenau (SC), Belo Horizonte (MG), Olinda (PE) e Rio das Ostras (RJ). Quando o PT assumiu o governo do estado do Rio Grande do Sul em 1998, houve uma tentativa de levar o OP para a esfera estadual. Até então só havia sido aplicado em municípios. Para analisar os pontos positivos e negativos do uso do OP no processo de aumento da participação popular em um governo democrático, utilizaremos o exemplo de Porto Alegre, que foi o primeiro e é, até hoje, seu modelo paradigmático.

História do processo

Nas eleições de 1988, em Porto Alegre, a frente popular (Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista Brasileiro, Partido Verde e Partido Socialista Brasileiro) foi vitoriosa. O principal compromisso político da coligação era com a democratização da gestão pública, com a participação ativa da população. Para transformar o discurso em prática, o novo governo municipal criou, já no primeiro ano de mandato, o OP, uma nova maneira de formular e acompanhar o orçamento público.

A idéia que embasava a criação do sistema era viabilizar uma relação democrática e participativa entre o poder público municipal e a população de Porto Alegre, com base na discussão e definição de prioridades para a cidade. Inicialmente foi realizada uma pesquisa participante com o objetivo de definir as demandas para o exercício seguinte. Surgiu, então, a necessidade de regionalizar a cidade, uma vez que a divisão administrativa não coincidia com a dos movimentos populares e associações de bairro. Depois de vários encontros com lideranças comunitárias, a cidade foi dividida em 16 regiões, vigentes até hoje. Em função de necessidades e demandas específicas, essas regiões têm sido subdivididas em microrregiões.

Nesse primeiro ano, outra dificuldade enfrentada foi o comprometimento de 98% da receita municipal com o pagamento de pessoal. É óbvio que, nesse contexto, não havia a possibilidade de realizar investimentos na cidade, impossibilitando o atendimento de qualquer demanda que estivesse sendo reivindicada pela população. A escassa participação durante os dois primeiros anos foi reflexo direto da conjuntura municipal. No ano de 1989, as expectativas da população

eram bem maiores que a capacidade de resposta da administração, o que ocasionou um retraimento na participação no ano de 1990. A participação se altera de forma crescente a partir do momento que o município readquire sua capacidade de investimento, principalmente pela realização de uma reforma tributária.

Atualmente, a elaboração e a execução do orçamento municipal são realizadas com a participação da população por meio de um amplo debate que acontece ao longo do ano. Nesses encontros, são definidos valores de receita e despesa, nos quais serão feitos os investimentos, a definição das prioridades e das obras e as ações que serão desenvolvidas pelo governo. A partir de 1991, o OP tornou-se um processo que passou a mobilizar cada vez mais as comunidades de todas as regiões. Em função dos resultados positivos obtidos na gestão da administração pública, tornou-se uma referência nacional e internacional.

Para se ter uma idéia da evolução do OP, 976 pessoas participaram das discussões e da elaboração do orçamento em 1990. Em 2003, o número pulou para 23.520 pessoas, e a sistemática de elaborar orçamentos participativos foi copiada por várias prefeituras e alguns governos estaduais e até mesmo por outras instituições, como o Sindicato dos Bancários de Porto Alegre.

Em 1997, a experiência porto-alegrense foi oficializada pela Lei Orgânica do Município. Mas, antes disso, o OP da capital gaúcha já havia conquistado a opinião pública e a legitimidade política, quando, na campanha eleitoral para prefeito em 1996, candidatos de todas as tendências se comprometeram a respeitá-lo. Os dados entre os anos de 1990 e 2002 nos permitem observar a participação crescente da população na elaboração do orçamento (Tabela 1).

Limites e ganhos

Segundo Balandier, o termo “político” comporta várias acepções. Os termos *policy* e *politics* significariam, respectivamente, os tipos de ação que concorrem para a direção dos negócios públicos e as estratégias que resultam da competição dos indivíduos e dos grupos (Balandier, 1980, p. 27). Nesse caso, estariam as duas pontas do OP: o go-

Tabela 1

Índices de participação no OP de Porto Alegre	
ANO	PARTICIPANTES
1990	976
1991	3.694
1992	7.610
1993	10.735
1994	9.638
1995	11.821
1996	10.148
1997	11.908
1998	13.687
1999	16.813
2000	15.331
2001	18.583
2002	28.907

FONTE: CRC – PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.

verno como *policy*, determinando em última instância a direção dos negócios públicos, e a população desenvolvendo *politics*, isto é, estratégias que resultam da competição dos indivíduos e dos grupos.

No entanto, as pessoas não são iguais, têm diferentes demandas, diferentes capacidades de articulação e diferentes chances de serem atendidas. Nesse sentido, os grupos mais bem articulados estariam mais propensos a serem escutados. Como o orçamento é uma espécie de cobertor curto que todos puxam, esses grupos teriam melhores condições de serem atendidos que outros menos articulados.¹

A experiência evidencia que muito deve ser feito para que se atinjam novos padrões de controle social. Até agora, o teor das informações disponíveis para fiscalização por parte dos cidadãos é bastante resumido, não havendo espaço para dados relevantes, como custos unitários, comparação

¹ Establet, Baudelot e Bourdieu, entre outros autores que utilizam o paradigma marxista na sociologia da educação, apontam para o privilégio daqueles que sabem se expressar e dominam a expressão oral e escrita na norma culta.

Ao permitir a participação direta da população na definição de prioridades para os investimentos públicos, o processo de elaboração do OP efetivou uma nova prática de gestão da coisa pública

com custos e prazos de obras semelhantes, fornecedores contratados ou explicações sobre etapas e andamento das obras.

O colunista gaúcho Políbio Braga, crítico declarado do sistema, argumenta que “o chamado orçamento participativo imaginado e posto em execução pelas administrações petistas de Porto Alegre não apenas não é orçamento, como também não é participativo, porque ele incide sobre apenas 3% do verdadeiro orçamento municipal e porque participam das discussões dele menos de 3% da população” (Braga, 2004).

Por outro lado, outras pessoas pensam de maneira diversa. Por exemplo, César Giffhorn, agente fiscal da Receita Municipal de Porto Alegre, acredita que: “Prover e gerenciar recursos são atribuições dos administradores públicos. Para cumprir esta missão é que foram escolhidos entre tantos e tantos candidatos capacitados” (Giffhorn, 2004).

Logicamente não é esse o objetivo do OP. É preciso separar a administração da coisa pública, que cabe obviamente aos governantes, de uma ação política em termos de processo decisório, na qual é possível e desejável a participação popular.

Ao permitir a participação direta da população na definição de prioridades para os investimentos públicos, o processo de elaboração do OP efetivou uma nova prática de gestão da coisa pública, funcionando como um instrumento importante no combate à corrupção e ao clientelismo. Ao in-

centivar a discussão dos investimentos municipais em obras e serviços, o OP funciona como uma espécie de “contrato social”, operando como regulador dos direitos e como elemento construtor de uma cultura pública democrática, na qual são definidos critérios de equidade e justiça para a aplicação dos recursos municipais.

A participação direta do cidadão no levantamento de suas necessidades e na priorização dos investimentos provoca uma modificação nas relações sociais e políticas, resgatando a soberania popular como fundamento do respeito ao poder público e possibilitando a construção de uma cidadania ativa e qualificada na gestão dos recursos públicos, capaz de formular proposições para sua cidade. O grande sucesso do OP é a introdução de uma fórmula mediadora de democracia direta e representativa, em que há efetivamente a participação popular. E, principalmente, o cidadão entende que aquilo que foi aprovado será realizado.

Desafios

Para bem entender os desafios da implantação plena do OP, é importante visualizar quem são as pessoas que participam das assembleias e plenárias. Usando os dados de 2002, é possível ver que a participação majoritária é composta de pessoas com o primeiro segmento do ensino fundamental (ou menos) e que recebem de um a dois salários mínimos. Porém, entre conselheiros² e delegados, cresce bastante o número daqueles que possuem ensino médio ou superior. Na sua maioria, os conselheiros e delegados possuem, no mínimo, renda familiar entre quatro e oito salários mínimos.³ A baixa participação de pessoas da camada da população com maior nível de renda e escolaridade aponta para o fato de que provavelmente elas utilizam outros canais de atendimento às suas reivindicações (Tabelas 2 e 3).

No caso da distribuição por sexo, chama a atenção o fato de que o percentual de participação das mulheres é bem próximo daquele que se encontra na distribuição geral da população de Porto Alegre. Elas são maioria entre os delegados, mas a situação se inverte em relação aos conselheiros que são majoritariamente masculinos (Tabela 4).

² Participantes do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

³ Dados disponíveis em <www.ongcidade.org.>

Tabela 2

Participação segundo escolaridade			
Escolaridade	2002	Delegados	Conselheiros
Primeiro segmento do ensino fundamental (ou menos)	64,1	49,5	39,4
Ensino médio (completo ou não)	23,8	30,1	31,1
Superior (completo ou não)	12,0	20,3	29,5
Não respondeu	0,1	-	-

FONTE: <WWW.ONGCIDADE.ORG>

Tabela 3

Participação segundo renda familiar			
Rendimento familiar em salários mínimos	2002	Delegados	Conselheiros
0-2	39,4	23,7	21,7
2-4	29,9	31,8	28,3
4-8	18,4	25,3	21,7
8-12	5,1	9,0	13,3
>12	6,8	10,2	15,0
Não respondeu	0,4	-	-

FONTE: <WWW.ONGCIDADE.ORG>

Tabela 4

Participação segundo o sexo						
Sexo	1995	1998	2000	2002	Delegados	Conselheiros
Feminino	46,8	51,4	57,3	56,4	60,6	32,6
Masculino	52,2	48,4	41,5	43,3	39,4	67,4
Não respondeu	1,0	0,2	1,3	0,4	-	-

FONTE: <WWW.ONGCIDADE.ORG>

É hora de dar um passo além no OP e tratar desigualmente os desiguais. É necessário que se trabalhe com as comunidades, especialmente as mais pobres, onde não há movimentos organizados

A grande participação de pessoas com mais de 50 anos, tanto nas assembléias como nas funções de delegados e conselheiros, aponta também para uma das limitações do OP: ele demanda disponibilidade de tempo para comparecer às assembléias, o que pode torná-lo inviável para quem trabalha o dia todo e estuda à noite, ou trabalha o dia todo e faz biscates à noite e nos fins de semana (**Tabela 5**).

Teóricos ligados ao paradigma marxista da sociologia da educação nos lembram que pessoas que detêm um maior capital cultural se expressam melhor e são mais articuladas, tendo, portanto, mais chances de ter

suas demandas atendidas. Pela própria dinâmica do processo, é necessário não só fazer a indicação de uma obra ou votar (em caráter indicativo) em uma delas como prioritária, mas também participar de um debate sobre as prioridades regionais ou municipais, contrapondo argumentos, fazendo e recebendo questionamentos e estabelecendo negociações e compromissos políticos.

Para resolver o problema, é hora de dar um passo além no OP e tratar desigualmente os desiguais. Para isso, deve-se reconhecer que, para dar a todas as pessoas a oportunidade de falar e participar com proveito nas reuniões do OP, é necessário capacitá-las antes. É necessário que se trabalhe com essas comunidades, especialmente com as mais pobres, onde não há movimentos organizados. Tal tarefa não é fácil, pois, nessas comunidades, falta tudo, até mesmo tempo para participar de movimentos comunitários, já que todo o tempo disponível é investido na sobrevivência. E, quando há uma melhora significativa por parte de algum membro dessa comunidade, sua primeira providência é mudar-se para outra que apresente melhores condições de vida (Abers, 2000).

Uma das possibilidades para alterar esse quadro é o que já vêm fazendo as ONGs e os movimentos organizados da cidade de Porto Alegre por meio de projetos de capacitação (ver *De Olho no Orçamento*, 1999). Agora, é hora de aproveitar a avaliação que

Tabela 5

Idade	Participação por faixa etária		
	2002	Delegados	Conselheiros
16–25	19,5	6,5	3,3
26–33	17,4	12,6	14,8
34–41	19,9	19,5	24,6
42–49	18,6	24,4	24,6
> 50	24,5	37,0	32,8

FONTE: <WWW.ONGCIDADE.ORG>

tais organizações vêm fazendo do trabalho e procurar adequar horários (com aulas aos sábados, domingos ou feriados) e métodos (Paulo Freire e o grupo do Instituto de Ação Cultural/Idac afirmam, no belíssimo livro *Vivendo e aprendendo*, que é necessário buscar novos meios de ensino, de modo que eles consigam atingir diferentes públicos: pode-se ensinar por meio da música, dança, teatro, cinema, desenho de humor).

Certamente, a disseminação de políticas democráticas, a partir do espaço local, da forma como se apresenta o OP, nas mais variadas cidades, baseada em uma postura ética e de transparência e visibilidade da coisa pública, possibilitará que as carências da sociedade diminuam e que os cidadãos possam entender a “democracia” não como um sonho distante, mas como aquilo que constroem no seu dia-a-dia. ■

*** Miriam de Oliveira Santos**
Mestre em Ciência Política pela UFRGS, doutora em Antropologia Social pelo Museu Nacional/UFRJ, pesquisadora associada ao Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (Niem-RJ) e professora de Sociologia da Educação da UFRJ.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RGS. <www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>. Acessado 28 de maio de 2000.
BALANDIER, Georges. *Antropologia política*. São Paulo: USP, 1980.
BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas*. Campinas: Papyrus, 1997.
BRAGA, Políbio. A expertise do ano: sai o orçamento participativo dos servidores em Porto Alegre. Disponível em: <www.polibibraga.com.br>. Acesso em: 5 jul. 2004.
CECCON, Claudius et al. *A vida na escola e a escola da vida*. Petrópolis: Vozes, 1982.
DE OLHO NO ORÇAMENTO. Seminários de formação do OP: espaços de mútuo aprendizado. *De Olho no Orçamento*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre Porto Alegre, n. 8, maio 1999.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e sociedade*. 6. ed. São Paulo: Moraes, 1986.
FREIRE, Paulo; OLIVEIRA, Rosiska Darcy de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de; CECCON, Claudius. *Vivendo e aprendendo*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
GIFFHORN, César. OP interno: qual será o próximo “factóide” a ser criado para justificar a solução mágica dos problemas?, 2004, Coluna Em Destaque, Acessado em 10/07/2004. <www.aiamu.com.br> (o artigo abre sobre a forma de pop-up, não há endereço específico).
HARPER, Babette et al. *Cuidado, escola!*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
SANTOS, Wanderley Guilherme. Desafios ao parlamento pela participação ampliada. In: FRIDMAN, Luis Carlos (Org.). *Política e cultura: século XXI*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.



O Ibase acredita na importância de fortalecer a cidadania ativa para a construção de uma sociedade mais justa e digna para todos e todas.

Participe, seja Amigo(a) do Ibase

- www.ibase.br
- 21 3852 6028
- amigosdoibase@ibase.br

