

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE BACHARELADO EM DIREITO**

**Raíssa Pinheiro**

**O ORÇAMENTO À LUZ DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:**  
**Análise de algumas experiências de Orçamento Participativo**

**Juiz de Fora**  
**2014**

**Raíssa Pinheiro**

**O ORÇAMENTO À LUZ DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:  
Análise de algumas experiências de Orçamento Participativo**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto d'Ávila Riani

**Juiz de Fora**

**2014**

**Raíssa Pinheiro**

**O ORÇAMENTO À LUZ DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:  
Análise de algumas experiências de Orçamento Participativo**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ .

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Frederico Augusto d'Ávila Riani - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elizabete Rosa de Mello

Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Universidade Federal de Juiz de Fora

Aos românticos que ainda acreditam na construção de um mundo melhor e que, mesmo contra todas as circunstâncias, persistem lutando.

## AGRADECIMENTOS

A satisfação que sinto agora, ao ver mais essa etapa concluída, não seria a mesma se não houvesse com quem dividi-la. É por esta razão que preciso agradecer àqueles que tiveram papel fundamental nessa jornada.

Ao Yuri, meu querido irmão, de quem eu sempre me orgulhei, agradeço por ter me acolhido com tanto carinho e dedicação quando cheguei à esta cidade há seis anos, totalmente insegura e sem saber o que viria pela frente. Agradeço por ter segurado minha mão e me guiado, sem nada esperar em troca, durante todo esse caminho chamado graduação, me orientando e me ensinando coisas que eu não encontraria em livro algum. E, como não poderia esquecer, agradeço também pela extraordinária ajuda neste último trabalho.

Aos meus pais e à minha família agradeço a dedicação e o amor que sempre me devotaram, o apoio material e, sobretudo, o imaterial, indispensável para me manter firme em meus propósitos. Ver em seus olhares o orgulho por essa conquista é a maior recompensa que eu poderia ter.

Às minhas amigas Denise, Carolina, Luísa e Talita, companheiras desde o início da graduação, agradeço por tudo: pelas confidências, pelas risadas, pelas dificuldades que enfrentamos juntas, por terem me recebido com um carinho ímpar e pelas lembranças que guardarei comigo para sempre. Mas, agradeço também pelos incontáveis trabalhos em grupo, provas em dupla, por me emprestarem seus cadernos quando eu faltava, pelas caronas e pela companhia no RU!

Aos membros do *Praeter*, turma da qual me orgulho imensamente de integrar, agradeço a cumplicidade e o apoio que sempre tiveram uns com os outros.

Ao Márcio Gomes, ex-aluno desta Faculdade, que, mesmo sem saber ou estar presente, ajudou-me a produzir este trabalho, já que, inspirada em seu TCC, busquei elaborar o meu com o mesmo primor.

A todos os professores da Casa Benjamin Colluci que, de alguma forma, contribuíram para o meu crescimento profissional. Em especial, agradeço aos professores Mário Cesar, Leandro, Luciana, Renato, Raquel, Nilton, Márcio, Bruno, Dorival, Thiago,

Brahwlio e Aline, pelo aprendizado e pelas reflexões proporcionadas durante aulas fascinantes, o que, com toda certeza, valeu mais do que qualquer ensinamento teórico.

E, finalmente, agradeço ao meu orientador, Riani, professor presente em todos os momentos de minha vida acadêmica, do início ao ocaso, por ter me apresentado um tema tão rico e interessante quando o procurei para me orientar e por ter me guiado por esta pesquisa com a competência e dedicação habituais.

*“Sempre parece impossível até que seja feito.”*

(Nelson Mandela)

## RESUMO

Diante de um cenário de crise no sistema democrático representativo, marcado pelo desinteresse dos cidadãos nas questões públicas, pelo descrédito nos representantes eleitos e por incontáveis episódios de corrupção e malversação dos recursos públicos, surge a necessidade de se trazer a população novamente para o centro das decisões públicas. Deste modo, inúmeros mecanismos nasceram com o intuito de aprofundar o processo democrático no âmbito das instâncias do poder público, sendo um deles o Orçamento Participativo. A elaboração do orçamento público do ente estatal se traduz em um excelente momento para que a democracia participativa seja fomentada, posto que não mais se pode admitir que esta peça tão importante politicamente seja criada exclusivamente dentro dos limites dos gabinetes públicos, olvidando-se a vontade popular. O presente trabalho analisa este mecanismo relativamente recente de participação popular na Administração Pública e busca apontar diretrizes básicas para a formulação e implantação de um modelo genérico - se possível for - de Orçamento Participativo que possa ser adotado nos mais diversos municípios do País, instruindo gestores públicos e a comunidade neste processo. Para tanto, a pesquisa contou com a análise das experiências vivenciadas nos seguintes municípios: Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e São Luís (MA). O objetivo foi o de aprender com os acertos e erros vislumbrados nas experiências práticas, e, por esta razão foram escolhidos dois modelos consagrados como bem sucedidos e outros dois em que não houve o mesmo êxito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia Participativa. Participação Popular. Orçamento Público. Orçamento Participativo.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CALO	-	Comissão de Acompanhamento de Licitação e Obras
CF	-	Constituição Federal
Comforça	-	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Execução do Orçamento Participativo
COP	-	Conselho do Orçamento Participativo
IQVU	-	Índice de Qualidade de Vida Urbana
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
NPC	-	Núcleo de Planejamento Comunitário
OP	-	Orçamento Participativo
PDT	-	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	-	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	-	Partido da Mobilização Nacional
PPA	-	Plano Plurianual
PPB	-	Programa Prefeitura nos Bairros
PPS	-	Partido Popular Socialista
PSB	-	Partido Socialista Brasileiro
PT	-	Partido Trabalhista
SEMOP	-	Secretaria Extraordinário do Orçamento Participativo
TRE	-	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	-	Tribunal Superior Eleitoral
UAMPA	-	União das Associações de Moradores de Porto Alegre

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	14
1.1 DEMOCRACIA .....	14
1.2 REPRESENTAÇÃO: ORIGEM E ENTRAVES .....	17
1.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	19
<b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO E TEORIA DEMOCRÁTICA</b> .....	24
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO .....	24
2.2 A DEMOCRATIZAÇÃO ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	27
2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	30
<b>3 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS</b> .....	34
3.1 EXPERIÊNCIAS POSITIVAS .....	36
<b>3.1.1 Porto Alegre</b> .....	36
3.1.1.1 <i>Origens</i> .....	36
3.1.1.2 <i>Formato</i> .....	37
3.1.1.3 <i>Considerações</i> .....	38
<b>3.1.2 Belo Horizonte</b> .....	41
3.1.2.1 <i>Origens</i> .....	41
3.1.2.2 <i>Formato</i> .....	42
3.1.2.3 <i>Considerações</i> .....	44
3.2 EXPERIÊNCIAS NEGATIVAS .....	46
<b>3.2.1 Recife</b> .....	46
3.2.1.1 <i>Origens</i> .....	46
3.2.1.2 <i>Formato</i> .....	48
3.2.1.3 <i>Considerações</i> .....	49
<b>3.2.2 São Luís</b> .....	51
3.2.2.1 <i>Origens</i> .....	51
3.2.2.2 <i>Formato</i> .....	53
3.2.2.3 <i>Considerações</i> .....	54

<b>4 CONSTRUINDO UMA PROPOSTA</b> .....	58
4.1 FORMA DE IMPLANTAÇÃO .....	58
4.2 NATUREZA DA PARTICIPAÇÃO .....	59
4.3 DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES .....	60
4.4 INTEGRAÇÃO TERRITORIAL .....	62
4.5 ASSOCIATIVISMO .....	63
4.6 CAPACIDADE FINANCEIRA .....	64
4.7 CONTINUIDADE E MECANISMOS DE APRIMORAMENTO .....	65
4.8 COMPROMISSO GOVERNAMENTAL .....	67
<b>CONCLUSÃO</b> .....	68
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	69



## INTRODUÇÃO

Após algumas décadas convivendo com o que se convencionou chamar de Orçamento Participativo, verifica-se que este instrumento de participação social na gestão dos recursos públicos não possui uma só face e maneira de ser executado. Inúmeros foram os municípios brasileiros que vivenciaram e vivenciam experiências de participação popular na elaboração de suas peças orçamentárias; contudo, ao analisá-las mais de perto, verifica-se que são bastante diferentes entre si. Por outro lado, a crescente busca por instrumentos legitimadores da vontade estatal com a inclusão da população nos processos de tomada de decisões faz com que o Orçamento Participativo se mostre como meio apto a efetivar a aproximação entre a Administração Pública e seus administrados. Nesse sentido, uma análise de tal ferramenta, cada vez mais presente no cotidiano das prefeituras brasileiras, deve ser levada a cabo como forma de auxiliar os gestores públicos a adotá-la e obterem resultados positivos, promovendo uma melhor redistribuição dos recursos públicos.

Considerando-se o quadro apresentado, a insuficiência atual do sistema democrático representativo com seus institutos de participação indireta e o desconforto causado pela elaboração do orçamento público apenas pelos administradores em seus gabinetes, apresenta-se a seguinte questão: “Diante dos ideais democráticos, como se construir um modelo de orçamento participativo que possa ser adotado, em suas linhas gerais, pelos municípios brasileiros?”.

Através de uma reflexão crítica, guiada por noções democráticas e, sobretudo, fundada na análise de modelos já implementados em algumas das cidades brasileiras, buscou-se apresentar uma resposta ao problema proposto.

Apesar de o termo “democracia” ser extremamente polissêmico e comportar as mais variadas interpretações, ainda mais quando são considerados contextos históricos diferentes, este trabalho adotou como referencial teórico, sobretudo, a proposta do cientista político Robert Alan Dahl acerca do tema.

O primeiro capítulo do trabalho se dedica às considerações iniciais sobre a democracia, abordando, de forma concisa, suas origens, mudanças que o termo veio sofrendo no decorrer da história e a dificuldade em se conceituá-la. São discutidas, ainda, as circunstâncias que levaram ao surgimento do modelo democrático liberal e os problemas

advindos da representação. Por fim, pretende demonstrar que a adoção de mecanismos de participação popular pode amenizar os efeitos negativos do sistema representativo.

Em sequência, no segundo capítulo, é exposta a necessidade de se democratizar a Administração Pública, reforçando os controles sobre a atuação estatal; e, além disso, evidencia-se como a adoção de mecanismos de cogestão e controle popular sobre o orçamento se prestam muito bem a este fim. Inicialmente, com o intuito de melhor situar o leitor na temática abordada, o capítulo trata do orçamento público, analisa sua evolução histórica de simples peça de ficção até se tornar um importante instrumento de gestão pública, demonstrando que atualmente possui aspectos financeiros, jurídicos, econômicos e políticos. Apresenta, também, a moderna concepção de orçamento, na qual este deve ser observado como forma de concretizar os compromissos políticos assumidos e demonstrar a responsabilidade dos administradores. Em seguida, no mesmo capítulo, são abordadas as origens e o significado do Orçamento Participativo, com um breve relato de seu surgimento e atual panorama no país.

Assumindo um viés mais prático, o terceiro capítulo se dedica à análise de casos concretos de participação popular na elaboração do orçamento público verificadas nos municípios de Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e São Luís (MA). Através do estudo destas experiências, aspectos positivos e negativos puderam ser levantados a fim de auxiliar na construção de um modelo genérico de Orçamento Participativo.

Todavia, é necessário salientar que, durante as pesquisas realizadas, algumas dificuldades foram encontradas, especialmente quando a análise se voltou às experiências recifense e ludovicense. Os sítios das respectivas prefeituras não disponibilizam dados acerca do Orçamento Participativo realizado nestes municípios. Na verdade, no caso de Recife até são encontradas algumas informações, porém estas se restringem ao modelo de participação popular adotado recentemente, em 2013, e que recebeu o nome de Recife Participa. Quanto a São Luís, nada foi encontrado nos sítios governamentais, restringindo-se a pesquisa à análise teórica de outros trabalhos realizados, o que não era a intenção inicial.

Finalmente, o último capítulo sintetiza de forma crítica o que foi apreendido do estudo feito e possui como pretensão apontar as diretrizes básicas para que outras localidades possam implementar a participação popular em seus processos orçamentários com sucesso e colher bons frutos, respondendo ao problema apresentado inicialmente.

Vale dizer que a motivação para o desenvolvimento deste estudo se encontra na crescente importância que a figura do Orçamento Participativo vem ganhando nos últimos 25 anos, exemplo disso é a adoção por cada vez mais municípios brasileiros<sup>1</sup>. Diante disso, é preciso trazer para o debate teórico as implicações e contribuições que este instrumento de gestão pública fundado na participação direta da população pode gerar para o processo democrático.

Além disso, frente ao descrédito dos representantes políticos eleitos perante a sociedade, aumentado pelas frequentes denúncias de corrupção e malversação do dinheiro público, e da tradição cultural brasileira de desinteresse na participação dos rumos tomados pelo país, é de extremo relevo que noções como cidadania ativa e participação popular sejam fomentadas, buscando-se aproximar governo e sociedade civil e, em última análise, promover um maior controle sobre os gestores públicos.

As manifestações populares que tiveram início em junho do ano passado, mesmo muito recentes e sem a devida avaliação por estudiosos, com toda a certeza marcaram a história da democracia no Brasil como um momento de insatisfação generalizada e comoção nacional. Oportuno se valer desse episódio para que se possa refletir sobre o assunto. Excelente maneira de dar ouvidos às reclamações que vêm das ruas, diminuindo os conflitos visualizados e reavivando a confiança da sociedade em seus governantes, é possibilitar que essas pessoas influam no destino das verbas públicas e, conseqüentemente, do País; e isso só será feito com o aprimoramento das formas diretas de participação popular.

---

<sup>1</sup> Segundo os estudos apresentados no VI Encontro Nacional da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos realizado em Várzea Paulista – SP, em maio de 2012, o número de cidades que adotaram formas de participação social no orçamento é de 271.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

À primeira vista, parece quase intuitiva a ligação entre democracia e Orçamento Participativo: ótima maneira de se verificar o efetivo “governo do povo” é traduzida na participação da coletividade no momento de se definir o destino dos recursos públicos. Contudo, conforme se demonstrará, a democracia pode ser analisada sob inúmeros aspectos e, assim, assumir diversos significados. Nesse sentido, e diante da importância que possui em um trabalho que tem por objeto o estudo de um instrumento de participação popular, é necessário dedicar à democracia algumas linhas introdutórias.

### 1.1 DEMOCRACIA

Pensar em democracia e não lembrar da Grécia Antiga é um tanto quanto improvável, mesmo porque “foram os gregos - provavelmente os atenienses - que cunharam o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar” (DAHL, 2001, p. 21). Os relatos históricos levam a crer, portanto, que os primeiros sistemas de governo baseados na participação popular de um número considerável de pessoas tenham surgido na Grécia clássica e em Roma, há cerca de 2.500 anos.

Por outro lado, Dahl (2001, p. 19), ao investigar as origens e evolução da democracia, ensina que “seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas”. Segundo o autor (2001), a disseminação desta forma de governo pelo mundo não se explica somente pela difusão de práticas democráticas a partir de sua gênese, o surgimento da democracia teria ocorrido mais de uma vez e em locais diversos. Neste sentido Dahl (2001, p. 19) explica:

Pressuponho que a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas. Acredito que essas condições existiram em diferentes épocas e em lugares diferentes. Assim como uma terra que pode ser cultivada e a devida quantidade de chuva estimularem o desenvolvimento da agricultura, determinadas condições favoráveis, sempre apoiaram uma tendência para o desenvolvimento de um governo democrático. Por

exemplo, devido a condições favoráveis, é bem provável que tenha existido alguma forma de democracia em governos tribais muito antes da história registrada.

Além da dificuldade de se definir - se é que isso é possível - o nascedouro da democracia, outro fator que torna seu estudo problemático é o longo período em que vem sendo analisada. Os vinte e cinco séculos de sua história foram marcados por práticas democráticas tão diferentes entre si que é difícil conceber todas essas formas de governos recebendo a mesma alcunha, o que demonstra que este regime político já sofreu diversas alterações no curso da história possuindo os mais diversos significados. Para complicar ainda mais, vê-se que esse mesmo termo, democracia, pode se referir tanto a um governo real, quanto a um governo ideal, colocando mais óbices na compreensão de seu sentido.

Diante destes entraves, e buscando recortar o tema, Dahl (2001) trabalha com a concepção de “democracia moderna, fruto do século XX”. O autor elege como seu princípio básico a igualdade política entre todos os membros de um determinado grupo, o que significa que todos estariam capacitados do mesmo modo para participar dos processos decisórios da coletividade. Dahl (2001) lista cinco critérios do processo democrático que devem ser observados sob pena de os componentes não serem considerados politicamente iguais. São eles: *participação efetiva; igualdade de voto; entendimento esclarecido; controle do programa de planejamento; e inclusão dos adultos.*

O primeiro critério determina que, antes de um grupo adotar qualquer política que seja, todos os seus membros devem poder efetivamente mostrar aos demais suas opiniões. Pelo segundo critério, tem-se que, no momento da tomada das decisões, todos possuam oportunidades iguais e efetivas de voto, e que estes votos sejam contados igualmente. Por sua vez, o terceiro critério visa garantir aos integrantes do grupo iguais chances de aprender sobre as questões que serão debatidas por eles - o princípio da igualdade política pressupõe que os indivíduos possam estar qualificados da mesma forma para que participem das decisões políticas. Em sequência, o quarto critério apresenta um caráter protetor dos anteriores: visa assegurar que o controle final e efetivo permaneça sempre nas mãos de todos os componentes, evitando o domínio do programa do governo por uma minoria. A princípio, tal critério poderia parecer desnecessário diante dos anteriores, mas sempre existe a possibilidade de que alguns se julguem superiores e se oponham à igualdade política, buscando maneiras de fazer prevalecer seus interesses. Por derradeiro, o quinto critério prevê que os direitos decorrentes

da *participação efetiva* possam ser estendidos a todos ou, ao menos, à maioria dos adultos membros do grupo (DAHL, 2001, p. 49-52).

Como bem retratado por Dahl (2001), não é provável que um governo satisfaça todos os critérios do processo democrático e essa dificuldade só aumenta quando analisada sob o prisma do governo de um Estado, imensuravelmente maior e mais complexo do que uma simples associação de bairro, por exemplo. Apesar disso, a relevância de tais critérios não diminui, Dahl (2001, p. 54) trata de explicar:

[...] seriam úteis tais critérios? Ou serão apenas esperanças utópicas pelo impossível? A resposta mais simples é que são tão úteis quanto podem ser os modelos ideais e mais importantes e úteis do que muitos. Eles nos proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas. Podem servir como orientação para a moldagem e a remoldagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos concretos.

Quando o foco do estudo passa a ser uma unidade de governo mais complexa, como um Estado, o processo democrático exige, sob pena de sua desnaturação, a presença de certas instituições políticas, talvez desnecessárias em unidades democráticas menores. Conclui-se, então, que uma democracia em grande escala pressupõe, minimamente, a existência de certas instituições: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; e cidadania inclusiva (DAHL, 2001).

As instituições supracitadas são próprias da democracia representativa moderna, tão peculiar se comparada aos regimes existentes nos muitos séculos de história dos governos populares que Dahl (2001) preferiu denominar esse sistema político de *Poliarquia*<sup>2</sup>. O autor assim a define: “a democracia poliárquica é o governo democrático na grande escala do país ou estado-nação.” (DAHL, 2001. p. 106).

Ainda que esse sistema democrático tenha se consolidado no mundo ocidental durante o século XX, não se encontra imune às críticas e também não se mostra perfeito e acabado, conforme se demonstrará a seguir.

---

<sup>2</sup> Expressão introduzida no mundo acadêmico por Robert Alan Dahl em 1953, deriva do grego e significa o governo de muitos (DAHL, 2001, p. 104).

## 1.2 REPRESENTAÇÃO: ORIGEM E ENTRAVES

Conforme surgiam unidades políticas em grande escala, a tradicional democracia direta aplicada nas *pólis* gregas, bem representada na figura da eclésia<sup>3</sup>, deixou de ser exequível.

Dahl (2001, p. 121-122) invoca a aritmética e trabalha com alguns exemplos para demonstrar como a adoção de uma democracia assemblear ou puramente direta não é operacional em unidades políticas complexas: numa comunidade com vinte mil habitantes (cidade de pequeno porte), em que metade dos cidadãos pudessem discutir o assunto em pauta por trinta minutos, seriam necessários quase dois anos de reuniões diárias com duração de 8 horas!

Desta forma, diante da impossibilidade prática - seja em razão de fatores geográficos ou, sobretudo, dos fatores numéricos - de se garantir a participação popular na determinação das políticas, surgiu a representação.

“A única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes.” (DALH, 2001, p. 107). Nesse mesmo sentido, em defesa do sistema representativo, John Stuart Mill (1958 *apud* DAHL, 2001, p. 108-109) escreveu em 1861:

É evidente que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do estado social é um governo em que todo o povo participa; em que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil; [...]. Numa comunidade que exceda o tamanho de uma cidadezinha, *todos* não podem participar pessoalmente de qualquer porção dos negócios públicos, a não ser alguma muito pequena; portanto, o tipo ideal do governo perfeito deve ser representativo.

A democracia representativa se baseia no princípio da representação legítima, o que significa a alienação do poder decisório em favor de outrem por ser inviável que todos participem diretamente na tomada de decisões. Sendo assim, seriam legítimas as escolhas feitas por aqueles que, livremente eleitos pelo grupo, teriam o direito de decidir em nome dos demais (SOUZA, 2011, p. 325).

---

<sup>3</sup> Principal assembleia de cidadãos da democracia ateniense, na qual eram tomadas as decisões políticas mais importantes. Apesar de a participação não ser compulsória, era vista com muito prestígio.

Ocorre que essa concepção democrática liberal - a princípio única forma viável no mundo contemporâneo - acabou por se traduzir em uma democracia de baixa intensidade. O cenário político atual aponta para uma crise do sistema representativo, em que os cidadãos cada vez menos se sentem representados por aqueles que elegeram e há um grande desinteresse e apatia dos indivíduos pelas questões públicas (CARLOS, 2007, p. 31). Segundo Perez (2009, p. 30-31), não demorou muito para que a ciência política pudesse apontar os problemas advindos do sistema representativo, o autor lista alguns:

(1) a oligarquização dos partidos políticos; (2) excessiva profissionalização da política; (3) desinteresse dos eleitores pela participação política; (4) incapacidade dos parlamentares para identificar e resolver os complexos problemas inerentes à atuação estatal no domínio social e econômico; (5) falta de educação política dos eleitores, levando-os a optar mais emotiva do que racionalmente, no momento de escolha dos governantes; (6) dificuldade de contenção do abuso do poder econômico nas eleições; (7) influência nociva dos meios de comunicação de massas; (8) personalização excessiva do processo eleitoral; (9) desprestígio da lei enquanto instrumento normativo; (10) concentração de poderes nas mãos da burocracia do Executivo; (11) cerceamento do debate parlamentar mediante a edição de atos normativos com força de lei pelo Executivo.

Em outro exemplo, ao aplicar seus cálculos aritméticos na análise do governo representativo, Dahl (2001, p. 124) verifica que também existem enormes defeitos democráticos neste sistema. O autor toma por base uma comunidade onde vivem dez mil cidadãos adultos: caso o representante eleito separe apenas dez minutos para se encontrar e discutir os assuntos da comunidade com cada um de seus constituintes, ele passaria mais da metade dos dias do ano desincumbindo-se desta tarefa!

Apesar dos exemplos dados por Dahl (2001) serem, nas palavras do próprio autor, “bastantes artificiais e até absurdos”, é possível perceber que existem limites insuperáveis para a participação cívica nos dois modelos democráticos apresentados. No fundo, há um verdadeiro dilema: se por um lado o sistema representativo favorece a democracia em grande escala, diminuindo o problema do tamanho e da complexidade das sociedades modernas, por outro, traz à tona o tema da legitimidade da representação (DAHL, 2001 *apud* CARLOS, 2007).

Souza (2011, p. 327), em clara afronta ao regime democrático representativo, resume que “a ‘representação’ é, com o perdão da metáfora, como entregar um cheque em branco assinado para alguém que não se conhece muito bem, com a vaga promessa de que esse alguém sacará apenas um determinado valor da conta, e não mais.”.

A falta de conhecimento sobre os representantes eleitos só se aprofunda com a fragilidade dos partidos políticos. O ideal seria que cada partido possuísse bases ideológicas sólidas e que seus filiados refletissem, naturalmente, estas bases. Contudo, além de os partidos não conseguirem se manter fiéis às suas raízes - seja pela articulação do poderio econômico das elites, seja por simples descomprometimento -, o comportamento dos políticos também agrava esse quadro. No Brasil, episódios de troca da legenda antes mesmo de se tomar posse eram muito comuns entre os candidatos eleitos até 2007<sup>4</sup>. Apesar de a filiação em algum partido político ser requisito constitucional<sup>5</sup> para se pleitear um mandato eletivo, a infidelidade partidária não gerava a sua perda. Também merece ser mencionada a postura corriqueira de políticos que, após eleitos, se esquecem das propostas feitas durante as campanhas eleitorais<sup>6</sup>. A soma de tudo isso contribui em muito para que os cidadãos não se sintam representados pelos candidatos que elegeram, gerando a infeliz apatia política vivenciada atualmente.

Em decorrência das muitas fragilidades oriundas do modelo democrático representativo, soluções embasadas em uma maior participação popular vêm, cada vez mais, ganhando destaque, conforme se discutirá adiante.

### 1.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ao se debruçar sobre os entraves vivenciados pela democracia representativa, Perez (2009) conclui que uma forma para se amenizar tais impasses surge com a implementação de um sistema de democracia semidireta ou participativa, o que veio insculpido como princípio nas constituições editadas ou reformadas a partir da década de 70 do século passado. “A democracia participativa surge, portanto, em face dos problemas

---

<sup>4</sup> Após a edição da Resolução nº 22.610, de 25.10.2007 pelo TSE, esse quadro tem se alterado, visto que tornou-se possível o pedido de cassação do mandato eletivo à Justiça Eleitoral do candidato que, sem justa causa, tenha se desfilado do partido que o elegera.

<sup>5</sup> Vide artigo 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal.

<sup>6</sup> Sobre o tema consultar: GOMES, Márcio Vinícius de Melo. **Vinculação às propostas de campanha**: uma resposta à crise do sistema democrático representativo. Monografia de conclusão de curso. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009.

enfrentados pela democracia representativa, para reforçar os controles sobre a atuação estatal.” (BOBBIO, 1992 *apud* PEREZ, 2009, p. 32).

A adoção de mecanismos de participação popular teria, *a priori*, o objetivo de introduzir formas de interferência mais direta e cotidiana dos cidadãos nas questões públicas. Isso se deve ao cansaço refletido pela sociedade com a oligarquização da política e o aumento da corrupção. Há um aumento na demanda por administrações governamentais com participação popular, maior deliberação pública, transparência das ações estatais e controle social sobre os governantes (SÁNCHEZ, 2002, p. 11).

Defendendo claramente formas de inclusão da sociedade na esfera pública, Perez (2009, p. 211) afirma que “os institutos de participação popular na Administração Pública, insista-se, têm como propósito a plena realização da democracia, em sua acepção contemporânea e, dessa forma, em nada lhe são inconvenientes.”.

Souza (2011) maneja a velha fórmula de contraste “democracia dos antigos” (direta) *versus* “democracia dos modernos” (representativa) para explicar que a democracia direta dos modernos deverá ser, necessariamente, diferente em sua forma, da democracia direta dos antigos. Nas palavras do autor (2011, p. 331, grifos do autor):

É certo que o exercício da democracia direta ou radical - mais amplamente, da autonomia coletiva - não se dará, no mundo contemporâneo, da mesma *forma* que na Atenas de Péricles; pensar diferentemente, aí sim, seria incorrer em delírio irresponsável.

Considerando-se as incoerências nascidas da democracia puramente representativa, bem como a inviabilidade de que todos os cidadãos participem de todas as decisões envolvendo sua unidade política (seja em seu Município, Estado ou País) aos moldes de uma democracia estritamente direta, conclui-se que somente a democracia participativa é capaz de superar esse impasse. Assim, garantir a participação é garantir que a legitimidade das decisões governamentais aumente, seja porque os cidadãos deixarão de ser meros observadores e passarão também a atuar, seja porque haverá maior possibilidade de controle e maior transparência sobre os administradores.

Através da participação popular, também será possível a construção de uma sociedade mais madura politicamente. Souza (2011, p. 334) bem explica que, ao participar das decisões, os indivíduos sentem-se muito mais responsáveis pelos resultados, sejam eles bons

ou ruins. Esse sentimento de responsabilidade fará com que a população fiscalize mais de perto a gestão da coisa pública. Além disso, a participação popular deixará menos espaço para que as elites dominantes exerçam sua influência sob os rumos do Estado.

Ao se referir aos benefícios advindos da participação popular e aos reflexos que ela reproduz sobre o Direito, Perez (2009, p. 62) faz feliz constatação:

[...] a participação popular importa necessariamente na maior legitimação do Estado e do Direito. A participação no exercício das funções estatais “populariza”, se assim podemos dizer, o Direito, dessacralizando-o. O Direito desce do pedestal e passa, de fato, a ser comentado e interpretado em meio aos conflitos, divergências e disputas sociais. Desnudado e politizado, o Direito nada perde, mas ao contrário, ganha nova força, fruto de sua adequação à realidade social.

Perez (2009, p. 63-66) ainda destaca que a participação popular não possui espaço somente junto à Administração Pública, mas no desempenho de todas as funções estatais. Assim, tanto na esfera executiva, quanto nas esferas legislativa e judiciária, existem mecanismos pelos quais a vontade popular pode ser melhor alcançada através da participação dos cidadãos. Na função administrativa, surgem instrumentos de inclusão social à esfera governamental, tais como as consultas e audiências públicas, os conselhos municipais e o orçamento participativo. Já no âmbito legislativo, há a possibilidade de iniciativa popular (art. 14, inciso III e art. 61, *caput* e §2º, todos da Constituição Federal) no processo legislativo, ressalvadas as matérias que não a permitem, e os institutos do plebiscito e referendo (art. 14, incisos I e II, da CF). Por fim, também na função jurisdicional, a participação popular possui lugar através, por exemplo, do júri e de ferramentas de acionamento do Poder Judiciário para a fiscalização da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, tendo como exemplo, notadamente, a ação popular, sem prejuízo de outros mecanismos, como a ação civil pública e os mandados de segurança individual e coletivo.

A própria Constituição Federal pátria, por outro lado, muito além de enunciar os princípios juspolíticos da Democracia e do Estado de Direito, prevê e estimula a participação dos cidadãos em diversos momentos (PEREZ, 2009, p. 74-76). Incentivos à participação popular podem ser encontrados, por exemplo, no artigo 29, inciso XII da Carta Magna, no qual está prevista a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Também o inciso III do artigo 198, ao tratar das ações e serviços públicos de saúde, estabelece como uma de suas diretrizes a participação da comunidade. Na área da educação, por sua vez,

a Constituição Federal tratou de prever a colaboração da sociedade em seus artigos 205 e 206, inciso VI, através de uma gestão democrática do ensino público<sup>7</sup>.

Diante disso, há autores<sup>8</sup> que, inclusive, defendem a participação popular como verdadeiro princípio constitucional implícito. É o que afirma Perez (2009, p. 84-85, grifos do autor):

Concluimos, diante de todas essas observações, que o ordenamento jurídico brasileiro, mais especificamente a Constituição Federal de 1988, consagrou um novo princípio de organização da Administração Pública - o princípio da participação popular. Princípio que pode ser caracterizado como: **implícito**, pois não se encontra arrolado no *caput* do art. 37 ou em qualquer norma constitucional de forma expressa, mas é desvendado a partir da combinação de diversas normas institucionais (art. 37, §3º, art. 10, art. 29, X, entre outras); **derivado** (subprincípio), pois conectado a outros princípios constitucionais, notadamente, o **princípio do Estado Democrático de Direito**, o **princípio democrático** e o **princípio da eficiência administrativa e estruturante** da atividade da Administração Pública em diversos graus, pois conduz à formação de processos de decisão e de divisão de funções.

Refletindo a disposição constitucional acerca do tema, a participação popular é também prescrita em inúmeros diplomas legais. Um excelente exemplo é obtido da análise da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho 2001, denominada de “Estatuto da Cidade”. Em várias passagens, é perceptível a importância conferida à população no desenvolvimento das políticas urbanas do município, na elaboração do plano diretor e na confecção de seus orçamentos<sup>9</sup>.

Afinal, Perez (2009, p. 61) acredita que nos dias de hoje não é mais adequada a concepção segundo a qual um Estado de Direito seja aquele que, simplesmente, se oriente com base nas leis<sup>10</sup>. O autor defende que o verdadeiro Estado de Direito é aquele organizado segundo o Direito - englobando-se nele a Constituição, os princípios, as leis e regulamentos - e que possui como objetivos a promoção de liberdade e a realização dos direitos humanos.

<sup>7</sup> Também é possível perceber o fomento à participação popular nos seguintes dispositivos constitucionais: arts. 10; 37, §3º; 187; 194, inciso VII; 204, inciso II; 216, §1º; 225; 227, §1º; e art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>8</sup> Juarez de Freitas (2001 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 306) também menciona a participação popular como princípio constitucional consagrado pelo constituinte originário em decorrência do art. 1º, § único da Constituição Federal, *in verbis*: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

<sup>9</sup> Vide arts. 2º, inciso II; 4º, inciso III, alínea “f”; 40, §4º, inciso I; 43, incisos I, II, III e IV; e 44, *caput*.

<sup>10</sup> O século XX está recheado de episódios históricos que testemunham a favor da tese ora defendida, o maior deles é o regime nazista que, amplamente fundado em leis, foi capaz de produzir uma das maiores atrocidades da história.

Para que ele atinja suas finalidades, o autor afirma que são necessários instrumentos de atuação que aproximem o Estado da sociedade.

A democracia participativa é, portanto, uma vertente democrática que almeja complementar as instituições do sistema representativo, não o eliminando, mas superando suas falhas, ao entregar aos cidadãos um papel de destaque nos processos de tomada de decisões. É nesse sentido que Carlos (2007, p. 68) afirma:

Os procedimentos participativos, as formas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação coletiva podem introduzir novas práticas democráticas ao modelo dominante de democracia. Esta complementaridade implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa com vistas à produção de mudanças tanto político e culturais como sociais e econômicas de relevância para a correção do quadro de desigualdades sociais e assimetria de poder.

Sob a ótica da democracia participativa, os indivíduos exercerão a cidadania muito mais do que comparecendo às urnas a cada quatro ou dois anos - considerando eleições gerais ou municipais -, estarão presentes diuturnamente, junto aos seus governantes, auxiliando-os na gestão de seus interesses. Em última análise, a democracia participativa possui a função de reestabelecer o diálogo entre a sociedade civil e o Estado, o que há muito foi perdido.

Deste ponto em diante, o presente trabalho contará com a noção de democracia participativa aqui construída para o seu desenvolvimento.

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO E TEORIA DEMOCRÁTICA

Pretende-se aqui traçar uma relação entre o orçamento público e a teoria democrática ora defendida e, ainda, entender como este instrumento ínsito ao Direito Financeiro pode auxiliar no avanço do processo democrático.

### 2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Para que o objetivo acima descrito seja alcançado torna-se útil esboçar algumas noções acerca do orçamento público, ainda que superficialmente<sup>11</sup>, a fim de melhor situar o leitor que seja estranho ao tema.

Oliveira (2008, p. 318) conceitua o orçamento como “a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”.

Ainda explica o autor (2008, p. 314) que o orçamento pode ser entendido sob quatro aspectos: *político*, pois revela intuítos sociais e regionais na destinação dos recursos; *econômico*, já que manifesta a atualidade econômica; *técnico* porque lida com cálculos de receitas e despesas; e *jurídico*, por guardar respeito às normas constitucionais e infraconstitucionais acerca de sua correta elaboração.

---

<sup>11</sup> Não é objetivo deste trabalho analisar os aspectos técnicos e legislativos envolvidos na elaboração das peças orçamentárias. Contudo, para que os leitores leigos possam melhor compreender o tema, o conteúdo do boletim *Repente: Participação Popular na Construção do Poder Local* de nº 12 se mostra muito útil: “Para chegar ao orçamento municipal a prefeitura deve partir de um plano de trabalho, que é chamado Plano Plurianual (PPA). O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do governo e tem vigência até o primeiro ano do mandato seguinte. Nos municípios, ele deve ser enviado à Câmara Municipal até 30 de setembro e ser votado até 31 de dezembro, a não ser que a Lei Orgânica do Município preveja outra data. O PPA deve ser detalhado num plano de metas para cada ano. É a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as normas para elaboração do orçamento e estabelece metas compatíveis com o PPA para um ano. A LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), do município. A Lei Orçamentária Anual é o orçamento do município, isto é, a previsão de receitas e fixação das despesas de um ano, conforme os objetivos e metas do PPA e da LDO. A LOA deve ser enviada à Câmara Municipal até 30 de setembro e ser votada até 31 de dezembro, a não ser que a Lei Orgânica do Município preveja outra data. [...] A prefeitura faz uma proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA), dizendo como pretende gastar os recursos que ela prevê obter. O dinheiro disponível para gastar é chamado de receitas. Os gastos são as despesas. [...] A seguir, a proposta de LOA é encaminhada para a Câmara dos Vereadores, que vai aprovar ou corrigir, através de emendas. Uma vez aprovado pela Câmara, o orçamento será executado pelo Governo, no ano seguinte, e deve ser monitorado pelos Conselhos e pela comunidade”.

Ocorre que o orçamento público nem sempre foi assim considerado. Ou melhor, apenas ao seu aspecto contábil eram dispensadas maiores preocupações. De acordo com Oliveira (2008), classicamente, o orçamento se caracterizava por ser uma peça administrativo-contábil em que estavam presentes a previsão das receitas e a autorização para as despesas. Tal documento resumia-se a uma previsão financeira desvinculada de quaisquer preocupações políticas; era, portanto, neutro. Sendo simples proposta, não vinculava o administrador às suas determinações, não havendo a obrigação em efetivá-la. Em suma, o orçamento era uma peça de ficção, não observada pelos mais diversos motivos, o que acabava por inibir sua cobrança pela sociedade. Sua elaboração servia apenas para cumprir as disposições constitucionais e legais que lhe previam, não havendo mecanismos ou ações judiciais específicas aptas a exigir sua cobrança.

Nesse sentido, José Afonso da Silva (1973 *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 315, grifos do autor) escreve:

[...] *orçamento clássico*, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, era uma peça de previsão de receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por *objeto*, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução.

Todavia, Giuliano Founrouge (2001 *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 314) esclarece que, à medida que a função do Estado na atividade econômica evoluiu, a mentalidade acima exposta foi gradativamente se alterando. O orçamento público passou a desempenhar forte função política, revelando-se um instrumento de intervenção na economia e na sociedade, já que através dele pode ser traçado um programa de governo. Oliveira (2008, p. 314) explica:

Daí o orçamento se constituir em peça importante na vida das nações. Deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado. Através dele é que se fixam os objetivos a serem atingidos. Por meio dele é que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico. Em suma, deixa de ser mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para se constituir no documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos. Assim como tudo na vida, é cíclico, vendo nascer e extinguirem-se relações jurídicas.

Acerca dessa transição entre o orçamento clássico e o orçamento-programa<sup>12</sup>, entendido como ferramenta de gestão estatal, Souza (2011, p. 340-341, grifos do autor) aduz:

O aparecimento do *orçamento-programa*, na década de 60 (mas com raízes que remontam aos anos 40), corresponde a um progresso extraordinário, nos marcos dos pressupostos do pensamento conservador. Enquanto que no orçamento tradicional o orçamento é dissociado do planejamento e da programação, sendo a *aquisição de meios* o objetivo da alocação dos recursos e sendo as decisões orçamentárias tomadas em função das necessidades das unidades organizacionais, no orçamento-programa o processo orçamentário desempenha papel de um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado; a alocação de recursos passa a ter em vista, então, a *realização de metas* e as decisões orçamentárias levam em conta a análise de diversas alternativas.

Sendo assim, de posse das leis orçamentárias de um ente político - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), é possível perceber qual o plano de governo adotado, quais as características de determinada gestão, quais matérias se revelam prioritárias perante tal administração. Em última análise, os gastos e as metas insculpidos no orçamento revelam as escolhas políticas de um governo.

Por outro lado, apesar de ter evoluído bastante, o orçamento não pode apenas refletir a concepção política dominante sem maiores repercussões. A moderna concepção de orçamento, defendida por Oliveira (2009, p. 320), sugere que, muito além de se rechearem de promessas, as leis orçamentárias devem ser reais e vincularem a atuação do Estado. Portanto, os objetivos consignados nas peças orçamentárias figuram-se verdadeiros compromissos políticos assumidos pelos governantes para com a sociedade. Oliveira (2008, p. 321) esclarece:

Já não se pode admitir um orçamento sem compromissos, apenas para cumprir determinação legal. Já não se aceita o governante irresponsável. Já longe vai o tempo em que se cuidava de mera peça financeira, descompromissada com os interesses públicos. Já é passado o momento político em que as previsões frustravam a esperança da sociedade.

Como bem leciona Hely Lopes Meirelles (1998 *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 325, grifos do autor), “*a execução do orçamento é de ser feita com fiel atendimento do que ele*

<sup>12</sup> O orçamento-programa, introduzido no Brasil pela Lei 4320/64 e pelo Decreto 200/67, representou a consagração do planejamento das ações do governo. A partir daí, a atuação estatal deveria estar pautada em metas e objetivos, traçando-se um verdadeiro plano de trabalho constante das peças orçamentárias estatais. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o orçamento-programa foi reforçado com as disposições que trataram da matéria. Alguns exemplos de dispositivo que cuidam do orçamento como instrumento de planejamento estatal são: art. 2º da Lei 4320/64; art. 7º do Decreto 200/67; e arts. 74, inciso I e 165, §1º da Constituição Federal.

dispõe, quer quanto à arrecadação, quer quanto à despesa. Executar é cumprir o determinado”. Nota-se que, pelo trecho transcrito, o eminente jurista também se preocupou com a questão da efetivação das metas inseridas nas leis orçamentárias.

Portanto, vê-se que houve um enorme progresso em torno das noções de orçamento público, e que, atualmente, essa figura não mais pode ser considerada unicamente sob o prisma técnico-contábil. Os administradores, de forma responsável, devem se valer do orçamento público para concretizar seus planos de governo, sem deixar de se preocuparem com os interesses sociais da população que os elegeram.

## 2.2 A DEMOCRATIZAÇÃO ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Prosseguindo na reflexão proposta, faz-se necessário retomar a ideia, aqui já exposta, de que o modelo liberal ou representativo apresenta-se, atualmente, com um grande déficit democrático e que surgiu, em resposta a este problema, uma democracia de caráter participativo, na qual a população passa a ter voz ativa perante às autoridades governantes. É assim que, objetivando-se efetivar essa participação popular e garantir que ela não se restrinja somente aos debates acadêmico-doutrinários, surgem mecanismos aptos a por em prática o ideal participacionista defendido.

Como visto, o orçamento público, quando elaborado com seriedade, revela enorme caráter político. Através das leis orçamentárias, os membros do poder público podem traçar um verdadeiro programa que irá direcionar toda a administração durante o curso de seus mandatos eletivos. E é, justamente, nesse programa de governo que ficarão evidenciadas quais são as prioridades, a ideologia e o foco dos investimentos de determinada gestão. Logo, ouvir a população no momento de elaborar o orçamento, levando em conta suas expectativas, significa dizer que ela também participa da definição do plano de governo. Em suma, incluir a sociedade neste processo, ao qual se convencionou chamar Orçamento Participativo, denota uma maior democratização da Administração Pública.

É claro que existem outras ferramentas objetivando a construção de uma sociedade mais democrática e que prezam pela participação popular<sup>13</sup>, todavia, o Orçamento Participativo ganha papel de destaque neste novo contexto de participação por estar diretamente ligado ao investimento dos recursos públicos.

Pires (2001, p. 34) traduz bem o exposto no seguinte trecho:

De qualquer maneira, não é despropositado afirmar que o sistema de representação já não desperta a simpatia de que foi depositário nos seus primórdios, em que na comparação com o despotismo era de longe o mais conveniente para a maioria. Face a este quadro, propostas de reforma vão surgindo. Embora não se preste a esta limitada finalidade, o Orçamento Participativo não deixa de ser uma destas iniciativas que podem revigorar o ideal democrático.

O emprego de instrumentos de participação popular na elaboração do orçamento público representa uma excelente maneira de aumentar a transparência das ações governamentais e o controle sobre os atos dos governantes. Antes, se a decisão acerca dos investimentos públicos estava restrita aos gabinetes dos administradores, podendo eles abusar do poder que lhes fora conferido ao manejar obras e empregar o dinheiro público em projetos e serviços não reputados relevantes pela sociedade; agora, ao menos uma parte do capital disponível para investimento terá sua aplicação feita em consonância com o que a população julgar prioritário.

Em artigo sobre o tema, Ananias (2005, p. 34) explica de forma bem objetiva como o Orçamento Participativo, enquanto mecanismo de participação popular, permite um maior controle sobre os dirigentes estatais e favorece o fortalecimento da cidadania:

É fácil falar mas não é fácil fazer, porque, ao incentivar a participação popular e a existência de uma sociedade, mais igualitária, mais justa, estar-se-á provocando o surgimento de uma sociedade mais consciente, mais atuante, que conhece tanto os seus deveres quanto os seus direitos, e que, portanto, terá um outro nível de exigência com os seus dirigentes. É como se alguém estivesse criando cobras para depois picá-lo, isto é, para cobrarem dos administradores públicos os direitos assegurados em lei e que via de regra não são atendidos. Um administrador público que tenha implantado o Orçamento Participativo terá, com certeza, um nível de demandas maior e não terá muita facilidade para manipular, iludir e ter a população como massa de manobra. A cidade terá muitos cidadãos interlocutores, que vão cobrar sua participação em outros processos de decisão mais sofisticados e uma prestação de contas mais detalhada, vão reivindicar mais, criticar mais, exigir mais. A grande questão do Orçamento Participativo passa portanto pela efetiva construção da cidadania, sendo um canal de formação do sujeito.

---

<sup>13</sup> Ótimo exemplo disso são os Conselhos Municipais. Sobre o tema consultar GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

Além de reforçar a fiscalização e o controle sobre a atuação estatal, evitando problemas como a falta de eficiência, os abusos de poder, a malversação dos recursos públicos e a corrupção, o Orçamento Participativo ainda tem o condão de aproximar o Estado e a sociedade. Ao entregar à população a oportunidade de participar diretamente de decisões tão importantes como é a alocação das verbas públicas, ela se sente mais responsável pelo destino de seu município, estado ou país, fazendo crescer a cidadania e a consciência política no seio daquela sociedade. Pires (2001, p. 36) sintetiza bem quais consequências podem nascer de uma cogestão (entre governo e sociedade) continuada:

A prática continuada da co-gestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer sempre o seu ponto de vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo.

O autor (2001, p. 68) ainda explica que os indivíduos, quando inseridos dentro de algum modelo de orçamento participativo, passam a se sentir sujeitos perante o poder público, dignos o suficiente para terem suas vontades e anseios por ele respeitados, deixando de ser, assim, meros figurantes no cenário político.

No tocante aos benefícios ao processo democrático que podem surgir com o manejo do Orçamento Participativo, Carlos (2007, p. 68) afirma que:

A interlocução entre a esfera do Estado e a esfera da sociedade, assim como o estreitamento entre as suas relações, é imprescindível ao aprofundamento dos mecanismos de participação e controle social e ao fortalecimento da democracia.

Dahl (2001, p. 112-113) aduz que os países ditos democráticos não podem se conformar com esta alcunha e permanecerem estagnados. Há sempre o que se evoluir, repensar e melhorar quando são analisadas instituições do que chama democracia moderna. Assim, a democracia poliárquica poderá atingir níveis nunca antes imaginados, e ao mesmo tempo, necessários para que se chegue cada vez mais próximo de seu conceito ideal. Tal ideia fica bastante clara na afirmação de Dahl (2001, p. 133) de que “em todos os países democráticos há bastante espaço para mais democracia”.

Ao utilizar dos brilhantes ensinamentos do cientista político acima citado, conclui-se, com muita simplicidade, que o Orçamento Participativo representa uma maneira de trazer mais democracia para sociedades democráticas.

## 2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Mas, afinal, o que é o Orçamento Participativo?

Este instrumento de participação popular já foi citado diversas vezes no presente trabalho sem que fossem dispensadas maiores preocupações a seu respeito. A seguir, contudo, será feito um breve relato histórico de seu surgimento, mostrando qual é o seu atual panorama no país e, por fim, buscar-se-á conceituar este instituto e apresentar algumas de suas características.

É bem verdade que a popularização do Orçamento Participativo teve início em Porto Alegre (RS) com o modelo implementado pelo Partido dos Trabalhadores - PT. Após as eleições municipais de 1988, com a vitória do então candidato petista Olívio Dutra, foi adotado na capital gaúcha um modelo de planejamento participativo denominado de Orçamento Participativo, o qual viria, mais tarde, a inspirar dezenas de outros municípios<sup>14</sup>.

Apesar disso, a experiência brasileira de participação social na elaboração dos orçamentos locais, iniciou-se no final da década de setenta, ainda durante o regime militar, em Lages (SC)<sup>15</sup> e contou, na década seguinte, com outros experimentos como Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Pelotas (RS). Referindo-se a essas experiências precursoras, Costa (2009, p. 9) esclarece que “embora nem todas tivessem a pretensão de ser ou sequer fossem denominadas Orçamento Participativo, possuíam características que dele se aproximavam”. Souza (2011) explica que essas experiências tiveram pouca visibilidade e vida curta devido ao contexto político extremamente restritivo no qual estavam inseridas.

Pires (2001, p. 42-43) explica que esses modelos participativos anteriores a Porto Alegre foram fruto dos movimentos sociais urbanos iniciados no final dos anos setenta e início dos anos oitenta que lutavam contra a ditadura militar, buscando conferir aos cidadãos comuns possibilidades de influírem nas decisões estatais.

---

<sup>14</sup> Apesar de o Orçamento Participativo estar ligado ao PT historicamente, é importante ressaltar que, primeiramente, a proposta petista não era a criação de um modelo participativo na elaboração do orçamento. Avritzer (2002) explica que o PT, apesar de defensor de uma democracia participativa, idealizava, inicialmente, a criação de conselhos operários que, por sua vez, dariam lugar aos conselhos municipais gerando uma nova forma de administração a nível local. Nas palavras do autor “o P.T. não tinha originalmente uma proposta de orçamento participativo, mas apenas uma proposta genérica de governo participativo”.

<sup>15</sup> Carlos (2007) menciona também os municípios de Joinville (SC) e Osasco (SP).

Atualmente, segundo os estudos apresentados no VI Encontro Nacional da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos realizado em Várzea Paulista – SP, em maio de 2012, o número de cidades que adotaram formas de participação social no orçamento é de 271. A tendência, contudo, é que este número cresça e que, além de municípios, mais estados exerçam esta forma de elaboração orçamentária.

Na sua essência, o Orçamento Participativo consiste em um importante mecanismo de participação popular na Administração Pública. Através dele há uma abertura do aparato estatal para que a população discuta, proponha e fiscalize a aplicação dos recursos públicos objetivando a elaboração do projeto de lei orçamentária que será submetido à aprovação do Poder Legislativo. Em última análise, o Orçamento Participativo permite que a sociedade participe diretamente das decisões acerca dos investimentos públicos.

Pires (2001, p. 77) assim o define:

“Orçamento Participativo” é uma expressão que se tornou corrente em alguns meios políticos brasileiros desde os anos 80, significando a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipais, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras.

É preciso que se deixe claro que, a despeito de a participação popular ser possível e desejável nos âmbitos municipal, estadual e federal, o Orçamento Participativo é muito mais recorrente na esfera municipal, sendo poucos os Estados-membros que adotam essa ferramenta. Além de seu surgimento ter ocorrido em administrações locais, o que justifica a proeminência do Orçamento Participativo nesta esfera, é inegável que os municípios oferecem as melhores condições (devido a fatores geográficos e numéricos) para uma efetivação democrática maior diante da maior proximidade da Administração Pública e seus administrados se comparados com os outros entes federados.

Perez (2009, p. 178) menciona que:

O chamado orçamento participativo não encontra, ao que pudemos pesquisar; símile na legislação de outros países. É, portanto, fruto da criatividade dos operadores jurídicos brasileiros e tem ganhado espaço na prática das Administrações estaduais e municipais.

Souza (2011, p. 343) aquiesce dizendo:

Não obstante o Brasil, como país semiperiférico que é, costumeiramente ser muito mais um país importador que exportador de idéias teóricas, tecnologias e técnicas, em matérias de orçamentos participativos o nosso país tem tido um papel de destaque e pioneirismo.

Ribeiro e Grazia (2003), através de detalhado estudo realizado com os municípios brasileiros praticantes do Orçamento Participativo<sup>16</sup>, a despeito de todos os problemas procedimentais em torno da pesquisa, notaram que este instrumento assume formatos institucionais distintos em cada município devido aos aspectos locais ou regionais muito peculiares e que, portanto, o Orçamento Participativo não pode ser taxado de algo único, pronto e acabado de mera reprodução em outras localidades.

Aliás, é possível - e até mesmo desejável - que, dentro de um mesmo município, o modelo de Orçamento Participativo adotado comporte alterações com o decurso do tempo buscando melhor se adequar às contingências locais. Neste sentido, Pires (2001, p. 87) menciona que:

A elaboração do orçamento com participação popular pode se basear nas mais diversas metodologias. Não existe um modelo que sirva a todas as realidades. Além disso, uma mesma prefeitura pode adotar diferentes metodologias ao longo do tempo, variando de ano a ano, conforme o aprendizado e as conveniências. Antes de iniciar a prática é necessário, sempre, fazer um diagnóstico da realidade.

Apesar de possuir formatos institucionais diversos em cada local em que é adotado, o Orçamento Participativo pode ser resumido em um processo cíclico, que acontece anualmente, no qual a população atua com a finalidade de preparar, juntamente com representantes do governo, o projeto de lei orçamentária.

Basicamente ele compreende a promoção de audiências abertas ao público, nas quais a população debate acerca das prioridades de investimentos para o município. Para viabilizar tais audiências ou assembleias, o território municipal é, na maioria das vezes, dividido em regiões que podem englobar um ou vários bairros da cidade. São, também, recorrentes as assembleias temáticas, reuniões divididas por temas específicos, como educação, saúde e segurança, por exemplo. Souza (2011, p. 345) esclarece que as plenárias temáticas foram introduzidas juntamente às de base territorial com o intuito de se evitar uma

---

<sup>16</sup> A pesquisa foi elaborada considerando-se o período de 1997 a 2000 e contou com a participação de 103 municípios.

exagerada pulverização dos investimentos nas regiões e assegurar que os problemas a nível municipal (que ultrapassam os limites de determinada região) sejam contemplados.

Além das mencionadas assembleias (regionais e temáticas), é muito comum que o processo do Orçamento Participativo conte com a eleição de delegados e conselheiros pela população presente nas reuniões. Esses indivíduos nada mais são do que representantes da população que atuarão em conselhos e/ou comissões junto aos funcionários do governo negociando e auxiliando na elaboração da peça orçamentária com vistas a atender as prioridades eleitas pela comunidade durante a realização das assembleias.

Depois de apreciado e aprovado o projeto de lei orçamentária pela Câmara dos Vereadores, é usual que haja alguma forma de monitoramento e fiscalização sobre a execução do orçamento e que o Poder Executivo preste contas à população. Esta etapa do Orçamento Participativo é de extrema importância pois é através dela que será alcançada a transparência na tomada das decisões e haverá o efetivo controle público sobre os governantes (SÁNCHEZ, 2002, p. 42).

Após esta breve exposição sobre as origens, características e benefícios dos Orçamentos Participativos, já é possível proceder, no próximo capítulo, a uma análise mais detida de modelos concretos adotados por alguns municípios brasileiros.

### 3 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS

É de enorme relevância explicitar que o modelo que aqui se pretende construir está longe de ser algo pronto e acabado. Na verdade, isso seria um verdadeiro contrassenso já que o ideal democrático participativo propõe justamente que as decisões fiquem a cargo da população, cabendo aos próprios destinatários das normas elegerem os parâmetros que os regerão. De tal forma, deverão os próprios munícipes deliberar e eleger as regras do jogo, decidindo como se efetivará, no cotidiano de suas localidades, o instrumento de participação popular que ora se estuda.

Portanto, será necessário, durante o desenvolvimento do presente trabalho, um grande cuidado por parte da pesquisadora, atentando-se, a todo tempo, para que não se deixe desviar dos caminhos apontados pela democracia participativa. Por mais que existam experiências de sucesso no que tange aos orçamentos participativos, não será a simples introdução acrítica de algum modelo em outra cidade suficiente a gerar os mesmos resultados. Cada município deverá construir seu próprio Orçamento Participativo baseando-se nas peculiaridades de sua sociedade, nas deficiências locais e nos anseios daquela população, de modo que haverá uma realidade distinta em cada base territorial, gerando com isso um modelo repleto de características próprias.

No entanto, o fato de não haver um modelo pronto e acabado de orçamento participativo que possa ser instituído e seguido pelos mais diversos municípios brasileiros não afasta a adoção de características positivas já verificadas em outras localidades onde o Orçamento Participativo tenha sido empregado. Corroborando esta ideia, Pires (2001, p. 92) afirma:

[...] cada cidade deve construir seu próprio jeito de gestão participativa, respeitando as especificidades presentes em sua realidade. Isso não significa que se deva desprezar as oportunidades de absorver parcialmente experiências bem-sucedidas de outros locais. Nos casos em que se tratar de metodologias que foram aplicadas em um local em situações semelhantes às existentes em outro, não há porque o último teimar em “reinventar a roda”.

Por isso mesmo é que se torna válida a análise de metodologias consolidadas e reconhecidas por seu êxito e, em sentido inverso, também é interessante o estudo de

experimentos falhos. Desta forma, parte-se da experiência prática para que seja levada a cabo a construção de um modelo teórico-genérico de orçamento participativo - se possível for -, como este estudo pretende.

A escolha dos municípios que serão alvo de estudo no presente trabalho foi feita de forma a analisar experiências ditas bem sucedidas, detectando seus pontos de semelhança e os motivos que as levaram a essa situação de sucesso, contrapondo-as às experiências fracassadas, buscando-se suas deficiências e fragilidades, para que, a partir desses resultados, um modelo pudesse ser proposto.

Nesse sentido, como era de se esperar, as capitais Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG) não poderiam ficar à margem desse estudo, já que internacionalmente reconhecidas e premiadas por suas práticas de participação popular, além de servirem como paradigma para outros municípios, nacionais e até internacionais<sup>17</sup>, que desejam adotar formas de gestão participativa em seus orçamentos públicos<sup>18</sup>. Representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras e estudiosos do mundo inteiro visitam Porto Alegre e Belo Horizonte com o objetivo de conhecer de perto os seus formatos de orçamento participativo.

De outro lado, Recife (PE), apesar de ter promovido profundas mudanças em seu modelo originário, inspirando-se na experiência porto-alegrense - diga-se -, enfrentou um período de descrédito no qual a viabilidade do Orçamento Participativo restou questionada<sup>19</sup>. Por fim, São Luís (MA) também servirá como um exemplo de insucesso, vez que o projeto

---

<sup>17</sup> Souza (2011, p. 440) cita: “Fora do Brasil, a influência de Porto Alegre começou muito cedo, já no começo da década de 90, com a adoção, em Montevidéu, de um esquema baseado no orçamento participativo porto-alegrense; mais tarde, outras cidades, inclusive de países europeus, principalmente após o Fórum Social mundial de 2001, ‘descobriram’ o orçamento participativo: Jean-Blaise PICHERAL (2001) informa que, nas últimas eleições municipais francesas, vários foram os que incluíram o orçamento participativo em seu programa”. Outros exemplos de prefeituras que adotaram a participação popular nos moldes da experiência gaúcha são: Rosário (Argentina), Saint-Denis (França), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica).

<sup>18</sup> Em 1996, a Organização das Nações Unidas, por ocasião da Conferência Internacional Habitat II, considerou o Orçamento Participativo como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. A partir de então o orçamento participativo de Porto Alegre tornou-se uma referência mundial. Além disso, o Banco Mundial reconhece o processo de participação popular do município como exemplo bem-sucedido de ação conjunta entre Governo e sociedade civil. Belo Horizonte, por sua vez, recebeu, dentre outros, o prêmio de Serviço Público das Nações Unidas, em 2004, em virtude do reconhecimento à implantação do projeto Orçamento Participativo da Cidade de Belo Horizonte.

Mais informações sobre outras premiações conquistadas por Porto Alegre e Belo Horizonte estão disponíveis nos sítios das respectivas prefeituras: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=156318&PORTO+ALEGRE+CONQUISTA+PREMIO+INTERNACIONAL+DE+CIDADE+INTELIGENTE](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=156318&PORTO+ALEGRE+CONQUISTA+PREMIO+INTERNACIONAL+DE+CIDADE+INTELIGENTE)> e <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&lang=pt\\_BR&pg=6983&tax=17255](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&lang=pt_BR&pg=6983&tax=17255)>. Acesso em: 11 de janeiro de 2014.

<sup>19</sup> Após a mudança de seu formato, em 2001, o Orçamento Participativo de Recife tem se destacado, ganhando, inclusive, o Prêmio Reinhard Mohn em 2011.

implementado em 1997 foi interrompido pelas autoridades ludovicenses após cinco anos sem surtir os efeitos positivos esperados inicialmente.

### 3.1 EXPERIÊNCIAS POSITIVAS

#### 3.1.1 Porto Alegre

##### 3.1.1.1 *Origens*

Como já foi dito, o Orçamento Participativo de Porto Alegre teve início em 1989 após a vitória do candidato petista Olívio Dutra para o cargo de prefeito no pleito eleitoral do ano antecedente. A partir de então, o modelo implementado sofreu algumas alterações pontuais, conforme se destacará adiante, mas o importante é que nunca foi interrompido. Mesmo quando a administração saiu das mãos do PT e passou para o Partido Popular Socialista - PPS, que elegeu como prefeito o candidato José Fogaça, em 2005, a administração municipal manteve o projeto. Isso demonstra que o Orçamento Participativo na cidade é um programa de Estado, não estando adstrito a questões de índole político-partidárias.

Questão que ainda gera dúvidas diz respeito às origens do Orçamento Participativo na cidade: teria ele sido uma iniciativa do Estado ou os movimentos sociais locais já teriam levantado essa bandeira? Souza (2011) explica que a maioria dos autores considera, de forma implícita ou explícita, que os créditos pela implementação do mecanismo devem ser dados ao PT. Menegat (1995, 1998 *apud* SOUZA, 2011, p. 440), de outro lado, defende que a ideia partiu da sociedade civil organizada.

Souza (2011, p. 444-447), após profunda investigação sobre o tema, conclui que a questão é complexa, haja vista existiriam várias fontes de inspiração que contribuiriam para o surgimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre. O autor explica que o ativismo de bairro, embora muito importante pela influência que exerceu, não é suficiente para explicar a

implementação do projeto, sendo que, não só a iniciativa de pôr em prática o Orçamento Participativo, como também a concepção detalhada do processo foram devidos aos esforços da própria Prefeitura.

### *3.1.1.2 Formato*

Para viabilizar a realização do Orçamento Participativo, a cidade de Porto Alegre foi dividida em dezessete regiões administrativas, onde são realizadas as Assembleias Regionais. O critério de participação nessas assembleias é o da moradia.

Além das Assembleias Regionais, o Orçamento Participativo porto-alegrense ainda conta com a realização de Assembleias Temáticas, em que o critério de participação é o interesse. A criação das Temáticas<sup>20</sup>, em 1994, visou um aprimoramento no ciclo do Orçamento Participativo por conferir uma visão global às questões municipais, evitando que os investimentos fossem pulverizados somente nas regiões, de forma desintegrada.

O ciclo, que é anual, se inicia com as reuniões preparatórias. Nestas, a Prefeitura realiza a prestação de contas do exercício anterior, apresenta o Plano de Investimento e Serviços, são realizadas exposições didáticas em cada regional para os novos participantes e, por fim, são discutidas e votadas possíveis alterações no regimento interno do Orçamento Participativo<sup>21</sup>.

Em seguida, nas Assembleias Regionais e Temáticas, a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, e define o número de delegados que participarão da próxima fase. Em cada assembleia, após as discussões e debates, as prioridades são eleitas pelos participantes, sendo que cada um vota em quatro prioridades e as

---

<sup>20</sup> Atualmente existem seis Plenárias Temáticas: circulação e transporte; cultura; desenvolvimento econômico, tributação e turismo; educação, esporte e lazer; habitação, organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental; saúde e assistência social. Fonte no sítio da Prefeitura de Porto Alegre, disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

<sup>21</sup> O regimento interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre é marcado pela autogestão e a cada ano pode ser alterado pela sociedade a fim de se garantir seu constante aperfeiçoamento, o que está em perfeita harmonia com os ideais de uma democracia participativa.

elencas em grau de importância<sup>22</sup>. São também eleitos dois conselheiros e dois suplentes, para cada uma das dezessete Regiões e seis Temáticas, para comporem o Conselho do Orçamento Participativo - COP<sup>23</sup>. Por fim, o número de participantes presentes servirá de base para a definição do número de delegados que serão eleitos.

Na fase seguinte, nas chamadas Assembleias Intermediárias, os delegados eleitos definirão a hierarquia<sup>24</sup> das prioridades eleitas e, depois disso, decidirão quais serão as obras contempladas, dentre as prioridades já definidas.

Finalmente, o governo analisa técnica e financeiramente as demandas hierarquizadas e produz a matriz orçamentária que será, posteriormente, alvo de discussão e deliberação pelos conselheiros no COP, para, então, ser elaborado o projeto final de orçamento que será submetido à Câmara dos Vereadores.

### 3.1.1.3 Considerações

Sobre a experiência da capital do Rio Grande do Sul, Souza (2011, p. 449-450)

afirma:

A grande vedete da gestão urbana crítica no Brasil é, sem a menor sombra de dúvida, o orçamento participativo implementado em Porto Alegre [...]. O fato, entretanto, é

<sup>22</sup> Todos os participantes, no momento do credenciamento, recebem uma cédula para votar em quatro prioridades escolhidas entre as dezoito prioridades temáticas. Após os debates, no momento indicado, cada cidadão escreverá na cédula os números das quatro prioridades que considera mais importantes, em ordem de prioridade, conforme os códigos de cada uma. As prioridades temáticas são: 1) saneamento básico - drenagem e dragagem; 2) saneamento básico - água e esgoto cloacal; 3) habitação; 4) pavimentação; 5) educação; 6) assistência social; 7) saúde; 8) circulação e transporte; 9) áreas de lazer; 10) esporte e lazer; 11) iluminação pública; 12) desenvolvimento econômico, tributação e turismo; 13) cultura; 14) saneamento ambiental; 15) juventude; 16) acessibilidade e mobilidade urbana; 17) turismo; 18) trabalho e renda.

<sup>23</sup> O COP - órgão máximo de deliberação do OP, é composto pelos conselheiros eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas; dois (um titular e um suplente) são indicados pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre - Uampa; e quatro (dois titulares e dois suplentes) representam a Prefeitura no Conselho, embora sem direito a voto nas deliberações. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal. Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos. Fonte: < [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=18](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=18)>. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

<sup>24</sup> A hierarquização das prioridades depende da conjugação de três fatores: carência do serviço ou infra-estrutura, população total da região e prioridade temática da região. Para cada um destes fatores existem critérios específicos para sua quantificação. Maiores informações podem ser encontradas no sítio da Prefeitura de Porto Alegre, disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=22](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=22)>. Acesso em 11 de janeiro de 2014.

que Porto Alegre representa, de longe, a experiência mais ousada e mais consistente de orçamento participativo em andamento no Brasil.

Silva, M. (2003, p. 157-168), analisando o sucesso do empreendimento porto-alegrense, propõe a conjugação de quatro fatores como sendo os principais responsáveis na determinação do êxito dessa experiência<sup>25</sup>: o associativismo civil; o desenho institucional; o comprometimento político-governamental; e a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal.

O primeiro fator deve-se ao forte engajamento sociopolítico verificado historicamente na cidade, em que se destacam estruturas associativas comunitárias como as associações de moradores. Silva, M. (2003, p. 159-162) explica que estes setores organizados da sociedade influenciaram diretamente na dinâmica do Orçamento Participativo visto que grande parte dos cidadãos eleitos delegados e conselheiros já haviam participado de algum tipo de organização social anteriormente. Além disso, a tarefa de divulgar e mobilizar a sociedade para participar do processo teve nos agentes sociais seu maior destaque, superando os tradicionais meios de comunicação de massa (rádio e televisão).

O desenho institucional, segundo fator apontado por Silva, M. (2003, p. 162-165), diz respeito ao formato que o Orçamento Participativo assumiu em Porto Alegre, às suas características procedimentais. O autor (2003, p. 163) destaca que houve um respeito às características específicas da organização popular de cada região, sendo incorporadas pelo formato adotado, o que fez com que o projeto tivesse maior adesão comunitária.

Nesse sentido, Souza (2011, p. 458) corrobora dizendo que a divisão do território municipal de Porto Alegre em unidades espaciais menores não foi uma divisão artificial, fruto de simples decisão de gabinete e imposta à comunidade; mas, pelo contrário, levou em consideração elementos de identidade sócio-espacial e tradições de organização do próprio ativismo de bairro local, respeitando as características da sociedade civil. O autor (2011, p. 459) ainda relata que, em outras experiências (mesmo em administrações petistas), a participação da comunidade na definição da malha territorial não é usual, sendo que, para muitos, o espaço é considerado um fator sem importância.

---

<sup>25</sup> O autor alerta para o fato de que, como qualquer outro processo social, o Orçamento Participativo é marcado por grande complexidade e que delimitar um número de variáveis para sua compreensão pode simplificá-lo sobremaneira.

Ainda dentro do segundo fator (desenho institucional), Silva, M. (2003, p. 163-165) destaca a importância da introdução de critérios objetivos na hierarquização das prioridades votadas. Atualmente esses critérios são: população total da região (com peso 2), carência do serviço ou infra-estrutura (com peso 4) e prioridade temática da região (com peso 5)<sup>26</sup>. A diferença na valoração desses critérios busca conferir maior justiça social ao processo, já que áreas mais carentes merecem maior atenção; e essa valoração ainda contempla a mobilização social, uma vez que se pressupõe que os segmentos melhor organizados possuiriam maior influência no momento de definição das prioridades.

O terceiro fator, conforme esclarece Silva, M. (2003, p. 165-166), diz respeito ao comprometimento governamental na manutenção do projeto e na realização de suas deliberações, vencendo resistências internas, posto que alguns setores do governo insistiam em questionar a falta de capacidade dos segmentos sociais atuarem de forma efetiva na discussão do orçamento. Vê-se que “o governo consolidou junto aos seus interlocutores na sociedade civil local uma imagem de abertura e comprometimento com a participação, elemento fundamental para a legitimação do OP como espaço efetivo de participação e deliberação.” (SILVA, M., 2003, p. 166).

O quarto fator indicado por Silva, M. (2003, p. 166-169), por derradeiro, demonstra que a capacidade financeira de investimento da Prefeitura de Porto Alegre foi, em grande medida, responsável pelo êxito do programa já que a população deu mais credibilidade ao Orçamento Participativo após verificar que sua participação foi efetiva, ou seja, que suas demandas foram atendidas e concretizadas.

Finalmente, Souza (2011, p. 456-457) ainda atenta para outro fator que distingue o formato adotado em Porto Alegre das demais experiências de orçamento participativo pelo país. Na capital gaúcha, todo o orçamento municipal é discutido pelo COP, melhor dizendo, a integralidade do orçamento destinado aos investimentos passa pela apreciação da comunidade. Essa característica, aliada à elevada capacidade financeira de Porto Alegre, demonstra a confiança depositada pelo governo na sociedade e a força da participação popular no município.

---

<sup>26</sup> Vide nota de rodapé nº 24.

### 3.1.2 Belo Horizonte

#### 3.1.2.1 Origens

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte teve início em 1993 com a implementação do projeto pelo então prefeito petista Patrus Ananias. O modelo adotado na capital mineira sofreu algumas importantes mudanças desde a sua criação - exemplo disso foi o seu desmembramento em três modalidades -, mas mostrou-se duradouro, visto que persiste até os dias de hoje.

Seguindo as diretrizes partidárias, dentre as quais sobreleva-se o incentivo à gestão urbana compartilhada com a população, o PT, assim que assumiu a administração da cidade, não tardou a adotar o Orçamento Participativo, inspirando-se no projeto de Porto Alegre. Nota-se, portanto, que a implantação do mecanismo em Belo Horizonte, assim como em outros municípios, foi influenciada pela experiência que se desenvolvia no sul do país.

Ananias (2005, p. 40-41) explica que o planejamento inicial de Belo Horizonte<sup>27</sup> não comportou os grandes fluxos populacionais - compostos, principalmente, por uma população rural e de baixa renda - que para lá se dirigiram. Como uma decorrência natural, acabaram surgindo inúmeras favelas centrais e periféricas na cidade o que, por sua vez, favoreceu a criação de lideranças sociais e comunitárias com o intuito de reivindicarem melhores condições de vida às suas comunidades. Ananias (2005, p. 41) menciona:

Este contexto local, com a presença de organizações populares, a existência de movimentos reivindicatórios e de um governo democrático e popular liderado pelo Partido dos Trabalhadores, foi propício para implantar um processo de discussão das prioridades municipais para a inversão dos recursos por meio do Orçamento Participativo. Devido principalmente a esses dois fatores e ao conhecimento de experiências realizadas em outros municípios, verificou-se uma grande participação desde o início do processo em Belo Horizonte.

Assim como ocorrera em Porto Alegre, também em Belo Horizonte houve uma combinação de fatores que criaram condições propícias ao desenvolvimento do Orçamento

---

<sup>27</sup> A capital mineira foi a primeira cidade planejada a ser construída no Brasil, cuja fundação ocorrera no final do século XIX.

Participativo. A diferença no processo de implantação deste mecanismo nas duas cidades reside no fato de que em Belo Horizonte o processo contou com uma circunstância facilitadora, visto que existe uma experiência prévia na qual poderia se inspirar, qual seja, a de Porto Alegre.

### 3.1.2.2 *Formato*<sup>28</sup>

Diferentemente do modelo de Porto Alegre, em Belo Horizonte o Orçamento Participativo se encontra dividido em três modalidades: Orçamento Participativo Regional, Orçamento Participativo da Habitação e Orçamento Participativo Digital.

O Orçamento Participativo Regional, presente desde o início, representa um processo participativo no qual são feitas as escolhas de empreendimentos a serem realizados nas nove regionais. A cada dois anos são realizadas plenárias com a população residente nas regiões administrativas da cidade para a seleção popular, através do voto, de obras a serem executadas pela Prefeitura, levando-se em conta o orçamento disponível para cada região.

O Orçamento Participativo da Habitação, criado em 1995, é mais restrito e possui dotação orçamentária específica, através dele a população decide, exclusivamente, acerca dos investimentos em moradia e sobre a política habitacional do município.

Por fim, o Orçamento Participativo Digital, criado em 2006, diz respeito à definição de obras de grande impacto para a cidade, seus objetivos se assemelham às Assembleias Temáticas de Porto Alegre, que visam dar um tratamento global à cidade. As escolhas são feitas pela internet e todos os cidadãos com domicílio eleitoral em Belo Horizonte, cadastrados na base de dados do TRE-MG, podem participar da votação.

A capital mineira se encontra dividida em nove regiões administrativas, sendo que estas são subdivididas em sub-regiões. As sub-regiões correspondem a uma ou mais unidade de planejamento.

---

<sup>28</sup> Detalhes sobre o formato do OP de Belo Horizonte podem ser encontrados no sítio da Prefeitura, disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17248&lang=pt\\_BR&pg=6983&taxp=0](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17248&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0)>. Acesso em: 8 de janeiro de 2014.

De forma resumida, o Orçamento Participativo em Belo Horizonte, que ocorre a cada dois anos, é composto por duas rodadas de Assembleias Regionais, pela Caravana de Prioridades e pelos Fóruns Regional e Municipal de Prioridades Orçamentárias, conforme se verá a seguir.

O processo se inicia com a primeira rodada de Assembleias Regionais, nas quais são apresentados os resultados do ano anterior, a disponibilidade de recursos para investimento em cada região e definem-se as demandas prioritárias através do voto dos participantes. A definição dos recursos que serão destinados para cada região considera o seu Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU<sup>29</sup> e o seu número de habitantes. Logo, quanto menor a qualidade de vida de uma região e quanto maior a sua população, menor será seu IQVU e, portanto, maior será o volume de recursos destinados a ela.

Na segunda rodada de Assembleias Regionais são selecionadas as principais propostas de obras em cada unidade administrativa e são eleitos os delegados (e seus suplentes) que participarão das Caravanas de Prioridade e do Fórum Regional<sup>30</sup>.

Na sequência, durante a Caravana de Prioridades, todos os delegados participam de visitas aos locais selecionados pelas Assembleias Regionais para receberem obras, para conhecerem de perto a realidade de cada uma das demandas feitas pela população.

Após, durante o Fórum de Prioridades Regionais, de posse das informações obtidas durante as visitas às regiões, as propostas serão discutidas e aprovadas 14 obras por Regional. Ainda, nesse momento, serão eleitos os membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Execução do Orçamento Participativo - Comforça<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Segundo informações disponibilizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte, o IQVU é um índice multidimensional intraurbano (composto por 38 indicadores) que quantifica a desigualdade espacial no interior do tecido urbano da cidade em termos do acesso e disponibilidade dos bens e serviços, apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos e expressando, em números, a complexidade de fatores que interferem na qualidade de vida dos diversos espaços de Belo Horizonte. O IQVU possui três características básicas: i) avalia a quantidade e a qualidade da oferta de bens e serviços públicos e privados no espaço intraurbano; ii) é composto por indicadores passíveis de atualização em um curto intervalo de tempo (anuais ou bienais); e iii) é calculado a partir de informações provenientes dos próprios órgãos municipais e dos prestadores de serviços públicos. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=31787&chPlc=31787>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.

<sup>30</sup> O número de delegados eleitos, a exemplo do que ocorre em Porto Alegre, baseia-se no número de participantes. A diferença é que, no modelo belo-horizontino, ainda haverá a indicação de um delegado (e um suplente) por associação comunitária legalmente estabelecida na região, o que, de certa forma, estimula o associativismo.

<sup>31</sup> A Comforça é uma comissão constituída por membros da comunidade, eleitos durante o Fórum Regional de Prioridades Orçamentária, para acompanhar e fiscalizar o cronograma de obras aprovadas, a execução orçamentária, os gastos e a prestação de contas, relacionados às definições do Fórum.

Finalmente, durante a realização do Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, é entregue ao prefeito o plano de empreendimentos do Orçamento Participativo pela comunidade. A partir da elaboração definitiva do orçamento municipal, o Comforça atuará monitorando a execução do que foi estipulado pela população durante o todo o processo do orçamento participativo local.

### *3.1.2.3 Considerações*

Ao investigar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, Gomes (2005, p. 49) destaca, entre outras, duas características relevantes dessa experiência: possuir uma perspectiva de planejamento da cidade e produzir benefícios de grande abrangência e relevância social para a cidade.

A preocupação com o planejamento da cidade fica clara com a exigência de projetos executivos prévios e detalhados antes de qualquer obra ser iniciada. Lemos (2005, p. 22) explica que a qualidade das obras executadas aumentou sobremaneira, evitando-se, com isso, o desperdício dos recursos públicos em intervenções mal planejadas e problemas supervenientes como de erosão do solo, de drenagem, etc.

Além disso, o planejamento também se faz presente na escolha das obras, já que, em Belo Horizonte, nem todas podem ser aceitas. O autor exemplifica dizendo que não se permite a ampliação ou construção de novas escolas em áreas nas quais a Prefeitura preveja abundância ou suficiência de vagas. Vê-se, através do exemplo dado, que o planejamento prévio feito pela administração do município influencia no Orçamento Participativo da cidade. Não é porque o mecanismo considera vontade popular que o governo deixará de atuar transmitindo à população informações técnicas das quais tem conhecimento com o objetivo de se evitar o emprego ineficaz das verbas públicas.

Visando, mais uma vez, que o Orçamento Participativo de Belo Horizonte se desenvolvesse de forma eficaz, sem que seus recursos fossem gastos em obras pontuais e isoladas, estabeleceu-se que, para que as vilas e favelas pudessem receber investimentos, a

primeira “obra” deveria ser um plano diretor destes locais. Assim, a partir de sua elaboração, estas áreas poderiam receber obras estruturantes (LEMOS, 2005, p. 23).

Quanto aos benefícios sociais que o Orçamento Participativo de Belo Horizonte tem gerado, nota-se que isso decorre da grande preocupação com a equidade na distribuição dos recursos públicos. Nesse sentido, a adoção do IQVU teve a intenção de promover maior justiça social, visto que terão prioridade, no momento de receber investimentos do Orçamento Participativo, as regiões mais carentes e desprovidas de recursos. Marques (2005, p. 29) cita que:

A utilização, a partir de 1998, do IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana - veio racionalizar a distribuição dos recursos por regionais. Desde então, além de considerar o número de habitantes para o cálculo, passou-se a considerar também a realidade socioeconômica das regiões, tornando mais justa e realista a distribuição orçamentária.

Outra característica marcante do Orçamento Participativo de Belo Horizonte que merece destaque são as Caravanas de Prioridades. Conforme foi dito anteriormente, tais caravanas nada mais são do que visitas realizadas pelos delegados eleitos aos locais para os quais há propostas de obras selecionadas na segunda rodada das Assembleias Regionais. Avritzer (2005, p. 582) observou que essas caravanas “propiciam um processo interno de debate” na medida em que permitem que os delegados conheçam de perto a realidade por trás de cada demanda antes de definirem quais serão contempladas. O autor (2005, p. 582) relata ainda que “houve casos de comunidades menos carentes retirarem suas demandas de obras em favor de comunidades mais carentes depois de visitas a essas comunidades durante as caravanas”.

Por fim, é interessante tecer alguns comentários sobre o Orçamento Participativo Digital, posto que esta vertente do Orçamento Participativo de Belo Horizonte comporta críticas positivas e negativas.

Por um lado, possui o mérito de possibilitar benefícios amplos e que atingem à população do município como um todo, visto que trata de investimentos vultuosos e, por isso mesmo, capazes de repercutir em várias regiões da cidade; o que evita a pulverização exagerada de investimentos de forma desintegrada. Outra virtude do Orçamento Participativo Digital é a de possibilitar a participação de mais pessoas pela facilidade e comodidade inerentes às ferramentas informatizadas.

De outro lado, entretanto, tal vertente demonstra uma baixa intensidade democrática, uma vez que as obras disponíveis para receberem os votos dos participantes já foram previamente escolhidas pela Prefeitura, o que impossibilita que a população decida, ela própria, os investimentos que deseja realizar. Além disso, apesar de mais cômoda, uma votação digital, na qual os indivíduos simplesmente escolhem qual é a obra que mais lhe interessa dentre as selecionadas, não é hábil a promover o debate no seio da sociedade, o que propicia uma exaltação de ímpetos individualistas. Sentados na frente de computadores e sem contato e discussão com outras pessoas, é muito mais provável que os indivíduos decidam guiados por interesses egoístas. O interessante seria que as decisões fossem construídas democraticamente a partir das discussões travadas.

## 3.2 EXPERIÊNCIAS NEGATIVAS

### 3.2.1 Recife

#### 3.2.1.1 *Origens*

Em Recife, o Orçamento Participativo, propriamente dito, teve início no segundo mandato do prefeito do PMDB, Jarbas Vasconcelos<sup>32</sup>. Porém, conforme leciona Souza (2001, p. 493), suas origens remontam a década de 80, quando o político, em seu primeiro mandato, criou o Programa Prefeitura nos Bairros - PPB, programa este que seria o precursor do Orçamento Participativo na cidade.

Silva, T. (2003, p. 306) explica que, na verdade, a ideia de uma gestão democrática na cidade é ainda anterior e remonta ao período que compreende o governo da Frente do Recife, entre os anos de 1960 e 1964. Houve nessa época a prevalência de práticas populistas que favoreciam a participação popular. Contudo, a participação existente ocorria

---

<sup>32</sup> O político foi prefeito de Recife por duas vezes: de 1986 a 1988 e de 1993 a 1996.

dentro de moldes preestabelecidos pelo governo. O autor (2003, p. 307-308) ainda conta que nesse período as associações de bairro e moradores aumentou muito, o que ocorreu devido a postura de incentivo à criação dessas associações pela Prefeitura. Através delas, e dos Núcleos de Planejamento Comunitário<sup>33</sup>, a população mantinha um canal de comunicação com o poder público, transmitindo as reivindicações de cada localidade.

Ocorre que as reais intenções do governo não eram assim tão boas. No fundo, a participação existente - de caráter meramente consultivo - servia para encobrir interesses políticos e manter certo controle sob a população local. Silva, T. (2003, p. 309) demonstra:

Apesar de funcionarem como instâncias de recolhimento de demandas comunitárias, os barracões funcionavam como um órgão regulador do poder municipal que atuava no sentido de possibilitar um maior conhecimento da área e controlar os possíveis protestos, manifestações e passeatas por parte da população.

Com a assunção da prefeitura por Jarbas Vasconcelos em 1986, materializou-se o Programa Prefeitura nos Bairros. Silva, T. (2003, p. 310-311) destaca que essa nova gestão municipal se pautava em três diretrizes: (1) descentralização e aproximação da população; (2) transparência das decisões e ações; e (3) estímulo e institucionalização da participação popular direta na administração.

Almejando alcançar essa descentralização, o território da cidade foi dividido em regiões político-administrativas, onde seriam realizadas as plenárias para o contato direto das comunidades com o governo. Contudo, a despeito de a participação popular na elaboração de políticas públicas da cidade ter aumentado, os objetivos iniciais não foram alcançados. Além disso, com a perda do prefeito nos pleitos eleitorais seguintes, o projeto foi interrompido. É o que demonstra Silva, T. (2003, p. 312) no trecho seguinte:

A proposta de gestão democrática do Recife esbarra, assim, em questões conjunturais como a falta de organização das entidades de bairro e no aspecto territorial das demandas apresentadas, bem como com a descontinuidade do processo que se interrompe com as novas eleições para a Prefeitura.

Somente com a volta do ex-prefeito à administração da cidade em 1993, que o PPB foi retomado e, assim, abriram-se as portas para a implantação do Orçamento Participativo na capital de Pernambuco.

---

<sup>33</sup> Silva (2003, p. 308) explica que os NPC's - também conhecidos como "barracões" - foram criados pela Prefeitura para servirem de intermediários entre ela e a comunidade.

Conforme se verá em seguida, a adoção deste mecanismo, pelo menos nas primeiras gestões, não foi capaz de superar anos de práticas clientelistas e populistas que marcaram a história política da capital pernambucana (SILVA, T., 2003).

Contudo, a metodologia adotada pelo Orçamento Participativo de Recife mudou bastante em 2001, com a eleição do candidato João Paulo Lima, do PT. A partir daí, inspirando-se no modelo porto-alegrense, buscou-se corrigir falhas em seu processo participativo<sup>34</sup>.

Após três mandatos à frente da cidade, o PT perdeu a administração para o PSB nas eleições municipais de 2012. Logo no primeiro ano de mandato, o prefeito eleito, Geraldo Júlio, suspendeu o Orçamento Participativo substituindo-o por outro programa chamado de Recife Participa<sup>35</sup>.

### 3.2.1.2 *Formato*

Inicialmente, o formato do Orçamento Participativo em Recife seguiu a mesma estrutura já existente no PPB e ocorria anualmente. A cidade também era dividida em regiões político-administrativas e possuía os seguintes níveis de atuação: Assembleia Microrregional de Entidades, Fórum Microrregional de Delegados, Fórum Regional de Delegados, Fórum Municipal de Delegados e Fórum da Cidade de Recife.

A Assembleia Microrregional de Delegados era composta por entidades populares da microrregião e possuía como atribuição escolher os delegados que participariam da próxima fase. Vale ressaltar que a participação era de natureza meramente consultiva. No Fórum Microrregional de Delegados, composto pelos delegados eleitos anteriormente, o objetivo era definir as prioridades dos investimentos feitos na microrregião. Já no Fórum Regional de Delegados, os delegados discutiam sobre questões de nível regional,

---

<sup>34</sup> Não será estudado aqui o Orçamento Participativo de Recife após as mudanças em seu formato institucional, posto que, *mutatis mutandis*, baseia-se na experiência já analisada de Porto Alegre. Ademais, o objetivo foi dar ênfase ao período em que o Orçamento Participativo da capital pernambucana era, reconhecidamente, repleto de fragilidades.

<sup>35</sup> A criação do programa, no final de 2013, é muito recente e, ainda, não é possível fazer sua análise ou dizer, ao certo, os motivos que levaram a essa mudança.

concernentes à região político-administrativa a que pertenciam. O Fórum Municipal de Delegados tinha como objetivo definir as metodologias e normas a serem empregadas na relação entre a comunidade e o poder público e ainda acompanhava e fiscalizava a execução dos investimentos regionalizados. Por fim, o Fórum da Cidade do Recife, composto pelo prefeito, secretariado, vereadores, empresários, lideranças comunitárias e universidades, tinha como atribuição debater as propostas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, discutir as diretrizes gerais e o plano de investimentos da prefeitura e, ainda, discutir o pré-orçamento (SILVA, T., 2003, p. 315-316).

Note-se que a participação dos cidadãos comuns só foi permitida na gestão de Roberto Magalhães, a partir de 1997. Antes, como já se disse, a participação restringia-se aos membros de entidades populares, ou seja, somente os indivíduos filiados a alguma associação reconhecida pela prefeitura é que poderiam participar das Assembleias Microrregionais.

Além disso, mesmo após a inclusão dos cidadãos comuns no processo, as decisões acerca dos investimentos e obras prioritários continuaram a cargo dos delegados, sendo que a população somente os elegia. A esse respeito, Silva, T. (2003, p. 321) diz que foi criado um “novo nível de representação”. A expressão se mostra coerente visto que os delegados atuavam como representantes da comunidade junto a seus representantes, o que só tornou esse diálogo mais complexo e burocrático.

Silva, T. (2003, p. 321) aponta que outra característica da metodologia adotada em Recife diz respeito à impossibilidade de se votar novas obras e investimentos enquanto ainda houvesse obras assumidas e não finalizadas. O que parece ter tido a intenção de prezar pelo Orçamento Participativo, na prática, foi responsável por estagná-lo, posto que durante a gestão de Roberto Magalhães não houve a seleção de novas demandas.

### *3.2.1.3 Considerações*

Ao se analisar o desenho institucional do Orçamento Participativo de Recife, a primeira característica que salta aos olhos é o fato de o processo não contemplar nenhuma forma de integração do território municipal como um todo. Por óbvio que a divisão geográfica

da cidade em áreas menores, como as regiões e microrregiões, é fator imprescindível para que a participação popular seja mais efetiva; entretanto, ao se manter somente tais estruturas, a visão global da cidade resta comprometida e, assim, o Orçamento Participativo deixa de ser um importante instrumento de planejamento urbano, restringindo-se a decisões isoladas. A esse quadro de desintegração do território municipal, que tanto reforça o localismo e o imediatismo, Fontes (1996 *apud* SILVA. T, 2003, p. 317) chamou de “corporativismo territorial”.

Nota-se, desta maneira, que faltou ao formato original algo que permitisse à população recifense pensar em sua cidade como um todo, planejando obras estruturantes em oposição ao individualismo do local em que se vive. Em comparação com as experiências anteriormente analisadas, vê-se que tanto Porto Alegre quanto Belo Horizonte possuíam mecanismos com esse intuito. Na primeira cidade, havia as Plenárias Temáticas que permitiam aos cidadãos de toda a cidade participarem decidindo sobre assuntos de interesse municipal. Na segunda, coube ao Orçamento Participativo Digital a incumbência de definir investimentos de grande monta que beneficiariam populações pertencentes a mais de uma região, objetivando-se superar possíveis problemas de localismo oriundos do Orçamento Participativo Regional.

Outra observação merece ser feita: na contramão do que estipulam os ideais de uma gestão democrática e verdadeiramente participativa, o modelo da capital pernambucana pecou por não ter conferido caráter deliberativo às estipulações feitas pela comunidade, posto que a última palavra quanto ao destino dos recursos públicos, era de competência exclusiva dos técnicos da prefeitura. É o que Silva, T. (2003, p. 321) relata:

Acrescente-se a isso o fato de não ter acontecido um posicionamento firme da prefeitura no sentido de respeitar e dar cumprimento às deliberações feitas nas assembleias do OP, quebrando um de seus eixos fundamentais: descentralização do processo de tomada de decisões e o consequente incremento da capacidade decisória dos cidadãos na definição dos rumos da administração.

Em relação ao papel desempenhado pelos delegados, pode-se dizer que a população foi preterida no processo participativo ao não poder votar e escolher, ela mesma, as prioridades de investimentos para sua região. Na metodologia adotada, competia unicamente aos delegados esse papel e à população somente elegê-los. Silva, T. (2003, p. 321) alerta para o fato de que essa estrutura favorece a ingerência dos políticos locais no programa e introduz,

desnecessariamente, outro nível de representação no contato da comunidade com a Administração Pública, dificultando um diálogo direto.

Mais uma vez, comparando-se o modelo pernambucano de Orçamento Participativo aos modelos gaúcho e mineiro estudados, vê-se que, nos últimos, os delegados atuavam após a determinação das prioridades pela população nas reuniões e assembleias, não possuindo papel de protagonistas na definição dos investimentos públicos. Em um contexto de democracia participativa, é muito mais coerente que os delegados ajam apenas como fiscais das obras e investimentos definidos pelos cidadãos do que como agentes nesse processo. Certamente que essa postura evita a influência de forças políticas e grupos econômicos com interesses particulares capazes de corromper a lógica do Orçamento Participativo e busca atender a verdadeira vontade popular.

Foi possível perceber que, desde a sua implantação até 2001 - ano em que começaram a ocorrer as mudanças no modelo -, o Orçamento Participativo de Recife foi pouco eficiente: não conseguiu superar as tradições políticas assistencialistas e clientelistas arraigadas no município, não concretizou uma real participação popular e, também, não se destacou como ferramenta de planejamento urbano.

Por fim, Sánchez (2002, p. 17) resume bem o modelo ora analisado:

Naquele município foi inaugurado em 1986, na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos, um processo de consulta popular sobre o orçamento, que seguiu até a gestão de Roberto Magalhães. O processo não era efetivamente deliberativo, era marcado por uma forte intermediação clientelista e conseguiu realizar muito menos da metade dos compromissos assumidos durante as consultas.

## **3.2.2 São Luís**

### *3.2.2.1 Origens*

Devido à influência das experiências bem sucedidas pelo Brasil e a vontade de se propor um novo modelo de gestão, São Luís, administrada pelo prefeito Jackson Lago, do

PDT, implementou o Orçamento Participativo em 1997<sup>36</sup>. Na sequência, em 1998, foi criada a Secretaria Extraordinária de Orçamento Participativo - SEMOP, órgão responsável por coordenar, dirigir, articular, supervisionar e acompanhar as prioridades solicitadas pela comunidade.

Cruz (2009, p. 110) narra que, no momento de concretizar a implantação do Orçamento Participativo na cidade, as ações ficaram quase que por inteiro a cargo do vice-prefeito petista, Domingo Dutra, o que deixa clara a influência desse partido no projeto. Nas palavras do autor:

Observe-se que a escolha do Vice-Prefeito Domingos Dutra para coordenar as ações de implementação do OP em São Luís não se deu por acaso. De fato, como pudemos constatar, o Partido dos Trabalhadores, especialmente a partir da experiência de Porto Alegre, conseguiu resultados bastante satisfatórios com a implantação do OP, sobressaindo-se em relação às demais siglas partidárias, fundamentalmente em função de sua maior proximidade, à época, com diversos movimentos sociais. Ademais, em meados da década de 1990, com o crescimento e uma maior participação do PT em prefeituras espalhadas por todo o Brasil, houve uma multiplicação das cidades que aderiram a esta sistemática, o que possibilitaria o intercâmbio de informações e a troca de experiências entre os municípios de cuja gestão o PT participava.

Superada a análise das conjunturas políticas de implementação do mecanismo na capital maranhense, é preciso que se fale de outro aspecto, qual seja, a cultura associativa local. Assim como em todas as outras experiências aqui descritas, estava também em São Luís presente uma prévia tradição associativa que remonta a meados do século XX.

Existiam uniões de moradores e associações de bairro ludovicenses que viam na união popular uma maneira de lutar contra o abandono e o descaso das autoridades, reivindicando perante o poder público melhores condições de vida, sobretudo em questões de infraestrutura básica.

Cruz (2009, p. 93) explica que, na década de 80, o governo, incorporando o discurso da participação popular, passa a reconhecer e até a “incentivar” esses movimentos; enxergando neles uma possibilidade de viabilizar seus ideais político-ideológicos. Entretanto, a isso seguiu-se a adoção de uma série de mecanismos reguladores da autonomia e representação dessas organizações, a exemplo do que ocorreu em Recife, o que implicou no

---

<sup>36</sup> Aqui cabe uma ressalva: Cruz (2009, p. 106-109) conta que nas eleições de 1996, o PDT, partido do candidato eleito, mantinha alianças políticas com o PMN e o PT - sendo deste partido o candidato a vice, Domingos Dutra -, formando o bloco Frente Ética. Essa coligação política venceu o pleito eleitoral defendendo três princípios programáticos: (1) participação popular, (2) transparência administrativa e (3) definição de prioridades populares.

controle de suas ações pelo governo e conseqüente diminuição de seu poder de influência.

### *3.2.2.2 Formato*

Após a decisão de se estabelecer o Orçamento Participativo na cidade, Cruz (2009, p. 116) conta que os secretários municipais receberam diversos materiais oriundos de outras experiências participativas, mas que São Luís adotou um formato institucional baseado no modelo do Orçamento Participativo de Brasília - DF.

A cidade foi dividida em regiões e sub-regiões e foi criada uma secretaria específica para tratar dos assuntos relacionados ao Orçamento Participativo, a SEMOP. Cruz (2009, p. 117-118) explica que, no âmbito da sociedade civil, havia o Conselho do Orçamento Participativo - COP, o Fórum de Delegados e a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras - CALO.

A COP, instância superior da comunidade, era responsável por compatibilizar os planos de investimentos do governo com as propostas populares de acordo com os recursos disponíveis e, ao final, aprovar a proposta de orçamento que seria submetida à Câmara Municipal. O Fórum de Delegados, presente em cada regional, hierarquizava as propostas da população e elegia os conselheiros que comporiam o COP. A CALO atuava em cada Fórum fiscalizando a execução das obras definidas no plano de investimento do Orçamento Participativo.

O início do ciclo do Orçamento Participativo em São Luís, também anual, ocorria com a realização de plenárias nas microrregionais para a colheita das prioridades da comunidade (cada cidadão poderia escolher até três prioridades) e eleição dos delegados que fariam parte do Fórum dos Delegados.

Em cada regional, o Fórum de Delegados, levando em consideração a quantidade de obras eleitas, necessidade e abrangência de cada investimento, elaborava uma proposta contendo vinte pleitos. Era também nesse momento que ocorria a eleição dos conselheiros da COP e dos membros da CALO.

Na etapa seguinte, os membros da COP se reuniam com o poder público para examinar a proposta de orçamento dos membros do governo e discutir a sua compatibilização com as obras escolhidas prioritárias na fase anterior. Após essas discussões, era elaborado o projeto de lei orçamentária que seria entregue ao Poder Legislativo local para sua aprovação final. Por fim, a COP ainda se reunia para discutir as diretrizes do Orçamento Participativo e possíveis mudanças em seu formato a fim de aperfeiçoá-lo para o próximo ciclo.

### 3.2.2.3 Considerações

O formato exposto acima não trouxe os resultados inicialmente esperados, pelas mais diversas razões, conforme se verá adiante.

Ao se manifestar sobre as causas que levaram ao fracasso a experiência de São Luís, Silva (2012, p. 22-23) adota cinco variáveis presentes na literatura acerca do tema para guiá-lo na avaliação dos resultados obtidos. São eles: (1) participação social e tradição associativa; (2) compromisso governamental; (3) desenho institucional; (4) capacidade de investimento; e (5) tempo de duração.

Após o desenvolvimento de seu trabalho, Silva (2012, p. 35-36) conclui que:

- (1) Com relação à tradição associativa, embora São Luís possuísse um histórico associativista, isso não ajudou a melhorar o desempenho nem os resultados do OP.
- (2) No que tange ao compromisso governamental, verificamos falta de organização e padronização; falta de estrutura física e administrativa; falta de transparência na demonstração dos resultados; ausência de vontade política em dar continuidade ao projeto.
- (3) Sobre o desenho institucional as falhas foram no caráter apenas consultivo do OP; a ausência de um mecanismo de priorização bem definido bem como de uma ferramenta de controle do que se fez ou não.
- (4) A capacidade financeira mostrou-se insuficiente para responder às demandas sociais e, além disso, as obras escolhidas não foram, na maioria dos casos, efetivadas.
- (5) Por último, com relação ao tempo de vida do OP em São Luís, a teoria considera o tempo de duração insuficiente para avaliar de forma mais concreta os seus resultados.

Em relação às conclusões a que o autor chegou, destaca-se a segunda como sendo a principal e a responsável, em grande medida, por determinar os outros aspectos negativos relatados.

O período em que o projeto de orçamento participativo sobreviveu na capital maranhense, a despeito de ser relativamente curto, esteve marcado por disputas político-partidárias. Cruz (2009, p. 111-112) explica que a aliança política original entre PDT e PT, consolidada pela criação do bloco Frente Ética, logo se desfez quando os partidos coligados tomaram rumos opostos. Os desentendimentos surgiram com a insatisfação demonstrada pelo prefeito e pelo PDT diante da aproximação do PT com os movimentos populares e a sociedade civil do município. Essa aproximação ocorreu por razões óbvias, visto que o Orçamento Participativo estava, desde o seu início, sendo organizado pelo vice-prefeito. Somando-se a isso, o fato de Jackson Lago e seu partido terem decidido apoiar a candidatura de Eptácio Cafeteira nas eleições para governador do Estado em 1998, mesmo diante do posicionamento contrário do PT, também contribuiu para aumentar a desavença entre os dois partidos.

Diante do quadro de disputas internas no governo municipal, o Orçamento Participativo, programa implantado principalmente por vontade do PT, teve sua continuidade comprometida, visto que já não era estratégico para a Prefeitura, carecendo vontade política para mantê-lo para além dos aspectos formais. O trecho seguinte esclarece a situação:

O processo do orçamento participativo iniciou-se a partir do acerto político-eleitoral firmado entre o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido da Mobilização Nacional (PMN) para a disputa do pleito municipal de 1996 em São Luís. Nos compromissos programáticos foi prevista, entre outros, a implantação desta forma de participação popular na gestão municipal. Cabe ressaltar que esta proposta foi uma exigência dos representantes do PT, consubstanciada, sobretudo, na experiência positiva de orçamento participativo das administrações petistas de Porto Alegre e do Distrito Federal. Por conta da disputa interna entre PDT e PT, com a supremacia dos pedetistas nas decisões de governo, o orçamento participativo era uma política pública secundarizada, de pouco envolvimento do primeiro escalão do governo, sem a devida priorização na execução orçamentária do exercício de 1998, sendo um dos motivos da ruptura política ocorrida um ano e meio após a vitória eleitoral, quando o PT comunicou oficialmente ao prefeito Jackson Lago a saída do governo municipal.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Trecho da entrevista do Secretário de Desenvolvimento e Coordenação de janeiro de 1997 a julho de 1998, Salvador Fernandes, encontrado na obra de Neto (2009, p. 115).

Quanto à capacidade financeira e de investimentos, quarta variável apontada por Silva (2012) para analisar os resultados de um orçamento participativo, tem-se que o aporte de recursos disponibilizados foi insuficiente para a realização das obras eleitas pela sociedade em São Luís. Esse quadro se agrava se se pensar que nem toda a verba destinada ao programa era efetivamente empregada - assim, constata Cruz (2009, p. 120-121):

Observe-se que, do orçamento inicialmente previsto para o ano de 1998, no valor de R\$ 800.000,00 a Secretaria executou apenas R\$ 205.922,47. Em 1999, o orçamento previsto para a Secretaria do Orçamento Participativo tem um grande corte em suas dotações, reduzindo-se para R\$ 204.498,10, não chegando a 50% do valor autorizado. Não obstante, o orçamento global do Município de São Luís, ao contrário, aumenta ano após ano, inclusive de 1998 para 1999, quando o valor total executado pela prefeitura salta de R\$ 223.186.841,30 em 1998, para R\$ 301.538.918,30 em 1999. Assim, não obstante o orçamento realizado pela Prefeitura tenha aumentado 35% entre um exercício e outro, praticamente não houve alteração no orçamento executado pela SEMOP no mesmo período.

A capacidade de investimentos se mostra um importante fator quando se trata de orçamento participativo, uma vez que a população somente se sentirá participante no processo de tomada de decisões quando puder ver suas escolhas materializando-se diante de seus olhos.

De nada adianta possuir um processo participativo impecável e de caráter deliberativo, se faltarem recursos mínimos para serem empregados. Aos olhos da população, isso só traz descrédito ao Orçamento Participativo: os cidadãos que colaboraram com o processo acreditarão que perderam seu tempo e deixarão de participar nos próximos ciclos, condenando o projeto ao ostracismo. Contudo, conforme será explicado no próximo capítulo, isso não significa que municípios sem capacidade financeira não possam se valer deste instrumento.

Por fim, outro aspecto de extrema importância - e também analisado por Silva (2012) - é a duração do Orçamento Participativo. Não é por acaso que as experiências mais reconhecidas e bem sucedidas são também as mais duradouras. Para que o processo se consolide junto à população e, por que não, junto às instâncias de governo, é necessário que persista ao longo do tempo, no curso de várias administrações. Como visto, muitos modelos de orçamentos participativos prevêem maneiras de aperfeiçoamento do mecanismo, ocorrendo alterações em sua sistemática frequentemente - o que aproxima, em muito, as experiências do Orçamento Participativo ao conceito de democracia, já versado algures neste trabalho, vez

que ambos são sempre passíveis de aperfeiçoamento, nunca estando em um estado ótimo do qual não se possa mais evoluir.

Em São Luís, contudo, não houve a possibilidade desse mecanismo de participação popular amadurecer e corrigir suas falhas. O Orçamento Participativo ludovicense, logo após sua implementação, foi deixado de lado por interesses de ordem política para ser abandonado definitivamente em 2003.

## 4 CONSTRUINDO UMA PROPOSTA

Percorrido todo caminho proposto no início do presente trabalho, é chegada a hora de responder o problema aventado: “Diante dos ideais democráticos, como se construir um modelo de orçamento participativo que possa ser adotado, em suas linhas gerais, pelos municípios?”.

É importante fazer uma ressalva antes de se prosseguir: quando afirma-se que haverá a tentativa de construção de um “modelo” de orçamento participativo, o termo destacado não deve ser entendido como sinônimo de “formato institucional”, visto que, conforme já se ressaltou no capítulo anterior, não condiz com os ditames da democracia participativa um protótipo único de orçamento participativo.

Ademais, para que possa ser bem sucedido, se faz necessário que o processo se amolde às peculiaridades do local onde se desenvolverá. Souza (2011, p. 353-354) é preciso ao expor:

[...] devido às particularidades regionais e locais, em função das contingências e, sobretudo, coerente com o princípio de defesa da autonomia, não há de caber a um analista oferecer *a priori* um esquema de validade pretensamente universal. Cada coletividade terá, em certa medida, de “reinventar” ou “traduzir” os princípios gerais de um orçamento participativo de acordo com as suas necessidades e peculiaridades. [...]. Não existe algo como um modelo único ou uma “receita infalível”, até porque o sucesso de uma determinada experiência sempre estará parcialmente ligada a fatores locais ou regionais muito próprios e intransferíveis.

Sendo assim, o que se pretende aqui é a exposição de parâmetros genéricos que, oportunamente, poderão se prestar ao fim de auxiliar gestores e população a construir seu próprio modelo de orçamento participativo.

### 4.1 FORMA DE IMPLANTAÇÃO

A primeira constatação a que se chegou é a de que a implementação do Orçamento Participativo não deve ser imposta de maneira verticalizada pelo poder público

sobre a sociedade. Significa dizer que a existência de um diálogo prévio com a população antes de se adotar qualquer formato de orçamento participativo é fundamental.

Foi constatado que, nos locais onde a implantação do mecanismo contou com a participação da comunidade, a exemplo de Porto Alegre<sup>38</sup>, os resultados obtidos foram significativamente superiores aos obtidos em localidades onde isso não ocorreu.

Sugere-se, portanto, a realização de audiências públicas nas quais a administração local informará aos munícipes sobre o desejo de se adotar um mecanismo de participação popular na confecção da peça orçamentária; que seja explicado, em linhas gerais, no que consiste essa ferramenta; que sejam repassadas informações técnicas acerca da situação financeira da prefeitura; e que, de posse desses dados, a população possa participar formulando sugestões sobre a melhor forma de viabilizar o Orçamento Participativo.

#### 4.2 NATUREZA DA PARTICIPAÇÃO

A pesquisa realizada também permitiu que se verificasse que a natureza da participação popular na destinação dos recursos públicos é crucial. O caráter meramente consultivo da participação não é hábil a despertar nos indivíduos o sentimento de pertencimento ao processo, posto que, para verem suas reivindicações aceitas e contempladas, estas deverão coincidir com a vontade governamental - o que se sabe, nem sempre acontece; nem é compatível com a construção de uma democracia participativa, pautada na cogestão dos interesses públicos pelo governo e pela sociedade, não havendo cogestão possível sem que a vontade popular seja também determinante.

Os estudos demonstram que as experiências do Recife e de São Luís, que dispunham de uma participação popular apenas consultiva, se mostraram evidentemente mais frágeis do que as vivenciadas em Porto Alegre e Belo Horizonte, não alcançando, nem de perto, os resultados por estas obtidos.

Pode-se dizer que há verdadeira contradição semântica ao se afirmar que um orçamento participativo dispõe apenas de mecanismos de consulta popular.

---

<sup>38</sup> Como visto, na capital do Rio Grande de Sul notou-se o caráter participativo no momento de se definir a divisão territorial do município em regiões político-administrativas.

Oliveira (2008, p. 322, grifos do autor) corrobora o posicionamento adotado neste trabalho, no sentido de que a participação popular deve produzir efeitos e vincular a atuação do chefe do Poder Executivo, não podendo este ignorar o que fora proposto pela sociedade, veja-se:

Nem tem sentido que a lei determine a participação popular, o que, aliás, deveria ser obrigação do governante efetuando-se reuniões públicas para a discussão sobre onde deve o dinheiro ser gasto para depois enganar a população, pois a participação era de “mentirinha”. Seria ignóbil fazer comícios, travar discussões, dar a palavra à população, e, ao final, toda essa *mise-en-scène* não produzir qualquer efeito ou ter qualquer utilidade prática.

É o caso, então, de a participação popular no seio do Orçamento Participativo possuir natureza deliberativa, vinculando os administradores a respeitar a vontade da comunidade expressada nas reuniões e assembleias presentes no processo.

Vale lembrar que a atuação dos gestores públicos já se encontra parcialmente determinada pelas despesas constitucionalmente previstas, das quais não se pode lançar mão e que os recursos são limitados diante da infinidade de demandas existentes; de forma que nem tudo o que foi levantado pela população poderá ser satisfeito de imediato, mas que, pelo menos, os pleitos prioritários e compatíveis financeiramente com as contas do município sejam atendidos.

#### 4.3 DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

Seguindo o raciocínio anterior, outra observação importante quando se busca a formulação de um modelo genérico de orçamento participativo é a questão da definição das prioridades populares.

Como já foi dito, os recursos públicos são escassos e as demandas infinitas, logo, é necessário que exista algum critério no bojo do processo orçamentário que possibilite uma hierarquização das obras requeridas, a fim de criar na população um senso de coletividade e instigar o emprego responsável dos recursos públicos. A esse respeito, Pires (2001, p. 95) explica que “os grupos que participarão dos debates devem não apenas listar os itens que

reivindicam para o seu bairro e para a cidade, mas também ser capazes de escolher entre todas as reivindicações aquelas que consideram prioritária.”.

Nesse processo de definição de prioridades também é extremamente importante que o governo repasse informações claras e objetivamente aferíveis à sociedade a respeito dos recursos disponíveis para investimentos. Cientes da capacidade de investimentos, a população poderá direcionar melhor suas escolhas, evitando-se a eleição de obras para as quais não há recursos suficientes.

Pode-se, ainda, incluir neste aspecto da definição de prioridades os critérios que visam estabelecer uma racionalização na distribuição dos recursos dentro de um mesmo município. Estatuir previamente como será feita a distribuição das verbas do Orçamento Participativo também gera nos participantes esse sentimento de responsabilidade, de que áreas mais carentes devem receber investimentos antes de outras com melhores condições.

Bons exemplos desses critérios podem ser encontrados nos modelos das capitais gaúcha e mineira. Na primeira, os recursos se definem a partir da conjugação de fatores como a população total da região, carência do serviço ou infraestrutura e prioridade temática da região, sendo que cada fator possui pesos distintos. Na segunda, a distribuição dos recursos varia com a população total da região e seu IQVU, índice multidimensional que permite mensurar a qualidade de vida da população de cada unidade administrativa. Ainda na capital mineira existem as Caravanas de Prioridades, que possuem o mérito de mostrar aos delegados regionais a realidade subjacente a cada demanda, promovendo o debate entre eles antes de se definir as prioridades.

A esses critérios ainda pode ser creditado o dom de promoverem justiça social e transformarem a realidade de várias comunidades carentes, uma vez que, através deles, os maiores volumes de investimentos públicos são destinados às camadas mais baixas e tradicionalmente excluídas da sociedade local.

Logo, quando são adotados critérios como os mencionados, além de auxiliar no desenvolvimento de uma democracia mais madura e nos dizeres de Dahl (2001) mais próxima de um modelo ideal, o Orçamento Participativo pode contribuir para a diminuição das desigualdades sociais ao promover a redistribuição da riqueza dentro dos municípios, elevando ainda mais sua importância.

#### 4.4 INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

Em todos os quatro formatos institucionais estudados, verificou-se a existência de uma divisão da malha territorial municipal em regiões ou unidades político-administrativas<sup>39</sup> com o intuito de facilitar a participação popular. Não se entende aqui que tal medida é prejudicial ou que não deveria existir, muito ao contrário, conclui-se que é de extrema relevância que haja formas de viabilizar a participação e melhorar o diálogo com o poder público e que a criação de unidades menores possui esse mérito.

Entretanto, a fragmentação do território com a simples realização de plenárias regionais - onde o critério de participação é o da moradia -, tende a criar outra dificuldade, que é um localismo exagerado na definição das demandas. Os cidadãos, quando inseridos dentro de uma comunidade menor, provavelmente, buscarão melhorias para a região em que vivem - o que não deixa de ser legítimo -, sem se preocuparem tanto com aspectos e questões suprarregionais, de interesse municipal. Quando ocorre tal situação, o Orçamento Participativo não consegue realizar uma de suas potencialidades: promover um planejamento urbano integrado.

Buscando solucionar o impasse, a experiência participativa de Porto Alegre criou as Plenárias Temáticas, em que são discutidos assuntos específicos que interessam a população municipal como um todo, tais como educação e saúde, por exemplo; e a participação é aberta a todos os munícipes. Em Belo Horizonte, a solução a este problema também foi alvo de discussões, chegando-se a desenvolver o Orçamento Participativo Digital, vertente responsável por definir obras de grande valor que beneficiam a cidade como um todo e na qual todos os eleitores da cidade estão aptos a votar pela internet.

Conclui-se, então, que o Orçamento Participativo, principalmente quando implementado em cidades de grande porte, será beneficiado e alcançará melhores resultados se prever algum mecanismo de integração entre todas as regiões existentes no município.

---

<sup>39</sup> É importante mencionar que, durante a realização deste trabalho, não foram encontrados nas fontes pesquisadas, os critérios adotados por cada município para procederem à divisão do território.

#### 4.5 ASSOCIATIVISMO

Mesmo que se diga que o Brasil é um país de população desinteressada politicamente e sem formas de engajamento social, a análise das experiências aqui realizada mostrou que, nos quatro municípios (em alguns mais e outros menos), estavam presentes formas de associativismo social com movimentos locais previamente à instituição do Orçamento Participativo; e que, em alguns casos, isso foi fator determinante para a adoção do mecanismo em estudo.

Acerca da relevância que esses movimentos sociais possuem e das consequências que eles podem trazer para enriquecer o processo do Orçamento Participativo, Carlos (2007, p. 67) leciona que:

Nesta perspectiva, o orçamento participativo quando pode contar com uma estrutura associativa pré-existente aos novos arranjos participativos, pode incidir positivamente sobre a cultura política local, fortalecendo as características da cultura associativa e gerando novos elementos democratizantes.

Contudo, como foi analisado, não é suficiente que a população se engaje socialmente e se organize para que isso reflita positivamente nos resultados do Orçamento Participativo. Para que isso ocorra e o associativismo pré-existente conte a favor do processo democrático, é necessário que o poder público não o ignore.

É por esta razão que vale destacar o caso porto-alegrense. Esta cidade foi extremamente bem-sucedida ao respeitar os movimentos sociais pré-existentes, considerando-os no momento da definição de suas regiões administrativas, sem impor nenhuma estrutura que pudesse desconstruir a cultura associativa local. O que houve na capital do Rio Grande do Sul, como bem explica Souza (2011, p. 459), foi “o caráter participativo na definição da própria malha territorial”, isso a diferencia das demais e ajuda a explicar o seu reconhecimento como a experiência mais rica de participação popular no Brasil.

O que se pôde inferir, portanto, foi que o diálogo prévio com esses movimentos ajuda na construção de um processo participativo mais efetivo, fortalecendo a cidadania e o senso político da sociedade; e que a participação popular na definição espacial estruturante do Orçamento Participativo não pode ser considerada como assunto de menor importância.

Seria então o caso de se cogitar que em municípios novos ou sem uma cultura associativa prévia o Orçamento Participativo não obterá os mesmos resultados?

Não é essa a ideia aqui defendida. O que se disse foi: havendo essa cultura prévia, ela deverá ser respeitada como forma de se garantir melhores resultados. Porém, se um município, por qualquer razão que seja, não contar com um histórico associativista, isso deverá servir para que o poder público crie mecanismos para fomentá-lo, fazendo nascer o interesse político naquela sociedade. Porém, essa mobilização social não deve ser induzida ou produzida artificialmente como se notou em Recife e São Luís, sob pena de não ser efetiva.

#### 4.6 CAPACIDADE FINANCEIRA

Mais um fator relevante na análise das experiências concretas de orçamento participativo é a capacidade financeira do município. Verificou-se que quanto maior o aporte de recursos destinados ao Orçamento Participativo, maior será a adesão da população ao programa, conferindo-lhe mais legitimidade.

Isso ocorre por motivos óbvios, a sociedade somente dará credibilidade a um projeto quando puder ver os seus resultados concretizando-se. De nada adiantaria participar de inúmeras votações, assembleias e plenárias se, depois de tudo, as obras não se iniciarem pela indisponibilidade de verbas. O conseqüente natural deste panorama seria a sensação de frustração, de desperdício de tempo e esforço, agravando ainda mais o quadro de apatia e descrédito da população para com o poder público.

É por isso que se entende imprescindível a destinação de uma parcela relevante do orçamento municipal para os investimentos escolhidos popularmente. Claro que isso irá variar muito de acordo com a realidade financeira de cada localidade, havendo grandes e pequenas cidades com poderes econômicos muito discrepantes entre si. Portanto, defende-se que os recursos sejam destinados na medida que a capacidade econômico-financeira de cada município permitir, mas que isso seja feito com a devida transparência, sem se ocultar da população as contas do município.

Retomando a indagação do capítulo anterior, seria então o caso de se imaginar que uma prefeitura sem capacidade nenhuma de investimento - o que é bem comum - não deveria adotar o Orçamento Participativo? Pires (2001, p. 139) é enfático ao dizer que, mesmo nessas hipóteses, a discussão popular ainda é o melhor caminho. O autor explica que, embora a motivação não seja a mesma, já que não haverá a possibilidade de se concretizarem os pleitos escolhidos, ainda assim é interessante incluir a sociedade nesse processo para que ela, de alguma forma, ajude a encontrar soluções e também se sinta responsável pelo destino de sua municipalidade.

Pelas razões expostas, acredita-se que, mesmo diante de dificuldades financeiras, ainda é melhor que a população participe e tome ciência da situação do que permaneça isolada das decisões; e que, havendo recursos, que esses sejam entregues às instâncias de deliberação popular.

#### 4.7 CONTINUIDADE E MECANISMOS DE APRIMORAMENTO

Mais uma lição extraída do trabalho realizado foi a relação existente entre a eficiência do Orçamento Participativo e a sua continuidade. Percebeu-se que, por quanto mais tempo essa prática persistir, maiores serão as chances de que ela venha a produzir bons frutos, ou seja, que transforme os indicadores sociais de determinada sociedade e crie o hábito da participação.

Com o perdão da metáfora, notou-se que o Orçamento Participativo é como o vinho, dependendo de tempo para sua maturação. Somente assim irá adquirir todo o seu sabor, aroma e cor, tornando-se uma bebida mais complexa e de qualidade elevada.

Primeiramente, para que este mecanismo seja realmente um instrumento a serviço da democracia participativa é preciso que ele se consolide enquanto tal, não se admitindo uma duração efêmera. O processo democrático exige a adoção de práticas cotidianas, arraigadas no seio da sociedade e isso somente acontecerá com o tempo. Não há democracia que se realize em um ciclo de orçamento participativo!

Em segundo lugar, para que o processo possa demonstrar toda a sua potencialidade, sua duração há que se estender no tempo. As obras indicadas demandam tempo para se concretizarem, as mudanças sociais demandam tempo para que possam ser sentidas e a cidadania também demanda tempo para se firmar enquanto valor de uma sociedade.

Pires (2001, p. 136) resume com clareza o que se disse:

O Orçamento Participativo é a coluna vertebral de todo um modo de governar, que implica mudanças de hábitos do Executivo, do Legislativo e da comunidade. Por isso é que sua materialização depende de tempo. [...] A descontinuidade é um dos piores inimigos do Orçamento Participativo por razões óbvias. Para evitá-la há que se conduzir a participação de tal maneira que ela se torne um valor do qual os indivíduos não desejem abrir mão.

Sendo assim, acredita-se que a continuidade é fundamental para que uma experiência de gestão compartilhada dos recursos públicos seja eficiente e digna de reconhecimento. Mesmo que, logo no início de sua adoção, os resultados não sejam tão bons, que a participação não seja significativa e que não se vislumbre aspectos positivos, é importante que se persista para que o Orçamento Participativo tenha a chance de crescer e se aperfeiçoar.

Esse voto de confiança há que ser dado ao Orçamento Participativo tanto pelos membros do governo, que devem se comprometer a manter o programa e dar o suporte necessário; quanto pela população, que possui o papel de participar do projeto, legitimando-o.

Além de contínuo, o Orçamento Participativo deve contar com formas de aperfeiçoamento, de modo que seja possível corrigir as falhas notadas com o decorrer dos ciclos orçamentários. Caso contrário, por mais duradouro que fosse, este mecanismo estaria condenado ao fracasso, posto que persistiriam todas as suas fragilidades.

A exemplo do modelo de Porto Alegre, que promove no início de cada ciclo reuniões populares em que há a possibilidade de alterações no regimento interno do Orçamento Participativo, acredita-se ser fundamental a existência de algum mecanismo apto a gerar alterações no formato adotado, objetivando-se seu constante aprimoramento.

#### 4.8 COMPROMISSO GOVERNAMENTAL

Apesar de ter obtido reconhecimento sob a bandeira do PT, o Orçamento Participativo não pode estar vinculado a um ou outro partido político, o que foi uma constatação evidente deste trabalho.

É indispensável para sua consolidação nas gestões municipais brasileiras que ele seja um programa de Estado e não um simples programa de administrações isoladas, mesmo porque, a cada quatro anos, durante o processo eleitoral, reviravoltas nos quadros do governo podem acontecer, trocando radicalmente as legendas partidárias no comando. Portanto, o Orçamento Participativo e a participação popular, sobretudo, não podem depender da manutenção de certo partido político no poder, sendo inconcebível que um instrumento tão importante como este tenha sua efetividade atrelada a interesses partidários.

O caso de São Luís deixou claro que desavenças partidárias são extremamente prejudiciais ao programa, retirando dele qualquer efetividade - como aconteceu no início dos desentendimentos - ou, até mesmo, extinguindo-o - o que ocorreu após alguns anos.

Portanto, exige-se um compromisso por parte do governo em manter o programa, desvinculando-o da pecha de ser mera bandeira ideológica em época de eleições ou ação desta ou daquela administração, para tornar-se um efetivo programa de Estado, independente das siglas partidárias.

Ao final, de tudo o que foi visto, se fosse necessário apontar um fator como o mais importante e determinante nos resultados do Orçamento Participativo, seria este: o compromisso governamental. Isso porque tal característica é capaz de englobar as demais.

Quando há o compromisso em se realizar algo, todos os esforços serão voltados à consecução desse objetivo. Assim, se for realmente a intenção de um governo implantar o Orçamento Participativo com seriedade, ele irá conferir caráter deliberativo às decisões populares, se esforçará para que o melhor formato institucional possível seja aplicado àquela realidade, haverá a preocupação em destinar recursos suficientes ao projeto e a continuidade será decorrência natural desta escolha.

Sem vontade e envolvimento, a participação popular - defendida neste trabalho como princípio constitucional - não poderia nunca se efetivar.

## CONCLUSÃO

Muitas vezes se levantam contra o Orçamento Participativo e outros instrumentos fundados na participação popular alegando, para tanto, os mais diversos motivos. As críticas baseiam-se, sobretudo, na falta de interesse político dos próprios cidadãos, que estariam satisfeitos em apenas comparecerem às urnas de tempos em tempos.

Não é fácil contra-argumentar diante das evidências. Inseridos numa sociedade extremamente competitiva, na qual a busca por “um lugar ao sol” é incessante, torna-se difícil arrumar tempo para preocupações que não sejam de índole pessoal.

Contudo, acredita-se que as pessoas, se devidamente estimuladas e instruídas pelo poder público, perceberão a importância de sua participação e o quanto ela poderá se converter em benefícios para toda a comunidade em que se vive, inclusive para os participantes. Acredita-se, portanto, que a participação social representa um círculo virtuoso, no qual quanto mais a população participa da tomada de decisões e nota as consequências dela advindas, mais fará questão de continuar participando; o que, no fim, gerará o aperfeiçoamento democrático desta sociedade.

Ao final de tudo, conclui-se que essa inovação democrática chamada Orçamento Participativo representa um caminho na busca por uma sociedade mais engajada e participativa, na qual o sentimento de cidadania seja um valor fundamental e o povo seja respeitado enquanto detentor do verdadeiro e único poder político.

Este instrumento necessita, entretanto, ser aplicado com muito cuidado e comprometimento sob pena de não alcançar seus objetivos e aprofundar ainda mais o descrédito que a população possui em relação aos seus representantes.

Espera-se que este trabalho possa trazer alguma contribuição, por menor que seja, ao debate democrático e que tenha propiciado aos seus eventuais leitores algumas reflexões acerca de seu papel enquanto membros de uma “sociedade coletiva” e, aqui, o pleonasma é proposital, já que muitas vezes esse detalhe foge à maioria das pessoas.

## REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo - Por que o implantamos em Belo Horizonte?. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.): **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

AVRITZER, Leonardo. 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**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 9 de dezembro de 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 9 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm)>. Acesso em: 9 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 13 de dezembro de 2013.

CARLOS, Euzineia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: Edufes, 2007.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/3190/2093>>. Acesso em: 7 de janeiro de 2014.

CRUZ NETO, Nilo. **Orçamento Participativo: o processo de implementação em São Luís**. São Luís, 2009. 156 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do

Maranhão. Disponível em: <[http://www.gaepp.ufma.br/site2013/producao\\_cientifica\\_userview/download.php?id=187](http://www.gaepp.ufma.br/site2013/producao_cientifica_userview/download.php?id=187)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2014.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

GOMES, Maria Auxiliadora. Orçamento participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento social da gestão democrática. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.): **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

GOMES, Márcio Vinícius de Melo. **Vinculação às propostas de campanha: uma resposta à crise do sistema democrático representativo**. Monografia de conclusão de curso. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009.

LEMONS, Maurício Borges. O orçamento participativo de Belo Horizonte e o planejamento da cidade. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.): **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

MARQUES, Aloísio Eustáquio de Freitas. Planejamento e orçamento participativo. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.): **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Manole, 2001.

PÓLIS, Instituto. **Repente: participação popular na construção do poder local**. Boletim nº 12. Setembro, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1018/1018.pdf>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2014.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, de Grazia. **Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Vozes, 2003.

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

SILVA, Enos Brasil da. **Orçamento participativo: razões para o insucesso da implantação na cidade de São Luís – MA**. Palmas, 2012. 42 f. Monografia de conclusão de curso. Universidade de Brasília. Disponível em: <[http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/3849/1/2012\\_EnosBrasildaSilva.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/3849/1/2012_EnosBrasildaSilva.pdf)>. Acesso em: 05 de outubro de 2013.

SILVA, Marcelo Kunraht. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.): **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Tarcisio da. Da Participação que temos à que queremos: o processo de orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.): **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.