

# *A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO*

## THE IMPORTANCE OF PARTICIPATORY BUDGETING

**Jean Vinícios Sebastião**

Bacharel em Turismo, Especialista em MBA Administração Pública e Gerência

### **RESUMO**

Este artigo focaliza o Orçamento Participativo, buscando conhecer seus principais aspectos e sua origem. Os novos tempos da política brasileira, desde a restauração da democracia e a valorização do cidadão, com prescrições na Constituição Federal de 1988, trouxe novos ares para a vida no país. Com o cidadão sendo valorizado em todas as áreas, não há mais espaço para administrações públicas impostas de cima para baixo, mas é preciso que o diálogo entre governantes e governados se estreite, para que as soluções relacionadas à vida das comunidades e do destino dos recursos públicos possam ser discutidas com aqueles que serão os primeiros beneficiados ou prejudicados, dependendo da forma com que os recursos públicos são alocados: os munícipes. A paternidade da ideia do Orçamento Participativo é atribuída ao Partido dos Trabalhadores por autores ligados a esse partido, mas, ao que parece, trata-se de uma concepção de múltiplos atores, consequência dos movimentos democráticos que resultaram na redemocratização brasileira.

**Palavras-chave:** orçamento, participativo, democracia.

### **ABSTRACT**

The following paper highlights the participatory budgeting by trying to know its main aspects and origin. The new Brazilian political practices, since the end of the military dictatorship, with more appreciation for the citizens due to the 1988 Constitution, has changed the country. Such appreciation has made self-centered administrations useless and inefficient, but it is necessary a good rapport between the government and people, because the decisions and the use of public resources must be appreciated by those positively or negatively affected by them. It will depend on how such resources will be used. The creation of participatory budgeting is credited to Partido dos Trabalhadores (PT), but it seems a concept shared by many people due to the democratic movements developed since the end of the military dictatorship.

**Keywords:** budget, participatory, democracy.

### **INTRODUÇÃO**

Com a redemocratização brasileira muita coisa mudou em termos de administração pública, assim como em todos os setores de atividade. Exige-se transparência nos atos realizados pelos governantes em todos os níveis, entendendo-se por transparência o princípio pelo qual se exige que a administração pública preste conta de seus atos através dos meios de

comunicação, levando ao conhecimento do público aquilo que é realizado no municípios, estados e federação.

O orçamento público, compreendido pelo cálculo e previsão das receitas e despesas de um governo para determinado exercício financeiro, também sofreu transformações decorrentes da situação democrática, em que o cidadão tem seus direitos assegurados constitucionalmente, assim como, certamente, seus deveres.

Em termos de orçamento público, há um método considerado inovador na gestão de recursos públicos municipais, que é o Orçamento Participativo, relacionando-se com as técnicas conhecidas de gestão financeira pública e sendo compatível com a democracia representativa devido ao fato de conduzir a discussões para a tomada de decisões a respeito da destinação dos recursos públicos.

As modificações que têm acontecido na administração pública brasileira começaram com o processo de redemocratização política, quando o governo militar cedeu o poder para o povo, que exigia eleições diretas para presidente da República e para todos os demais cargos eletivos.

O primeiro governo após a ditadura ainda foi eleito de forma indireta, pelo Congresso, que escolheu Tancredo Neves para chefiar a nação. Entretanto, poucos dias depois de eleito presidente, Tancredo faleceu, assumindo em seu lugar José Sarney, que fez seguir o processo democrático, culminando na Constituição Federal de 1988. Esta Carta é o marco da democracia e da restauração da cidadania.

O objetivo deste artigo é conhecer os principais aspectos do Orçamento Participativo, desde seu surgimento e desenvolvimento. Justifica-se esta abordagem devido à importância da democracia participativa, em que o papel da cidadania é valorizada desde a retomada democrática brasileira após o final da ditadura militar.

O artigo está organizado no sentido de apresentar a visão democrática no sentido da democracia participativa e das particularidades do Orçamento Participativo, desde seu surgimento sob múltiplos atores multipartidários, assim como a “paternidade” atribuída ao Partido dos Trabalhadores, colocando-se como uma nova proposta de governo municipal.

É importante também conhecer os aspectos históricos do Orçamento Participativo, da democracia participativa em seu desenvolvimento a partir dos movimentos em prol do final do governo militar, com uma nova ideia de cidadania e democracia.

## **UMA NOVA VISÃO DA DEMOCRACIA**

No Brasil, a democracia sempre teve como referência os processos históricos e os acontecimentos dos Estados Unidos e da Europa e, agora, as reformas do processo democrático e o estabelecimento de novos horizontes passam a acontecer com base nas experiências locais, levando a comunidade intelectual e as lideranças políticas a valorizar o debate sobre democracia e participação (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006).

Com o Orçamento Participativo o Poder Executivo precisa realizar reuniões de audiência pública para verificar, com os cidadãos, quais são as suas reivindicações e sugestões, para um melhor direcionamento dos recursos públicos. Desta forma, promove a interação entre a população e os dirigentes municipais, o que pode resultar em uma distribuição mais equilibrada dos recursos públicos. Em seus principais elementos, destaca-se a participação democrática da população na elaboração do orçamento, uma valorização do cidadão, como afirma Sánchez (2002, p. 9):

Nos dias atuais, a democracia participativa deu um novo entusiasmo à vida política, por diversas razões. Essas razões são até certo ponto díspares e levam a comunidade intelectual e as lideranças políticas de distintos matizes a valorizar o debate sobre participação e democracia.

Com a transparência das contas públicas e a participação democrática na determinação das aplicações dos investimentos públicos, há uma reviravolta positiva na sociedade brasileira, valorizando a posição do cidadão.

Isto tudo representa a fusão da democracia representativa com a democracia participativa, valorizando essa interação, que significa, em síntese, a participação clara de uma parte da sociedade civil nas decisões que, até pouco tempo atrás, estavam concentradas nos extratos decisórios dos diversos níveis de governo, como se observa em Sánchez (2002, p. 9-10):

De um lado, estão os tradicionais e envelhecidos argumentos da teoria democrática, que defendem a necessidade de complementar as instituições de democracia representativa com as de democracia participativa, ou seja, ressaltam-se o valor e a importância de integrar os dois tipos de instituição. Para isso, formulam-se argumentos novos e retomam-se outros já conhecidos, na linha dos clássicos do pensamento político moderno, como Rousseau, Locke, Hobbes, Federalistas e Tocquville. De outro lado, estão os representantes do pensamento marxista, a começar pelo próprio Marx (principalmente o jovem), que ajudam a repensar a noção de democracia participativa

na formulação da teoria política que, mesmo buscando a destruição do Estado moderno, visa a criação de um paradigma da emancipação humana que incorpora especialmente o conceito de política e de uma nova institucionalidade *semi, neo ou para estatal*.

É possível afirmar que se trata de uma tendência com amplos desígnios, contando com um experimento participativo – o Orçamento Participativo -, com o qual seguem juntos, obrigatoriamente, reformas constitucionais que levam à constituição de conselhos gestores de política em diferentes níveis das estruturas de governo, favoráveis aos controles sociais da gestão pública representados por organizações civis com feitiço político.

Desde a última década do século XX, o Brasil tornou-se uma referência evidente do debate internacional relacionado à reforma da democracia em função das novas experiências participativas (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006).

A respeito de tudo que foi exposto e todas as considerações aqui apontadas, é preciso dar destaque os novos fundamentos democráticos, explicados por Sánchez (2002, p. 11-12:

Em geral, percebe-se a urgência de renovar os fundamentos da vida democrática. A hegemonia do neoliberalismo, a prevalência dos elementos de regulação ditados pelo mercado e o decaimento geral da capacidade regulatória do Estado sobre múltiplos aspectos da vida social têm atualizado a discussão sobre os mecanismos de participação da cidadania nas decisões públicas. Processos de participação da cidadania evidenciam a emergência de uma grande pluralidade e diversidade no aspecto social e cultural. [...] A urgência pela busca de novas formas de convívio social e político decorre em grande medida desse certo “descentramento” vivido pela sociedade atual. Um mundo que, sob a hegemonia do neoliberalismo, mostra uma crescente incapacidade para lidar com as diferenças e as desigualdades.

É preciso encontrar uma fórmula para evitar as discriminações sociais e culturais e um caminho democrático para as populações. É preciso continuar a valorizar a cidadania, fato possível somente sob condições democráticas e com a participação da sociedade em todos seus segmentos, em um mundo no qual as desigualdades são multiplicadas e os conflitos sociais surgem em todos os locais. É preciso refletir a respeito dos fatores intervenientes em sua condição social e mesmo histórica dos problemas que afligem a nação brasileira em sua busca por um caminho mais justo para seus habitantes sob a bandeira da democracia.

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Antes de tudo, é preciso compreender o significado de orçamento público. Explica-se orçamento sob diversos sentidos, desde orçamento de um indivíduo, orçamento doméstico, do setor privado, de uma entidade ou até de governos. O que se focaliza aqui é o orçamento público, aquele que, segundo Pires (2001, p. 5) é aquele:

[...] que se faz no campo das Finanças Públicas, ramo da Ciência Econômica que “Trata da despesa e da renda dos poderes públicos, bem como da coordenação entre ambas...”. Trata-se, então, do orçamento público, que se define como sendo “a previsão das quantias monetárias que, num período determinado, devem entrar e sair dos cofres públicos”, o “conjunto das contas que descrevem todos os recursos e todos os encargos do Estado para um dado período” ou, ainda, o “ato pelo qual são previstas e autorizadas as receitas e as despesas do Estado para um determinado período”.

Há similaridades entre o Orçamento Participativo e o planejamento de empresas privadas, que estruturam os subsídios disponíveis no sentido de evidenciar os objetivos e os meios para atingi-los, transformando-se, ao mesmo tempo, em uma politização da técnica e a instrumentalização técnica da política.

Desta forma, esse instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos diversos níveis de governo promove seu uso na melhor forma e assevera transparência de seu bom emprego, colocando primazias, realizando previsões com base em informações presentes e passadas, considerando, além disso, alvos futuros, para que, com isto, possa ter um alcance que ultrapasse o momento presente, mas que seus efeitos possam ter reflexos mais duradouros.

As organizações civis e outras representações inéditas assumem aspectos políticos quando submetidas à lógica das instituições governamentais, deslocando os centros decisórios das instituições tradicionais, fomentando o comprometimento do cidadão com seus governos (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006).

Considera-se o Orçamento Participativo como impulsionador de um municipalismo focalizado na busca da eficiência, transparência e efetividade das políticas públicas. Evidencia-se a importância da gestão pública participativa no percurso para um novo municipalismo que contribua para a consolidação da democracia e para com a construção de condições de vida e de trabalho mais dignas nos municípios brasileiros a partir da intervenção pública com qualidade.

É interessante a explicação detalhada de orçamento público elaborada por Pires (2001, p. 5-6) que expõe:

Levando-se em consideração os diversos aspectos que envolve, o orçamento público é:

1. como estrutura, um conjunto organizado de informações financeiras em que se estima a receita e se preveem as despesas de uma unidade de governo para um período futuro. Trata-se, portanto, de uma previsão, embasada em informações presentes e passadas e em objetivos futuros.
2. um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, visando assegurar seu melhor uso e transparência na aplicação.
3. como ato legal, uma lei (federal, estadual ou municipal, dependendo da esfera a que se refira), constituindo previsão e autorização legislativa para que Executivo, Legislativo, Judiciário, autarquias e empresas públicas façam despesas e obtenham receitas em determinadas rubricas, até determinados valores. No Brasil, a Lei federal no. 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, reza, em seu artigo 2º, que a “Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo...”
4. a expressão de um conjunto de decisões políticas em torno da arrecadação e da aplicação de recursos (escolhas, prioridades), visando determinados objetivos ou, em outras palavras, a junção de fins politicamente definidos e meios juridicamente legitimados para a constituição de um plano de ação financeiramente viável.
5. uma das faces da intervenção do governo na economia.

Como se percebe, o orçamento público pode ser definido como sendo um plano que contém a indicação de objetivos e de meios financeiros para atingir tais objetivos, ao mesmo tempo em que é uma lei, um conjunto de decisões políticas com reflexos na vida econômica de uma ou mais esferas políticas. Pires (2001, p. 7) ainda destaca que:

Percebe-se facilmente que mesmo pertencendo a um município de pequeno porte, envolve questões tanto quanto ou mais difíceis de lidar do que os aspectos envolvidos nos orçamentos de uma grande empresa multinacional. Isso é dito para que seja possível salientar o caráter tecno-político, e não meramente técnico, do orçamento público.

Diante disso, entende-se que no campo das decisões coletivas, um conjunto de variáveis que envolvem o poder político interfere no processo de arrecadação e de colocação dos recursos. Compreende-se nisso que as decisões não podem ser efetuadas por indivíduos isolados ou pequenos grupos interessados, mas devem ser feitas com transparência e com decisões democráticas. A experiência da sociedade em participar das políticas públicas é

### *A importância do orçamento participativo*

atribuída ao Partido dos Trabalhadores. Entretanto, a situação é decorrente de eventos cumulativos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e aos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, fatos ocorridos em governos de outros partidos, sem os quais dificilmente poderia acontecer as mudanças do presente momento. A respeito da experiência do orçamento participativo, Sánchez (2002, p. 13-14) afirma:

O surgimento do orçamento participativo (OP), ao que tudo indica, foi a primeira experiência ocorrida na sociedade contemporânea em que uma administração local, nascida de lutas sociais e de um partido popular e socialista como o PT, criou um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos. O surgimento do OP configura uma nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. O Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional. A maioria dos partidos brasileiros tem reagido com críticas e oposição à difusão da experiência do OP no país. Ele tem se configurado como proposta dos setores de esquerda, críticos à organização tradicional da política brasileira.

Sem levar em consideração os aspectos da “paternalidade” do orçamento participativo, que denota interesses exclusivamente políticos, buscando dividendos eleitorais, a participação da sociedade em processos transparentes da gestão de recursos públicos é sempre algo a ser bem considerado. O orçamento, transparente e com a participação da sociedade, pode ser definido como um instrumento democrático, uma expressão da democracia, desde que os setores da sociedade que participam de sua concepção e da destinação dos recursos públicos não estejam vinculados a um partido político, como parece acontecer com o “chamamento” das glórias ao Partido dos Trabalhadores. À sociedade como um todo não interessa que sejam elevados aspectos partidários no direcionamento dos recursos públicos, resultados de tributação e da contribuição muitas vezes penosa de todos os segmentos da sociedade. Nesse sentido, é preciso que a capacidade política e jurídica daqueles que tomam decisões sobre os recursos públicos têm que ter representatividade, como Pires (2001, p. 33) destaca:

Em resumo, o orçamento público, tal como elaborado e gerenciado nas democracias representativas contemporâneas, é formalmente democrático. E o será efetivamente se e somente se: 1. o sistema de representação funcionar a contento; 2. o aparato legal permitir a intervenção dos diversos representantes (do executivo e do legislativo) no processo decisório em torno das receitas e despesas; 3. os agentes concretos que

dispõem de mandatos dispuserem de competência política e capacidade técnica para agir em defesa de seus representados.

Nem sempre as situações são as consideradas ideais, mas é preciso exercer a democracia em sua plenitude e, assim, as experiências democráticas são válidas e serão cada vez mais próximas do ideal desde que tenham um processo de avaliação adequado para analisar e repensar ações.

## **HISTÓRICO**

A experiência do Orçamento Participativo surge a partir das propostas da gestão municipal no início da década de 1990, como Sánchez (2002, p. 30) explica:

É oportuno neste momento retornar à trajetória da proposta de participação do Partido dos Trabalhadores, pois, dessa maneira, será possível compreender melhor a presença de propostas contrastantes nas gestões de Luiza Erundina e de Olívio Dutra durante o período de 1989-1992. A análise da concepção de democracia participativa do PT foi feita com base no exame das resoluções partidárias que tratam do tema, tentando captar a dinâmica de sua elaboração. Os aspectos da visão do partido serão examinados com base nos principais documentos que marcaram o amadurecimento programático do PT: a Declaração Política de 12/10/79, o Manifesto de 02/80, e as resoluções políticas do V e do VII Encontros Nacionais, além do I Congresso de 1991. O PT apareceu no cenário político do país portando um discurso crítico à democracia liberal e as figuras em que ela se assenta: o cidadão como consumidor; o Estado como provedor; a democracia organizada através de mecanismos de mercado; e os partidos regidos segundo uma lógica de concorrência empresarial.

O Partido dos Trabalhadores, questionando a democracia liberal, traz propostas de uma democracia com maior participação popular, uma concepção que considera diferenciada da construção democrática brasileira, além dos preceitos que regem o mercado, como Sánchez (2002, p. 31) aponta:

A democracia modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade socioeconômica é uma farsa bem-sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se a conservar a impossibilidade da democracia. A coincidência entre democracia e capitalismo, comenta Borón, resulta ser uma novidade de nosso século, possível graças ao fato de a democracia ter sido rebaixada ao nível de simples arranjo de procedimento, que podia coexistir sem excessivas fricções e sem 'excessiva' repressão

## *A importância do orçamento participativo*

– dada a espiritualização do domínio que a hegemonia burguesa havia introduzido na consciência das classes subordinadas.

De acordo com a visão do PT, a mudança do orçamento tradicional para o Orçamento Participativo representa uma conquista dos poderes públicos em direção à melhoria geral do processo orçamentário, e que a passagem para o orçamento democrático representou uma melhoria política, como Pires (2001, p. 35-36) afirma:

O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim da melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. A prática continuada da cogestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer 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.

Trata-se, estruturalmente, de uma nova ideia sobre o modo de governar de um governo legitimado pelo voto e pela boa técnica. Uma forma de buscar soluções mais próximas dos anseios populares, destinando os recursos a partir das demandas sugeridas pela população. Entretanto, em termos técnicos, há diferenças entre o Orçamento Participativo e o orçamento tradicional, como explica Pires (2001, p. 36):

O Orçamento Participativo não implica no abandono das metodologias do Orçamento-Programa ou do Orçamento Democrático. Ele só não é compatível com o Orçamento Tradicional. Para adotar o Orçamento Participativo há necessidade de que sejam utilizadas as técnicas do Orçamento-Programa, a fim de que a linguagem dos fins acoplados a meios, configurando planos viáveis, sirvam de base para decisões e avaliações. Também não há motivo para abandonar a contribuição que o Orçamento Democrático oferece, de permitir maior participação do Legislativo sobre as decisões que envolvem definição de fontes e usos de recursos. Representantes do Legislativo e comunidade e setores organizados devem interagir no processo.

As soluções apresentadas não podem ser apenas provisórias e imediatistas, mas devem contribuir para criar condições de médio e longo prazos para as instituições políticas e para as populações. Sánchez (2001, p. 37) destaca:

O projeto de sociedade democrática do PT não se limita apenas à democratização da esfera política, mas também à democratização da vida econômica. Diz a resolução que o “socialismo que almejamos, por isso mesmo, só existirá com efetiva democracia econômica. Deverá organizar-se, portanto, a partir da propriedade social dos meios de produção. Propriedade social que não se confunde com propriedade estatal, gerida pelas formas (individual, cooperativa, estatal, etc.) que a própria sociedade democraticamente decidir. Democracia econômica que supere tanto a lógica perversa do mercado capitalista quanto o intolerável planejamento autocrático estatal de tantas economias ditas ‘socialistas’”.

Percebe-se, no entanto, que ao propor “o novo”, o projeto em questão toma como base experiências socialistas antigas mal sucedidas, deixando apenas uma ressalva quanto o “intolerável planejamento autocrático estatal de tantas econômicas ditas socialistas” (*idem, ibidem*). A oposição à lógica do mercado está sintonizada com a lógica partidária contrária ao capitalismo e a tudo que se liga a essa linha de pensamento, preferindo firmar-se em ilusão. Entretanto, a sociedade precisa contar com meios para valorizar os cidadãos comuns. Relembrando o processo histórico pelo qual passou o Brasil desde o final da década de 1970, Pires (2001, p. 37-38) afirma:

Os ventos democráticos, que começaram a soprar no Brasil no final dos anos setenta e início dos oitenta, trouxeram consigo um ímpeto participacionista bastante amplo, originado de setores sociais mobilizados e de grupos políticos que se consolidaram no bojo da luta contra a ditadura militar. Esta grita por maior influência dos cidadãos comuns sobre as decisões de Estado foi amplificada pela imprensa, agora livre das mordidas que lhe haviam sido impostas anteriormente. No afã de diminuir o fosso que o regime autoritário havia cavado entre o governo e a sociedade civil, os setores sociais e grupos políticos que forjaram a democratização sempre colocaram entre as suas preocupações reclamos por direitos sociais e políticos cuja solução passava por posicionamentos e medidas a serem deliberadas e praticadas pelas diferentes esferas de governo. Sob tal clima, não tardou que uma proposta de participação popular na gestão dos recursos públicos aparecesse como palavra de ordem, especialmente nos momentos de disputa eleitoral e nas ocasiões em que grupos tradicionalmente oposicionistas assumiam governos. Foi assim que o chamado Orçamento Participativo se tornou proposta corrente no cenário político brasileiro, nos anos oitenta, numa retomada, por alguns segmentos políticos, das tentativas municipais de planejamento participativo que se esboçaram em meados da década de setenta para o final da década seguinte.

Logo após a retomada democrática, diversos grupos experimentaram situações eufóricas de conquistas e de lutas pela democracia, até que surgiram questões sobre a descentralização e participação popular.

## *A importância do orçamento participativo*

Estas situações, no entanto, são de uma época em que o Partido dos Trabalhadores somente detinha o poder em poucos municípios. No momento, quando detém o poder da União, de alguns Estados e em municípios importantes, a visão do partido parece ser um tanto modificada quanto a participação dos cidadãos comuns, preteridos pelos seus partidários.

Apesar do constante destaque a respeito da “paternidade” do Orçamento Participativo, sempre atribuída ao Partido dos Trabalhadores, isso não corresponde à realidade, pois naquilo em que a proposta tem de fundamental, ou seja, a tomada de decisão sob os preceitos de democracia participativa, esse partido não foi pioneiro, como bem explica Pires (2001, p. 41-42):

O planejamento participativo, do qual o Orçamento Participativo pode ser considerado uma derivação, foi defendido anteriormente por outros grupos políticos e agremiações partidária. A inovação petista consistiu em centralizar o planejamento participativo no horizonte de curto prazo e em utilizar a experiência como instrumento de gerência tanto de recursos materiais como de recursos de poder. Tal afirmação se tornará mais clara à medida que uma visão panorâmica, como a que se segue, da experiência brasileira de planejamento participativo, seja apresentada. Segundo OLIVEIRA, 1989: A história da Administração municipal brasileira apresenta mais exemplos de planos de governo esporádicos, elaborados e seguidos conforme o estilo de cada governante, do que uma tradição de processo de planejamento sistemático, contínuo e com efetiva participação da população. (...) Até a década de 70, muitos municípios – especialmente os considerados grandes e médios – elaboraram planos diretores, com o auxílio de técnicos integrantes de seus quadros ou de consultores externos. Embora incluindo estudos da situação socioeconômica e administrativa local, esses planos eram voltados precipuamente para os problemas físicos da cidade, o controle de sua evolução e crescimento num prazo relativamente grande. (...) Admite-se que esses planos – aplicados com resultados positivos em países que atingiram nível relativamente estável de crescimento urbano – não foram, de maneira geral, eficazes nas cidades brasileiras. A outra experiência brasileira de planejamento municipal é mais recente e foi patrocinada principalmente pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964 e extinto em 1975. Essa experiência enfatizou um tipo de planejamento integrado... Dentro dessa ótica de planejamento local (...), muitos municípios brasileiros adotaram planos e programas de desenvolvimento de longo prazo, com base nos estudos e levantamentos minuciosos, sobre problemas do próprio município e sobre seu relacionamento com a microrregião onde está situado, realizados por equipes de administradores e especialistas de diversos ramos. Grande parte desses planos não chegou a ser implantada e poucos tiveram repercussão expressiva na evolução dos municípios a que se destinavam. (...) Em meados dos anos 70, com o desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, passaram a circular, com frequência, notícias sobre experiências inovadoras e bem-sucedidas de governos municipais, baseadas na participação da comunidade nas decisões e na solução de problemas públicos. Surgiram, assim, formas de planejamento democrático, no nível municipal, apoiadas na consulta popular, que pressupunha a organização da comunidade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão.

Na ocasião em que o planejamento participativo passou a ter algum destaque no país, contando com algumas experiências municipais, havia um ingrediente comum nessa

conjuntura, que era a oposição à ditadura militar que se instaurou com o golpe de 1964 e, também, a retomada do poder pelas forças democráticas. Pires (2001, p. 43) lembra que:

Em tal contexto, dois ingredientes se constituíam em formidáveis obstáculos à manifestação popular, especialmente em torno de questões que envolviam recursos financeiros e materiais: inicialmente, o cerceamento das liberdades políticas individuais (mantida a ferro e fogo pela dura repressão) e a excessiva centralização do poder nas mãos da União, transformando o Município em um ente da federação com quase nenhuma expressão. Num segundo momento, continuou o problema dos defeitos do federalismo no Brasil e a repressão, como obstáculo, foi substituída pela relativa falta de experiência governativa das oposições que assumiam prefeituras, tendo que sair da condição de pedra para vidraça, numa conjuntura econômica francamente desfavorável.

As oposições, nessa ocasião, estavam congregadas em uma única agremiação – o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – que esteve à frente das experiências de planejamento participativo na primeira fase do período que inicia em meados da década de 70 até meados da década de 80.

Esse partido atuava incisivamente em uma oposição centrada na luta pelo resgate dos direitos políticos e da democracia. Portanto, se há uma paternidade do Orçamento Participativo, esta deve ser atribuída ao MDB, cabendo ao PT o batismo e o crescimento da ideia. Pires (2001, p. 43-44) ainda continua:

Enquanto o governo federal, nas mãos dos militares, centralizava e formava uma casta de burocratas para tomar decisões, o segmento progressista do MDB propunha e tentava praticar a descentralização e decidir juntamente com a população das cidades que governava. Praticado desta forma, nas mãos do antigo MDB e posteriormente PMDB, serviu para levar a cabo o enfrentamento ao regime militar.

A importância do MDB como partido era em nível nacional, contando com inúmeras prefeituras sob seu governo e, com isto, as estratégias municipais empregadas pelo partido eram vistas com interesse no cenário nacional. O Partido dos Trabalhadores, por sua vez, começou a reforçar a luta iniciada pelo MDB em 1982, ano em que disputa pela primeira vez uma eleição municipal. Portanto, a base do Orçamento Participativo é, sem dúvidas, da agremiação denominada Movimento Democrático Brasileiro, em seus movimentos e ações a partir de meados da década de 1970.

## *A importância do orçamento participativo*

A origem do Orçamento Participativo é uma questão polêmica, pois alguns autores, principalmente aqueles ligados ao Partido dos Trabalhadores, buscam estabelecer uma relação direta entre o PT e o OP na concepção e na origem da proposta.

Entretanto, a posição mais correta sobre o Orçamento Participativo tem relação a uma concepção de múltiplos atores, mas o Partido dos Trabalhadores parece ter uma orientação para transformar essa proposta como uma proposta de governo (AVRITZER, 2002).

Uma nova concepção de cidadania, iniciada em meados da década de 80 deu início ao que se denomina “democracia participativa”, a partir de alguns movimentos em que surgiram propostas de alternativas das políticas públicas.

Todavia, cabe ao PT o mérito de expandir a proposta participativa, ou de aproveitar-se daquilo que entendeu ser importante de outros governos, mas que, como costuma acontecer, colocam-se como os únicos “criadores”, relegando os esforços, as lutas e os resultados anteriores no esquecimento, sem reconhecer nenhum mérito que não o seu próprio. Simplesmente ações políticas com objetivos eleitorais.

### **FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O Orçamento Participativo compreende uma somatória de experiências realizadas anteriormente e que culminaram, em 1989, com essa denominação, compreendendo o aprimoramento de uma ideia inicial tanto em termos de projeto quanto de funcionamento.

Com as diversas experiências implantadas, essa política ganhou força nos municípios com até 500 mil habitantes no período de 1997 a 2000, como é possível observar na tabela apresentada a seguir:

**Tabela 1** – População dos municípios que adotaram o OP no período 1997-2000

Número de habitantes	Municípios
Até 20 mil habitantes	31
20 mil a 100 mil	33
100 mil a 500 mil	30
500 mil a 1 milhão	5
Acima de 1 milhão	4
<i>Total</i>	103

Fonte: Sánchez (2002, p. 39)

Apesar de que os municípios que adotaram o OP como política pública com população até 500 mil habitantes tiveram a maior parte das experiências realizadas sob a administração petista, nem sempre as gestões municipais participativas eram exclusividade do PT, como demonstrado na tabela seguinte:

**Tabela 2** – Partido político do prefeito nos municípios que adotaram o OP (1997-2000)

Partido	Municípios
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	9
PDT	8
PV	3
PPS	3
PFL	2
PTB	2
<i>Total</i>	<i>103</i>

Fonte: Sánchez (2002, p. 40)

O Orçamento Participativo é, na realidade, um mecanismo governamental baseado na democracia participativa, permitindo aos cidadãos decidir ou influenciar decisões dos orçamentos públicos, na maior parte de orçamentos municipais, em processos que contam com a participação da comunidade. Geralmente, esses processos são realizados por meio de assembleias abertas e realizadas periodicamente, com etapas de negociação direta com o governo. A ideia do Orçamento Participativo é retirar poder da elite burocrática e repassar diretamente à sociedade, fazendo com que a sociedade civil assuma espaços que anteriormente não lhes eram concedidos. O processo orçamentário desenvolvido pelo OP é explicado por Sánchez (2002, p. 40-41):

Em primeiro lugar, é importante analisar em que setor o OP é desenvolvido nos governos. Ele é planejado e avaliado no gabinete do prefeito ou da prefeita, na Secretaria de Governo, na Secretaria de Planejamento, na Secretaria de Finanças ou constitui uma Secretaria voltada para essa função específica (elaborar e acompanhar o OP). Em segundo lugar, é importante descrever a dinâmica do OP, o chamado ciclo do orçamento, que se renova anualmente e que organiza todo esse processo de participação. O processo começa em março, primeiramente com caráter informativo, em alguns casos com indicação de prioridades e escolha de representantes populares. Entre abril e junho (ou julho), ocorrem as reuniões regionais e temáticas (quando existem discussões desse teor) para seleção de prioridades e eleição de representantes. Podem ocorrer reuniões intermediárias para confirmar as escolhas realizadas. Entre julho e setembro ocorre a etapa mais importante. É o momento da negociação entre Executivo e representantes da população e entre regiões da cidade sobre a montagem da proposta orçamentária. Em geral, o processo se concentra no

## *A importância do orçamento participativo*

próprio conselho do OP e considera a aplicação dos critérios distributivos de caráter geral e os critérios técnicos para avaliação das prioridades levantadas pela população. [...] O encaminhamento da proposta orçamentária para a Câmara Municipal configura a última etapa – de tramitação no Legislativo. Esse momento é fundamental por ser realizado um primeiro teste do compromisso do governo e da coalizão política que o sustenta em relação ao OP e ao Plano de Investimento por eles votados.

Após a peça orçamentária ser aprovada há o início de um novo ciclo do Orçamento Participativo que começa em dezembro e janeiro, com preparação do regimento interno do processo. Essa etapa é importante para ajustar a sistemática e a dinâmica do Orçamento. Passa-se, então, à fase de divulgação pública dos Planos de Investimento e da organização de processo de devolução das deliberações do Executivo e do Legislativo. Sánchez (2002, p. 43) afirma:

Um aspecto que parece ter sido essencial para o sucesso dos OPs diz respeito à formalização das regras de participação e de distribuição de recursos. Esta parece ser uma das grandes e decisivas inovações institucionais promovidas pelos orçamentos participativos. Desde os critérios de participação, que formalizam as reuniões deliberativas levando em conta a presença efetiva sem admitir pretensos procuradores nem representações qualificadas, até a definição dos critérios de escolha e dos critérios técnicos e regionais de distribuição dos recursos.

A ideia do orçamento participativo como um espaço de deliberação efetiva tem sido firmada como compromisso das administrações democráticas. Para tanto, deve contar com regras preestabelecidas que não se alteram conforme interesses particulares, nem da população e nem do governo.

## **EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Nas últimas décadas aconteceram diversas experiências de Orçamento Participativo por todo o mundo, buscando o resgate da cidadania, como Pires (2001, p. 51) ensina:

Nas duas últimas décadas, várias experiências, em todo o mundo, foram levadas a efeito, em nível local, no âmbito de prefeituras, visando à descentralização, à maior proximidade governo-comunidade, ao planejamento participativo, ao resgate do

apreço do espaço público como esfera importante da vida social, etc. [...] Várias dessas experiências tomaram-se vitrines de um novo modo de governar.

Dentre os relatos e análises das experiências internacionais, há grande diferença de abordagem relação às práticas brasileiras. Pires (2001, p. 52) explica melhor esse fato:

Nos países desenvolvidos, com sociedades ricas e constituídas de cidadãos mais acostumados à democracia, com governos dotados de burocracias profissionais, a concepção orientadora das inovações é basicamente liberal: visa-se melhor alocar os recursos, evitando desperdício e corrupção. No Brasil, país pobre, com alta concentração de renda, recém saído de uma ditadura militar e às voltas com problemas de desenvolvimento, o argumento central em defesa de novos modos de gerir os recursos públicos recai sobre a importância de se desprivatizar o Estado e reformular as práticas do poder público, introduzindo a democracia e a transparência numa relação historicamente populista e paternalista.

Hoje, passada quase uma década dos escritos de Valdemir Pires, a situação modificou-se um pouco, com melhora nas condições macroeconômicas do país. Porém, o partido detentor do poder ainda exerce esse paternalismo populista. No Brasil, a democracia participativa é colocada à prova com a apatia, desinteresse, corrupção, crescimento dos interesses corporativos e particulares, além do abstencionismo da maior parte da população.

## **REINVENÇÃO DO GOVERNO**

A proposta de Orçamento Participativo encaixa-se em um conceito que é considerado como uma reinvenção do modo de governar, de um governo ajustado à visão da opinião pública do que seria um bom governo. Pires (2001, p. 58) destaca:

[...] o governo reinventado presta-se a dar resposta a um mundo em rápida transformação, transformado rapidamente em palco de experimentação, no que diz respeito ao ato de governar. As regras tornaram-se imprecisas nos últimos 20 anos, instaurando uma crise de paradigmas na arte de governar. Esta crise tem origem na rápida obsolescência dos governos tradicionais, burocratizados, provocada pelo desenvolvimento acelerado de novas tecnologias que estão permitindo, em todo o mundo e em todas as atividades, um inusitado aumento da produtividade, transformando o mundo empresarial e as instituições em geral, bem como a própria forma de agir das instituições.

O que se entende por governo reinventado é o comando que muda seu modo de funcionar no sentido de eliminar falhas que provocam a ineficiência em seus meios. Um governo reinventado deve ser empreendedor, inovador, fomentador da produtividade e da eficiência, criando oportunidades, delimitando riscos e promovendo a competição (PIRES, 2001).

Nesse sentido, o Orçamento Participativo deve promover uma forma de governo que atende aos anseios sociais, sem ater-se em interesses que não sejam os da coletividade. Um governo ajustado à transparência dos atos públicos.

## **CONCLUSÃO**

A época atual é de intensas e rápidas mudanças, não há dúvidas. Os governos têm de acompanhar as transformações pelas quais passa a sociedade. Assim, não é preciso que um governo tenha o rótulo de “reinventado”, mas é preciso que esteja atuando em conformidade com as necessidades do atual contexto da sociedade. O cidadão brasileiro teve sua cidadania valorizada com o restabelecimento da democracia no país e com a Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”.

Desta forma, como poderá um governo, seja em nível federal, estadual ou municipal, atuar sem levar em consideração o novo papel que o cidadão assumiu? A economia brasileira, apesar do discurso político-partidário do Partido dos Trabalhadores, continua sendo regida pelo mercado, com as mesmas falhas que apontavam anteriormente, mas que hoje fingem não perceber. O Brasil é um país problemático, que começou a se delinear como nação desde seu descobrimento, colonização, independência, monarquia, república... Mas o discurso oficial deixa a impressão de que surgiu agora, oito anos atrás, e que antes disso nada foi feito de bom.

Certamente que, desde a estabilização da economia nacional, com o Plano Real, a economia como um todo melhorou. Os percalços sofridos nos últimos anos do século passado decorreram da situação internacional, de crises inesperadas.

A melhora perceptível da situação econômica nacional, dos últimos anos, também tem sua ligação internacional. Durante alguns anos a situação econômica das maiores economias manteve-se em crescimento estabilizado, até ocorrer a crise pela qual ainda se está vivendo.

Entretanto, é inegável que efeitos positivos da situação internacional ainda influenciam a economia nacional. O país ainda se mantém atrativo aos investimentos internacionais e, espera-se, deverá continuar por um bom tempo.

Logo nos primeiros anos depois do final da ditadura militar, nem governos e nem a população sabia lidar com a liberdade política recém-adquirida. A população não participava das decisões que mais lhe afetavam.

O Orçamento Participativo tem um papel importante no sentido de aproximar o cidadão dos centros de decisão que mais lhes interessam, que é ao nível municipal, pois o governo dos municípios lida diretamente com os interesses das pessoas. Trata-se de um movimento que aproxima o cidadão dos centros de tomada de decisão, fazendo com que essas decisões lhes sejam mais favoráveis.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVRITZER, L. 2002. **O orçamento participativo e a teoria democrática : um balanço crítico**. In : AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo : Cortez.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 21, n. 60, Fev. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 06 Out. 2010.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri-SP : Ed. Manole, 2001.

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

## *A importância do orçamento participativo*