

THAÍZE GÔNGORA TAMAIO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A CONTRIBUIÇÃO A SER PRESTADA

CURITIBA

2004

THAÍZE GÔNGORA TAMAIO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A CONTRIBUIÇÃO A SER PRESTADA

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Rogério Distéfano

CURITIBA

2004

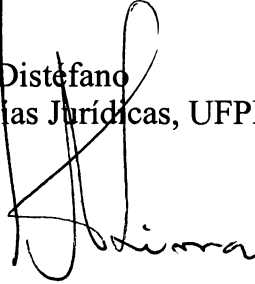
TERMO DE APROVAÇÃO


THAÍZE GÔNGORA TAMAIO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A CONTRIBUIÇÃO A SER PRESTADA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Programa de Graduação em Direito junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná – UFPR, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: 
Prof. Rogério Distéfano
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR


Prof. Dr. Abili Lázaro Castro de Lima
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR


Prof.ª Dr.ª Ângela Cássia Costaldello
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

Curitiba, 26 de outubro de 2004.

À *minha mãe*, Jacy; ao *meu pai*, Elson; *meus irmãos* (Elson Junior e Gustavo), pelo amor e compreensão.

Ao *meu namorado*, Thiago, pelo carinho e apoio incondicional.

À *minha avó*, Alaíde (*in memoriam*), por ter me ensinado o lado lúdico e irreverente da vida.

Agradeço a *Deus*, por ter me concedido o sonho de estudar na UFPR, Ele é minha força.

Agradeço ao professor Rogério Distéfano pelas magníficas lições ministradas que despertaram o interesse por este fascinante tema e pela orientação na elaboração desta monografia.

Agradeço aos colegas Vereador André Passos e Giovanna Mayer por terem contribuído para o desenvolvimento desta pesquisa.

Por fim, agradeço a Claudia, Sandro, Viviene, Laura e Alex, amigos em todos os momentos.

“É absolutamente certo que neste mundo nunca se consegue o possível se não se tentar, constantemente, fazer o impossível”.

Max Weber

SUMÁRIO

RESUMO	viii
1 INTRODUÇÃO	01
2 O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	03
2.1 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NO BRASIL.....	03
2.2 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	06
2.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO.....	08
2.3.1 Participação no Orçamento Público.....	10
3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	12
3.1 A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE.....	13
3.2 PRINCÍPIO DA AUTO-REGULAMENTAÇÃO.....	21
3.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	22
3.3.1 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	22
3.3.2 Estatuto da Cidade.....	23
3.3.3 Conseqüências da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade com relação ao Orçamento Participativo.....	24
4 A CONTRIBUIÇÃO A SER PRESTADA	27
4.1 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO UNIVERSAL E DIRETA.....	28
4.1.1 Grupos de pressão.....	29
4.1.2 Organizações não-governamentais – ONGs.....	32
4.2 PARTICIPAÇÃO CONTÍNUA NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	33
4.3 AUTONOMIA POPULAR.....	34
4.4 FORMAS DE INSTIGAR A PARTICIPAÇÃO.....	35
4.5 TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	37

4.6	COMPROMISSO DO PODER PÚBLICO COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	38
4.7	CONSEQÜÊNCIAS DO CERCEAMENTO DA PARTICIPAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	40
5	CONCLUSÃO.....	41
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	44

RESUMO

Nas últimas décadas do século XX, a sociedade brasileira, cansada da repressão política realizada pelo regime militar e da insuficiência das fórmulas tradicionais da democracia representativa, impulsionou o desenvolvimento de uma nova dimensão do fenômeno participativo. Com efeito, o anseio democrático da sociedade foi concretizado no texto constitucional de 1988 pelo princípio da participação popular. Da conjugação desse contexto surgiu a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a qual foi utilizada de exemplo nacional e internacional, com a ressalva que não há uma uniformidade nas referidas experiências devido ao princípio da auto-regulamentação do orçamento participativo. Pela sistemática do orçamento participativo, o Poder Público chama a sociedade para analisar e discutir o orçamento público, bem como auxiliar na tomada de decisão relacionada à sua elaboração. Por certo, a sua adoção pode vislumbrar uma alternativa para a concretização da democracia participativa. Para tanto, é crucial que o Estado crie formas para instigar a participação popular através, principalmente, de ampla divulgação dos debates, das consultas e das audiências e da desmistificação da linguagem técnica utilizada no orçamento público, uma vez que este costuma ser um mistério para os cidadãos comuns. Ademais, os cidadãos devem levar suas opiniões até a Administração Pública, participar continuamente de todas etapas do orçamento, principalmente da execução das obras públicas, com o intuito de alcançar a plena cidadania.

Palavras-chaves: princípio democrático, democracia participativa, orçamento participativo, escolha pública, participação popular, contribuição, cidadania.

1 INTRODUÇÃO

Os ventos democráticos que consagraram a Carta Magna de 1988 como a Constituição Cidadã, devem-se à colaboração e participação de milhares de pessoas na elaboração da Constituinte de 1988, quando se conseguiu garantir inúmeros dispositivos legais de atuação e intervenção do cidadão nos destinos do país.

Assim, conforme a Carta Magna, o Brasil é um Estado Democrático de Direito, de forma que a democracia é efetivamente consolidada pela interação da democracia representativa e da democracia participativa.

Importa destacar que, através da democracia participativa, o administrador tem chances de reunir uma quantidade maior de informações – que, de outra forma, poderia não ser tão facilmente obtida –, além de adquirir uma visão mais completa dos fatos e das questões relacionadas objeto da decisão. Portanto, observa-se que, quanto maior o controle social, maior a tendência de acertos na escolha e na hierarquização das prioridades comunitárias.

Dessa maneira, o Orçamento Participativo é uma ferramenta de realização da democracia participativa, uma vez que, por ele, o Poder Público deixa de definir, isolado, as prioridades e os montantes de recursos públicos a serem empregados, e passa a compartilhar tais decisões com a sociedade civil, que é chamada a se manifestar e discutir o que entende seja prioritário e necessário através de reuniões e debates.

Com efeito, a participação popular de forma ampla e democrática no processo de elaboração e discussão do orçamento público voltado ao desenvolvimento urbano contribui para o avanço da democracia, ao mesmo tempo em que impõe aos administradores a obrigatoriedade de transparência na gestão da coisa pública e, conseqüentemente, repele a prática de atos tão comuns no Poder Público, como a corrupção, o clientelismo, bem como, favorecimentos e práticas fisiológicas

institucionais.

Dessa forma, a efetiva participação popular em todas as etapas do orçamento público – desde as sugestões iniciais e escolhas de prioridades até a execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público –, é um dos pontos vitais da democracia participativa.

Assim, neste trabalho busca-se demonstrar a contribuição a ser prestada pelo Estado e pelos cidadãos para a concretização do orçamento participativo, com o intuito de caminhar rumo à construção da real cidadania.

2 O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.1 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NO BRASIL

Durante o regime ditatorial o ordenamento jurídico vigente apresentava-se com uma estrutura extremamente autoritária, de forma que o direito atendia aos interesses do sistema militar que buscava, no plano econômico, a implementação de um capitalismo desenvolvimentista.¹ Destarte, expõe Adriana SCHIER:

A doutrina do direito não contribuía com a formação de um entendimento do fenômeno jurídico a partir dos valores de uma sociedade democrática, porque, ou defendia-se cegamente o ordenamento autoritário em vigor – no caso dos positivistas – ou deixava-se de reconhecer a ele qualquer função que não tivesse ligada à defesa dos valores das classes hegemônicas – no caso das Teorias Críticas, por tal motivo adjetivadas de irracionalistas.

Contudo, fatores sócio-políticos e, acima de tudo, o sonho de liberdade, nunca abandonado pela sociedade brasileira, ainda que cada vez mais oprimida pelo regime, mostraram que o homem ainda era capaz de construir sua história a partir dos ideais democráticos. Assim, terminado o fim do período de ditadura militar no país, os operadores jurídicos viram-se na contingência de repensar o fenômeno jurídico para, quiçá, resgatar a dignidade normativa do Direito.²

Assim, a sociedade brasileira, cansada da repressão política realizada pelo regime militar e da insuficiência das formulas tradicionais da democracia representativa, observou “a necessidade de revalorização do indivíduo como figura central da vida do Estado” e “impulsionaram o desenvolvimento de uma nova

¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *O direito em relação*. Curitiba: Gráfica Veja, 1983. p. 46-49.

² SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar: 2002. p. 6.

dimensão do fenômeno participativo na sociedade contemporânea”.³

Além disso, os valores democráticos após a ditadura militar, passaram a ser defendidos abertamente em praça pública (“Diretas Já”, 1984), de forma que as manifestações populares constituíram subsídios para o ordenamento jurídico.

Com isso, a doutrina jurídica, que se encontrava vinculada ao ideal de construção de um Estado Democrático no Brasil, passou a ver o Direito como um espaço de luta, um instrumento de emancipação. Buscava-se, com isso, atribuir ao Direito a função de intervir na realidade para construí-la de acordo com um específico ideal de justiça, fundado na dignidade da pessoa humana.

Com fulcro nessa ventania democrática, a sociedade participou efetivamente da construção do texto oficial da Carta Constitucional. Para isso, foram criados três mecanismos que aproximaram a constituinte da sociedade. O primeiro deles foi um banco de dados disponibilizado pelo Senado, o Sistema de Apoio Informático à Constituinte – SAIC, o qual coletou, por meio do preenchimento de um formulário distribuído por todo país, 72.719 sugestões.

Além disso, a sociedade foi chamada para comparecer a reuniões de subcomissões temáticas. Foram realizados cerca de 400 encontros, de onde emergiram mais de 2.400 sugestões.

Após a elaboração do anteprojeto, foi ofertada uma terceira possibilidade de participação da sociedade. De acordo com o artigo 24 do Regimento Interno da Constituinte, entidades associativas, legalmente constituídas, teriam um prazo de pouco mais de um mês para coletar 30.000 assinaturas e apresentar emendas a esse anteprojeto, devendo a responsabilidade por tais sugestões ser encabeçada por três entidades. Dessa forma, foram colhidas mais de 12 milhões de assinaturas, e

³ BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 120.

encaminhadas 122 emendas populares, destas, 83 atenderam às exigências regimentais e foram defendidas por interlocutores no Congresso.⁴

Assim, a Constituição de 1988 rompeu com a estrutura jurídica do Estado autoritário, de forma que, essa passa a ser vista como documento normativo do Estado e da Sociedade⁵, sendo chamada de “Carta Cidadã” exatamente pelo fato de estarem nela presentes os mecanismos de expressão das vontades populares.⁶

Com efeito, a Constituição de 1988 pode ser compreendida, consoante Clèmerson Merlin CLÈVE, como uma Carta compromissória⁷, democrática⁸ e dirigente⁹, através da qual é possível a construção de uma sociedade comprometida com os valores de todas as classes envolvidas no processo de sua elaboração.

⁴ DANTAS, Humberto. *Democracia participativa: uma nova forma de entendermos a democracia*. Disponível em <www.al.sp.gov.br/instituto/democrac.htm> Acesso em 26 jul. 04.

⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed., São Paulo: RT, 2000. p. 22.

⁶ “A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento dos indivíduos como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º LXXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular...” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed., Malheiros: São Paulo, 1992. p. 96)

⁷ “Condensa um compromisso entre as classes e frações de classes sociais que participaram do jogo político que conduziu a sua elaboração.” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito alternativo. Seminário nacional sobre o uso alternativo do direito*. Rio de Janeiro: COAD, 1994. p. 47.)

⁸ “Porque seu processo de elaboração foi democrático. Não há, na atualidade, país que tenha passado por um processo tão democrático de elaboração constitucional (...) E a democracia proposta pela Constituição não é aquela formal, mas antes a real, efetiva, material.” (Id.).

⁹ “... estabelece fins, tarefas e objetivos para o Estado e sociedade. A atuação governamental, de todos os Poderes, não pode ser concretizada sem a prévia observância dos referidos objetivos. As políticas públicas devem atuar esses objetivos. (...) a Constituição representa também uma proposta para o futuro. E por isso é dirigente. Apresenta uma direção vinculante para a sociedade e para o Estado.” (Id.).

2.2 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

CANOTILHO justifica o princípio democrático como sendo, de início, um princípio normativo, ou seja, é uma “norma jurídica constitucionalmente positivada”.¹⁰ Na Constituição de 1988 esta constatação é verificada em seu artigo 1º, pois há a clara referência ao Estado Democrático de Direito:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (*Grifou-se*).

Com efeito, o princípio democrático é um princípio estruturante da Constituição, o qual atua de forma harmônica com os princípios da soberania popular e da representação popular, tendo como pressuposto a participação dos cidadãos na administração pública. Ou seja, as bases da democracia participativa estão lançadas no ordenamento jurídico nacional através da Constituição. Sob a mesma ótica, BONAVIDES afirma que, de acordo com o texto constitucional brasileiro, não se pode falar em legitimidade sem democracia participativa.¹¹

Assim, observa-se que a participação popular concretiza o princípio democrático, e manifesta-se através de regras que asseguram ao cidadão a interferência nas atividades do poder público. Conforme Adriana SCHIER:

A Constituição Federal de 1988, conforme antes referido, assegura tal direito (direito de participação), dando-lhe a natureza de direito fundamental e situando-o concretamente a partir de sua dupla dimensão: a democrática (na qual ele concretiza o princípio

¹⁰ CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, s.d., p. 285.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da democracia participativa*. 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 2003, p. 51.

democrático) e de controle (na qual ele efetiva o princípio do Estado de Direito).¹²

De tal modo, o direito de participação, concretamente situado no ordenamento constitucional brasileiro, permite a concretização do princípio do Estado Democrático de Direito, através de mecanismos de controle dos atos administrativos pelo cidadão, bem como mediante a instrumentalização de mecanismos que garantam a sua influência na gestão administrativa de uma maneira geral.¹³

Dessa forma, superando-se o paradigma anterior, calcado na democracia representativa, na qual as “deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade”¹⁴, surge a democracia participativa, a qual pressupõe participação do povo na construção da vontade governativa. Assim, expõe DI PIETRO:

...a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.¹⁵

Importa notar que a democracia participativa não vem suprir a representativa; é, apenas, o seu aprimoramento. Não há a substituição das formas de representação, mas sim, a abertura para a participação popular cada vez mais ampla. Segundo BOBBIO, em “uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são,

¹² SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular...*, p. 76.

¹³ Ibid., p. 82.

¹⁴ BOBBIO, N. O futuro da democracia. 7ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 56.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de direito administrativo*. v.1, Rio de Janeiro, Livraria e Editora Renovar Ltda., 1993, p. 32.

consideradas em si mesmas, suficientes”.¹⁶ Assim, com a adoção da democracia participativa, há a concretização do princípio democrático.

Com efeito, a democracia participativa é direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdades dos povos.

Desse modo, a chave constitucional do futuro reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo.

O cidadão, nesse sistema, é, portanto, o povo, a nação, o governo; instância que há de romper a seqüência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a inclinação dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular.¹⁷

Assim sendo, a Carta Magna – através do direito de participação – inaugura uma sociedade democrática, na qual é garantido o direito de todos os cidadãos influenciarem a formação das decisões da Administração Pública.

2.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO

A Carta Magna Brasileira de 1988 consagrou em vários dispositivos a participação do cidadão nos assuntos relacionados à gestão democrática da coisa pública, exigindo e possibilitando a transparência, a publicidade, a fiscalização, o controle da gestão pública e também a iniciativa de propositura de lei.

¹⁶ BOBBIO, op. cit., p. 65.

¹⁷ Ibid., p. 33-5.

Com efeito, a Constituição Federal regulamentou a democracia participativa, em termos formais, no artigo 1º e seu parágrafo único¹⁸, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no artigo 14¹⁹, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Destarte, conforme destaca BONAVIDES, “a fidelidade aos artigos 1º e 14 da Constituição, que ora se impetra, configura, por sem dúvida, o começo de uma antecipação material da democracia participativa, democracia de liberdade e de libertação”²⁰.

Ademais, a Carta Magna é permeada de dispositivos que ora facultam, ora exigem a participação da sociedade civil, de forma que, o art. 31, § 3º trata da fiscalização do Município e da obrigatoriedade das contas municipais ficarem, *durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte*; o art. 74, § 2º traz a possibilidade de qualquer cidadão *denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União*; o art. 89, VI estabelece o Conselho da República e a obrigatoriedade da participação de pelo menos *seis cidadãos natos*; o art. 187

¹⁸ “**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (*Constituição Federal*).

¹⁹ “**Art. 14** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular”. (Id.).

²⁰ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional...*, p. 41.

determina que a política agrícola tenha a participação daqueles que atuam nesta área; o art. 194 traz a possibilidade de intervenção da sociedade nas ações voltadas à seguridade social; o art. 204, II estabelece a participação popular, através de suas entidades, na formulação de políticas e controle de ações voltadas para as questões da assistência social; o art. 206, VI traz sobre a gestão democrática do ensino público; e o art. 216, § 1º estabelece a participação da comunidade na proteção do patrimônio cultural brasileiro.

Logo, é possível encontrar na Constituição Brasileira os fundamentos da participação popular na gestão da coisa pública, sendo possível fundar, dessa forma, o Direito Constitucional da democracia participativa.

2.3.1 Participação no Orçamento Público

Durante o processo de democratização, movimentos comunitários reivindicaram em diversas regiões do país, em particular na cidade de Porto Alegre, o direito de participar nas decisões a nível local. Essa pulsão participativa veio a frutificar as propostas de orçamento participativo.

Ainda, o princípio da participação popular enunciado na Constituição Federal de 1988, trouxe os subsídios necessários para a implementação do orçamento participativo. De forma que, a participação do cidadão, no sentido de compartilhar as decisões políticas e administrativas, constitui direito garantido pela Constituição pelo qual a opinião do cidadão tem de ser colhida.²¹

Deste modo, destaca Tarso Genro:

O que se trata é *de democratizar radicalmente a democracia*, de criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e de criar *instituições novas*,

²¹ FONSECA, Gilberto Nardi. *A gestão democrática dos municípios*. Disponível em <www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3478> Acesso em 13 jul. 04.

pela reforma ou pela ruptura, *que permitam que as decisões sobre o futuro sejam decisões sempre compartilhadas.*

“Compartilhar” quer dizer, no que se refere à democracia, permitir que entre aqueles eleitos pelo sufrágio universal (os representantes políticos) e aqueles indicados por outras formas de participação direta (oriundos diretamente do movimento social), sejam acordadas novas formas de “decidir”. O Orçamento Participativo é um exemplo que vai nesta direção, como veremos por sua história e por seu método.²²

Com efeito, o orçamento participativo é uma forma de gestão pública “que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimentos”.²³

Dessa forma, estas experiências rompem com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública.²⁴

²² GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 4ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p.18.

²³ SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 466.

²⁴ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 46.

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Pela sistemática do Orçamento Participativo o Poder Público deixa de definir, por si, as prioridades e os montantes de recursos públicos a serem empregados, e passa a compartilhar tais decisões com a sociedade civil, que, assim, é chamada a se manifestar e a ajudar escolher o que entende ser prioritário e necessário através de reuniões e debates.²⁵

A gênese do orçamento participativo ocorreu em Lages no final dos anos 70, contudo, essa sistemática surge, nos moldes em que é concebido atualmente, em 1989, na cidade de Porto Alegre, proveniente da intenção da administração do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação a nível local.

O Brasil tornou-se, com o advento do orçamento participativo, exemplo mundial de desenvolvimento de ferramentas alternativas de participação popular. De forma que, em 1989 a ONU destacou o Orçamento Participativo de Porto Alegre como símbolo do controle social sobre a aplicação das verbas destinadas aos investimentos urbanos, e em junho de 1996 a “administração popular” de Porto Alegre foi escolhida pelas Nações Unidas como uma das quarenta inovações urbanas em todo o mundo, para ser apresentada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, sediada em Istambul.

Assim, o Orçamento Participativo consiste em um “novo centro decisório”²⁶, em que ocorre a democratização da democracia, pois a população organizada passa a

²⁵ FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2001, p. 269.

²⁶ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p.12.

ser agente na construção orçamentária, disputando os recursos públicos, ou seja, é “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”²⁷.

Com efeito, a medida do orçamento participativo espalhou-se pelo país, de forma que centenas de governos implementaram tais ferramentas²⁸. Ademais, a participação do cidadão no orçamento público foi positivada pela legislação infraconstitucional – Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade –, e atualmente sua prática é obrigatória sob pena da lei orçamentária desprovida de uma mínima participação popular ser considerada nula.

A implementação do orçamento participativo consiste em importante instrumento de controle da atividade administrativa, contribuindo, assim, para a conquista de administrações públicas voltadas exclusivamente para o atendimento do interesse público.

3.1 A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE

A elaboração do Orçamento Participativo parece resgatar a potencialidade da peça orçamentária no que se refere ao controle da gestão dos recursos públicos, bem

²⁷ PIRES, V. Limites e potencialidades do orçamento participativo. *Revista da associação brasileira do orçamento público*. Brasília, v.4, n° 43, 2002, p.73.

²⁸ “O sucesso do orçamento participativo é demonstrado pelo crescente interesse de municípios brasileiros e em todo o mundo pela adoção deste mecanismo. No Brasil, entre 1989 e 1992, 12 municípios realizaram o orçamento participativo. De 1993 a 1996 foram 36 municípios. De 1997 a 2000 foram 103 municípios e de 2001 até hoje, início de 2004, estima-se que cerca de 300 municípios adotam o orçamento participativo”. (MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder municipal: uma Alternativa democrática. *Revista de direito municipal - RDM*. ano 4, n. 7, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 76).

como, procura democratizar o acesso à sua elaboração, uma vez que sua estrutura não é fixada de cima para baixo num modelo jurídico fechado. Não é o governante, no caso Prefeitura e Câmara de Vereadores, que determina a sua estrutura. O orçamento participativo vai se estruturando a partir das experiências locais, de acordo com as práticas e necessidades desenvolvidas pelos cidadãos do município de Porto Alegre; caracteriza-se, pois, como uma estrutura aberta, em constante mutação e adaptação ao desenvolvimento da consciência da cidadania.²⁹

O Orçamento Participativo implementado na cidade de Porto Alegre apresenta uma estrutura fundada num processo de participação popular orientado por três grandes princípios: (1) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) participação dirigida por uma combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas e (3) alocação dos recursos para investimentos baseados na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.³⁰

Ubiratan de SOUZA destaca que “na experiência acumulada em Porto Alegre, mostrou-se fundamental a questão de assegurar a participação universal de todo cidadão no processo do orçamento participativo. Esse elemento é decisivo para que o cidadão, não por intermédio de nenhum representante, mas ele, diretamente, possa participar do processo do orçamento participativo”.³¹

²⁹ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 14.

³⁰ SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia...*, p. 467.

³¹ SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo, do município ao estado. *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999, p. 73.

O desenho institucional do orçamento participativo é estruturado em três instâncias³²:

- Instâncias de Administração Municipal – compreende as unidades administrativas do Executivo Municipal, que possui a atribuição de conduzir o debate orçamentário com os cidadãos. Sendo essas: o Gabinete de Planejamento (Gaplan), a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), o Fórum das Assessorias de Planejamento (Asseplas), o Fórum das Assessorias Comunitárias (Facom), os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e os Coordenadores Técnicos (CTs). As principais instituições são a CRC e o Gaplan. Esta atua, diretamente ou através dos seus coordenadores regionais e temáticos (CROPs e CTs), como um organismo mediador que estabelece a ligação do governo municipal com os dirigentes comunitários e suas associações, sendo responsável, também, pela coordenação das assembleias e das reuniões do COP. Aquele partilha com a CRC as funções de coordenação, e está encarregado de traduzir as exigências dos cidadãos em ações municipais, técnica e economicamente viáveis, submetendo essas exigências a critérios gerais e técnicos.

- Instâncias Comunitárias – composta de organizações comunitárias dotadas de autonomia face ao governo municipal e compostas principalmente por organizações de base regional, que fazem a mediação entre a participação dos cidadãos e as escolhas das prioridades para as diferentes regiões da cidade. Por serem autônomas e dependerem do nível de organização dos moradores de cada região, não aparecem de modo uniforme em todas as regiões da cidade, possuindo diferentes formatos e níveis de organização, de funcionamento e de participação. Essas são os conselhos populares, as uniões de vilas e as articulações regionais.

- Instâncias Institucionais de Participação – concebida para estabelecer uma

³² SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia...*, p. 468.

mediação e interação permanentes entre as duas primeiras, e é constituída por instituições de participação comunitária com funcionamento regular: Conselho do Plano do Governo e Orçamento (Conselho do Orçamento Participativo – COP), Assembléias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembléias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre está articulado em torno das assembléias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do Orçamento Participativo. Existem duas rodadas de assembléias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das cinco áreas temáticas. Entre essas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões.

A cidade de Porto Alegre foi dividida em 16 regiões (base geográfica). Tal divisão regional foi resultado de um acordo entre o governo e o movimento comunitário, ainda em 1989, levando em conta os critérios de afinidade política e cultural entre a população.³³

As 5 plenárias temática (base temática) foram implantadas em 1994 com o objetivo de ampliar a participação de outros setores da sociedade, tais como: sindicalistas, estudantes, empresários, comerciantes, movimentos sociais e cidadãos em geral, ainda não incorporados ao processo participativo orçamentário da cidade. Os temas dessas plenárias são: (1) transporte e circulação; (2) educação, cultura e lazer; (3) saúde e assistência social; (4) desenvolvimento econômico; (5) organização da cidade e desenvolvimento urbano.

Ademais, ressalta-se que as plenárias temáticas são provenientes da construção dos próprios cidadãos, através do princípio da auto-regulamentação. “Com elas, ampliou-se a discussão do Orçamento Participativo para além dos problemas locais e aprofundou-se o debate do planejamento estratégico e de médio prazo das

³³ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 54.

obras estruturais da cidade e das políticas setoriais”.³⁴

As reuniões preparatórias dos cidadãos ocorrem, antes das duas assembléias anuais, em total autonomia e sem a interferência do município, com o objetivo de reunir as exigências e as reivindicações de cidadãos, de movimentos populares de base e de instituições comunitárias, quanto a questões regionais e temáticas; também dão início à mobilização da comunidade para a escolha dos delegados regionais.³⁵

Ocorre em março e abril a primeira rodada das Assembléias Regionais e Temáticas. As reuniões são chamadas com antecedência e com ampla divulgação através de TV, rádio, cartazes, panfletos, carro de som, sendo abertas à participação do público em geral³⁶. Nesta rodada o Executivo apresenta o relatório de execução do plano de investimentos do ano anterior e o plano aprovado para o orçamento em vigor, posteriormente, os cidadãos (moradores da região e/ou participantes das temáticas) e o Executivo fazem a avaliação do plano de investimento do ano anterior, ademais, ocorre a eleição parcial dos delegados³⁷ aos Fóruns de Delegados³⁸ (regionais e

³⁴ Ibid., p. 49.

³⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia...*, p. 473.

³⁶ “As assembléias regionais estão abertas ao público, mas só os habitantes registrados na região têm direito a voto.” (Ibid., p. 474).

³⁷ “A competência dos delegados é delimitada pelo artigo 32 do Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo, destacando-se as seguintes: Apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população nos assuntos tratados no Conselho do Orçamento Participativo; Acompanhar o plano de investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão da obra; Compor as Comissões Temáticas; Deliberar, em conjunto com os conselheiros, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do orçamento; (...) Deliberar em conjunto com os conselheiros alterações no Regimento Interno e alterações no processo do Orçamento Participativos; Formar comissões de Fiscalização e Acompanhamentos de Obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão; (...) dentre outras atribuições.” (MINGHELLI, Marcelo. *O orçamento participativo na construção da cidadania*. Curitiba, 2004. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, p. 84 e 85).

temáticos), mediante o critério de um delegado para cada dez participantes da assembléia, os demais delegados serão eleitos na reunião intermediária de maior quorum.

No período compreendido entre a primeira e a segunda rodada das assembléias – de março a junho – ocorrem as reuniões intermediárias organizadas pelas organizações comunitárias e temáticas (associações de moradores, clubes de mães, centros esportivos e culturais, cooperativas habitacionais, sindicatos, organizações não governamentais, entre outras) nas quais são escalonadas as prioridades aprovadas em cada entidade ou grupo organizado. Nessas reuniões os órgãos do governo prestam informações técnicas para instruir a discussão da comunidade e, também, apresentam propostas de obras e serviços para as regiões e plenárias temáticas.³⁹

Nas reuniões intermediárias cada região ou temática escolhe quatro prioridades setoriais atribuindo-lhes notas, bem como são hierarquizadas as obras propostas pelos moradores em cada um dos setores temáticos, as quais serão posteriormente encaminhadas para o Executivo.⁴⁰

A segunda rodada de Assembléias Regionais e Temáticas ocorre nos meses

³⁸ “Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas com funções consultivas, de controle e de mobilização social. Seu principal objetivo, no entanto, é aumentar a participação das bases comunitárias no Orçamento Participativo em dois momentos: na elaboração do Plano de Investimentos e na fiscalização da execução das obras pelo Executivo.” (Id.).

³⁹ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 58.

⁴⁰ Esse processo é exemplificado por Boaventura da seguinte forma: “Às prioridades escolhidas são atribuídas notas de acordo com a sua posição no escalonamento: à primeira prioridade corresponde a nota 4, à quarta prioridade a nota 1. Do mesmo modo, hierarquizam-se igualmente as obras específicas propostas pelos cidadãos em cada tema ou setor (no caso da pavimentação: primeira prioridade, rua A; segunda prioridade, rua B etc.). As prioridades setoriais e a hierarquia das obras em cada setor são remetidas ao Executivo. Com base nestas prioridades e hierarquias, e somando as notas da diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as três primeiras prioridades do orçamento em preparação.” (SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia...*, p. 476).

de junho e julho, e possuem a seguinte organização: o Executivo apresenta os grandes agregados de despesas (gastos de pessoal, consumo, serviços de terceiros e outros, investimentos) e a estimativa da receita para o ano seguinte; os representantes comunitários apresentam para a assembléia dos moradores e para o Executivo as demandas prioritizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e temáticas; a população elege em cada uma das regiões e plenárias temáticas, dois conselheiros⁴¹ titulares e dois suplentes para representa-la no Conselho do Orçamento Participativo (COP).

O COP é composto pelos 32 conselheiros titulares das 16 regiões e 10 conselheiros das 5 plenárias temáticas, com os seus respectivos suplentes, um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), um representante do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre (Simpa), totalizando 44 conselheiros. Ademais, os coordenadores do Gaplan e da CRC fazem parte do COP, mas não tem direito a voto.

Segundo destaca Fedozzi:

O conselho é a principal instância participativa. Nele os representantes comunitários tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades das regiões e temáticas. Nas sessões do Conselho, realizadas ao longo do segundo semestre – em dia e horários fixos da semana – processam-se as medidas institucionais visando às principais decisões do Orçamento Participativo.⁴²

No mês de agosto, o Gaplan compatibiliza as prioridades das regiões e plenárias temáticas com as propostas orçamentárias que retornaram dos órgãos do governo e “elabora a matriz orçamentária que servirá de base para a proposta

⁴¹ “O mandato dos conselheiros é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva.” (GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 59).

⁴² FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2 ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999, p.120.

orçamentária do exercício seguinte”.⁴³

Essa matriz é discutida no Conselho do Orçamento Participativo, e depois do aval desse o Gaplan elabora a redação final da Proposta Orçamentária e envia para Câmara dos Vereadores.

No mesmo momento em que há a discussão do orçamento público na Câmara dos Vereadores – de 1º de outubro a 30 de novembro – o COP, Gaplan, CRC e demais secretarias e departamentos começam discutir o Plano de Investimento do exercício seguinte. Ubiratan de Souza salienta:

Cabe destacar, ainda, o critério da progressividade na distribuição dos recursos para os investimentos ou serviços entre as regiões na elaboração do Plano de Investimentos. Não é pelo número de conselheiros por região que se estabelece essa progressividade, mas sim, pelos três critérios gerais, ponderados por pesos e notas: população total da região; carência de serviço ou infra-estrutura e prioridade temática eleita pela região.⁴⁴

A cada um desses critérios é atribuída uma nota que vai de 1 a 4. As notas recebidas por cada região em cada critério é multiplicada pelo peso do critério, variante de um a cinco, conforme o seu entendimento de prioridades conferido pelo Conselho do Orçamento Participativo. A soma dos pontos parciais (nota x peso) fornece o peso total da região numa exigência setorial específica. Este peso total determina a percentagem dos recursos de investimento que serão destinados à região nesse setor.⁴⁵

Como conseqüência desse critério de distribuição, a maior parte dos investimentos é destinada as regiões de menor renda *per capita* e de grande déficit em serviços públicos e infra-estrutura, demonstrando, assim, a capacidade redistributiva do orçamento participativo de Porto Alegre.

⁴³ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 66.

⁴⁴ Ibid., p. 67-8.

⁴⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia...*, p. 486-500.

3.2 PRINCÍPIO DA AUTO-REGULAMENTAÇÃO

Importa salientar que o projeto inicial do Orçamento Participativo de Porto Alegre foi evoluindo com o tempo, a população progrediu junto com a Prefeitura, melhorou sua capacidade crítica e demonstrou ser capaz de enfrentar o desafio de participar das decisões orçamentárias da cidade, antes restritas a profissionais da área contábil e financista. Assim, sua regulamentação foi sendo modificada e melhorada gradativamente conforme sugestões provenientes principalmente dos cidadãos.

O panorama supracitado é oriundo do princípio da auto-regulamentação do orçamento participativo. Conforme este princípio, o Poder Executivo pode dar sugestões para as mudanças no processo orçamentário participativo, contudo, são os cidadãos, através do Conselho do Orçamento Participativo (COP), que discutem e decidem as mudanças no Regulamento do Orçamento Participativo.

Assim, a regulamentação do orçamento participativo não é feita pelo poder público através de lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma.

Com efeito, “o Orçamento Participativo não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível”⁴⁶, pois sua configuração é mutável de Município para Município, de Estado para Estado, conforme as condições sociais, econômicas, políticas, culturais, entre outras, existentes em cada localidade. Ademais, destaca-se o “processo dialético”, proveniente da “constante mutação e superação do novo sobre o velho que caracteriza os processos sociais”⁴⁷.

Dessa forma, existe a necessidade de um contínuo ajuste crítico do processo do Orçamento Participativo conforme as sugestões e escolhas dos cidadãos, de

⁴⁶ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 48.

⁴⁷ Ibid., p. 48.

maneira de aprimorá-lo cada vez mais e aperfeiçoar os seus conteúdos democráticos e de planejamento.

3.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Inicialmente, o Orçamento Participativo era justificado, apenas, pelo direito de participação e o princípio democrático contidos na Constituição Federal, contudo, posteriormente, foi regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Estatuto da Cidade:

3.3.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal consagrou, por meio dos artigos 48 e 49, uma gestão fiscal democrática e transparente:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Os dispositivos supracitados preceituou o princípio da transparência, a fim de, “garantir que a gestão fiscal seja clara, aberta à inspeção, sem operações

escondidas ou indevassáveis”.⁴⁸

Dessa maneira, assegura-se a participação popular na gestão orçamentária, bem como a transparência do orçamento público, configurando um verdadeiro espírito democrático do legislador. A população participa da discussão, escolha e execução orçamentárias, o que proporciona a concretização da cidadania bem como uma consolidação da democracia.

Assim, a Lei de Responsabilidade Civil preza por uma gestão financeira democrática fundada na legitimidade da elaboração, da execução e do controle da conta pública.

3.3.2 Estatuto da Cidade

Em 10 de junho de 2001 foi publicada a Lei nº 10.257, regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, denominada *Estatuto da Cidade*, o qual vem contemplar a “Gestão Democrática da Cidade” como requisito obrigatório para o cumprimento dos princípios administrativos da transparência e publicidade, cruciais na gestão pública.

A gestão democrática da cidade é, além de uma necessidade contemporânea, uma exigência da sociedade que vem contemplar os pressupostos constitucionais de participação popular no gerenciamento das cidades.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade traz como uma de suas inovações a participação popular na definição dos instrumentos normativos orçamentários – gestão orçamentária participativa (artigo 4º, inciso III, alínea “f”).

O artigo 44 do Estatuto da Cidade prevê a realização de debates, audiências e consultas públicas para a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes

⁴⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 247.

orçamentárias e do orçamento anual:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea *f* do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, **como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.** (*Grifou-se*).

Ademais, a participação popular no processo orçamentário é de natureza compulsória, de sorte que vedado está ao Poder Legislativo municipal aprová-lo sem que com ele anua, segundo os mecanismos e critérios legalmente previstos, a população local.

Conforme MUKAI, “trata-se de condições importantes e que completa a Lei de Responsabilidade Fiscal, no aspecto de sua filosofia voltada para a transparência”.⁴⁹

3.3.3 Conseqüências da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade com relação ao Orçamento Participativo

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade o Orçamento Participativo – que surgiu pela iniciativa do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre – tornou-se uma norma jurídica obrigatória a todos os Municípios (e Distrito Federal), que, “deverão permitir a participação da população na tomada das decisões concernentes ao estabelecimento das prioridades da cidade, de acordo com os recursos disponíveis e com a participação direta do cidadão”.⁵⁰

Todavia, a referida legislação apenas prevê a necessidade de realização de debates, audiências e consultas públicas alusivos à proposta orçamentária, sem disciplinar como esses instrumentos serão realizados. Assim, não há previsão legal

⁴⁹ MUKAI, T. *O estatuto da cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2001, p.52.

⁵⁰ FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade...*, p. 269.

sobre as formas de divulgação, horário e condução desses debates, audiências e consultas públicas, sendo exigido apenas sua realização⁵¹.

Desse modo, os instrumentos de participação enumerados no Estatuto da Cidade, se não forem utilizados de forma efetiva, não proporcionarão uma participação expressiva da população. Esse panorama pode ser observado no Município de Curitiba, onde são realizadas audiências orçamentárias desde o início do segundo semestre de 2002. No entanto, a participação da população é insignificante, devido a alguns fatores: falha na divulgação das audiências⁵² – não é utilizado os meios mais diretos de comunicação, tais como a TV e o Rádio; pequeno número de sedes para as reuniões –; somente oito lugares diferentes para os debates e consultas e apenas um para a audiência (realizada no centro), o que dificulta a participação dos moradores de bairros mais distantes; e datas e horários inapropriados – as audiências se realizam durante dias úteis e em horário comercial. Conforme se comprova pela notícia publicada em 04 de setembro de 2003 pela Secretaria Municipal da Comunicação Social, “a Prefeitura de Curitiba realizou na tarde desta **quinta-feira** os encontros com a população para discutir a proposta orçamentária para 2004. As reuniões aconteceram nas **oito regionais** administrativas **até às 18h**”.⁵³ (*Grifou-se*). Ainda, a audiência pública ocorreu no dia 26 (sexta-feira) de setembro de 2003, no Memorial da Cidade, das 10h às 12h.

Com isto, a participação popular em Curitiba vem se mostrando insignificante, uma vez que em 2002, dos 1,6 milhão de habitantes de Curitiba, apenas

⁵¹ Esses instrumentos – debates, audiências e consultas públicas – devem ser bem regulamentado, e assim, tornar-se-iam preciosos instrumentos de controle social.

⁵² A divulgação é feita principalmente através da internet e comunicados no jornal da Prefeitura Municipal de Curitiba, ambos de difícil acesso para a população.

⁵³ Disponível em <www.curitiba.pr.gov.br/pmc2002/asp/home/noticia_imprime.asp?ncod=5632> Acesso em 25 set. 2003.

437 pessoas participaram, incluindo aqueles que deram sua opinião pela internet⁵⁴, em 2003 esse número aumentou, todavia a quantidade de participantes é sutil ao se comparar com o tamanho da Capital Paranaense.

Dessa forma, através do presente trabalho, será possível observar que o orçamento participativo constitui uma ferramenta adequada para a democratização das finanças públicas, contudo, não se efetiva com a mera realização de audiências públicas⁵⁵. É crucial para realização do orçamento participativo que os cidadãos e o Estado contribuam com a prestação que cabe a eles, tal perspectiva será exposta e estudada no próximo capítulo.

Contudo, importa ressaltar que nos Municípios em que não possuem os instrumentos organizados do orçamento participativo, a realização de audiências públicas, mesmo esvaziadas, constitui um início fundamental para a consolidação da democracia participativa.

⁵⁴ MARTINS, F. Orçamento recebe 437 sugestões. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 14 set. 2002, p.5.

⁵⁵ “... o controle social, para merecer o nome e o conceito esposado com ideal regulador, não pode ser de fachada ou simples ornamentação de estruturas avessas à cidadania protagonista, sendo incompatível com meras discussões ou audiências públicas planejadas, de antemão, para a esterilidade. Essencial, pois, a conquista de uma inclusiva verticalização, isto é, de uma crescentemente expansiva vinculação, ao menos ética, entre a atuação do controlador social – em permanente processo de legitimação – e os que exercem o poder público no bojo do aparato estatal”. (FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. *In: Interesse Público*. n° 11. Porto Alegre: Notadez, 2001)

4 A CONTRIBUIÇÃO A SER PRESTADA

A participação popular é antes de tudo uma questão política, pois depende do amadurecimento da consciência cidadã por parte da população, bem como da vinculação do governante aos ideais democráticos e com a transparência na gestão da coisa pública.⁵⁶ É, pois, dever do bom administrador dar efetividade às garantias jurídicas de participação do cidadão na vida administrativa do seu governo.

Destarte, o caminho para inclusão e efetiva participação do povo como cidadãos é o de tornar permeável o poder, através da criação de canais de participação popular permanentes – como os conselhos municipais e o orçamento participativo –, assim como o incentivo constante à organização da sociedade civil, e o fortalecimento dos meios alternativos de comunicação como as rádios, jornais e televisões comunitárias.⁵⁷

Com efeito, cada cidade – cidadãos e Poder Público – deve construir seu próprio jeito de gestão participativa, respeitando as especificidades presentes em sua realidade e absorvendo parcialmente experiências bem-sucedidas de outros locais.⁵⁸

Importa destacar que o Orçamento Participativo pressupõe profundas alterações na administração municipal, correlacionadas à afirmação de uma nova cultura técnica e a compromissos com o estímulo a práticas de co-gestão, e na atuação da sociedade no Poder Público, pois a população não deve, como constantemente acontece, esgotar sua participação na escolha do melhor candidato nas eleições. Para realização do projeto do Orçamento Participativo é necessário: alterar rotinas

⁵⁶ FONSECA, Gilberto Nardi. A gestão democrática dos municípios...

⁵⁷ MAGALHÃES, op. cit., p. 68.

⁵⁸ PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edição do Autor, 1999, p. 88-9.

administrativas; estabelecer novos critérios de seleção do funcionalismo; resistir a práticas clientelistas e patrimonialistas e; romper com a reprodução de procedimentos que afastam a sociedade, sobretudo as classes populares, dos órgãos de governo.⁵⁹

Assim, no desenvolvimento desse capítulo serão expostos alguns pontos importantes para alcançar a efetiva participação popular na gestão orçamentária das cidades, para tanto será estudada a contribuição a ser prestada tanto pelo Poder Público, como pelos cidadãos, e, simultaneamente, será analisada algumas experiências de Orçamento Participativo existentes no Brasil.

4.1 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO UNIVERSAL E DIRETA

O princípio da participação universal e direta possibilita que o cidadão que nunca teve participação política passe a ingressar como elemento ativo na vida política, e, ao mesmo tempo, não prejudica os setores organizados da sociedade, mas sim, colabora para desmascarar aqueles setores que têm organizações fantasmas, que têm diretoria, mas não têm base social. Esse processo assegura uma organização e tem como consequência a participação do cidadão sem nenhuma experiência política anterior de organização, que acaba entrando e participando na organização da associação de bairro, do sindicato e dos próprios partidos políticos.⁶⁰

Assim, destaca DI PIETRO,

Nós vivemos em uma sociedade pluralista; por isso mesmo não se pode dizer que apenas os grandes grupos têm possibilidade. E nós vivemos também em um sistema em que se adota o princípio da liberdade individual, de maneira que ninguém é obrigado a filiar-se a um determinado grupo. Isto está expresso na Constituição em dois dispositivos: no artigo 5º, quando diz que ninguém é obrigado a associar-se ou a permanecer associado; e no artigo 8º, segundo o qual ninguém é obrigado a filiar-se a um sindicato. Assim, essa participação

⁵⁹ GRAZIA, Ana Clara Torres Ribeiro Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil* – período de 1997 a 2000 – Petrópolis: Editora Vozes, 2003, p. 103.

⁶⁰ SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 73-4.

do cidadão individualmente considerado é a mais importante, em termos de participação popular na Administração Pública.⁶¹

Com efeito, o cidadão possui com o Orçamento Participativo uma importante oportunidade de exercer plenamente a sua cidadania; no local da sua moradia (seu bairro) ele poderá iniciar um processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governos locais.

Os cidadãos atuam, portanto, no orçamento participativo de modo a efetivar os institutos de democracia participativa e, conseqüentemente, reforçar a idéia de cidadania. No entanto, há dois fatores inerentes à democracia que merecem atenção: os grupos de pressão e as organizações não-estatais.

4.1.1 Grupos de pressão

Os grupos de pressão são “grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes com os interesses e as idéias de uma determinada categoria social”.⁶² Usualmente os interesses defendidos por esses grupos são, como bem observado por BONAVIDES, “poderosas condensações de interesses particulares e egoísticos, em porfia com interesses geral”.⁶³

Os grupos de pressão atuam com o objetivo de conseguir uma decisão que lhes seja favorável. Esta decisão favorável está, geralmente, ligada a aspectos econômicos. Ressalta-se que a busca por interesses econômicos é o que diferencia os grupos de pressão, ou de interesse, das associações da sociedade civil, ou organizações não-governamentais.

⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação popular...*, p. 32-3.

⁶² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998., p. 426.

⁶³ *Ibid.*, p. 430.

Agem, em princípio, na opinião pública (sociedade civil), de modo a conseguir um apoio posterior que legitime a sua idéia. Em seguida, ou o grupo parte para a iniciativa de projeto de lei popular ou parte para o *lobby*⁶⁴, que consiste na pressão sobre partidários, individualmente, para que apresente projeto de lei. A diferença, entre os grupos de pressão e os partidos é que o escopo precípua destes é exercer o poder, ao passo que aqueles buscam influenciar quem detêm o poder em prol do grupo que representam, sem, no entanto, almejar o exercício do poder político.⁶⁵

Apesar dos vários argumentos contrários aos grupos de pressão, esses possuem um relevante papel, uma vez que proporcionam uma representação de interesses mais efetiva, pois “estariam sendo úteis à coletividade dando vazão a sentimentos e aspirações, que em conseqüência tomam um curso normal de afluxo às esferas superiores da decisão política”.⁶⁶ No entanto, em nome desta representação efetiva podem ocorrer alguns desvios, tais como a corrupção e a imoralidade.

Os grupos de pressão são uma realidade no sistema representativo. Com a implementação dos institutos da democracia participativa também existe o risco de atuação dos grupos de pressão, não perante os parlamentares e, sim, perante a população, principalmente, com a manipulação da opinião pública. Podendo, assim, ocorrer uma distorção sobre as escolhas da população, devido aos meios de comunicação de massa que se voltam para uma determinada idéia, ou dos líderes carismáticos que opinam sobre determinados assuntos manipulando as preferências da

⁶⁴ “... *lobby*, palavra inglesa cuja origem deve-se as atividades desenvolvidas nos corredores do parlamento ou nos saguões dos hotéis em que freqüentemente moravam os parlamentares. Antes de ser uma atividade, o *lobby* em seu étimo era um processo através do qual os representantes dos grupos de pressão, em sua atividade intermediária, levavam ao conhecimento dos legisladores os desejos dos grupos que representavam.” (JACINTHO, Jussara Maria Moreno. *A participação popular e o processo orçamentário*. Leme: Editora de Direito, 2000, p. 20.)

⁶⁵ Ibid., p. 22.

⁶⁶ BONAVIDES, op. cit., p. 4390.

população.

Através dessa manipulação, os institutos da democracia participativa tendem a desviar-se do seu principal propósito, que é o conhecimento das reais expectativas dos cidadãos.

Destarte, na decisão orçamentária, os grupos de pressão, através de *lobbies*, exercem uma força considerável e ajudam a aumentar a distância entre a escolha individual e o resultado pretendido. Assim sendo, “corre-se o risco de refutar os aspectos positivos provenientes da participação popular, recaindo-se nos mesmos problemas que os institutos de democracia representativa apresenta”⁶⁷, tais como, clientelismo e corrupção

Destarte, é crucial observar a ação dos grupos de pressão com cautela, pois apesar de apresentarem problemas, eles podem prestar bons serviços à população. Com efeito, para uma atuação correta e legítima dos grupos de pressão, seria necessário que ocorresse uma reforma política que reforçasse os partidos, ademais, se deve criar, também, instrumentos para o controle destes grupos de pressão.

Deve-se salientar, por fim, que um Estado constituído com fortes bases democráticas dificilmente sofrerá influência desastrosa destes grupos, contudo, para tanto, é imprescindível a consolidação do princípio democrático, através do desenvolvimento das instituições participativas e representativas, a fim de superar os obstáculos existentes dentro do próprio processo.

⁶⁷ MAYER, Giovanna. *Orçamento participativo: uma solução*. Curitiba, 2002. Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, p. 54.

4.1.2 Organizações não-governamentais – ONGs

As ONGs são organizações privadas, mas não de natureza empresarial, pois se distinguem por não terem fins lucrativos, que atuam em esferas classicamente estatais⁶⁸, bem como em atividades voluntárias.

Diferentemente dos grupos de pressão, os objetivos das ONGs, na maior parte das vezes, não possuem expressão econômica. Visam a proteção do meio ambiente, a alimentação, a educação, a construção de moradias para todos, por exemplo.

As ONGs estão fortemente ligadas com o orçamento público, pois, muitas vezes, lutam para que haja a destinação orçamentária para algum projeto seu. Não se pode esquecer que “o orçamento traz em si uma vocação natural em transformar os anseios sociais em possibilidades concretas”.⁶⁹

Dessa forma, percebe-se a importância das Organizações Não-Governamentais na realização do orçamento público, pois, com as instituições participativas, essas podem procurar a persuasão dos cidadãos para a defesa de seus interesses. Observa-se que os mecanismos utilizados pelas ONGs são legítimos – diferente do objetivo dos grupos de pressão –, uma vez que seu fim não é mercadológico (lucro) e sim, voltado ao interesse público (coletividade).

⁶⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (orgs.) *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 87.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 39.

4.2 PARTICIPAÇÃO CONTÍNUA NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O Orçamento Participativo é ato contínuo, de forma que a participação popular não pode se esgotar em algumas de suas fases. Assim, por exemplo, a escolha de prioridades é uma etapa decisiva, mas não é a única, pois tão ou mais importante é a fiscalização do cumprimento das metas orçamentárias.

A participação popular é, pois, “processo dialético de avaliação e inovação, não funcionando como algo abstrato, formal e congelável no tempo e no espaço”.⁷⁰

Portanto, deve existir a efetiva participação popular em todas as etapas do orçamento público – desde as sugestões iniciais e escolhas de prioridades até a execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público –, visto que o orçamento participativo não será profícuo se os cidadãos participarem da elaboração orçamentária. Contudo, não acompanharem e fiscalizarem a execução orçamentária com o intuito de verificarem se o Poder Público está cumprindo a lei orçamentária conforme os anseios dos cidadãos. Logo, é de fundamental importância a criação de mecanismos que possibilitem a participação popular em todo processo orçamentário.

Com efeito, o controle da execução dos investimentos negociados, conquistados e garantidos junto ao Executivo e o Legislativo “depende do nível alcançado pelos processos de organização e mobilização social, da existência de entidades da sociedade civil que apoiem a fiscalização e, ainda, de transformações na máquina administrativa do município”⁷¹. Assim, para plena realização do Ciclo de Participação, são indispensáveis mudanças na administração municipal, mudanças que posicionem em direção à valorização da totalidade da experiência do Orçamento Participativo.

⁷⁰ FREITAS, op. cit.

⁷¹ GRAZIA, op. cit., p. 102.

4.3 AUTONOMIA POPULAR

Além da efetiva participação popular no Orçamento Participativo, é necessário que exista autonomia popular:

“Estabelecidas as regras para a elaboração da peça orçamentária, de comum acordo entre governo e movimentos, estes últimos devem desenvolver as atividades previstas com absoluta autonomia: as reuniões, assembléias e plenárias devem ser coordenadas e secretariadas pelas próprias lideranças populares; os locais e horário para debates devem ser definidos de comum acordo entre os grupos e seus coordenadores, (...). O governo pode e deve auxiliar oferecendo curso de preparação de lideranças, dando esclarecimentos, (...). Não deve nunca tomar iniciativa ou adotar comportamentos que impliquem assumir a direção das discussões e/ou iniciativas.⁷²

Assim, a questão da autonomia no Orçamento Participativo deve ser formulada como a capacidade real dos cidadãos de moldarem as agendas, os prazos, os debates e as decisões. Logo, a autonomia não é uma característica estável de um dado processo político, é o resultado, sempre provisório, de uma luta contínua, pois a população deve sempre buscar formas mais eficazes e eficientes de desenvolver as atividades integrantes do orçamento participativo, seja determinando os horários das audiências públicas, seja escolhendo as prioridades orçamentárias, sem a influência do Poder Público.

Importa destacar que a peculiaridade da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre foi o fato de a existência de uma sociedade civil com grau de organização bastante desenvolvido, a qual realizou o diálogo com o Executivo municipal desde a primeira experiência. Assim sendo, parte da associação dos moradores e de setores do Partido dos Trabalhadores possuía uma proposta de formação de conselhos populares. Contudo, a Administração local apresentou uma proposta fechada, a qual foi rejeitada pela associação dos moradores; assim, em face desse modelo pronto, foi proposto a construção do processo de participação a partir

⁷² PIRES, op. cit. p. 91-2.

dos próprios moradores. Com efeito, “se a proposta é participação popular, como já chegar com tudo pronto, estabelecendo a forma como o povo deve participar?”⁷³. Deste modo, a forma de iniciação do processo deve ser através do “diálogo que permita atrair a população para participar na construção das regras que servirão para normatizar o próprio processo de participação popular”⁷⁴, como bem demonstrou a experiência de Porto Alegre.

Portanto, a população deve possuir autonomia para dizer como se dará sua participação para impulsionar o processo de construção das regras que regulamentam o processo participativo da construção do orçamento, ou seja, as comunidades populares devem se auto-regulamentar.⁷⁵

4.4 FORMAS DE INSTIGAR A PARTICIPAÇÃO

A Administração Pública deve utilizar todos os meios de comunicação – jornal, cartazes, rádio, carro de som, televisão, internet – para divulgar as reuniões do orçamento participativo, a fim de instigar a participação popular.

É necessário encetar esforços para envolver a população nas discussões e tarefas do processo orçamentário, agitando a participação através de atividades culturais e de lazer nos bairros, inserções na mídia, chamamentos dos mais diversos tipos.

No Município de Matinhos, por exemplo, a população é instigada a participar do processo orçamentário através do projeto da Prefeitura Municipal chamado “Mutirão Pró-Cidadania”. Este projeto consiste na instalação de parte da

⁷³ MAGALHÃES, op. cit., p. 73.

⁷⁴ Ibid., p. 74.

⁷⁵ Ver item 3.2.

estrutura administrativa e operacional da Prefeitura Municipal em um bairro da cidade durante uma semana, onde a população local tem acesso direto a serviços médicos e odontológicos, assistência social, inclusão nos programas sociais, assistência jurídica, entretenimento e diversão. Ainda, uma equipe da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, com máquinas e equipamentos, vai para o bairro da semana e realizam serviços como roçadas, limpeza de valetas e canais, manutenção da iluminação pública, patrolamento, colocação de material e bica-corrída nas ruas. Assim, concomitantemente ao atendimento das necessidades emergenciais dos moradores, os agentes públicos aproveitam para incentivar a participação popular no orçamento, ressaltando a importância da mobilização e exposição de prioridades dos cidadãos para que a prefeitura tenha conhecimento e supra as necessidades da população⁷⁶.

Depois de criada a expectativa, governo e comunidade devem estruturar as regras e os canais de participação e se esforçar para assegurar que as pessoas acorram aos eventos, apresentando suas sugestões, críticas, reivindicações, avaliações, entre outras.⁷⁷

A preocupação no Município de Porto Alegre de vincular a participação popular fez com que, desde 1994, os incentivos à participação deixassem de ser meramente materialistas e passassem a ser também culturais:

Por conseguinte, com o fim de tornar as assembléias mais atraentes e vivas, e antes que elas tenham início, são representados pequenos *sketches* e peças de teatro encomendados e pagos pelo Executivo municipal, e exibe-se um vídeo onde se mostra o processo de execução de obras já concluídas que, no ano anterior, tinham sido decididas pelo plano de investimentos, juntamente com quadros e mapas que demonstram a conformidade das mesmas com as decisões do conselho do OP.⁷⁸

⁷⁶Informações prestadas pelo Secretário de Planejamento do Município de Matinhos Sr. Waldir Rocha D'Angelis.

⁷⁷ PIRES, op. cit., 98.

⁷⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia...*, p. 520.

Assim, cada Município deve criar mecanismos para instigar a participação popular, tendo em vista suas condições sociais, culturais e econômicas.

4.5 TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O acesso à informação relevante e dominá-la é, provavelmente, a condição básica para o funcionamento efetivo do Orçamento Participativo. Essa informação é, muitas vezes, técnica e difícil de apreender por pessoas sem um nível elevado de instrução.⁷⁹ Assim, o ato da administração pública de fornecer informação é crucial para a inteligibilidade e transparência de todo o processo.

Tanto os membros do governo, como os funcionários públicos e as lideranças populares, precisam ser capacitados para participar das diversas fases de confecção do Orçamento. Para isso é crucial organizar cursos, seminários e debates, com o objetivo de homogeneizar a linguagem, pactuar o procedimento e concatenar as tarefas.⁸⁰

Em Porto Alegre, por exemplo, nas diversas reuniões que acontecem nas regiões e plenárias temáticas, as secretarias e departamentos prestam informações para instruir a discussão da população e, também, apresentam as propostas do Programa de Governo para obras estruturais, projetos e serviços.⁸¹ Ademais, quando o novo Conselho do Orçamento Participativo (COP) inicia os seus trabalhos, são organizados seminários de treinamento com o objetivo de instruir os novos conselheiros sobre o funcionamento complexo do Orçamento Participativo. Atualmente, o treinamento realizado com os conselheiros e delegados intensificou-se devido a protocolos

⁷⁹ *Ibidim*, p. 522.

⁸⁰ PIRES, op. cit., p. 98.

⁸¹ GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo...*, p. 55.

celebrados entre a prefeitura, a universidade e as ONGs.⁸²

Assim, observa-se outra função importante que pode ser desenvolvida pelas Organizações Não-Governamentais: a de realizar seminários e treinamentos para os cidadãos com o objetivo de ensinar o funcionamento complexo do Orçamento Público. Com efeito, as universidades também podem auxiliar, levando o conhecimento acadêmico até os cidadãos, através de uma linguagem simples e, assim, compreensível.

Ressalta-se que as informações devem ser amplamente divulgadas, contudo, informação disponível não significa necessariamente informação acessível. Assim, o acesso à informação depende da inteligibilidade da informação, ou seja, do conteúdo desta. Portanto, além de quantidade de informação é necessário existir qualidade, observando e buscando solução para o choque existente entre o conhecimento técnico dos profissionais a serviço da prefeitura e o conhecimento prático dos cidadãos e suas associações.

Ademais, há ainda que atentar para a fonte de informação é “recorrente a queixa de que o Executivo municipal é quase a única fonte de informação sobre o OP”.⁸³ De tal modo, seria importante que institutos do OP fossem dotados de recursos para recomendar e difundir informações e avaliações independentes.

4.6 COMPROMISSO DO PODER PÚBLICO COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Importa destacar que para a eficácia do Orçamento Participativo é crucial que exista credibilidade do contrato político que o constitui. Não importa que apenas

⁸² Ibid., p. 523.

⁸³ SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia...*, p. 551.

algumas demandas dos cidadãos possam ser levadas em conta, mas é categórico que as demandas que foram selecionadas para integrar o Orçamento Municipal sejam efetivamente satisfeitas. Destarte, quanto à credibilidade do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Boaventura salienta:

O fato de apenas 30% das demandas poderem ser levadas em conta é menos importante do que a efetiva satisfação das demandas que foram selecionadas para inclusão no plano de investimento. Vários mecanismos garantem a eficácia e a responsabilização. Em primeiro lugar, há que citar a vontade política do Executivo. O princípio básico da administração municipal é cumprir o plano de investimento, de forma tão rigorosa quanto possível, e justificar o que fica por cumprir. Em segundo lugar, há comitês – criados no âmbito do Fórum de Delegados – cuja função é supervisionar as obras. Em caso de atraso ou de alterações, os delegados têm acesso direto ao gabinete do prefeito para pedir explicações. Em terceiro lugar, as próprias estruturas do OP encorajam fortemente a responsabilização. As duas instituições de funcionamento regular – o Conselho do OP e o Fórum de Delegados – estão vinculadas às instituições de base: as assembléias regionais e as plenárias temáticas. Estes dois últimos órgãos, por estarem abertos à participação individual e coletiva de todos os cidadãos, exercem um controle popular duplo: sobre o desempenho do Executivo e sobre a própria representação da comunidade.⁸⁴

Desta forma, se ocorrer uma diminuição significativa no percentual de demandas atendidas, provavelmente acontecerá uma perda de interesse na participação. Este panorama de fato aconteceu nos primeiros anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre, pois devido à ausência de “dinheiro em caixa” as obras provenientes das demandas dos cidadãos não apareceram imediatamente, o que ocasionou o desinteresse da comunidade.⁸⁵

Portanto, o vínculo da participação à distribuição de recursos e à eficácia das decisões é uma das características fundamentais do Orçamento Participativo, a qual transmite credibilidade aos cidadãos e, conseqüentemente, instiga a participação.

⁸⁴ Ibid., p. 531.

⁸⁵ GENRO, op. cit., p. 25/6.

4.7 CONSEQUÊNCIAS DO CERCEAMENTO DA PARTICIPAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Destaca-se que o Estatuto da Cidade previa no artigo 52, I (*vetado*) como improbidade administrativa a conduta do prefeito consistente em “impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no artigo 4º, § 3º”. Esse parágrafo do artigo 4º estabelece o controle social da aplicação dos recursos públicos:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...)

§3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Nas razões de veto argumentou-se que o controle social “tem natureza muito mais política do que jurídica”, sendo, assim, tal “dispositivo de difícil interpretação e aplicação”, o que ocasionaria prejuízo para a segurança jurídica.

FREITAS expõe que o veto, a seu sentir, não procede inteiramente. Destaca que realmente existe risco de “interpretação draconiana” – por definição sempre contrária ao interesse público –, contudo, “este é um risco inerente à aplicação da quase totalidade das leis”. Ainda, “é certo que a frustração do controle social do orçamento público pode ser gerada com culpa grave ou intenção do agente público de, desonesto ou deslealmente, causar dano ao erário, violando princípios fundamentais (art. 11 da Lei 8.429/92), infringindo, no mínimo, um dano moral pelo esvaziamento da participação popular”⁸⁶, assim sendo, inadmissível não recair nenhuma sanção.

⁸⁶ FREITAS, op. cit.

5 CONCLUSÃO

Diante dos apontamentos feitos, é possível concluir que o Orçamento Participativo é um importante instrumento de realização da democracia participativa, que possui respaldo na Constituição Federal, uma vez que decorre do Princípio Democrático.

Através da gestão orçamentária participativa, os cidadãos possuem uma importante oportunidade de exercer plenamente a cidadania, pois o sujeito, através da sua inserção na discussão dos assuntos públicos, passa a se sentir cidadão, parte integrante da comunidade onde mora e, principalmente, percebe que pode contribuir para mudar sua realidade por meio da participação na elaboração e execução do orçamento público.

Ainda, observa-se que, muitas vezes, as escolhas públicas não correspondem aos anseios da população. Assim, para evitar as escolhas distorcidas da Administração Pública, pela sistemática do Orçamento Participativo, a sociedade civil é chamada a se manifestar e a ajudar escolher o que entende seja prioritário e necessário através de reuniões e debates.

Na cidade de Matinhos – PR, por exemplo, os dirigentes acreditavam que a prioridade da população era a realização de obras. Contudo os dados provenientes das reuniões do orçamento participativo contestaram essa visão, pois dos itens prioritários levantados nas reuniões, apenas 38% envolviam obras, os demais eram projetos, muitos deles, inclusive, envolvendo pouco recurso financeiro.

Assim sendo, o Orçamento Participativo constitui uma ferramenta adequada para a democratização das finanças públicas, porém, não se efetiva com a mera realização de audiências públicas, para sua concretização é crucial que os cidadãos e a Administração Pública estejam dispostos a contribuir.

Para tanto, cada cidade deve construir seu próprio jeito de gestão

participativa, respeitando as especificidades presentes em sua realidade e absorvendo parcialmente experiências bem-sucedidas de outros locais. Na cidade de Porto Alegre – RS, por exemplo, devido à grande população e à diversidade das necessidades sócio-econômicas dos cidadãos, foi necessário criar um modelo complexo de orçamento participativo, composto de reuniões regionais e temáticas, eleições de delegados e dos integrantes do Conselho do Orçamento Participativo. Já no município de Capanema – PR, devido às suas características peculiares, população pequena e eminentemente rural, a participação popular no orçamento público ocorre, simplesmente, através de pequenas reuniões quinzenais.

Portanto, o Orçamento Participativo não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível, pois sua configuração é mutável de Município para Município, de Estado para Estado, conforme as condições sociais, econômicas, políticas, culturais, entre outras, existentes em cada localidade. Ademais, destaca-se que os mecanismos de concretização do Orçamento Participativo podem ser modificados e melhorados gradativamente através de sugestões provenientes principalmente dos cidadãos, conforme estabelece o princípio da auto-regulamentação.

Por fim, salienta-se que a realização do Orçamento Participativo depende da mobilização social e do comprometimento da Administração Pública. Com efeito, os cidadãos organizados conseguem alcançar muitos objetivos. Contudo, o Orçamento Participativo, por ser uma esfera de decisão, está sujeito às influências das Organizações Não-Governamentais e dos grupos de pressão – aquelas procuram formas de concretizar os anseios sociais, enquanto estes têm fins econômicos. Logo, deve haver muito cuidado na condução do orçamento participativo pelos grupos de pressão, os quais poderão instigar a população a atender os seus anseios.

A participação popular deve ser um ato contínuo, presente em todas as etapas do orçamento público, e autônomo, com o intuito de impulsionar livremente o processo de construção das regras que regulamentam o processo participativo

orçamentário.

Ademais, o Poder Público deve criar formas de instigar a participação popular, principalmente através da ampla divulgação das etapas do Orçamento Participativo (consultas, debates, audiências, entre outras). Assim, é relevante a qualidade e a eficácia dos processos de convocação da população.

O Estado precisa criar formas para desmistificar a estrutura técnica e complexa do orçamento público, como, por exemplo, organizar cursos e seminários em conjunto com universidades e ONG's para os cidadãos, a fim de torná-lo transparente.

Ainda, para realização do Orçamento Participativo é crucial que exista credibilidade do contrato político que o instituiu, ou seja, a Administração Pública deve satisfazer as demandas selecionadas como prioridades pelos cidadãos, caso contrário pode ocorrer o desinteresse da população pelo orçamento.

Enfim, através da contribuição dos cidadãos e do Poder Público, o Orçamento Participativo constitui mecanismo de democratização das finanças públicas e possibilita um efeito redistributivo, privilegiando áreas sociais, como saúde, educação, cultura, segurança, saneamento básico, entre outras, sendo, dessa forma, importante instrumento de justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da democracia participativa*. 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, s.d.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed., São Paulo: RT, 2000.
- _____. *Direito alternativo. Seminário nacional sobre o uso alternativo do direito*. Rio de Janeiro: COAD, 1994.
- _____. *O direito em relação*. Curitiba: Gráfica Veja, 1983.
- DANTAS, Humberto. *Democracia participativa: uma nova forma de entendermos a democracia*. Disponível em <www.al.sp.gov.br/instituto/democrac.htm> Acesso em 26 jul. 04.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de direito administrativo*. v.1, Rio de Janeiro, Livraria e Editora Renovar Ltda., 1993.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2 ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.
- FONSECA, Gilberto Nardi. *A gestão democrática dos municípios*. Disponível em <www1.jus.com.Br/doutrina/texto.asp?id=3478> Acesso em 13 jul. 04.
- FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2001.
- FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. In: *Interesse Público*. nº 11. Porto Alegre: Notadez, 2001.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 4ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.
- GRAZIA, Ana Clara Torres Ribeiro Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil – período de 1997 a 2000 – Petrópolis*: Editora Vozes, 2003.
- JACINTHO, Jussara Maria Moreno. *A participação popular e o processo orçamentário*. Leme: Editora de Direito, 2000.

MAYER, Giovanna. *Orçamento participativo: uma solução*. Curitiba, 2002. Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

MARTINS, F. Orçamento recebe 437 sugestões. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 14 set. 2002.

MINGHELLI, Marcelo. *O orçamento participativo na construção da cidadania*. Curitiba, 2004. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MUKAI, Toshio. *O estatuto da cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (orgs.) *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PIRES, Valdemir. Limites e potencialidades do orçamento participativo. *Revista da associação brasileira do orçamento público*. Brasília, v.4, nº 43, 2002.

_____. *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edição do Autor, 1999

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

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar: 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed., Malheiros: São Paulo, 1992.

SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo, do município ao estado. *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.