

## **MODELOS PARTICIPATIVOS NAS DEMOCRACIAS ATUAIS: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO RECIFE.**

**Rosicleide Araújo de Melo**  
**Departamento de Ciências Sociais – UFPE**

### **Resumo:**

A participação vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais dos processos de deliberação democrática em escala local, como é o caso do Orçamento Participativo. Com a redemocratização, no final dos anos 80, a Constituição de 1988 passou a ser o componente instrumental em direção à criação de novas formas de controle e fiscalização no Brasil. Assim, instituiu relevantes mecanismos de participação popular, que ultrapassam o simples voto, como referendos, plebiscitos, iniciativa popular de lei, etc., abrindo espaços para um maior controle da sociedade sobre o governo. O presente trabalho tem por objetivo analisar a participação da população no Orçamento Participativo em Recife, tomando como parâmetro o nível de envolvimento dos cidadãos com essa política frente à resposta da Prefeitura às suas demandas.

**Palavras-chave:** participação; Orçamento Participativo; democracia; Recife.

### **Introdução:**

A participação vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais dos processos de deliberação democrática em escala local, como é o caso do Orçamento Participativo. Com a redemocratização, no final dos anos 80, a Constituição de 1988 passou a ser o componente instrumental em direção à criação de novas formas de controle e fiscalização no Brasil. Assim, instituiu relevantes mecanismos de participação popular, que ultrapassam o simples voto, como referendos, plebiscitos, iniciativa popular de lei, etc., abrindo espaços para um maior controle da sociedade sobre o governo.

Com a aprovação desse texto constitucional, o princípio da descentralização foi adotado no modelo da Federação brasileira que incorpora o Município como membro integrante ao lado da União e dos Estados federados. A descentralização dos municípios possibilitou um relevante papel no que se refere às políticas públicas já que estes passaram a ter responsabilidades no que se refere à transparência nas suas gestões, vivenciado a partir da discussão do orçamento desses governos.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a participação da população no Orçamento Participativo em Recife, tomando como parâmetro o nível de envolvimento dos cidadãos com essa política frente à resposta da Prefeitura às suas demandas. Para tanto, utilizamos como suporte metodológico pesquisa bibliográfica acerca do assunto, bem como pesquisas em documentos e registros disponibilizados para consulta, além de entrevistas com gestores e participantes do programa.

## Orçamento Participativo no Recife

Em termos de iniciativa de participação no Brasil o OP constitui-se destaque. Apesar de alguns autores apontarem iniciativas pioneiras na década de 70, em que o conceito de gestão orçamentária e participativa aparece, a exemplo de Lages, em Santa Catarina, foi a partir da vigência da nova Constituição e da vitória do PT em algumas gestões municipais, que o OP teve maior repercussão. De acordo com Sánchez (2004, p.3), a proposta de Orçamento Participativo iniciada em Porto Alegre, após a vitória eleitoral de Olívio Dutra para Prefeito dessa cidade, em 1988, teve algumas especificidades. A “*plataforma democratizada da gestão defendida pelo PT e apoiada pela União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA)*”, representou, portanto, uma forte articulação entre a cultura democrática e participacionista presente na plataforma política do PT e a experiência concreta de organização e aprendizado da sociedade civil. A partir daí, este foi sendo gradativamente implementado em outras capitais e municípios do Brasil.

Conforme Avritzer, esta experiência aparece como fruto da ligação entre os seguintes elementos: “*um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento no acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo*” (2003, p.19). Dessa forma, o OP de Porto Alegre significou ampla cessão de soberania para o povo no aspecto das decisões políticas.

No Recife, esta experiência vem sendo atualmente praticada pela gestão do PT, tendo como modelo de metodologia o OP de Porto Alegre no que diz respeito ao seu funcionamento. Sua dinâmica segue utilizando-se a divisão das seis (06) RPA's - Regiões político-administrativas da cidade, em que cada uma se subdivide em (03) microrregiões, formando um total de 18. A população passa a opinar sobre parte dos recursos da rubrica de investimentos em obras e serviços públicos municipais. Esse processo de debate dura praticamente o ano todo, conforme apresenta a gravura abaixo. Dessa forma, este passa a constituir-se de algumas etapas:



Fonte: Site da prefeitura do Recife

Na 1ª Rodada o processo engloba três etapas: as plenárias regionais, em que acontecem 2 reuniões por microrregião (cada RPA possui três microrregiões) e são abertas a todos os moradores do local. Nessas reuniões a equipe de governo (Assessores, Coordenadores, Secretários municipais) apresenta informações de caráter técnico, prestando contas do Plano de Investimentos do ano anterior, ou seja, o que foi realizado e o que não foi em termos de políticas, bem como apresenta os recursos que serão disponibilizados para o ano vigente. Após o fornecimento dessas informações, acontecem as discussões e votações dos temas prioritários da população do bairro, sendo estes temas pré-definidos pela secretaria do OP. Além disso, ocorre a definição do número de delegados daquela microrregião.

Após essa fase, acontecem as plenárias intermediárias, as quais participam apenas as pessoas cadastradas nas plenárias regionais, seja como representante de organizações comunitárias, seja como morador, tendo direito a voto. Nessa fase acontece a eleição dos delegados. Além disso, as pessoas indicam obras e ações a serem realizadas em seus bairros a partir dos temas priorizados na fase anterior.

Por último, acontecem as plenárias temáticas, em que as discussões procedem em torno de temas, como: assistência social, educação, saúde, desenvolvimento econômico, cultura, mulher, juventude, desenvolvimento urbano, negros e direitos humanos e segurança cidadã, sendo estes dois últimos temas acrescentados nas discussões a partir de 2004. Estas estão abertas a toda a população e buscam realizar uma discussão do município como um todo, definindo políticas e diretrizes setoriais. De acordo com Costa (2002, p.26), “*a idéia de ter uma plenária temática para discutir um tema tem o objetivo de romper o processo de discussão apenas em torno do bairro, ou de uma pequena obra no seu bairro (...) e passar a discutir os programas, os projetos para a cidade como um todo*”. Nessas plenárias, além de os participantes votarem em programas e ações temáticas, também é realizada uma votação para escolha dos delegados, seguindo a mesma lógica das regionais, na proporção de 10 participantes elege-se um delegado.

A segunda rodada do OP é marcada pelo encontro dos delegados de cada microrregião, os chamados Fóruns de delegados, onde são apresentadas informações administrativas em termos do quadro orçamentário da prefeitura, bem como eleitos representantes para a formação do COP (Conselho do OP). O COP “*tem por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias pertinentes ao orçamento do município do Recife*” (PCR, 2002).

Faz parte ainda do processo o fórum temático de delegados, seguindo a mesma lógica do fórum regional, em que ocorrem reuniões com os delegados por área temática, conforme visto acima. Silva (2003) observa que nessa fase são disponibilizadas várias informações, desde a prestação de contas do ano anterior, até a situação atual do orçamento da prefeitura, constituindo um processo bem demorado no que se refere ao excesso de informação disponibilizada.

O processo de controle da execução do Orçamento Participativo é feito pelo COP, eleito especialmente para esta finalidade. Aos membros do COP compete:

Apreciar, emitir resoluções, posicionando-se favoravelmente ou não, para operar no todo ou em parte: a proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores; a proposta do Plano de investimentos, em conformidade com o processo de discussão do OP. II) Avaliar e divulgar a situação das demandas contidas no Plano de investimentos

(PI) do ano anterior, executadas, e em andamento; acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do PI; opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia e o Regimento interno; (...) XI) Acompanhar a tramitação, na Câmara de Vereadores, dos projetos e das leis orçamentárias dos municípios (REGIMENTO INTERNO do OP, 2002, p.28-31).

Com a posse dos conselheiros, tem início a discussão e votação da matriz orçamentária, que deve ser enviada até setembro para a Câmara de Vereadores do município. Neste projeto de Lei consta a relação dos investimentos escolhidos pelos participantes. O papel dos vereadores nesse processo é muito importante já que a estes é outorgado o poder de vetar ou aprovar as propostas. Por isso, o COP também acompanha todo o processo no legislativo, constituindo-se numa instância importante de fiscalização.

Portanto, este constitui o formato do OP na gestão de João Paulo (2001-2006). Vale salientar que algumas modificações foram sendo feitas no OP no decorrer destes anos com o objetivo de aperfeiçoar o processo. Embora aberto à participação de toda a população do município, o OP no Recife apresenta determinadas características quanto ao nível de engajamento de seus participantes. Vale destacar que a participação por entidades é bem maior que a participação de moradores sem vinculação a entidades. Sendo uma política de co-gestão, envolve a participação do governo e da sociedade civil. Por parte da sociedade, participam do OP o cidadão de maneira geral seja na qualidade de moradores, representantes comunitários e representantes de diversas instâncias de representação de interesses.

Para Santos (2002), essa nova democracia participativa surge após a “terceira onda de democratização”, onde alguns países, como o Brasil, viveram um intenso processo de redemocratização, depois dos anos 70. Esse processo de redemocratização possibilitou a reinvenção da democracia participativa, através da atuação da sociedade civil organizada em experiências de gestões públicas locais, como os Orçamentos Participativos, Conselhos setoriais de proposição e controle das políticas públicas, processos de planejamento e deliberações políticas.

Segundo Lucas, a participação pode assumir duas orientações: a de apenas tomar conhecimento de que tal decisão está sendo tomada, ou, mesmo quanto às questões públicas, o indivíduo estar presente, assistir o processo de decisão, e não apenas isto, mas “*apresentar uma reivindicação pleiteando poder opinar nos estágios finais do processo decisório*” (1985, p. 108). Nessa mesma linha de raciocínio, Pateman (1992) apresenta uma tipologia ao definir a participação como: pseudoparticipação (quando há somente consulta sobre um assunto por parte das autoridades); participação parcial (muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato); e participação plena (situação em que cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final). A autora analisa também o que ela chama de “senso de eficácia política”, o qual explica que as pessoas providas desse sentimento têm mais probabilidade de participar das decisões políticas.

Porém, reconhece-se que “*a participação nos negócios públicos requer investimento, impõe custos e demanda, disponibilidade de tempo e acesso à informação*” (BOMFIM e SILVA, 2003). Nesse aspecto, nem sempre a população tem acesso satisfatório às informações, dificultando assim o controle social dos cidadãos sobre as ações do governo. Conforme Daniel (1990, p.21), “*a inscrição de direitos e a participação popular só florescerão se cultivadas no terreno fértil da socialização das*

informações”. Assim, a publicização das informações deve ser um requisito básico para o controle dos cidadãos sobre as ações dos governantes.

A participação popular nas administrações políticas poderá introduzir uma nova perspectiva ao regime democrático moderno, em que a participação “*seria a instância fundamental na construção de indivíduos conscientes e atuantes, visto que é nesse nível que ocorre o pleno desenvolvimento da prática participativa e da educação para a cidadania*” (SILVA, 2003, p.301). E pode também ser boa para o indivíduo, pois este se sentirá mais ativo e capaz de tomar decisões.

Em relação à participação dos cidadãos no OP de Recife, os dados revelam um aumento de pessoas participando das plenárias regionais, intermediárias e temáticas no período de 2001-2007, cerca de 461 mil participações. Em relação à participação como delegados, a pesquisa aponta 13.482 delegados eleitos para representarem os cidadãos comuns nos fóruns de discussão, instância superior às plenárias, onde se discute os investimentos na cidade. Em seu estudo sobre o Orçamento Participativo, Wampler (2003) aponta que “*se a participação no orçamento é alta, a transparência e/ou o controle social serão mais facilmente realizados por que existem mais ativistas e participantes interessados nos resultados*” (p.79). Assim, a participação dos cidadãos pode contribuir para que haja uma maior transparência ou não por parte da prefeitura em relação ao seu orçamento na medida em que mais pessoas estarão envolvidas no processo e poderão reivindicar mais compromisso da gestão.

Porém, não apenas a participação poderá promover maior controle dos governos, esta deve vir acompanhada de um compromisso da gestão no que se refere à transparência e publicização dos seus atos. Nesse aspecto, a prefeitura tem disponibilizado via publicações eletrônicas e impressas dados referentes ao que tem sido executado na cidade em termos de orçamento.

Vale salientar que não foi possível obter os dados referentes aos investimentos realizados na cidade no período de 2001-2006, ano a ano, como pretendia a pesquisa, por não termos conseguido os dados necessários para isso. De acordo com os coordenadores responsáveis, não há como saber quanto a gestão investiu em nível do OP na cidade, pois não existem registros referentes ao processo do OP no decorrer dos anos, principalmente porque muitas obras ultrapassam o exercício orçamentário, ou seja, sua execução inicia-se em um ano e é concluída em um outro. De qualquer maneira, a inexistência dessa informação, segundo a Coordenadora das temáticas, “é uma falha da gestão”. Tal fato, inegavelmente, acarreta problemas para a “prestação de contas” no OP, indicando superficialidade, pois pautado por uma dimensão de não transparência das informações.

Em se tratando do OP o acesso à informação passa a ser primordial para obter esse controle já que a possibilidade de um controle social sobre as ações da prefeitura está ligada diretamente ao nível informacional da população. Nesse sentido, o funcionamento da máquina pública, os gastos orçamentários da prefeitura, bem como o que é destinado em termos de receita para a discussão com a população deve estar ao alcance dos indivíduos. Como afirma Balcão e Teixeira (2003: 17), “*o controle orçamentário relaciona-se com a defesa de interesses de toda a sociedade e não com os direitos de um indivíduo tomado isoladamente*”. Porém, para que haja fiscalização das ações do governo também é imperativo por parte dos indivíduos um relativo entendimento de como funciona a máquina administrativa, o que Baquero (2003) chama de “*processo de capacitação*”. Por isso, a prestação de contas possui relevante papel

nesse processo, bem como pode produzir nos cidadãos que participam de suas ações maior confiança nas instituições participativas a nível local.

### **Participação x Execução orçamentária**

A pesquisa abordou um total de 109 pessoas, sendo 61 entrevistas com participantes, 12 com delegados, distribuídos pelas seis RPA's. Além das entrevistas, foram aplicados 36 questionários ao público participante das plenárias temáticas no ano de 2007. A escolha dos questionários se deu pela necessidade de obtermos um primeiro contato com os participantes, para depois aprofundá-lo na realização das entrevistas, já que buscar explicação acerca da motivação das pessoas para a participação exigia maior aproximação com o público participante.

Com relação aos fatores que impulsionam os cidadãos a participarem do OP, há uma estreita relação com o alto grau de carência das pessoas aos serviços públicos, especialmente nos bairros que ficam fora do centro. Pelos depoimentos analisados, os participantes se sentem estimulados a participarem do OP pela sua vontade e o desejo da comunidade em acessar o poder público no sentido de resolver os seus problemas sociais.

Certamente, as motivações são variadas e dizem respeito tanto aos interesses estritamente individuais, como aos interesses ou motivações de caráter cooperativo, pautado na solidariedade e/ou no dever de cidadania (LUCHMANN, 2002). Vale salientar que a dinâmica do OP exige a mobilização da população para auferir bens públicos, na medida em que as pessoas passam a perceber que a realização dos seus interesses ocorre através da mobilização e da participação junto às assembleias, multiplicando-se os grupos e associações locais. Com isso, pode inibir práticas particularistas no processo.

Apesar da participação dos cidadãos nas reuniões ser motivada por interesses pessoais e/ou coletivos, os entrevistados afirmaram que não deixariam de participar mesmo que a prefeitura deixasse de realizar alguma obra escolhida por ele em ano anterior. Essa informação sugere que os participantes dão importância ao processo, na medida em que consideram a mobilização como uma forma de obter algum benefício em termos de obras para sua região.

Já em relação à 'prestação de contas' da Prefeitura, das 61 pessoas entrevistadas, 56 afirmaram que a prefeitura presta contas nas reuniões a respeito da situação das obras demandadas, correspondendo a um percentual de 91,8%. Porém, buscando mais informações sobre essa questão, bem como acompanhando algumas plenárias regionais, percebemos que a prestação de contas feita nas reuniões é superficial, pois não discute detalhadamente os gastos através de relatórios e balancetes financeiros. A prestação de contas dos dados referentes ao orçamento da Prefeitura é realizada nas reuniões do COP, instância de representação da população responsável pela fiscalização e acompanhamento do Plano de investimento da prefeitura.

Analisando a relação participação versus execução orçamentária, tem-se que, a região que obteve maior investimento no período de 2001-2007, foi a RPA 05, porém em participação ficou em terceiro lugar, em números absolutos. Outro exemplo é a 02, região com maior quantidade de obras realizadas, porém em participação ocupou o penúltimo lugar em números absolutos.

Em vista disso, podemos inferir que o compromisso do governo em relação ao atendimento às demandas da população não se traduziu no elemento principal de

influência para a participação no OP. O verificado na pesquisa é que a tradição associativa também é um elemento importante na explicação para a participação. Porém, não desmerecemos o quesito execução orçamentária no que se refere à influência na mobilização da população, já que existe uma conscientização das pessoas a respeito da necessidade da organização para o recebimento de serviços públicos, fato constatado a partir das respostas às entrevistas. A análise de outras variáveis poderia ajudar nessa compreensão, porém, dada a dimensão do trabalho, não foi possível analisá-las, podendo ser aprofundadas em outros estudos.

### **Conclusão:**

Portanto, em vista do que analisamos sobre a experiência do OP na gestão João Paulo (PT), o trabalho aponta algumas direções. Apesar dos avanços em relação às gestões anteriores, conforme vimos, a dimensão da “accountability” nessa política precisa avançar na cidade, não apenas no que diz respeito à prestação de contas dos serviços públicos, mas também no da maior transparência em relação às informações apresentadas. Já em relação ao envolvimento dos cidadãos com essa política, acreditamos que, se por um lado, a participação desses atores é motivada pela busca de soluções para os problemas urbanos das comunidades, por outro lado, a constituição e ampliação dos fóruns e temas de discussão possibilita que a população envolvida tome consciência da realidade social do município, bem como da forma como a administração municipal pode intervir e mudar parte desta realidade.

Apesar dos seus limites, a experiência do OP tem contribuído para a democratização da participação dos cidadãos na cidade, ampliando a esfera de definição de investimentos para quem queira participar, inibindo práticas particularistas e clientelistas no uso dos recursos públicos na realidade local. Além disso, a execução das demandas da população por parte da administração revela uma sensível mudança na forma de gerir a coisa pública.

### **Referências bibliográficas:**

AVRITZER, Leonardo (2003). O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). São Paulo: Cortez.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (2003) (Org.). **Controle social do orçamento público**. São Paulo, Instituto Pólis. 112p. (Publicações Pólis, 44).

BAQUERO, Marcello (2003). **Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 21, nov.

BOMFIM, W. e SILVA, I. (2003). Instituições políticas, Cidadania e Participação: a mudança social ainda é possível? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 21, p.109-123, nov.

COSTA, João (2002). Orçamento público municipal: potencialidades e desafios. In: SILVA, Evanildo Barbosa da; SOUZA, Luiza de Marillac Melo; BITOUN, Jan. **Orçamento Participativo em Recife: gestão do planejamento, exercício de cidadania.** Recife: Fase Pernambuco, 53 p. (Cadernos FASE: Aprendendo com o exercício de cidadania - n.1) ISBN (broch.)

DANIEL, Celso (1990). As administrações democráticas e populares em questão. **Revista Espaço & Debate**, nº 30, p. 11-27.

LUCAS, Randolph (1985). Participação In: **Democracia e participação.** Brasília: editora universidade de Brasília. P. 107- 130.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. (2002). **Possibilidades e limites da democracia deliberativa:** a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de doutorado em Ciências Sociais, Campinas (SP). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

PATEMAN, Carole (1992). **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PREFEITURA DO RECIFE (2002). **Regimento Interno dos Fóruns e do conselho.** PCR: Recife.

SÁNCHEZ, Félix (2002). **Orçamento Participativo:** teoria e prática. São Paulo: Cortez, (Coleção Questões da nossa época, v.97).

SANTOS, Boaventura Sousa de (2002). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 29–78; 457-559.

SILVA, Tarcísio (2003). Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. IN: **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.** AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). São Paulo: Cortez. p. 297 – 334.

WAMPLER, Brian (2003). Orçamento participativo: uma explicação para ampla variação nos resultados. IN: **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.** AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). São Paulo: Cortez. p. 61-86.