UFMA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍCAS PÚBLICAS
QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB:

reflexões acerca da participação popular.

Juliana Nunes Pereira*

RESUMO

O final da década de 1970 e toda a década de 1980 são cenários para novos atores sociais no Brasil. As inovações institucionais de 1988 atestam a participação popular no planejamento municipal, com ênfase aos direitos e deveres das entidades representativas. O Orçamento Participativo (OP) emerge como uma experiência inovadora de participação popular, na elaboração, definição e controle dos orçamentos públicos municipais. O objetivo deste artigo é analisar a experiência do OP no Município de Campina Grande na perspectiva da co-gestão - a construção política do cidadão propositivo, do empoderamento da comunidade a nível local. Atualmente alguns desafios estão colocados: a reafirmação de um **projeto político e participativo (governamental)** para que não se fique preso a uma roupagem nova de velhas formas políticas tradicionais; a **organização e politização da comunidade**, com um maior diálogo entre os atores políticos; a **modernização da máquina pública**, voltando-a para os interesses públicos; e a **articulação com o Poder Legislativo**. Existem várias possibilidades para o OP em Campina Grande – PB, que oscilam entre mantê-lo como instrumento de controle democrático ou como cenário de velhas práticas políticas antidemocráticas e autoritárias.

Palavras-Chaves Orçamento Participativo, Gestão Democrática, Controle social.

ABSTRACT

The end of the decade of 1970 and all the decade of 1980 are scenes for new social actors in Brazil. The institucional innovations of 1988 certify the popular participation in the municipal planning, with emphasis to the rights and duties of the representative entities. The Participativo Budget (OP) emerges as an innovative experience of popular participation, in the elaboration, definition and control of the municipal public budgets. The objective of this article is to analyze the experience of the OP in the City of Campina Grande in the perspective of the co-management - the construction politics of the propositive citizen, of the empoderamento of the community the local level. Currently some challenges are placed: the reaffirmation of a project politician and participativo (governmental) so that if he is not imprisoned to a new roupagem of old forms traditional politics; the organization and politicalization of the community, with a bigger dialogue between the actors politicians; the modernization of the public machine, coming back it toward the public interests; e the joint with the Legislative. Some possibilities for the OP in Campina Grande - PB exist, that oscillates between keeping it as instrument of old democratic control or as scene of practical antidemocratic and authoritarian politics.

Keywords: Participativo Budget, Democratic Management, social Control.

*Graduanda em Serviço Social Universidade Estadual da Paraíba.

1 INTRODUÇÃO

Para analisarmos a experiência do Orçamento Participativo – OP – necessário se faz observarmos o contexto no qual este foi concebido. As transformações econômicas, políticas e sociais entre as décadas de 1950 e 1980, fez com que o Brasil deixasse de ser agrário-exportador tornando-se urbano industrial. Este modelo trouxe consigo o êxodo rural e o conseqüente acréscimo da população das cidades. Este processo foi ainda mais acelerado no regime ditatorial iniciado em 1964. Estas mudanças promoveram um processo gradativo de concentração de riquezas e um modelo de acesso seletivo aos equipamentos e serviços públicos, sem precedentes no país.

O tradicionalismo e clientelismos sempre presentes em nossa história, somadas a submissão do Brasil ao capitalismo internacional e ao desmonte das políticas sociais, minaram o poder público e determinaram uma crise social na história nacional. O Estado interventivo entrou em declínio, refletindo na ausência de "valores éticos da coisa pública que impedem a criação de horizontes coletivos mais duráveis, sociais e políticos" (PAOLI, 1992), revelando um novo momento no cenário nacional, com o redimensionamento do Estado – nação, ampliado pela revigoração das instâncias locais.

O final da década de 1970 e toda a década de 1980 são cenários para novos sujeitos sociais no Brasil. A constituição de 1988 trouxe consigo a participação popular no planejamento municipal, com ênfase aos direitos e deveres das entidades representativas. Neste contexto – de novas práticas políticas, ampliação e fortalecimento das associações civis – as cidades brasileiras buscam desenvolver práticas democráticas que atendam a esta nova relação política entre sociedade e Estado, desencadeando um processo de abertura dos espaços públicos, "desmontando" as velhas formas – concentradas – de tomar decisão.

À medida que a intervenção do cidadão supera os interesses individuais, investindo em políticas mais amplas, visando a resolução dos conflitos e desigualdades sociais, os novos e velhos atores sociais protagonizam novas configurações dos espaços de cidadania.

2 ABORDAGEM HISTÓRICA

O Orçamento Participativo (OP) emerge como horizonte e esperança de democracia, resultado das reivindicações de movimentos populares frente aos limites da

democracia representativa, que historicamente excluíram as camadas populares das arenas de decisão das políticas públicas.

A origem do OP deve ser analisada dentro do contexto sócio-histórico brasileiro. Durante mais de 20 anos o Brasil esteve sob a ditadura militar, até a elaboração primeira constituição democrática de 1988. É importante salientar que mesmo após a constituição o clientelismo político e a corrupção impediram que os recursos fossem distribuídos de forma eficaz. A nova constituição transferiu o poder central para o plano municipal e fez emergir novos caminhos para a participação política direta dos cidadãos.

A experiência surgiu em Porto Alegre, adotada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Uma coligação de esquerda liderada pelo PT conseguiu vencer a eleição para prefeito em 1988. Nesta eleição o PT se propunha a ser governado pelo povo, trazendo à cena política nacional a idéia do cidadão propositivo, capaz de opinar e decidir sobre questões de interesse mútuo, agindo solidariamente. Os investimentos orçamentários não-facultativos, que expressavam as preferências do governo, passaram a ser submetidos aos diretamente atingidos por ele.

O inicio foi muito difícil, porque a população não tinha experiência com a democracia direta e as expectativas e idéias eram em parte muito diferentes. A situação financeira ainda era debilitada o que resultou em investimentos mínimos, quase nenhuma das primeiras propostas saiu do papel. Como resultado disso a participação no segundo ano do orçamento participativo foi reduzida. Com o reforço financeiro da reforma tributária forma implantados os primeiros projetos em 1990.

Com os êxitos, agora visíveis, a participação cresceu. As regiões onde houve pouca participação só receberam os investimentos básicos. As continuas alterações na metodologia visavam expandir as competências do OP, fazer a população pensar a longo prazo em questões de extrema relevância para o desenvolvimento da cidade e da qualidade de vida da sociedade. As estruturas de decisão paralelas à Câmara Municipal foram implantadas, permitindo a todos os habitantes, que o desejarem, decidir verdadeiramente pela sua cidade. Os menos favorecidos foram os maiores beneficiados, encontraram no OP um meio de reorientar os recursos públicos que normalmente eram dirigidos para os bairros ricos. A experiência amadureceu e ganhou notoriedade em âmbito nacional e internacional, além da adesão de outros partidos políticos.

O objetivo é que todos juntos identifiquem os problemas a serem resolvidos, estabelecendo a hierarquia das urgências e dos investimentos, examinem sua compatibilidade com os recursos disponíveis, redistribuindo a riqueza dos mais privilegiados para os menos favorecidos. Visando não deixar nenhum espaço para a demagogia, menos ainda ao clientelismo ou à corrupção, todo o processo, desde a eleição dos delegados a fiscalização das licitações, tudo deve ser transparente. Estado e Sociedade articulam-se na

construção de um novo modelo de gestão, cujo parâmetro seja a justiça distributiva e a ruptura com as velhas práticas de clientelismo e apadrinhamentos - tipo de relação política em que a pessoa dá proteção à outra(s) em troca de apoio - estabelecendo-se laços de submissão pessoal, onde os papéis são redefinidos e as responsabilidades divididas. Com isso, busca-se impedir o político "politiqueiro" de implementar o clientelismo e transformar determinados bairros em feudos políticos.

O OP aponta para uma mudança nas relações sociais, buscando construir a legitimidade do poder local. Com o tempo, e o adquirir da participação popular, alguns vereadores foram moldando suas falas e aceitando – mesmo que forma parcial – a articulação junto a sociedade local na administração municipal.

A legitimidade da co-gestão está na real participação, entendida como investimento na melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos, constituído-se como um espaço em permanente construção. Mas é preciso ter claro que apenas votar a aplicação dos recursos, não significa, potencialmente, colocar a sociedade civil, a um patamar de interlocução igualitária com as elites. Para que a população possa ocupar um espaço de interlocução paritária as elites da sociedade brasileira, é necessário um avanço político nas práticas administrativas.

3 O CASO DE CAMPINA GRANDE / PB

A participação da população em processos decisórios no município de Campina Grande teve início através do Prefeito Félix Araújo Filho (PMDB), em 1993, com a implantação do programa denominado Programa Prefeitura na Comunidade, que veio a durar apenas um ano. O processo de implementação desta experiência trouxe a percepção de que, apesar da proposta de ampliação das discussões e decisão acerca dos recursos públicos, havia praticas políticas tradicionais sustentadas em relações pessoais de confiança baseadas na afetividade e solidariedade recíprocas. Essas políticas caracterizam-se pelas relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como forma principal de relação entre Estado e sociedade. A suspensão deste Programa não tardou e isso se deu mediante a pouca transparência; o inexistente vinculo institucional entre Governo e sociedade, os escassos recursos; a fragilidade metodológica e a desestabilização deste governo. O Orçamento Participativo (OP) foi implementado através do Decreto Lei 2.621, em 09 de junho de 1997. A coordenação do Orçamento Participativo (OP), em seu primeiro momento, é assumida pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente (SEPLAM), através do Departamento de Orçamento, que se responsabilizou pela divisão do município em Regiões Orçamentárias, definição do calendário das reuniões regionais e temáticas e

encaminhamento de todo processo. Na atualidade, o processo é coordenado por uma instância específica do poder executivo – a Coordenadoria do Orçamento Participativo. Segundo o Regulamento Geral, o OP se constitui num instrumento da política de democratização da gestão pública local, cujos objetivos são:

> Instituir um espaço público deliberativo e transparente, com regras democráticas de discussão e definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos; incrementar a participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo de discussão, decisão e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento; assegurar a participação da comunidade na elaboração da política tributária e de arrecadação do município e na definição do custeio da máquina pública; contribuir para a qualificação da capacidade técnica e financeira das ações do governo; reforçar as exigências de responsabilização do poder público na prestação de contas de suas atividades e da utilização dos recursos públicos; proporcionar um aprendizado de co-responsabilidade pelas questões do município e uma educação para o exercício da autonomia e da solidariedade entre os atores no processo; criar as condições para a garantia da plena inclusão social a todos do município. (Regulamento Geral do OP, 2002).

O processo divide-se em estrutura do governo - a Coordenadoria do OP (COOP) - e a estrutura da comunidade. Cabe a estrutura do governo:

> Coordenar as discussões na elaboração dos instrumentos de planejamento municipal com a sociedade civil; organizar, gerar, sistematizar, acompanhar e divulgar as informações necessárias ao andamento dos trabalhos; definir, com conselheiros do OP, o calendário, metodologia e a dinâmica das plenárias públicas de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município (Regulamento Geral do OP, 2000).

A estrutura da comunidade tem como instâncias: as Conferências Regionais, as Plenárias Temáticas, os Fóruns de Delegados, o Conselho do OP e a Conferência Municipal.

O processo anual do OP é aberto em fevereiro, quando a sociedade é "chamada" a participar das plenárias públicas para discutir as prioridades orçamentárias da cidade. Imediatamente se iniciam as Conferências Regionais e Plenárias Temáticas de Prestação de Contas, onde são analisadas as obras concluídas, as em execução e as em licitação, tomando como base o Plano de Investimento do município.

Concluída a prestação de contas, se inicia a Rodada de Discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em cada uma das Regiões Orçamentárias para conhecer as demandas e metas do município para o ano subseqüente. As plenárias realizadas nas Regiões Orçamentárias visam estimular a mobilização e discussão acerca das problemáticas de cada um dos bairros e distritos; apresentar e esclarecer a metodologia do processo; sensibilizar a comunidade sobre a importância do OP; além da indicação de eixos temáticos para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Na segunda etapa tem-se a Rodada das Conferências Regionais que são instâncias de participação direta da

comunidade, observando a divisão do município em regiões orçamentárias, para discussão da Lei Orçamentária Anual (LOA). Este é o espaço onde as demandas apresentadas pela comunidade serão hierarquizadas, visando sua inclusão na proposta do orçamento do governo para o ano seguinte e eleitos os seus delegados e delegadas. Todos os cidadãos e cidadãs têm assegurado o direito ao credenciamento para participar destas conferências, com direito a voz e a voto, desde que preencha os seguintes requisitos: Ser maior de 16 anos e morar em um dos bairros ou distritos da região. As Plenárias Temáticas atualmente discutem e deliberam acerca dos seguintes setores: 1) Agricultura e recursos hídricos; 2) Meio Ambiente; 3) Pavimentação; 4) Habitação; 5) Educação; 6) Assistência Social; 7) Saúde; 8) Esporte e Lazer; 9) Cultura; 10) Geração de emprego e renda; 11) Saneamento Básico; 12) Trânsito e transporte).

Os fóruns de delegados são instâncias de representação da comunidade compostos por delegados(as) eleitos(as) nas Conferências Regionais e Plenárias Temáticas, na proporção de 1(um) delegado(a) para cada 5 (cinco) credenciados. O objetivo é sistematizar os eixos temáticos da LDO; aprovar critérios para seleção de prioridades nas regiões e temáticas; aprovar o plano de investimentos da região e da temática. A Conferência Municipal denota o momento de deliberação do OP, onde as prioridades são aprovadas e incluídas nos projetos da LDO e da LOA, e eleitos os conselheiros que formam o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, cuja função é a de acompanhar a execução orçamentária anual, fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo, analisar a execução orçamentária do exercício anterior através dos balancetes mensais e consolidar as propostas do PPA, da LDO e da LOA. O Conselho deve funcionar durante todo o ciclo vindouro através de reuniões. Este é o espaço de discussão permanente, onde se travarão os embates políticos e onde os representantes da comunidade buscam consolidar os mecanismos de participação.

Neste processo alguns pontos devem ser considerados: a ausência do Poder Legislativo nos espaços de discussão e o acirramento da disputa, entre as forças que representam o Poder Local entre elas as lideranças comunitárias, isso fica claro no momento da eleição dos delegados como forma de garantir espaço nas disputas para renovação do Conselho. O primeiro caso nos leva a crer na decisão por parte do legislativo, símbolo da democracia representativa - de tenta descaracterizar o processo. Já no que se refere às disputas acerca dos representantes do poder local denota a disputa pela hegemonia e o controle do conselho do OP. Os resultados esperados com esta experiência irão depender, em grande parte, da conjuntura política desenvolvidas no local, do poder de enfrentamento entre as forças políticas inquilina do Poder naquele momento e das lideranças da comunidade, através da barganha e das práticas clientelistas, que ainda

perduram a nível local e na capacidade da sociedade civil para garantir sua presença nos espaços decisórios.

Apenas a garantia destes espaços não significa um processo de democratização do Poder local. Este processo exige negociação com as forças que compõem este poder, tanto das que se encontram representando o poder estatal, quanto daquelas que representam a sociedade civil organizada. As experiências de participação popular implementadas em Campina Grande não conseguiram, até o momento atual, alterar os meios de utilização dos recursos públicos no município nem tampouco aprofundar os princípios da democracia participativa. Mudar a cultura política brasileira constitui em uma tarefa árdua, que se torna mais complicada se falamos dessa cultura arraigada no Nordeste, onde as práticas políticas estão ainda fortemente marcadas por relações pessoais. Daí identificamos como um dos maiores desafios enfrentados pelo processo do OP em Campina Grande, a dificuldade de aumentar arrecadação de impostos, para assim aumentar a capacidade de investimento; Além disso, o seu "tempo de vida" não consegue cessar o conflito gerado pela dificuldade do governo municipal implementar as demandas priorizadas no processo de participação cidadã.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Participativo configura-se como um processo inovador, com a inserção dos cidadãos nos espaços públicos, não só apresentando propostas, mas fiscalizando os gastos públicos, focando a justiça distributiva. São diversos atores interagindo em um mesmo espaço político, discutindo, propondo, argumentando, buscando a viabilidade das proposições apresentadas.

No entanto, as tensões são constitutivas do processo, dado os múltiplos atores e interesses envolvidos. Um campo de tensionamento diz respeito à postura adotada por conselheiros e delegados em defesa dos seus interesses específicos - voltados para suas regiões, bairros e/ou organizações, unidos às práticas clientelísticas e tutelares. Os delegados eleitos pertencem, em grande parte, a estes organismos que votam em massa em seus candidatos, a fim de ter representatividade nos fóruns deliberativos e outras instâncias.Falta politização aos atores envolvidos no processo, que venha a possibilitar uma compreensão mais adequada dos objetivos da experiência que visa a garantia plena da inclusão social.

Outro agravante diz respeito ao descrédito que se alastra - descontentamento da população em relação à execução das demandas por parte do governo, e a falta de compromisso dos representantes dos poderes Legislativo e Executivo. Ao analisar o OP em

Campina Grande, percebe-se, que neste município, ainda permanecem as formas políticas tradicionais baseadas nas relações pessoais de confiança, na afetividade e solidariedade. Essas políticas caracterizam-se pelas relações clientelísticas, de tutela, de concessão de favores, como forma principal de relação entre Estado e sociedade. Necessário se faz um projeto político e participativo por parte do governo, para que não se fique preso a uma roupagem nova de velhas formas políticas tradicionais,; organização e politização da comunidade; e a articulação com o Legislativo, a sociedade e o executivo devem envolver o Legislativo neste processo, tornando-o parceiro, evitando oposição entre a democracia representativa e a democracia direta.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Campina Grande. Coordenadoria do Orçamento Participativo. **Regulamento geral do orçamento participativo de Campina Grande**. Campina Grande, 2002.

_____. **Decreto lei n° 2.221, de 09 de julho de 1997**. Institui o Orçamento Participativo de Campina Grande e dá outras providências.Campina Grande, 1997.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

Jornal do Orçamento Participativo. 1ª Edição. Campina Grande.OFFSET Marcone Gráficas, 2000.

MAHFUS, Júlio César. **Orçamento participativo**: A construção da cidadania em busca da hegemonia social. Revista Jus Navigandi, n. 49. Teresina, 2003

PAOLI,Maria Célia. **Movimentos sociais:** cidadania e espaço público – anos 90. Humanidades. Brasília .v.8, n.4,1992.