

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO – FAU**  
**PÓS – GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:** a institucionalização da participação popular no controle do orçamento público. O município de Campina Grande – PB.

**Flávia Danyelle Alves da Costa**

Dissertação de Mestrado apresentada a Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, sob a orientação da Profa. Dra. Francisca Albertina.

Este exemplar corresponde à versão final defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 13/12/2005.

**Orientadora:**

Profa. Dra. Francisca Albertina Schurmann

**Banca Examinadora:**

Profa. Dra. Rebecca Abers

Profa. Dra. Lúcia Cony Faria Cidade

Dezembro/2005

Brasília, DF.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	11
<b>PARTE I: Democracia Deliberativa e Institucionalização da Participação Popular</b>	20
Capítulo 1: Redesenhando a Democracia	21
Capítulo 2: A Sociedade Civil e os Movimentos Sociais	29
Capítulo 3: Democratização da sociedade civil no Brasil	35
Capítulo 4: A Concepção de Participação	38
Capítulo 5: A institucionalização da participação	46
<b>PARTE II: Planejamento Urbano, Orçamento Público e Orçamento Participativo</b>	54
Capítulo 1: Planejamento Urbano no Brasil	55
Capítulo 2: Orçamento Público e seu papel como instrumento de Planejamento Municipal	60
Capítulo 3: Orçamento Participativo: caracterização geral	66
<b>PARTE III: A experiência de Orçamento Participativo no município de Campina Grande - PB</b>	75
Capítulo 1: Origem e perfil sócio-econômico	76
Capítulo 2: Estrutura do processo - Gestão 1997-2000	83
Capítulo 3: Uma análise da experiência do OP de Campina Grande	95
<b>Parte IV: A Engenharia do Orçamento Participativo: uma análise teórica e empírica.</b>	130
Capítulo 1: O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática	131
Capítulo 2: Uma análise empírica do Orçamento Participativo	137
Capítulo 3: Encruzilhadas na implementação do Orçamento Participativo	143
<b>Considerações Finais</b>	151
<b>Referências Bibliográficas</b>	160

## **Siglas, Esquemas, Tabelas e Quadros.**

### **Siglas**

**COMU** – Conferência Municipal

**CONSE** – Conselho Municipal do Orçamento Participativo

**CNS** – Conselho Nacional de Saúde

**CNDCA** – Conselho Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**CORE** – Conferências Regionais

**CRC** – Coordenação de Relações com a Comunidade

**GAPLAN** – Gabinete de Planejamento

**GATA** – Gerência de Apoio Técnico e Administrativo

**GRC** – Gerência de Relações com a Comunidade

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**MSU's** – Movimentos Sociais Urbanos

**OP** – Orçamento Participativo

**OPCG** – Orçamento Participativo de Campina Grande

**OP-RS** – Orçamento Participativo do Rio Grande Do Sul

**PDT** – Partido democrático Trabalhista

**PPA** – Plano Plurianual

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**RO** – Regiões Orçamentárias

**SECOR** – Secretaria de Governo e Coordenação Política

**SEPLAG** – Secretaria de Planejamento e Gestão

**UBS** – Unidade Básica de Saúde

## Esquemas

<b>Esquema 1:</b> Articulação da sociedade civil com a racionalidade comunicativa.	33
<b>Esquema 2:</b> Vínculos dos participantes em reuniões do OP – Organização da sociedade civil	107
<b>Esquema 3:</b> Vínculos dos participantes em reuniões do OPCG – Organização da sociedade civil	107

## Tabelas

<b>Tabela 1:</b> Quadro de atividades do OPCG - 2005	96
<b>Tabela 2:</b> Distribuição do Orçamento Participativo por região	97
<b>Tabela 3:</b> Distribuição do Orçamento participativo por Estado	97
<b>Tabela 4:</b> Distribuição do Orçamento Participativo pela população por Estado	98
<b>Tabela 5:</b> Distribuição do Orçamento Participativo por partido político	100
<b>Tabela 6:</b> Distribuição dos municípios por organismo responsável pela coordenação do OP.	102
<b>Tabela 7:</b> Principais objetivos das reuniões do Conselho Municipal do OP	105
<b>Tabela 8:</b> Detalhamento dos critérios da definição do número de delegados no OP	109
<b>Tabela 9:</b> Perfil dos delegados e conselheiros do OPCG	110
<b>Tabela 10:</b> Perfil do estado civil dos delegados e conselheiros do OPCG	110
<b>Tabela 11:</b> Quantidade de delegados por região do OPCG	111
<b>Tabela 12:</b> Formas de levantamento das necessidades no OP	116
<b>Tabela 13:</b> Instrumentos jurídicos que garantem o OP	117
<b>Tabela 14:</b> Formas de convocação da população para o OP	118
<b>Tabela 15:</b> Dados de infra-estrutura do município de Campina Grande	121
<b>Tabela 16:</b> Participação dos vereadores no OP	125

### **Quadros**

<b>Quadro 1:</b> Organograma Gestão 1997 - 2000	83
<b>Quadro 2:</b> Demandas em execução	85
<b>Quadro 3:</b> Demandas executadas pela prefeita	86
<b>Quadro 4:</b> Organograma Gestão 2001 - 2004	88

### **Mapas**

<b>Mapa 1:</b> Regiões Orçamentárias – Gestão 1997-2000	84
<b>Mapa 2:</b> Regiões Orçamentárias – Gestão 2001-2004 e 2005-2008	89

## Resumo

Este trabalho analisa algumas possibilidades e limites da experiência do Orçamento Participativo de Campina Grande (PB) enquanto experiência de democracia deliberativa, destacando alguns fatores responsáveis pelo sucesso deste modelo participativo, quais sejam: a vontade política, a tradição associativa local e o desenho institucional. Considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional. Por reconhecer as dificuldades, a dinamicidade e a complexidade das relações societais, tais como a diversidade de interesses e conflitos e as desigualdades sociais, a democracia deliberativa chama a atenção para a questão da dimensão institucional, no sentido da criação das condições para que o debate público seja inclusivo, plural e igual, impactando as condições sociais subjacentes. E ainda, permitindo que a ampliação do público deliberante não obstrua a canalização dos conflitos em direção ao interesse comum. Em se tratando da experiência do Orçamento Participativo de Campina Grande, o trabalho sugere que, além do projeto político-partidário e do comprometimento governamental com a viabilização da experiência, a participação do associativismo local tem conferido uma nova dinâmica na construção de um arranjo alternativo de definição do orçamento público. Este novo arranjo, por sua vez, impacta a dinâmica de organização política e social pré-existente, aumentando as chances de ampliar e fortalecer os vínculos participativos e efetivamente deliberativos da experiência.

**PALAVRAS CHAVES** – democracia deliberativa, participação da sociedade civil, orçamento participativo, planejamento urbano.

## ABSTRACT

This study analyzes some possibilities and limits of the experience of the Participatory Budget in the city of Campina Grande (PB), as an experience of deliberative democracy, pointing out some responsible factors for the success of this model, political will, local of association traditions and institutional design. Considered as a model, or justification ideal for the exercise of the political power based on public debate among free citizens, in equal conditions of participation, the deliberative democracy advocates that the legitimacy of the political decisions come from processes of discussions that, guided by the principles of inclusion, pluralism, participatory equality, autonomy and social justice, reorder the traditional of political power. Recognizing the complexity of social relations, the social diversity of social interests, conflicts, and inequalities, deliberative democracy calls the attention to the institutional dimension. Conditions must be created so that public debate is inclusive, plural and equitable, impacting the underlying social conditions. Yet, allowing that the growing of the deliberative public does not obstruct the canalization of the conflicts towards the common interest. When talking about the experience of the Participatory Budget is Campina Grande, the work suggests that, besides the political-partisan project and the governmental commitment of putting into practice the experience, the participation of the local associations has conferred a new dynamics in the making of an alternative arrangement of definition for the public budget. This new arrangement, consequently, affects on the preexisting social political organization dynamics, and magnifying the possibilities to extend and to fortify the effectively deliberative and participation bonds of the experience.

**Words Key:** deliberative democracy, participation of the civil society, Participatory Budget, urban planning.

## Agradecimentos

Este trabalho contou com a colaboração e o apoio de diversas pessoas. Faço menção aqui àquelas que, ao meu ver, contribuíram de forma mais direta, oferecendo suporte, estímulo e condições, seja no plano intelectual, afetivo ou material. Agradeço primeiramente a Deus, sem Ele nada seria possível. A Prof<sup>a</sup> Betina Schürmann, primeiro pelo interesse e disposição em orientar esta tese, segundo pelas calorosas acolhidas em sua casa nas nossas orientações, como fundamentalmente pelo conjunto de observações, críticas e soluções. Embora seus alvos certos não tenham aqui sido atingidos em sua totalidade, certamente seguirão para mim como novos desafios. Ao casal Janeide e Mesquita pelo apoio e incentivo aqui em Brasília.

Agradeço também ao grupo da Coordenadoria do Orçamento Participativo em Campina Grande, pelo apoio prestado para realização desta pesquisa, pela disponibilidade e paciência em me apresentar à experiência do Orçamento Participativo como também pela amizade construída durante este processo. Embora apresente uma configuração fluida e aberta, contando com a colaboração de um número maior de pessoas, destaco aqui: Marcos Eduardo Sousa Bahia (Coordenador do OPCG), Marcelo Batista (compõe a gerência de Relações com a Comunidade), Charles Paiva, Rafael Aguiar, Marcos, Murilo e toda a atual equipe do OPCG. Como também todos os representantes da população conselheiros e delegados que se dispuseram a colaborar e participar do nosso trabalho.

Quero também agradecer a Prof<sup>a</sup> Rebecca Abers e Prof<sup>a</sup> Lucia Cony Faria Cidade que enquanto membros da banca de qualificação levantaram um apurado e criterioso conjunto de críticas e sugestões. E pela aceitação do convite para participar novamente da banca de qualificação final.

Embora todos os limites e erros sejam de minha absoluta responsabilidade, certamente eles seriam bem maiores e numerosos se eu não tivesse contado com



o apoio da minha mãe na leitura final deste trabalho. A senhora Fátima de Lourdes Alves Ferreira da Costa, meu profundo agradecimento, admiração e amor. Bem como a toda minha família pelo apoio incondicional moral e financeiro.

E de forma bem especial ao meu filho, Matheus que foi gerado, nasceu e cresce diante de todo este turbulento processo de elaboração desta pesquisa. Por ser um menino paciente, tranqüilo, obediente e compreensivo. Mamãe te ama muito! E a você meu amor pelo apoio e afeto.

Não poderia deixar de citar todos os meus amigos e as pessoas do meu trabalho que indiretamente colaboraram com esta pesquisa.

Para Matheus e Alysson.  
E para meus pais Ferreira e  
Fátima, meus irmãos Dalyanne  
e Demétrio e minha avó  
Analice.

## Introdução

O planejamento de uma cidade ou região depende, largamente, do quadro constituído por certo número de decisões políticas e dispositivos legais e institucionais que podemos chamar de políticas urbanas nacionais. A retomada de novos estudos na esfera do planejamento urbano, a fim de que se busquem novas políticas públicas para mudar o atual cenário urbano, consideramos que é de vital importância tanto para o governo quanto para a população. Devido ao abandono das técnicas de planejamento puras e simples levou-se a discussão de outras propostas no campo jurídico, propostas estas que deveriam antever ao planejamento urbano. Isto levou a concluir que somente através de instrumentos legais, poderiam se implantar adequadamente um plano de intervenção urbanística realmente eficiente.

Dentro dessa nova maneira de pensar a questão, merecem destaque os novos princípios da política urbana tratada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001. Se por um lado temos o apoio legal, ainda nos falta uma mobilização maior para interferir nas propostas apresentadas de intervenção do espaço. E foi justamente esta mobilização, por meio da participação da sociedade civil, que procuramos analisar ao longo da nossa pesquisa através de um dos instrumentos de democratização da gestão urbana denominado de Orçamento Participativo. Participar do processo orçamentário torna-se uma das melhores formas de exercer a cidadania. Primeiro, porque se pode exercê-la de forma coletiva, discutindo os problemas, levantando a situação e definindo as propostas que são importantes para o conjunto da sociedade. Segundo, porque se pode exigir direitos, sabendo que recursos podem estar disponíveis porque foram estimados. Terceiro, porque ao definir prioridades de investimentos, serviços e aplicação de recursos, se participa da gestão municipal, cumprindo-se o parágrafo único do Artigo primeiro da Constituição Federal, que estabelece e delega poder ao povo que o exerce através dos seus legítimos representantes.

A democratização dos processos decisórios e o controle social de sua implementação são fundamentais para romper com o círculo vicioso do clientelismo e transformar o planejamento da ação municipal em algo não apenas compartilhado pelos cidadãos, mas assumido por estes, produzindo uma interface real das demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos da cidade. É evidente que este processo é marcado por conflitos e o papel do poder público (Câmara/Executivo) é promover um processo organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas implicações para a cidade, viabilizando as escolhas e sua implementação.

Assim, os planos urbanísticos, os projetos urbanos, as demandas solicitadas no âmbito do Orçamento Participativo, a regulação e outras propostas para a cidade precisam aproximar-se dos cidadãos, estabelecendo um forte vínculo com a cidade real. Não se pode inventar um plano, um projeto de cidade, cheio de qualidades, mas absolutamente descolado dos atores reais, da capacidade de organização e das possibilidades reais de implementação e controle dessa política. Por isso, vários municípios preocupados com suas cidades, têm conduzido importantes processos de participação popular na política urbana nos últimos anos, produzindo maior comprometimento da sociedade com os processos de planejamento e gestão da cidade. Como é o caso do Orçamento Participativo do município de Campina Grande (PB), onde, até 1997 a decisão do que deveria entrar no orçamento municipal era tomada, exclusivamente, nos limites dos gabinetes dos secretários e dos prefeitos que se antecederam a esse momento. A população, principal alvo das ações da Prefeitura e pagadora dos seus tributos, nunca havia decidido sobre como e onde deveriam ser aplicados os recursos públicos.

O Orçamento-Programa da Prefeitura era, em geral, simples instrumento para cumprimento das exigências legais de contabilidade. Pouca ou nenhuma preocupação havia nos anos anteriores a 1997, em viabilizar os princípios de

programa de trabalho e de previsão realista de despesas e receitas no âmbito da Administração Municipal, objetivo da Lei Orçamentária.

Investimentos marcados pelo imediatismo, por critérios de prioridade duvidosos e de repercussão financeira ambígua eram comuns, por falta muitas vezes de um planejamento eficaz e de uma participação popular efetiva. Assim, muitas coisas foram feitas, apesar de críticas legítimas; muitas coisas deixaram de ser feitas, apesar de reivindicações inquestionáveis; porque a população de Campina Grande não estava organizada nem preparada para exercer o seu direito de cidadania nas decisões tomadas pelo Poder Executivo.

O foco de investigação desta pesquisa refere-se a um momento particular da participação popular na Administração Municipal do município de Campina Grande, o “Orçamento Participativo – gestão 1997-2000, gestão 2001-2004 e a atual gestão 2005-2008, tendo como objetivo analisar e avaliar algumas questões levantadas através das entrevistas realizadas com representantes dessa Administração e da sociedade civil no processo participativo e da população em geral”.

Ao todo foram realizadas treze entrevistas, número representativo para o tamanho da cidade. Em seguida, foi avaliada a relação da Administração Municipal com os movimentos organizados, apesar da grande maioria da população da cidade não ser organizada, bem como não possuir a tradição associativista, levando a sociedade civil a participar eventualmente de reivindicações pontuais e localizadas, uma vez que as julgam desnecessárias.

Seguindo esta linha de raciocínio, o presente trabalho pretende contribuir para o entendimento e análise do processo de construção da gestão pública municipal, de forma democrática e popular no Brasil e no município de Campina Grande, para que a partir de críticas positivas e negativas destas iniciativas, os setores populares da sociedade civil possam avaliar e construir com um projeto alternativo

de sociedade e de governo, visando à articulação das diferentes políticas públicas; ocorrendo, por vezes, a articulação entre o Orçamento Participativo e o planejamento urbano do município.

A pesquisa está dividida em quatro Partes compostas por vários capítulos. Na Parte I, Democracia Deliberativa e Institucionalização da Participação Popular composta por cinco capítulos, discutimos o conceito de democracia deliberativa à luz de alguns autores que, a exemplo de Cohen (1997, 2000) e Bohman (1996, 2000), reclamam da idéia de esfera pública habermasiana como um impacto político mais decisivo no revigoramento das instituições político-estatais. Parte-se aqui do pressuposto de que a democracia deliberativa é um processo público e coletivo de deliberação que, pautado no pluralismo, na igualdade participativa, na autonomia e na construção do interesse público, exige o reconhecimento e a legitimidade de uma intervenção efetivamente decisória da sociedade civil na condução das políticas públicas. Reclama ainda para a importância da construção de mecanismos institucionais que focalizem o debate político no bem comum, moldando as identidades e os interesses para este fim (COHEN, 1997) e garantindo as condições para a ampliação e pluralização da participação, impactando as condições sociais subjacentes pautadas pela diversidade de interesses, conflitos e desigualdades sociais (BOHMAN, 2000).

No caso da democracia deliberativa, o controle público e coletivo da dinâmica institucional confere um reordenamento na lógica de priorização de interesses tendo em vista a promoção da justiça social. Neste sentido, diferente de uma perspectiva estática e tradicional de formatação institucional, a dinâmica institucional da democracia deliberativa revela, como assinala a abordagem do “Estado na sociedade” uma concepção mais articulatória entre Estado e sociedade na configuração de uma nova dinâmica político-institucional.

A partir da década de 1970, a trajetória da sociedade civil no Brasil, no sentido de reconstruir breve e historicamente o atual processo de “institucionalização da

participação”, caracterizado pela elaboração de políticas públicas e onde importantes segmentos da sociedade civil passam a assumir, neste novo contexto, novos papéis no tocante aos processos de decisão, constituindo novos espaços públicos que, articulando Estado e sociedade, imprimem, ou procuram imprimir, uma nova lógica ou racionalidade nos mecanismos e aparatos de gestão.

A Parte II está composta por três capítulos, onde conceituaremos o planejamento urbano no Brasil; o Orçamento Público e seu papel como instrumento de planejamento municipal e o Orçamento Participativo.

A Parte III, “A experiência de Orçamento Participativo no município de Campina Grande – PB”, composta por três capítulos, avalia algumas possibilidades e limites do OP de Campina Grande enquanto experiência participativa. Sugere, à luz dos indicadores empíricos, que apesar de vários limites, a experiência vem desenvolvendo uma capacidade de impactar o ordenamento institucional tanto na esfera da organização política, quanto na dinâmica do planejamento, alterando, entre outras, relações personalistas e clientelistas que caracterizavam a política tradicional. Sugere ainda que a dinâmica pública e coletiva do OP amplia o quadro das possibilidades democráticas, na medida em que articula, engenhosamente, ampliação e pluralização de sujeitos e demandas com restrição de interesses particularistas e/ou privatistas.

Nesta terceira parte a nossa pesquisa foi estruturada como base em onze temas para análise. O primeiro está voltado para as informações relativas à evolução do orçamento no período analisado e, também, ao grau de consolidação da experiência (data de início, interrupções ocorridas). Neste tema, cabe especial referência às informações relativas à filiação partidária do prefeito e do vice-prefeito. Esta informação possibilita reconhecer tanto a influência dos partidos na difusão do Orçamento Participativo quanto o papel desempenhado por esta experiência na afirmação dos próprios partidos, sobretudo no que concerne à transformação do poder local no País.

O segundo tema trata da posição ocupada pelo OP na administração local e indaga sobre a relevância atribuída pela administração pública ao processo de participação. Busca-se verificar se a prefeitura possibilita o envolvimento dos meios de administração (recursos materiais e humanos) no apoio à participação social na definição e no controle do orçamento municipal. A dinâmica do Orçamento Participativo é reconstruída através do detalhamento das instâncias que compõem o denominado Ciclo de Participação, ou seja, todos os momentos que possibilitam e expressam a organização geral do processo deliberativo: reuniões por bairro e por região, temáticas dos Conselhos do Orçamento Participativo e o acompanhamento da execução das decisões tomadas no ano anterior. O detalhamento do Ciclo informa, de maneira especialmente significativa, sobre conteúdo sócio-políticos da participação no Orçamento Participativo.

Quanto ao terceiro tema, este procura informações relativas aos movimentos sociais e entidades da sociedade civil envolvidos na construção política da experiência de participação. Tais informações nos permitem avaliar as formas de organização efetivamente incorporados ao Ciclo de Participação, subsidiando a análise das diferenças locais no que concernem à dinâmica da sociedade civil. Estes dados articulam-se, ainda, à informação relativa ao número total de participantes no Ciclo de Participação, no período estudado.

Já o quarto tema, detalha as formas de representação dos interesses sociais construídas pelo Ciclo de Participação, como são escolhidos os delegados, qual o seu papel e o seu período de mandato.

Dando continuidade, é no quinto tema onde se detalha a dinâmica das reuniões do OP, bem como as necessidades sociais são reconhecidas e hierarquizadas. Estas informações permitirão fazer uma reflexão das relações sociedade civil-governo, quem identifica e quem trata as carências coletivas. A falta muitas vezes de poder democrático deste instrumento, permite avaliar a eficácia ou não do Orçamento Participativo no que concerne ao enfrentamento das desigualdades que



singularizam a sociedade civil em estudo e dos seus impactos sobre as formas tradicionais de concepção da qualidade de vida.

O sexto tema por sua vez, está voltado para o grau de institucionalização alcançado pelo Orçamento Participativo. É uma questão importante para avaliar o alcance e penetração na sociedade, expressa através do tempo. Questiona-se, se será suficiente o empenho de determinadas forças políticas, atuantes no governo local, para garantir a continuidade e efetividade da implementação do OP. Coloca-se esta questão porque a participação em decisões relativas aos usos do orçamento implica num longo e árduo aprendizado. A continuidade do processo é uma questão de grande relevância, tanto para a afirmação dos partidos políticos compromissados com o Orçamento Participativo, quanto para a legitimidade das lideranças populares envolvidas.

Já no sétimo tema será abordada a questão do acesso à informação, quem garante a visibilidade do OP, como é realizada a divulgação da “possibilidade de participar”, como se dá efetivamente o convite à participação, como são fornecidas as informações indispensáveis à participação. Sabe-se que do tratamento da informação depende a transparência dos processos e a seriedade com que a participação é permitida e estimulada.

Tendo em vista a face de projeto do OP, é indispensável que se trate cuidadosamente dos tipos e níveis de participação possibilitados pelo processo, pois existe sem dúvida, o risco de que o OP represente apenas uma versão atualizada e participativa de práticas político-administrativas responsáveis pelo adiamento da vivência da cidadania. Neste oitavo tema, questiona-se também quais são as decisões atribuídas ao OP, se o Ciclo de Participação envolve a política tributária do município e quais são as decisões retidas nas mãos do governo.

No nono tema, examinam-se as mudanças construídas pelo OP, relativas à atuação do Poder Legislativo e suas relações com o Poder Executivo, e como acontecem as negociações entre esses dois poderes. Convém ressaltar que a aprovação da peça orçamentária pela Câmara Municipal constitui um momento nuclear do Orçamento Participativo, pois ela é portadora de expectativas de superação de práticas tradicionais das Câmaras, como aquelas que reproduzem a dependência com relação a este ou aquele vereador para o alcance de condições mínimas de vida.

No décimo tema, verifica-se como estimular a participação que envolve um difícil processo de negociação de prioridades de atendimento, sem a simultânea garantia de que as decisões tomadas, inscritas na peça orçamentária, serão de fato implementadas pelo executivo. A falta de garantia de controle social poderá levar ao risco de manifestação de um processo involutivo e cruel, onde o estímulo à participação termina em compromissos desconsiderados ou manipulados no interior da máquina administrativa.

Finalmente no décimo primeiro tema, será examinado desde as mudanças na gestão local até o efetivo envolvimento da prefeitura na capacitação de representantes e técnicos. Nesse instrumento, procura-se relacionar o processo de participação da sociedade civil na distribuição do orçamento do município com o planejamento urbano da cidade. Será feita ainda, uma análise se realmente esta participação contribui efetivamente com as políticas públicas de planejamento, uma vez que a Coordenadoria do Orçamento Participativo trabalha em parceria com a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, que desenvolve as políticas de planejamento do município.

As experiências de Orçamento Participativo no Brasil são o objeto da Parte IV, “A Engenharia do Orçamento Participativo, uma análise teórica e empírica”, composta por três capítulos, privilegiando os fatores considerados aqui determinantes não apenas para a implementação, como para a sustentação, ao

longo do tempo, dessa experiência, quais sejam: a vontade política, a tradição associativa, e o desenho institucional. Ancorada em um conjunto de dados e informações complementadas por um conjunto de estudos, sistematizações e avaliações de alguns estudos de casos de experiências implementadas no Brasil.

Por último, nas considerações finais, procuramos articular este processo com o planejamento urbano do município. Em que sentido esta nova proposta de participação da sociedade civil no orçamento público influencia o desenvolvimento urbano da cidade. Já que este processo é resultante da articulação de interesses políticos e sociais e pavimenta um processo criativo e ousado de ampliação da participação junto aos processos decisórios do poder político. O OP constitui-se, neste sentido, como a efetivação de um formato institucional que estabelece o novo e desclassifica os vícios do tradicional, inaugurando um novo contexto cidadão que, mesmo com dificuldades e limites, desafia e desnaturaliza a idéia da apatia e da impossibilidade da participação política para além do processo eleitoral.

**PARTE I**  
**Democracia Deliberativa e**  
**a Institucionalização da Participação**  
**Popular.**

## Capítulo 1

### Redesenhando a Democracia

Vários autores vêm desenvolvendo uma concepção de democracia deliberativa tendo em vista superar os limites do modelo da democracia representativa, incorporando elementos ou ideais de um modelo republicano, pautado na idéia da ampliação da política para além dos limites temporais, espaciais e de representação impostos pela regra do sufrágio universal. Habermas (1995, 1997) apresenta uma contribuição a partir do conceito de esfera pública que segundo Avritzer (2000a, p.78), “constitui a renovação mais importante na teoria democrática da segunda metade do século XX (...) que permite ir mais além do debate entre o elitismo democrático e o republicano”.

Ao apresentar o seu modelo discursivo de processamento de tomadas de decisão democrático, Habermas (1995, p.43), ao mesmo tempo que absorve elementos dos modelos representativo e republicano, analisa alguns de seus limites, referindo-se às contrastantes concepções de cidadania e democracia. No caso do modelo representativo, a cidadania está vinculada aos direitos subjetivos e ao critério das liberdades negativas, na qual cabem aos cidadãos, protegidos pelo Estado, gozar de suas liberdades e fazer valer, de acordo com a lei, os seus interesses privados. Trata-se da organização de um processo no qual a política constitui-se como competição ou como um conjunto de ações estratégicas tendo em vista a conservação ou aquisição do poder. A participação reduz-se ao processo eleitoral, onde “o meio é a barganha, e não o argumento (...) os instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões, mas ofertas condicionais de serviços e abstenção”.

A participação requerida e defendida pelo modelo republicano concebe a cidadania como um conjunto de direitos que:

De um ponto de vista republicano, o objetivo de uma comunidade, ou o bem comum, consiste no sucesso de seu empenho político por definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados às condições e costumes daquela comunidade, ao passo que num ponto de vista contrastadamente representativo, os direitos baseados na lei superior ministram as estruturas transcendentais e os limites ao poder indispensáveis para a operação mais satisfatória possível da busca pluralista de interesses diferentes e conflitantes. (Habermas op.cit, p.41-42).

É nesta perspectiva que os conceitos de esfera pública e de sociedade civil tornam-se centrais. No que diz respeito ao conceito de esfera pública, Avritzer (2000a, p.78-79) destaca duas características que são diretamente ligadas ao debate democrático contemporâneo, quais sejam:

A primeira delas é a idéia de um espaço para a interação cara a cara distinto do Estado. Neste espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado.

O segundo elemento, ou característica central do conceito de esfera pública “é a idéia de ampliação do domínio público” ou da ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objetivo de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público. Neste sentido, a esfera pública habermasiana é igualitária não apenas porque requer e permite a livre participação, como também porque incorpora novas questões que antes eram tratadas ou relegadas ao âmbito do espaço privado.

É exatamente por se constituir em um conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e

representam os interesses dos excluídos dos debates e deliberações políticas, construindo e ampliando a esfera pública é que a sociedade civil passa a se articular, ou a se constituir em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa.

Diante de tudo isto, um conjunto de análises acerca da democracia deliberativa vem se desenvolvendo no sentido de apresentar novos elementos para o debate. Dentre as questões levantadas, ressalta-se: a) o resgate a idéia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como de decidir acerca das questões de interesse público onde: “a outorga da autoridade para o exercício do poder do Estado deve emergir das decisões coletivas de seus membros” (Cohen, 2000, p.24); b) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade; c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social, (Bohman, 2000, p.46) chama a atenção para a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sócio – cultural subjacente; d) o papel do Estado e dos atores públicos – mais notadamente os partidos políticos – para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos; e) e por último, e frente às dificuldades e riscos da democracia deliberativa, ressalta-se a importância do formato e da dinâmica institucional.

Um ponto central dos defensores da idéia da democracia deliberativa – enquanto modelo de soberania dos cidadãos – repousa na tese de que a democracia deliberativa é um modelo ou um ideal de justificação do exercício do poder político de caráter coletivo, que se dá a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais. Constituindo-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos, à legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema

estatal. Para além, portanto, da influência ou de uma orientação informal, compete aos cidadãos à definição e/ou a co-gestão das políticas públicas.

Como vimos o conceito de democracia deliberativa aqui apresentado pretende ser uma alternativa às concepções agregativas de democracia, seja em uma perspectiva representativa, seja em uma concepção republicana. Trata-se de um processo pautado em relações dialógicas entre os diferentes participantes, ou de um processo que, articulando cooperação e conflito, seja capaz de influenciar e alterar as preferências e interesses no sentido de endereçá-las para a construção do bem comum. É neste sentido que, toma peso à noção de esfera pública e de institucionalidade.

Ao compartilhar com a idéia de que o núcleo de uma proposta de reestruturação estatal de caráter democratizante é o fortalecimento do público Velásquez (1999, p.262), enfatiza o aspecto da participação enquanto cooperação de um conjunto de indivíduos tendo em vista a busca de objetivos coletivos. A esfera pública configura-se como o eixo fundante ou estruturante uma vez que “deriva sua especificidade do fato de que nela domina um critério de racionalidade coletiva”. Ainda de acordo com o autor, três tipos de fatores operam neste processo, quais sejam: a constituição de identidades coletivas, a estrutura de oportunidades políticas e as motivações para a participação que veremos no Capítulo 4 e 5 desta primeira parte.

O elemento de constituição de identidades diz respeito ao grau de articulação, densidade e heterogeneidade das práticas associativas e identitárias da esfera societal. As relações entre as instituições e o contexto cultural têm recebido um tratamento especial em determinadas vertentes da análise institucional, alertando para os impactos da sociedade civil na mudança institucional.



O segundo fator apontado por (Velásquez, 1999, p.275) é caracterizado pelo “conjunto de opções oferecido por um sistema político e que possibilita aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos”. Dentre essas opções, o autor destaca: “o grau de abertura política às demandas sociais e ao protesto cidadão, apesar da existência ou não de grupos de apoio aos atores participantes, o grau de unidades das elites políticas e a capacidade do governo para instrumentalizar seus planos e programas”.

Trata-se do resgate da esfera estatal no processo de organização e de mudança social. O Estado configura-se como um conjunto de organizações através das quais os atores estatais são capazes de formular e implementar estratégias políticas, ou são capazes de perseguir metas que são necessariamente reflexos ou respostas diretas de demandas de grupos localizados na sociedade.

Compartilhando com esta compreensão do “Estado como ator”, Abers (1997, p.26) enfatiza a capacidade do Estado em promover escolhas estratégicas:

<sup>1</sup>When a new group comes to power, it can take up a variety of strategies for political survival. Certainly, maintaining the status quo is one possible direction. But state actors can also use the information gathering and income generation of state to define and implement alternative strategies that benefit different groups within society without necessarily leading to the new regime's political overthrow or electoral defeat. Such strategic action involves both a utilization of the “autonomous” power of the state and consideration of the possible modes of acquiring political support within society.

---

<sup>1</sup> Quando um novo grupo vem para o poder, pode fazer estratégias variadas que garantam a sua sobrevivência política. Certamente mantendo o status quo como uma possível direção. Mas o Estado como ator pode usar estas informações para definir e executar as estratégias alternativas que beneficiam grupos diferentes dentro da sociedade sem necessariamente conduzir ao overthrow político ou à derrota eleitoral deste novo regime. Tal ação estratégica envolve uma utilização do poder “autônomo” do Estado e a consideração das modalidades possíveis de adquirir a sustentação política dentro da sociedade.

Subsidiada pela literatura acerca da ação coletiva, a autora pretende mostrar não apenas este caráter de autonomia do Estado, como também seus impactos junto à organização civil ou facilitando o meio ambiente associativo através do respeito e/ou atendimento às demandas ou da diminuição da repressão. Abers vai além desta perspectiva, na medida em que analisa não apenas estes impactos indiretos, como a atuação direta do Estado junto à organização da sociedade civil enquanto “agente externo”:

<sup>2</sup>External agents play a critical role in helping civic groups identify problems, articulate action, and mobilize participant, but they also potentially diminish the “autonomy” of civic organizations, which sometimes become dependent on help of outsiders. When external agents are hired by the state, the potential for co-optation is even greater, since it is likely in the interest of the agents to discourage attitudes and actions that will make demands that the state does not wish to fulfill. This does not mean, however, that the state organizers cannot play an important role in helping civic groups mobilize and articulate their demands. (Abers, op. cit., p.28).

Enquanto processo de institucionalização de mecanismos decisórios de caráter participativo, a implantação da democracia deliberativa depende da vontade, do comprometimento e da identificação desta proposta com o conteúdo ideológico-programático da agremiação partidária no poder. Há, portanto, que se pensar no formato institucional a partir do caráter duplo de institucionalidade, qual seja, o conjunto de normas, regras e espaços que conformam o processo deliberativo (dimensão organizativa), e a incorporação de um novo comportamento político-social (dimensão cultural). As instituições da democracia deliberativa devem,

---

<sup>2</sup> Agentes externos realizam um papel crítico ao ajudar grupos da sociedade civil a identificar problemas, articular ações e mobilizar participantes, mas também diminuem potencialmente a “autonomia” das organizações civis que se tornam às vezes dependentes da ajuda dos outsiders. Quando os agentes externos são empregados pelo Estado o potencial para que exista cooptação é bem maior pois é provável o interesse dos agentes em desanimar as atitudes e as ações para execução das demandas que o estado não deseja executar. Isto não significa, entretanto, que os organizadores do Estado não podem jogar, ajudando grupos da sociedade civil a se mobilizarem e articularem suas demandas.

portanto, combinar aspectos regulativos, normativos e cognitivos impactando o quadro sócio-cultural subjacente.

De acordo com Fung e Wright (1998, p.161), um conjunto de questões devem entrar na agenda tendo em vista a avaliação de uma experiência sob a ótica da democracia deliberativa. Dentre elas, os autores ressaltam: a capacidade de estabelecimento de acordos acerca do interesse comum, evitando a imposição ou o domínio de interesses corporativos, bem como a capacidade de produzir aprendizados e mudanças de percepção e de comportamentos tendo em vista o bem comum; a realização ou implementação das decisões, ou a avaliação da extensão na qual as decisões tomadas no processo deliberativo são traduzidas em ações concretas; a maior capacidade de monitoramento e controle público que deve se manter ao longo do tempo, para além do momento da decisão; e por fim a capacidade de produção de resultados mais desejáveis do que os provenientes de processos de decisões tradicionais.

O alcance desses objetivos depende de um formato institucional que não reduza a participação a determinados grupos ou indivíduos que, mais equipados social, econômica e politicamente, acabam dominando o processo. Segundo os autores, uma série de críticas à democracia deliberativa aponta, entre outros, para os seguintes riscos do modelo: a) o uso ou a absorção do sistema de participação e do poder público tendo em vista o beneficiamento de interesses particulares; b) a balcanização da política, através do faccionalismo de grupos com interesses estreitos e sem uma perspectiva de busca do bem comum; c) a tendência do predomínio da representação de cidadãos com melhores condições sócio-econômicas e membros dos grupos étnicos e raciais dominantes, configurando a reprodução da exclusão; d) a ênfase na capacidade conciliatória e a insuficiente atenção dada às diferenças de poder entre os participantes.

Já uma outra crítica apontada pelos autores questiona o papel da democracia deliberativa em efetivamente ser capaz de quebrar com a estrutura de classes

sociais, enfatizando a tendência mais conciliatória ou acomodatória do modelo, pautado no “comportamento responsável”. Ou seja, parte do pressuposto de que a democracia deliberativa é tolerada enquanto não se constituir em uma ameaça ao poder e privilégios das elites e classes dominantes.

Seguindo ainda Fung (2000, p.92), a deliberação democrática deve ser pensada como uma pirâmide invertida, caracterizada pela idéia de que o exercício do poder decisório deve estar localizado nas unidades locais. O desenho institucional deve ser capaz, portanto, de reduzir tanto o raio territorial, quanto à complexidade dos problemas públicos a uma escala diretamente compreensível e manejável pelos cidadãos.

A democracia deliberativa configura-se, portanto, como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível. Requer, portanto, uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre o público deliberante, seja um antídoto aos constantes riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo.

## Capítulo 2

### A sociedade civil e os movimentos sociais

Com a transição democrática, a nova Constituição e o retorno às eleições diretas, o país se reorganiza sob os ares da democracia. Os atores sociais voltam a se organizar, desta feita sob a forma das entidades de reivindicação de direitos e entidades de classes (movimentos de bairro, movimentos feministas). Novamente clama-se pela democratização das estruturas de poder, sobretudo a nível local. Aponta-se para uma maior autonomia de estados e municípios e pela participação popular como instrumento de fiscalização e representação de interesses. Como ressalta Melo (1995 p. 42):

um dos princípios fundamentais da transição democrática é que a democracia rejuvenesceria as políticas públicas, tornando-as mais participativas, descentralizadas e transparentes e ... a participação permitiria melhor controle de qualidade nas políticas à medida que os beneficiários forneciam inputs ao processo de desenho e definição de prioridades, implementação e de avaliação da satisfação/efetividade dos programas públicos.

A descentralização e a participação, neste sentido, têm sido tomadas como o caminho mais adequado para enfrentar os problemas da gestão das políticas públicas, sobretudo a nível local. A participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer a sua soberania. Função esta cuja base se encontra no seio dos locais de moradia e/ou de trabalho.

As décadas de 1970 e 1980, marcada pelas constates lutas e reivindicações da sociedade civil, fizeram imprimir, na Constituição de 1988, um conjunto de instrumentos que, a exemplo dos Conselhos Gestores nas áreas de saúde,

assistência social e criança e adolescente, pretendem reordenar os processos decisórios através da ampliação do público e da reformulação na natureza da decisão, pautada pelo debate público e coletivo e pela universalização dos direitos sociais. Neste sentido, a realidade brasileira caracteriza-se, por um lado, pelo desenvolvimento de experiências democráticas de base nas esferas locais, e por outro, pela continuidade de políticas econômicas e sociais tradicionais no âmbito nacional. Não apenas o contexto e o capital nas diferentes esferas de governo são elementos importantes deste processo, como também a conformação ou quadro da organização político-institucional.

Assim sendo, os movimentos populares assumiriam uma importância fundamental, visto que são eles o canal mais direto de representação da população e o canal por excelência para a formação de cidadãos ativos.

Nos países da América Latina, o conceito de sociedade civil passa a assumir um lugar de destaque nas ciências sociais a partir da década de 1970, devido a uma multiplicidade de movimentos sociais que vão se constituir em base empírica suficiente para se repensar às relações entre Estado, mercado e sociedade. Nesta perspectiva, o resgate contemporâneo do conceito de sociedade civil apresenta-se intimamente relacionado aos movimentos sociais. No caso do Brasil, a luta por melhores condições de moradia torna-se o principal fator de aglutinação de novos atores sociais na esfera política do país. O surgimento dos movimentos sociais urbanos (MSU'S) foi um marco importante na medida em que os mesmos irão se constituir longe da tutela do governo central, ao contrário do que aconteceu com os sindicatos e os partidos político. Ocorre, assim, a “substituição da funcionalidade pela territorialidade” (AVRITZER, 1997, p.162).

A emergência e crescimento de importância e visibilidade política dos MSU'S abrem uma nova esfera de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, que foge do padrão de relacionamento político ditado pelo modelo de atuação parlamentar. Essa nova fonte de diálogo permitiria quebrar os particularismos

gerados na representação legislativa e permitiria o ecoar das vozes e dos anseios das bases da sociedade civil. Como aponta Sérgio Costa (1994, p.44):

A sociedade civil, com o seu conjunto de associações voluntárias, independentes do sistema econômico e político-administrativo, absorve, condensa e conduz de maneira amplificada para a esfera pública os problemas emergentes nas esferas privadas, no mundo da vida.

Paralelamente ao surgimento dos movimentos sociais urbanos, o país clamava por abertura e democracia. Diante da estrutura autoritária e centralizada do poder no país, os movimentos de oposição apontavam, como alternativa, a democratização das administrações municipais; democratização esta, baseada na participação popular. Como afirma Fontes, Lacerda, Leal (1995, p.127): “A abertura de canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder público local seria um instrumento de racionalização da gestão pública na medida em que os recursos fossem dirigidos mais eficientemente”.

A base dessa “eficiência” seria uma fiscalização constante das comunidades junto ao poder público e, nesse sentido, o crescimento dos movimentos comunitários parecia apontar para uma real participação da população no seio da administração dos municípios.

Segundo Sader (1988, p.26), é muito provável que na história política do país o período entre 1978 e 1985 fique marcado como um momento decisivo na transição para uma nova forma de sistema político. Mas por sua vez, este novo sistema político está condicionado por significativas alterações no conjunto da sociedade civil. A novidade foi primeiramente enunciada sob a forma de imagens, narrativas e análises referindo-se a grupos populares os mais diversos que irrompiam na cena pública reivindicando seus direitos, a começar pelo primeiro, pelo direito de reivindicar direitos.

O impacto dos movimentos sociais em 1978 levou a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular, ofuscadas pelas modalidades dominantes de sua representação. Foram assim redescobertos movimentos sociais desde sua gestação no curso da década de 1970. Eles foram vistos, então, pelas suas linguagens, pelos lugares de onde se manifestavam, pelos valores que professavam, como indicadores da emergência de novas identidades coletivas.

Arato e Cohen (1994, p.150) ilustram bem a relação entre estes movimentos e a construção de um referencial teórico que absorve diferentes perspectivas analíticas:

Movimentos sociais (...) pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, estado e mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos chaves da crítica marxista à sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política acentuadas por Habermas e Hannah Arendt.

Através do resgate desses pressupostos, os autores (1994, p.345-346) elaboram um conceito de sociedade civil que configura-se como o espaço para a expansão ou aprofundamento da democracia nos regimes representativos.

A expectativa em torno desses movimentos apoiava-se no fato de que emergia dos mesmos, uma nova via de ação política e representação de interesses, da qual emanavam novos atores coletivos. Atores estes, que seriam a vez e a voz de setores até então marginalizados no cenário político nacional. Além disso, tinha-se a imagem de que esses movimentos eram autônomos em suas ações, visto que – ao contrário do que ocorrera com os sindicatos e os partidos políticos – eles



nasciam desatrelados do Estado, o que reforçava ainda mais o seu perfil de independência e representação dos interesses da sociedade civil. Tal aspecto significava uma ruptura com um padrão “homogeneizante” de certas práticas coletivas até então estabelecidas, e sinalizava uma mudança no padrão de associativismo do país, marcado fortemente pela orientação sindical (AVRITZER, 1997, p.157). Estes novos atores irão desempenhar papel importante na condução das políticas públicas em seus respectivos campos de atuação.

Os movimentos sociais são, portanto os sujeitos ativos e públicos de uma sociedade civil modernizada, mandatários de um duplo processo de democratização: na esfera dos valores e práticas sociais; e na esfera dos subsistemas e práticas institucionais. Este caráter dual nas atribuições dos seus sujeitos coletivos (ofensivos e defensivos) está intimamente articulado com a dupla inserção da sociedade civil nas esferas pública e privada, complexificando e superando um modelo dicotômico, a partir de um modelo tripartite que gera dois conjuntos de dicotomias entre o público e o privado: um no nível dos sub-sistemas (Estado/Mercado) e outro no nível da sociedade civil (formação da opinião pública/família). Estas articulações podem ser melhor visualizadas no esquema 1:

Esquema 1:

	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
<b>Subsistemas</b>	Estado	Mercado
<b>Sociedade Civil</b>	Esfera Pública	Família; amizades...

Fonte:Elaboração da autora, 2005.

A articulação da sociedade civil com a racionalidade comunicativa e, portanto com um conjunto de atores que constroem novas identidades e solidariedades, tematizam problemas, demandam novos direitos, instituem novos valores e reivindicam novas instituições; bem como a sua inserção em um contexto societal ancorado no Estado de Direito e, portanto, protegido pelas garantias de associação, comunicação, expressão e privacidade dos direitos constitucionais, definem a especificidade desta esfera, articulada com os princípios amplamente

reconhecidos por aqueles que compartilham a concepção da sociedade civil diferenciada do Estado e do mercado.

A existência de uma sociedade civil forte e organizada seria o contraponto fundamental para se evitar, ou corrigir, os desvios cometidos pela esfera pública, bem como permitiria também, uma maior legitimidade das ações tomadas pelo governo municipal. A atuação das entidades representativas dos interesses dos moradores viria preencher, deste modo, o “hiato” que se estabelecia no diálogo existente entre o Estado e a sociedade civil provocado pelo descrédito dos partidos políticos e pela segmentação presente na atuação dos sindicatos.

## **Capítulo 3**

### **Democratização da sociedade civil no Brasil**

Já é bastante conhecido o papel de diversos setores da sociedade civil no processo de democratização da sociedade brasileira, seja no que se refere à luta pela derrubada do regime militar, seja no que diz respeito às reivindicações relativas à problemática urbana, ou seja, ainda no que se refere às reformulações na esfera dos valores, práticas e relações sociais. A década de 1970 como vimos anteriormente, caracterizou-se como marco no desenvolvimento de um associativismo plural e autônomo, em virtude de um contexto de modernização, que trouxe na sua bagagem, uma complexidade ao tecido social e um aumento significativo dos problemas sociais.

Enquanto pilares do processo de modernização, a urbanização e a industrialização caracterizam-se como fatores determinantes para a ampliação e diversificação do associativismo civil, através do aumento da densidade populacional, da ampliação e complexidade dos problemas e demandas sociais, da formação de novas classes sociais e, conseqüentemente, do aumento das interações humanas que permitem a construção de novas oportunidades e incentivos para a criação de organizações e mecanismos de expressão de vontades coletivas.

No caso brasileiro, os requisitos para o fortalecimento, ampliação e diversificação de um associativismo civil autônomo e vigoroso durante os anos setenta e oitenta<sup>3</sup> não foram preenchidos apenas pelo processo de urbanização e industrialização. O vigor e a autonomia relacionam-se, em boa medida, à própria configuração autoritária das relações sociais e apesar delas. No contexto da ditadura militar, um associativismo combativo irrompe na esfera pública denunciando injustiças e

---

<sup>3</sup> De acordo com Santos (1993), se em 1940 o país apresentava 31,2% da população no espaço urbano, em 1980 este número passa para 67,6%. Respaldados em dados de São Paulo e Rio de Janeiro, o autor mostra que o período de 1970 a 1986 foi o maior crescimento do associativismo civil no país.

lutando pela democratização das relações políticas e sociais. Os movimentos sociais que se alastraram por todo o país passam a ser matéria-prima para o desenvolvimento de um conceito de sociedade civil que, contraposta ao Estado, significa o campo virtuoso das ações e interações sociais que desafiam a lógica do poder tradicional, denunciando e demandando a construção de uma nova sociedade pautada na solidariedade, na eliminação das discriminações e na redistribuição da riqueza social. Tamanho foi o impacto desta prática associativa, que os movimentos sociais urbanos – MSU's, corporificados na pluralidade de associações de moradores que invadiram o espaço público a partir da década de 1970, foram considerados, por parte significativa dos estudiosos e setores da esquerda, como os novos sujeitos da transformação social.

Diferenciação e articulação passam a caracterizar o associativismo dos anos oitenta (como as diferentes associações dentro de um mesmo bairro e as rupturas e implantação de diferentes federações nos âmbitos municipal, estadual e federal)<sup>4</sup> como um conjunto de organizações e articulações da e entre a sociedade civil que passam a ser objeto de uma multiplicidade de pesquisas tendo em vista o potencial de democratização das relações sociais.

De um lado, a super-valorização, por parte da academia, deste campo dos movimentos sociais orientava-se por um conjunto de pressupostos teóricos que dualizavam a realidade social através dos diferentes pares dicotômicos: sociedade x Estado; cidadania x assistencialismo; classes populares x classes dominantes; democracia de base x democracia burguesa institucional; autonomia x heteronomia; numa perspectiva maniqueísta e reducionista que colocava o bem (sociedade civil, classes populares, democracia de base, autonomia) acima e em contraposição ao mal (Estado e partidos); com a restauração e “consolidação” da

---

<sup>4</sup> Como exemplo de diferentes orientações federativas em nível municipal ver a trajetória do associativismo de bairro em Florianópolis (LUCHMANN, 1991). Na esfera estadual, as experiências da FRACAB (RS) e FAMERJ (RJ) são bastante expressivas de um contexto articulatório, e no plano federal, as divergências entre CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores) e a Anampos (Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais). Ver “Revista Movimento Popular”, nº 1, Polis/CPV, abril de 1989.

institucionalidade democrática, novas práticas de ação coletiva, e novos olhares sobre elas vão tomando corpo.

De outro, questiona-se, por exemplo, o caráter “pseudo homogeneizador” dos movimentos sociais (quando vistos de fora), desnudando os conflitos e diferenciações internas; bem como sua autonomia nas relações com o Estado, cujo processo de negação (genérica) e afirmação (imediata) característico do contexto autoritário, cede lugar a uma concepção de democracia que pretende afirmar um papel e atuação positiva do Estado na promoção da justiça social, eliminando seu caráter excludente, autoritário e clientelista.

A ampla mobilização e articulação dos diversos movimentos sociais na elaboração e luta pela introdução de emendas populares que asseguram a participação popular na formulação, decisão e monitoramento das políticas públicas na Constituinte foi um forte indicador do reconhecimento do Estado de Direito e, por conseguinte, sinalizador do envelhecimento da antinomia movimentos x Estado, resultado da sobrevivência do paradigma marxista e do modelo de confronto como colocado em Schürmann (1998, p. 24)

É neste contexto que o conceito de sociedade civil ganha novos contornos. Se esta expressão apresentava uma função mais político-estratégica que analítico-teórica durante o regime militar, em função da identificação deste vasto campo em contraposição ao Estado autoritário (COSTA, 1997, p.12), no contexto da democratização o conceito de sociedade civil é redefinido tendo em vista superar a dualidade com o Estado e a homogeneidade do campo social. Diferenciação, pluralismo e institucionalidade passam a compor um novo quadro no associativismo civil na década de 1990, trazendo novos desafios no seu papel de impactar a esfera pública e alargar a democracia institucional no sentido de avançar na proposta participativa ou deliberativa.

## Capítulo 4

### A concepção de participação

A participação disseminada em associações e entidades equilibraria a tendência para a ruptura contida na participação se canalizada exclusivamente através dos partidos políticos. Além disto, na medida em que expressa interesses reais e mais próximos e visíveis por cada um, ajudaria a conter a tendência inata para o despotismo supostamente contido em toda a democracia, já que ela sempre contempla os interesses das maiorias e submete-se às minorias. (BORDENAVE,1983, p.14)

A afirmação acima sustenta que, além de uma função nitidamente instrumental, a participação carregaria consigo uma função educativa: preparar o povo para assumir e exercer a sua soberania de fato. Ou seja, 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.

Como afirma Pateman (1992, p.12):

O envolvimento da comunidade urbana na resolução dos desafios e problemas cotidianos estimula a sensação de eficácia pessoal, favorece maior capacidade e competência na participação política nacional e, em conseqüência, tem um papel fundamental no desenvolvimento de uma cidadania competente.

Afora os efeitos benéficos proporcionados pela participação, a mesma se apresentaria também como uma “necessidade fundamental” do ser humano, assim como comer e dormir. Deste modo, a participação seria um processo, uma construção que culminaria com a tomada do poder – entendida aqui como a capacidade de tomar a frente nos processos decisórios da arena política-pelo povo, numa espécie de “autogoverno”. Como define Bordenave (1983 p.56):

A participação não tem, pois, somente uma função instrumental na co-direção do desenvolvimento do povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição.

Contudo, acredito que seja necessária uma maior reflexão em torno do próprio conceito de participação. De acordo com Lucas (1985, p.107), “A participação... está nos lábios de todos. Mas como muitas palavras da moda, ela é vaga”. Ela pode assumir modos diferentes e ser condicionada por diferentes motivos.

Em primeiro lugar, é preciso salientar que a participação pode assumir diversas formas e intensidades. Deste modo, parece-nos escuso falar em participação como sendo algo único e preciso. Podemos falar em termos de participação individual ou coletiva, ativa ou passiva, eventual ou organizada, ou ainda orientada para uma “conscientização” ou para a organização em defesa ou luta por direitos entendidos como justos.

A distribuição do poder é um assunto delicado que poucos estão dispostos a abrir mão. Por isso, se estabeleceram uma série de formas ditas participatórias que não ameaçam o poderio dos governantes. Arnstein ainda em 1969 desenvolveu um paradigma ordenando esses diferentes “níveis” de participação:

## Esquema 2:

<b>Não-Participação</b>
Manipulação
Terapia
<b>Graus de Falsa Participação</b>
Informação
Consulta
Pacificação
<b>Graus de Poder do Cidadão</b>
Sociedade
Delegação do Poder
Controle do Cidadão

Fonte: In Lucas (1985).

A não-participação praticamente não envolve qualquer intercâmbio de conhecimentos ou valores entre a população e os planejadores. A *Manipulação* seria um processo de “participação” em que se “educa” a população, por exemplo, treinando associações de bairro para resolução de problemas. A *Terapia* seria uma maneira de pacificar a população como muitas vezes, ocorre nos conjuntos habitacionais, onde ao invés de se discutir com a população problemas reais, se discute coisas como o horário de uso do campo de futebol enquanto concomitantemente se altera a forma de pagamento das moradias sem consulta ou aviso prévio aos moradores.

A falsa participação suscita uma interação maior entre a população e os planejadores, mas efetivamente a população não participa da tomada de decisões. A *Informação* é exemplificada pela divulgação, pela “media”, de informações, porém, sem oferecer oportunidade para um retorno por parte da população, ou seja, esta permanece sem condições de negociação. A *Consulta* seria uma etapa de participação, mas que em si não assegura que as idéias e preocupações dos cidadãos serão consideradas. É exemplificada pelas pesquisas de opinião. A



*Pacificação* consistiria de gestos tais como a contratação de pessoas de baixa renda, por exemplo, para trabalharem em órgãos de planejamento onde podem ser manipuladas pelos técnicos. Elas podem aconselhar, planejar, etc, mas os planejadores é que julgam a adequação ou viabilidade do conselho ou proposta.

E finalmente o poder do cidadão se dá quando ele efetivamente toma decisões relativas ao planejamento. A *Sociedade* seria um tipo de participação onde a poder é redistribuído através de negociações entre cidadãos e aqueles que mantêm o poder. Compartilham o planejamento e a responsabilidade pela tomada de decisão. A *Delegação de poder* ocorreria quando os cidadãos, através de negociações, representam a maioria na tomada de decisões. Podem traçar diretrizes, empregar e demitir, decidir quem ganhará licitações etc. E o *Controle dos cidadãos* seria a condição em que esse tem o poder de gerência em todos os passos do planejamento.

Este modelo é interessante por mostrar a distinção entre participação real e falsa.

A diferença esta na aquisição de poder. As formas ditas participatórias que concentram todo o poder nas mãos do governante não permitem uma real participação da população, mas, na melhor das hipóteses, uma apreciação de alguns de seus pareceres. Para que a população possa participar é necessário que ela tenha acesso às ferramentas para tal, no caso, o poder de decisão e o empoderamento.

Esta classificação está associada de modo direto ao grau de controle dos membros sobre as decisões (amplo ou restrito) e à importância das decisões de que se pode participar (consultiva ou estratégica). Assim sendo, podemos falar de participação tanto no simples fato de tomar parte em uma reunião, como quando da definição das prioridades e estratégias a serem utilizadas para a consecução do fim a ser alcançado.

Esse processo de participação e a coleta de informações, pelo menos teoricamente, ajuda a quebrar o sentimento de impotência que se abate sobre as pessoas diante de assuntos que não dominam. Diante da idéia de que nada pode fazer ou de que fazer não é sua tarefa, a tendência do indivíduo é isolar-se e manter-se afastado do processo de discussão. Como aponta Dallari (1984, p.37): “é preciso que dentro de cada um nasça a convicção de que é justo e possível participar. Depois virá automaticamente o desejo de participação, sobretudo para os mais injustiçados”.

É preciso também chamar a atenção para as “desvantagens” ou limitações da participação. A primeira delas já foi apresentada acima no texto de Lucas: a participação é sempre parcial. Não podemos almejar uma participação ampla e irrestrita para todos os cidadãos de alguma localidade<sup>5</sup>. E também nota-se que a participação está restrita a áreas ou setores específicos tanto das atividades desenvolvidas na esfera pública como na esfera privada.

Deste modo, a participação pode apresentar “efeitos perversos” que distorcem ou reorientam os rumos traçados em teoria. No caso mais específico das administrações municipais essa relação perversa se configura no embate de interesses entre os diversos grupos que tomam parte no processo. O que prevalece é a luta pela defesa dos espaços já conquistados e a busca por benefícios para as áreas de atuação das entidades e dos políticos; a questão do território é a principal bandeira de luta/reivindicação junto ao poder público. Em outras palavras, cria-se um “corporativismo territorial” que não permite que se pense a cidade como um todo. (FONTES, 1995, p.10).

Entretanto, devemos ressaltar que o bom desempenho de políticas participativas não passa exclusivamente pela participação popular. É preciso considerar ainda toda a conjuntura sócio-política que envolve o processo, em especial, a tradição

---

<sup>5</sup> E aqui aludimos à noção empregada por Rousseau de que a democracia plena não é passível de acontecer em grandes extensões territoriais, posto que não seria possível reunir a todos na praça pública para deliberar sobre os assuntos pertinentes à vida social.

associativa e a vontade política do governo (aqui associada com a sua capacidade financeira).

Acreditamos que não basta a criação e a implantação de mecanismos de participação para que a mesma se mostre eficaz e venha trazer consigo mudanças significativas na condução dos rumos da cidade. É preciso que haja um comprometimento expresso do poder público em fazer valer as “regras do jogo”. Sem isso, o processo participativo não vai além de um grande “ritual” de consulta, diferentemente do pressuposto de maior abertura do processo de deliberação e tomada de decisões por parte dos cidadãos.

É ainda evidente que para que possamos obter êxito na implementação de políticas participativas, a capacidade de investimento da administração é fundamental para o processo, posto que de nada adianta (manutenção da participação dos moradores no processo) todo um processo de consulta e deliberação que não se materialize. Sem capacidade de investimento que garanta a realização das decisões tomadas pela sociedade civil (principal fator de mobilização popular e de credibilidade do poder público junto aos participantes do processo), tende-se a uma descrença e conseqüente desmobilização das pessoas em torno das políticas implementadas o que implica em seu insucesso e muitas vezes o fim das mesmas.

Além disso, nos parece claro que o sucesso ou os resultados demonstrados pelas políticas participativas decorre também de práticas anteriores por parte de experiências da sociedade civil e também de práticas de co-gestão entre o poder público e os representantes da sociedade civil, marcadamente os movimentos comunitários. Desse processo gesta-se a marca da cultura política predominante ao nível do poder local; que vem a ser um ponto fundamental para o êxito, ou não, de políticas participativas.

Consideramos fundamental uma análise dos segmentos da sociedade civil envolvidos e de sua relação com o Estado, bem como, a presença de outros setores da sociedade e não apenas de representantes dos movimentos comunitários de bairro como se estabeleceu em muitos modelos no Brasil.

Apontamos isso como elemento chave para romper o padrão clientelista e assistencialista entre o poder público e as entidades “tradicionais” de representação da sociedade civil (associações de moradores, clubes de mães, etc). Isso se coloca pela forte ligação que o modo de fazer política dessas entidades tem com um modelo centralizador e populista caracterizado, sobretudo, por reivindicações em gabinetes e articulações com vereadores e demais políticos influentes.

Além desse aspecto acrescenta-se ainda o fato de que o diálogo com essas associações traz consigo um caráter muito fragmentador para as políticas públicas, posto que as mesmas se apóiem em uma base territorial local e centrada em um “sistema corporativo de representação de interesses”. Interesses esses, constituídos basicamente na realização de obras de infra-estrutura geradas a partir das contradições urbanas presentes nos locais de moradias. Com isso a presença de entidades desvinculadas desse modelo de representação de interesses é um elemento de grande importância para o êxito das propostas participativas, pois garante uma maior representatividade social e um pluralismo temático ao processo. Permitindo uma ampliação do alcance da discussão dos problemas e da cidade como um todo, bem como a superação do modelo homogeneizante das associações tradicionais.

Desse modo, concordamos com Avritzer (2000b, p.29) ao afirmar que “... é o formato institucional de colaboração entre Estado e sociedade civil que determina uma mudança significativa na natureza das práticas políticas”. Se há uma predominância do poder público no processo de deliberação e tomada de decisões e os segmentos da sociedade civil não possuem autonomia política, não

conseguimos romper com o modelo populista de política que se estabeleceu no país há tempos.

## **Capítulo 5**

### **A institucionalização da participação**

O quadro de articulações entre a sociedade civil e o Estado se altera significativamente nos anos noventa. Embora ocorressem experiências de gestão pública de caráter participativo já nos finais dos anos setenta<sup>6</sup> expandindo-se por toda a década de 1980, é durante os anos noventa que “a idéia de gestão participativa vem adquirindo maior solidez e popularidade, ao mesmo tempo em que as formas concretas de realizá-la (...) têm amadurecido com a prática” (SOMARRIBA & DULCI, 1997, p.393).

A participação da sociedade na elaboração e deliberação de políticas públicas tem sido demanda não apenas dos setores mais organizados da sociedade civil, como tem sido historicamente um marco diferenciador dos programas e administrações do Partido dos Trabalhadores – PT.

A complexidade nas relações entre sociedade civil e Estado vai se acentuar com o retorno da institucionalidade democrática, quebrando-se a bipolaridade Estado/sociedade através da pluralização do sistema partidário e da criação de novos espaços institucionais (Conselhos, Secretárias, Orçamento Participativo) que envolvem representantes da sociedade civil e do Estado no estabelecimento de projetos participativos.

A participação da sociedade civil na elaboração, deliberação e controle das políticas sociais demandada pela população e absorvida por setores progressistas que ascendem à esfera estatal é significativa e denota as mudanças ou reorientações políticas do novo associativismo. Por outro lado, as ambigüidades destas novas experiências são emblemáticas das dificuldades no estabelecimento

---

<sup>6</sup> As experiências de Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Piracicaba (SP) ainda durante o regime militar são apontadas como exemplares na ruptura com o padrão centralizador e autoritário da administração pública no país, na medida em que instituem novos mecanismos de participação popular.

de novas relações entre sociedade civil e Estado, sendo a compatibilização entre a preservação da identidade e a representação nos espaços institucionais um dos maiores desafios.

A normatização da institucionalidade democrática propiciou a canalização de energias participativas para os espaços institucionais. Nesta perspectiva, a atuação político-partidária, os processos eleitorais, a vitória da então oposição em diversas localidades e a abertura de novos canais de participação na elaboração e definição das políticas públicas passaram a ser importantes mecanismos de reconfiguração da dinâmica de ação do associativismo civil.

Vários estudos têm mostrado as ambigüidades deste novo contexto no que diz respeito aos impactos junto à organização da sociedade civil. Se a redemocratização e a abertura de espaços participativos têm sido uma importante demanda dos diferentes grupos e atores sociais, esta mesma abertura vem se caracterizando, em muitos casos, como importante mecanismo de desmobilização social.

Em um estudo sobre um dos mais atuantes movimentos sociais do Brasil, o Movimento de Saúde da Zona Leste de São Paulo (MSZL/SP), Bógus (1998, p.79) analisa como, com a vitória do Partido dos Trabalhadores na cidade de São Paulo em 1988, importantes agentes do movimento foram “sugados” pela administração petista, enfraquecendo sobremaneira uma atuação mais crítica e combativa do movimento. Observa-se uma importante modificação ou ruptura no grau de autonomia e na definição de identidade do movimento, na medida em que o novo quadro administrativo, controlado pelas antigas lideranças do movimento passa a cobrar apoio total, “como se, automaticamente, os objetivos dos movimentos populares tivessem sido incorporados pela administração pública” e vice-versa.

Assim, a entrada de militantes nos espaços do poder político institucional é apontada como um dos fatores de desmobilização da sociedade civil nos anos

noventa, que acrescenta ao rol de associações civis um significativo aumento de ONGs, apresentando novos mecanismos de organização e articulação social a “institucionalização da participação”<sup>7</sup>.

Além da atuação político-partidária e da ocupação de cargos políticos e administrativos, a instituição de novos espaços participativos também vem impactando sobremaneira a organização da sociedade civil. Os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas que se generalizam por todo o país nos anos noventa, e as experiências – bem menos numerosas – de Orçamento Participativo figuram entre os principais modelos ou formatos participativos, e vêm apresentando impactos variados no tocante ao processo de democratização do Estado e da sociedade.

A institucionalização da participação diz respeito, portanto, aos mecanismos de organização que passam a ser cada vez mais necessários como respostas a este contexto “participativo”. Isso significa também um outro grau de institucionalização dos movimentos, requerendo a adoção de regras menos aleatórias de participação e que desencadeiam, em muitos casos, um crescente formalismo e burocratização das associações, distanciando-se, portanto, dos modelos horizontalizados e informalizados das experiências anteriores.

No que diz respeito ao neoliberalismo e ao conseqüente contexto de reformulação da intervenção estatal, assiste-se à substituição, no caso dos movimentos sociais, de uma atuação eminentemente reivindicativa (para o Estado) por uma prática propositiva (para a sociedade). De acordo com Gohn (1997 p.314):

Os demandatários serão também os executores da implantação e da gestão do serviço reivindicado. Este fato

---

<sup>7</sup> Este termo pretende sugerir uma generalização na ação política de importantes segmentos organizados da sociedade civil, no sentido de estarem dispostos e ao mesmo tempo sofrerem impactos de uma participação mais efetiva e integral junto às instâncias de decisão de políticas públicas. Neste sentido, o termo difere-se da idéia de “institucionalização dos movimentos” enquanto processo de organização interna de caráter mais formal e/ou hierarquizado.



muda radicalmente o paradigma da ação social coletiva. Necessariamente tais ações deixam de se estruturar como movimentos sociais e passam a ser articuladas em grupos organizados, com certo grau de institucionalidade. Estes devem ter como referência projetos, propostas de soluções, sugestões, planos e estratégias de execução das ações demandadas. O poder público se transforma em agente repassador de recursos.

De um lado os movimentos sociais urbanos da década de 1970 apresentavam-se como o novo no tradicional, no sentido de questionar e alterar as relações com o Estado através da postura de autonomia (novo), tendo em vista a reivindicação de demandas distributivas (tradicional). E de outro a participação da sociedade civil nos espaços da política institucional, a partir dos anos oitenta (novo), tem implicado, em grande parte, num conjunto de mecanismos de desarticulação com a resistência de novas configurações clientelistas (tradicional).

A importância da Constituição Federal de 1988 no tocante à participação popular é destacada por Moreira (1999 p.65): “A Constituição Federal (...) é pródiga em normas-princípios expressos sobre participação popular (...) Por serem princípios, não têm a natureza de recomendações que facultem seu cumprimento. Ao contrário, se por um lado não encerram detalhes normativos, por outro acumulam força valorativa que condiciona outras tantas normas. A definição do caráter dessa “participação popular” é extraído da Constituição Federal, pelas várias associações caracterizadoras e autorizadoras da ingerência decisória da sociedade civil nas ações de governo, tais como: gestão administrativa, com a participação da comunidade (art.194, inciso VII): as ações e serviços de saúde (...) constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade (artigo 198, inciso III): participação da população ... na formulação das políticas e no controle das ações (artigo 204, inciso II) e 227, par 7º), gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso VI).

A participação social junto à elaboração da nova Constituição (1988) institucionaliza este novo contexto. De acordo com Carvalho e Felgueiras (2000, p.07), “o processo constituinte, com a elaboração de emendas populares, marca este momento de inflexão, em que as experiências da fase anterior, predominantemente reivindicativas, de ação direta ou ‘de rua’, são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constitucionais”.

Este novo momento – mais propositivo – de articulação entre a sociedade civil e o Estado vem sendo apontado como responsável pela desmobilização “da base” da sociedade civil. Em muitos casos, o arrefecimento da mobilização de base e a redução das iniciativas participativas a poucos representantes ou lideranças, introduz ou reproduz uma espécie de “elitismo associativista”, cuja perpetuação junto aos postos dirigentes estimula a manutenção de uma hierarquia na qual a cúpula mantém e acumula as facilidades de acesso aos recursos, informações e conhecimentos, ampliando e aprofundando níveis de qualificação, ou um processo de especialização que por sua vez vem sendo cada vez mais requisitada e necessária frente às exigências da representação, ou frente “às crescentes inserções do movimento popular em arenas políticas diversas, o que resulta em uma necessidade de profissionalização dos líderes (a participação, por exemplo, em diversas comissões dos aparelhos públicos municipais que recentemente têm adotado práticas de planejamento participativo, ao lado do necessário conhecimento dos procedimentos burocráticos – administrativos para o encaminhamento das reivindicações da comunidade)” (SOUTO-MAIOR, 1996, p.32).

Exemplo ainda contraposto à idéia de crise são algumas experiências inovadoras de participação na elaboração de políticas públicas que têm motivado uma ampla mobilização e participação da sociedade civil na problematização e deliberação dos investimentos públicos, a exemplo do que vem ocorrendo há mais de 10 anos

na cidade de Porto Alegre com a implantação do Orçamento Participativo. Trata-se de uma experiência que, testemunhando um quadro mobilizatório da população, estimula a constatação de que “os movimentos populares brasileiros estão vivos e constituem elemento importante na conformação de processos democráticos no Brasil” que será melhor analisado nos próximos capítulos do nosso trabalho.(BAIRLE, 1997, p.85).

O revigoramento do quadro associativo (principalmente das associações de moradores) na cidade, a partir de um novo relacionamento com o poder público é significativo no tocante aos impactos das relações entre a sociedade civil e o Estado, através da construção de novas relações que buscam alternativas participativas tendo em vista a discussão acerca dos investimentos da cidade.

Diferente, portanto, de uma versão que vê apenas passividade e submissão nas relações com o poder público, testemunha-se, não sem ambigüidades, a construção de novos mecanismos ou desenhos institucionais que, requerendo uma participação mais qualificada e complexa, vem impactando de forma variada o quadro da organização tanto da institucionalidade política quanto das relações sociais. Trata-se de um conjunto de experiências que pretendem aprofundar o difícil e complexo processo de democratização do país.

Os investimentos e a aposta na ampliação do controle público do Estado testemunham uma forte insatisfação popular com os mecanismos e resultados da democracia representativa, indicando, conseqüentemente, a necessidade de implementação de um novo modelo democrático que assegure a ampla participação da sociedade civil no processo de discussão, definição e controle das políticas governamentais. O conceito de democracia deliberativa se impõe como alternativa promissora neste contexto de disputas entre diferentes interesses e projetos políticos, na medida em que submete um conjunto de regras e procedimentos a um ideal democrático pautado na articulação entre os princípios de participação cidadã e da promoção da justiça social.

Os Conselhos Gestores e as experiências de Orçamento Participativo são, entre as diferentes modalidades e as diferentes concepções de política participativa no país, exemplos de modelos de participação institucionalizada que resultam, em grande parte, de um conjunto de lutas e mobilizações travadas pela sociedade civil tendo em vista a implementação de novos arranjos políticos de caráter efetivamente democráticos.

Convém destacar uma das mais importantes ambigüidades deste quadro, qual seja, a implantação e generalização de experiências participativas em um contexto de implementação de um conjunto de medidas que, receituadas pelo ideário neoliberal, se destinam à redução e/ou retirada da problemática social ossada da intervenção e responsabilização estatal. Dentre as propostas, e seguindo a análise de Raichelis (1999, p.74), ressalta-se o enxugamento/diminuição do Estado, a contenção de gastos públicos, os cortes no funcionalismo, a privatização das estatais, a priorização ao controle inflacionário e à estabilidade da moeda. Uma resultante imediata e direta da implementação destas medidas é a redução de serviços e recursos para a área social, que passa a ser crescentemente “acobertada” pelas iniciativas voluntaristas, comunitaristas e solidárias da sociedade civil.

É em disputa com este projeto de redução da política que estas experiências, principalmente no âmbito do poder local, têm sido institucionalizadas no país e vêm se constituindo como exemplos paradigmáticos de um novo contexto participativo da sociedade civil, ou de novas articulações entre setores desta e setores estatais que procuram viabilizar, ou concretizar, um conjunto de princípios democráticos voltados para a idéia de controle público e democrático da sociedade civil sobre as instâncias de deliberação das políticas públicas.

As modalidades de participação não detalhadas pela Constituição Federal foram definidas pelas leis ordinárias, que vieram dispor, para o plano nacional, sobre a

organização das políticas sociais e sobre a natureza jurídica das instâncias participativas/deliberativas – denominadas Conselhos.No caso das experiências de Orçamento Participativo, embora também fruto de reivindicações da sociedade civil, sua implementação depende mais diretamente do interesse e do projeto político do governo.

**PARTE II**  
**Planejamento Urbano, Orçamento Público e Orçamento Participativo.**

# Capítulo 1

## Planejamento Urbano no Brasil

Nascida da necessidade de contato, comunicação, organização, relações entre os homens, à cidade nos remete ao vislumbamento do conturbado, contraditório e complementar cotidiano urbano. Contudo, mesmo reconhecendo esse cenário de tensões e diversidades, materializado no espaço urbano, o que foi proposto para as cidades foram planos urbanísticos, impostos muitas das vezes exclusivamente pela esfera governamental, tendo uma concepção de modelos perfeitos de ordenação de cidade sem contradições.

Em linhas gerais o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação, no caso especificamente aqui estudado aplica-se essa melhoria às cidades.

Todavia, analisando a organização das cidades a partir da segunda metade do século XX, reconheceremos que a imagem de cidade ordenada, controlada, domesticável e planejável, apenas aguardando para ser cientificamente analisada e revelar suas leis, se moveu gradualmente para uma imagem de ambiente perverso, indomável, controlado por tensões sociais. Percebe-se que o projeto urbano, direcionado pelo Estado, no molde keyneisiano, a partir da segunda metade do século XX, que tinha a crença no controle racional e centralizado dos destinos das políticas públicas urbanas, passa por uma série de questionamentos e mudanças de interpretações e encaminhamentos das ações realizadas no espaço.

Assim, pensar o espaço como exclusivamente resultado de um plano pode ser um equívoco. O plano abre um leque de opções e possibilidades de construir o espaço, todavia nem tudo que está determinado por ele vem ser refletido no

espaço. Esta produção e construção espacial são um mosaico de interesses, altamente territorializados e cuja expressão física, que se faz através das obras arquitetônicas, infra-estruturas concebidas e desenhos que se formam para estruturar a vida humana, deixa transparecer as correlações de forças dos seus agentes.

Dessa forma, este trabalho mostra como essa construção espacial vem, ao longo do tempo, intermediando esse mosaico de interesses, especificamente no que se refere à realidade brasileira e suas peculiaridades.

Certamente por muito tempo, bebendo da herança positivista, o planejamento urbano modernista teve na crença do progresso linear capitalista e na figura do Estado seus pilares principais de desenvolvimento na sociedade do século XX. As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade, ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões que propiciassem, segundo vários autores de cunho marxista, a reprodução da força do capital, conforme os anseios dos atores responsáveis pela “máquina de<sup>8</sup> crescimento urbano”. Desta forma:

A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-

---

<sup>8</sup> Ver sobre o assunto em Logan e Molotoch



estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.). (MARICATO, 2000, p. 126).

Essas reflexões a cerca do papel do planejamento ganha um escopo maior a partir da década de 1970, adentrando pela década de 1980, tendo o intuito de “desmascarar” a verdadeira função do planejamento, entendido que através do intervencionismo e o regulacionismo estatal tinha, segundo vários autores, principalmente de orientações marxistas, o intuito de tentar manter a cidade às necessidades do capitalismo.

A construção do público em nosso país foi lenta e se deu pelas demandas sociais nos meandros do status-quo hierárquico e impermeável, ou seja, sempre através de muita luta com resultados, muita das vezes, não satisfatórios.

No que se refere às transformações e mobilizações sociais urbanas, podemos verificar que o Movimento Nacional dos Mutuários, o documento da CNBB, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral” e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana-MNRU, nos anos oitenta foram fundamentais em conjunto com a criação da Constituição de 1998, para o avanço nas discussões das gestões das cidades.

Contudo, essa crescente mobilização, no intuito de haver uma participação maior, mais clara e direta na administração do Estado, não foi suficiente. A Constituição Federal de 1988 vem reforçar o papel de centralidade no encaminhamento da organização espacial das cidades, através da obrigatoriedade da implantação dos Planos Diretores, por parte da Administração Municipal, para cidades com mais de 20 mil habitantes, convergindo para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, impedindo uma reforma urbana tão discutida e defendida em 1987, pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU, indo além de intervenções urbanísticas, que se preocupavam com estética, ordem e funcionalidade. Para (SOUZA, 2002, p.161):

A importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla. A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o “solo criado”, tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas.

Porém, não podemos pensar que essa “centralização”, materializada nos Planos Diretores, seja a mesma dos moldes do “planejamento tecnocrático” de sentido “controlador”, tão propagado pelos críticos dos anos setenta e oitenta.

O primeiro motivo que pode justificar tal pensamento é que com o novo direcionamento adotado pelo Estado brasileiro, principalmente nos anos noventa, em transferir papéis, antes centralizados, para esfera municipal, fez com que as diretrizes políticas, econômicas, sociais e de planejamento se tornassem mais “flexíveis”.

Implementando um projeto de desenvolvimento para o País baseado na desregulação de direitos, no desmantelamento da estrutura Estatal e no ajuste fiscal como as principais metas, o governo, eleito pelo povo, tem o objetivo de elevar a condição do país no cenário mundial.

A opção pela descentralização na qual o poder central sugere atribuições aos municípios fazendo o papel que anteriormente só era desenvolvido pelo poder central, teve, no caso brasileiro, alguns impactos radicais quanto à organização espacial das cidades. Nesse sentido:

As condições de desintegração em que se encontram a maioria desses Estados periféricos, abalados por suas crises

fiscais e políticas e, às vezes, pelo ataque ideológico e político de um liberalismo extremamente irracional, podem estar indicando que o caminho de sua reconstrução passará pelos poderes locais. [...] Nesse caminho, os grandes municípios ou metrópoles deverão ocupar, muito provavelmente, um lugar preeminente e decisivo para as demais unidades federais. (FIORI, 1995, p. 35).

Sem dúvida, neste momento o poder local se torna mais “autônomo” dirime demandas, como programas de combate ao desemprego, analfabetismo e habitação, antes desenvolvidos apenas pelo poder central. O fator agravante neste cenário é que nem a União e nem os Municípios conseguiram completar o desenvolvimento urbano, econômico e social no território nacional para que essa “autonomia” pudesse ser exercida de forma tranqüila sem maiores traumas fiscais e mazelas sociais.

O segundo motivo que nos leva a crer que o planejamento urbano exercido pós-1988 não é o “planejamento tecnocrático-estatista” dos anos 1970-80 é a presença de elementos, até então não incorporados pelas propostas urbanas, no direcionamento da organização das cidades.

Por um lado a mercadofilia, defendida pelos setores ávidos por “mercados livres” e “desenvolvimento”, proporcionaram a propagação dos “Planos Estratégicos” nos moldes de Barcelona, tendo seu referencial no ideário no neoliberalismo, propondo, em nome de uma modernidade global mundial, cidades funcionais. Segundo Vainer (2000, p. 78),

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda.

## **Capítulo 2**

### **O Orçamento Público e seu papel como instrumento de Planejamento Municipal**

O Orçamento Público é uma lei, portanto, um documento público. Não pode ser uma caixa preta com informações sigilosas ou secretas, conforme o que decide quem está responsável por sua elaboração e execução – a que poucos podem ter acesso. O Orçamento é público pelo seu conteúdo, por que trata de despesas que se destinam a suprir necessidades de gestão da administração pública das receitas que se originam de recursos extraídos da população. É público também porque é elaborado e aprovado num espaço público, sendo discutido e emendado por vereadores, em sessões públicas. A questão que mais interessa à sociedade não é apenas conhecer formalmente esta lei, mas participar de sua elaboração e execução, colaborando na apresentação de propostas que reflitam suas necessidades. Caso contrário torna-se um documento meramente técnico e pouco compreensivo. (INESC, 1996, p. 02).

A formalização do Orçamento Público encontra sua origem nos sistemas feudais da Idade Média. O método de orçamento empregado nessa época – conhecido como tradicional – centrava-se claramente na função de controle no que diz respeito aos aspectos contábeis, dando ênfase aos objetivos de gasto e ao estrito emprego das dotações nos fins (elementos e itens de despesa) para os quais foram concebidos (SANCHES, 1997, p.66). O orçamento era, então, um instrumento jurídico sem maior complexidade, que atuava como mecanismo de controle através da fixação dos meios (objetos de gasto) para que o poder governante executasse as tarefas definidas.

Com o tempo, a peça orçamentária veio mostrar-se mais claramente como um instrumento de administração e não tanto como um mecanismo de controle político sobre o executivo (SOUZA, 2000, p.101). Sustentado pelo advento da racionalização administrativa, através da consolidação da administração enquanto ciência no início do século XX, surge à metodologia do orçamento-programa que pode ser definida através do processo de fixação de despesas públicas a partir da identificação das necessidades públicas segundo níveis de prioridade e estruturas apropriadas de classificação da programação. Neste modelo, os itens de gasto devem ser explicitados por unidade executora e programa de trabalho (SANCHES, 1997).

Enquanto que na metodologia de orçamentação tradicional o orçamento é dissociado do planejamento e da programação, no orçamento programa o processo orçamentário é um elo entre o planejamento e as funções executivas. A alocação de recursos tem em vista a realização de metas e as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas (SOUZA, 2000).

Dessa forma, podemos dizer que o orçamento consegue articular aspectos ligados tanto à dimensão da gestão quanto à do planejamento. É interessante esclarecer que quando pensamos planejamento e gestão estamos tratando de atividades marcadamente diferentes que podem vir a ser confundidas, mas não se substituem. A marca da distinção reside principalmente no aspecto temporal. Gestão pode ser entendida como a administração dos recursos (de todos os tipos) e dos problemas no tempo presente. Por sua vez, o planejamento é a preparação para o futuro, voltada para evitar minimizar problemas e melhor explorar potencialidades. Perceber a distinção não nos livra da constatação óbvia e necessária da interface existente entre gestão e planejamento.

No Brasil, o orçamento público – da União, dos Estados e Municípios – é, em princípio, o documento anualmente aprovado com a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas

econômico-financeiras e o programa de trabalho que o governo pretende executar no período de um ano (SILVA, 1997, p.42)

Sendo assim, é possível definirmos o orçamento público no Brasil como uma tradução financeira de um plano de ação. De fato, no processo de planejamento, cada fase de decisão de natureza política corresponde a uma fase de natureza financeira. Além disso, como no caso brasileiro o orçamento público é anual, o processo de confecção da peça orçamentária representa a elaboração de um plano de trabalho que articula e organiza um vasto conjunto de ações em diversos setores pelo período de um ano. Assim, mesmo sendo um período relativamente curto, o processo de orçamentação, em sua maior parte, não trata de decisões isoladas, constituindo um instrumento de planejamento de curto prazo que agrega as metas e os recursos financeiros disponíveis para o seu atingimento.

Transferindo o foco para o âmbito municipal, podemos dizer que a elaboração anual do orçamento constitui o momento em que o poder público local, tendo em vista suas funções e competências, define os programas, projetos e atividades que irá empreender. De alguma forma, o orçamento municipal expressa a forma como a administração pretende lidar com as suas funções e competências – que podem ser verificadas na Constituição de 1988 que definiu um caminho para se fazer o Orçamento: um conjunto de leis interligadas e vinculadas entre si. São três instrumentos legais de cuja elaboração a sociedade civil, através de suas entidades representativas, poderiam participar. Segundo Teixeira (1996 p.03-04), o processo orçamentário obedecerá as seguintes etapas.

O Plano Plurianual (PPA) trata da previsão de despesas com obras e serviços delas decorrentes e programas que duram mais de um ano. Cada prefeito eleito deve propor, no seu primeiro ano de governo, as diretrizes, objetivos e metas que depois de aprovadas têm vigência nos três anos seguintes de sua gestão e no primeiro ano da gestão que se seguir. Isto deve ser feito a partir de um diagnóstico

global do município e da discussão com a Câmara e a sociedade civil para a aprovação. Deste Plano é que saem as metas para cada ano de gestão.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem vigência anual, definindo as metas e prioridades para o ano seguinte, a partir do que foi estabelecido pelo PPA. Define também as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações de como elaborar o Orçamento anual. Não havendo lei que regule a participação da sociedade civil na elaboração do Orçamento, é preciso que se criem os meios para efetivá-la, pelo menos para aquele ano de vigência da LDO. Entre as possíveis ações a serem promovidas para sua concretização, estão: audiências públicas, recebimento de propostas de entidades, criação de fóruns de debate, entre outras.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o Orçamento propriamente dito. É a previsão de todas as receitas e autorização das despesas públicas. Apresentadas de forma padronizada e com várias classificações que tornam difícil sua leitura e compreensão. Define as fontes de receitas e detalha as despesas por órgão de governo e por função, expressas em valores, isto é, em números. Contém também os programas, subprogramas, projetos e atividades que devem contemplar as metas e prioridades estabelecidas na LDO com os recursos necessários ao seu cumprimento. Geralmente, a Lei Orçamentária autoriza o prefeito a abrir créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, e a realizar operações de empréstimos.

Vale acrescentar que essas etapas e momentos entrelaçados do processo orçamentário apesar de previstas na Constituição nem todos os municípios as cumprem, ou sequer as elaboram. Para que se cumpram estas etapas, a sociedade deve exigir que os prazos sejam estabelecidos publicamente e respeitados. Isso também é parte do processo que torna viável a elaboração de propostas e sugestões, com base na discussão com as várias comunidades e

segmentos sociais, no levantamento real das necessidades e problemas e nas potencialidades do município.

É através destas Leis que se define o que poderá ser feito no município, isto é, como os recursos públicos (arrecadados através dos impostos) são gastos, que obras poderão ser construídas, que serviços serão prestados, ampliados ou melhorados. Ora, se a população, não participa desde o início, além de ficar difícil cobrar obras e serviços, os recursos podem ser mal aplicados e até desviados, como até hoje tem sido, beneficiando grupos que dominam as informações e têm prestígio junto ao prefeito. Igualmente difícil fica a relação com a Câmara, onde a sociedade, através de suas organizações, dependerão ou “do favor” do vereador ou que ele esteja qualificado, ou ainda, que tenha uma assessoria capacitada, ou que tenha vontade de compreender como se dá este processo.

Participar das decisões do Orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público. Isto deverá se traduzir em melhorias nos serviços de saúde, educação, transporte, infra-estrutura e tantos outros de responsabilidade do governo local, como demonstram as experiências de participação da população no processo orçamentário. Se quisermos que os recursos tenham uma aplicação honesta, transparente e eficaz em políticas públicas claramente definidas, o processo orçamentário é o instrumento. Pode-se fazer previsão por um período de quatro anos, levantar não só as necessidades, mas potencialidades, os projetos viáveis para aumentar renda e emprego, estabelecer prioridades em médio prazo, fixar regras, orientações para vincular as decisões e atos do prefeito que podem ser avaliadas e reformuladas ano a ano, após discussões com os diversos segmentos da sociedade.

As resistências, para um trabalho como este, são imensas. Vão desde o temor do prefeito e dos vereadores, que passam a dividir com a sociedade as responsabilidades, implicando, portanto, em certa diminuição do poder, ao receio



de técnicos que controlam a elaboração e execução orçamentária, como um segredo inviolável. Existe uma mistificação em torno do Orçamento, como algo misterioso que apenas os técnicos especializados sabem decifrar. É claro que há muito tecnicismo e formalismo, propositadamente feitos para que o cidadão comum não possa entender. É preciso tornar o processo mais transparente e menos complicado. Entre as próprias entidades da sociedade civil e movimentos sociais não há clareza e vontade política em torno da necessidade, viabilidade e eficácia desta participação. Isto, embora todas discutam a importância das políticas públicas e de sua inserção na elaboração das mesmas. Não percebem que traçar orientações e políticas, sem sua expressão monetária e sem vinculação orçamentária, torna-se um exercício inócuo, um documento de meras intenções. Assim, os direitos de participação no processo orçamentário municipal, expressos de forma genérica na Constituição, e mais precisamente nas Leis Orgânicas, só se efetivarão se houver uma mobilização permanente da sociedade, através de suas entidades representativas e dos cidadãos, como, aliás, já estão fazendo em alguns municípios, a despeito da resistência e do autoritarismo de agentes políticos.

O Orçamento Participativo apresenta-se como uma ferramenta democrática que dá transparência ao processo de alocação da receita, regulando as despesas dos Municípios e Estados que têm optado por sua utilização.

Tal como afirma Azevedo (1994, p.36), o planejamento municipal tem a função de pensar a cidade a curto, médio e longo prazo, e compatibilizar as políticas setoriais e as intervenções pontuais com os objetivos ali estabelecidos. Ainda segundo o mesmo autor, dentro desta perspectiva, caberia ao planejamento a tarefa de realizar estudos e pesquisas prospectivos que forneçam subsídios para a formulação de políticas, bem como para análises do seu impacto sobre a estrutura urbana. Tais esforços permitiriam avaliar os benefícios potenciais destas políticas, alguns dos efeitos colaterais perversos que possam vir a produzir, os obstáculos

que cercam sua implementação, bem como as correções de rotas e reordenamento de prioridades que se fizerem necessários.

Além do que já foi exposto acima, outro fato que demonstra a existência da forte relação entre orçamento e o planejamento no âmbito municipal é o Estatuto da Cidade que constitui a lei complementar que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da república, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana no país. Nele, o inciso III do artigo 4º destaca não apenas o orçamento anual, mas também, a gestão orçamentária participativa, como instrumento de planejamento municipal.

## Capítulo 3

### **Orçamento Participativo: o desafio de um planejamento urbano democrático para o Brasil**

Ao contrário das tendências administrativas estatizadora e mercadológica algumas prefeituras atuam no sentido de incluir a população nas decisões governamentais, vislumbrando a superação do caráter excludente aplicado pelo neoliberalismo. Pautadas no Orçamento Participativo, algumas cidades vêm abdicando do planejamento tecnocrático e autoritário, em face ao avanço da implementação de políticas mais democráticas.

Essa nova forma de exercer o poder é de extrema relevância e sem dúvida direciona para a ampliação da discussão sobre o urbano e para o fim do monopólio de planejar a cidade, exercido pelo Estado. Hoje o Orçamento Participativo, reconhecido nacionalmente e internacionalmente, vem ganhando destaque entre essas políticas e segundo Souza (2002, p.343):

[...] não obstante o Brasil, como país semi-periférico que é, costumeiramente ser muito mais um país importador que exportador de idéias teóricas, tecnologias e técnicas, em matéria de orçamentos participativos o nosso país tem tido um papel de destaque e pioneirismo.

Sem dúvida, se constitui em uma nova prática de gestão em que o controle social sobre o orçamento público vem ganhando espaço, traduzido-se em diversos modelos de funcionamento, aplicados em inúmeras cidades do Brasil. Para Genro (1997, p.15):

Essa construção traduz o momento mais importante de uma co-gestão estatal e pública não-estatal, estimuladora de consensos majoritários a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses “subalternos” tendem a se tornar

os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos.

Essas práticas renegam a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal, que vivemos até então, redefinindo os papéis de Estado e sociedade civil, apontando para ampliação de co-gestão entre público e privado aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade. De acordo com Ferrari (2002, p.41):

“[...] podemos dizer que o Orçamento Participativo, no mínimo abre a discussão sobre a publicização do dinheiro público e sua utilização, além de possibilitar a inclusão de novos atores sociais no processo de discussão orçamentária.”

Isso nos remete a entender que mudando a discussão sobre o orçamento público, conseqüentemente a tarefa de planejamento urbano ganha novos atores. A dinâmica do financiamento da “construção das cidades” rompe inicialmente com a submissão de interesses de mercados imobiliários, diminuindo a segregação, diminui o clientelismo político, aumenta o envolvimento nas decisões de excluídos, até então renegados do processo de construção da cidade, e definem prioridades de cunho social mais urgente.

É inegável que o processo propicia uma nova dinâmica na vida da cidade e de seus habitantes imbuídos em discutir e construir uma nova gestão.

Reconhecendo que existe um grande número de agentes atuando de diferentes formas, graus e conectividade no espaço urbano, devemos pensar um processo de planejamento integrado compatível com essa realidade de construção das cidades. Muitos autores entendem que a humanização das cidades só será obtida com o progressivo controle pelos cidadãos da ação do Estado.

Putnam (1996, p.128) ao estudar por vinte anos as diferenças regionais na Itália, percebeu que as regiões economicamente mais desenvolvidas eram as que promoviam maior associativismo e menos hierarquias políticas. “As regiões mais cívicas da Itália – as comunidades onde os cidadãos se sentem aptos a participar da deliberação coletiva sobre as opções públicas e onde essas opções melhor se traduzem em políticas públicas efetivas – abrigam algumas das cidades mais modernas da península”.

Nesse sentido, desenvolver novas políticas urbanas perpassa pela coesão e participação intensa dos cidadãos e também por novos mecanismos de participação popular na gestão dos serviços estatais, conselhos comunitários, consultivos ou deliberativos.

Foi diante desse quadro que as administrações municipais de Belém-PA, Porto Alegre-RS e dezenas de outros em conjunto com a sociedade, buscaram uma estratégia de intervenção no urbano ampliando a cidadania e respeitando a diversidade e pluralidade dos setores sociais.

A estratégia para garantir a participação popular na cidade de Belém, em 1992, foi à criação do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana-FMRU. O manifesto de criação do FMRU é assinado por 21 entidades, incluindo o movimento popular, sindical, ONG's, partidos políticos, associações profissionais, etc. Essa articulação entre entidades urbanas visou ser “ [...] um escopo de debates político, de proposição alternativa às políticas públicas e de lutas pela Reforma Urbana” (MANIFESTO FMRU, 1992 apud SOUZA, 1997, p. 1837).

Entre as conquistas do FMRU está a ação de sucesso de intervenção na elaboração e aprovação do Plano Diretor e os múltiplos papéis desempenhados nesse processo.

No intuito de responder às críticas de investir apenas nas pequenas obras e não atuar em grandes projetos de desenvolvimento urbano o governo da Frente Popular, PT (Partido dos Trabalhadores), PSB (Partido Socialista Brasileiro) e o PCB (Partido Comunista), de Porto Alegre, cria o projeto Cidade Constituinte em 1993, com objetivo de mobilizar e qualificar a cidadania para elaboração de um planejamento socialmente construído a partir de uma esfera pública não estatal.

Essas estratégias demonstram que os papéis entre sociedade e Estado estão sendo reelaborados, a partir de uma conduta de cooperação e não como disputa ou conflito. A participação passa ser uma necessidade nas esferas de decisão, tendo um caráter, não apenas reivindicatório, mas também como alternativa ao projeto político do Estado. Para Moura (1997, p.1778):

[...] a constituição de redes plurais, embora torne mais complexo o trabalho de coordenação do debate e dos processos decisórios, é um elemento que contribui para uma gestão pública mais democrática. Além do que permite evidenciar os conflitos latentes que perpassam o Estado e sociedade civil, possibilitando uma abordagem mais condizente com essa perspectiva.

Outro instrumento que oferece elementos para que a sociedade possa examinar com atenção a implementação de políticas urbanas nas cidades é o Estatuto da Cidade.

Com essa lei os municípios têm a oportunidade de cumprir melhor as políticas urbanas, pois poderão ter os moradores das cidades como co-gestores das formulações, implementações e avaliações das propostas urbanísticas. Segundo Oliveira (2001, p.16):

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

O Capítulo IV – Gestão Democrática da Cidade – do Estatuto da cidade determina aos poderes municipais, executivo e legislativo, o seguinte: Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: (i) órgão colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (OLIVEIRA, 2001, p. 54)

Dessa forma, no intuito de promover uma democratização na gestão urbana, cabe ao poder público e população se beneficiarem da melhor maneira possível do Estatuto da Cidade, pois sem a participação social a lei por si só não resolverá os históricos problemas urbanos.

Essa comunicação entre cidadãos e esfera estatal fortalece o consenso sobre as decisões remetendo a um cenário, que Putnam (1996) define como instituições públicas eficazes. O município sempre foi considerado o lócus privilegiado do contato mais direto e estreito do poder com a população.

A relação poder-sociedade no nível dos municípios faz com que diálogo entre sociedade e instituições seja permanente, pois demandas e reivindicações são bem permeáveis a essa relação. Cada vez mais estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades vem ganhando força e respaldo na sociedade brasileira.

Contudo, temos que ter maturidade e inteligência política para entender que esse processo é trabalhoso e complexo, pois envolve uma diversidade de agentes, que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço-social. Para Maricato (1997, p.126):

A reflexão sobre essas e outras questões pode mostrar que há algo mais determinante das relações de poder [...]. Sem levar em conta as formas contraditórias que essas questões assumem na sociedade brasileira, podemos estar praticando um urbanismo arcaico sob o discurso pós-moderno [...].

Dessa forma, é fundamental discutir as limitações de implantação e de conhecimento científico nas políticas democráticas para o planejamento urbano.

Algumas limitações passam pela mudança de atitude na produção do espaço segregado, ou seja, com uma sociedade desigual e autoritária como a nossa é quase impossível pensar que com essas características poderemos fazer uma reforma urbana que passe pela participação popular; pelo uso do poder público como sendo privado, ou seja, o clientelismo histórico presente em nossa sociedade; pela cidadania restrita para alguns e relações de privilégio. Quem possui patrimônio têm direitos. Quem não possui não tem. (MARICATO apud BOSI,1992).

Além desses complicadores apontados acima deve-se reconhecer que o processo de democratização pode se tornar frágil se não estiver pautado em metodologias que primem pela instrumentalização e suporte à decisão.

Dessa forma, um processo decisório inclusivo, aberto e coletivo de grande escala é, por certo, grandemente complexo e de difícil implementação, entretanto, algumas de suas principais características podem ser divisadas e implementadas por etapas.



Ainda conceda-se de bom grado, entretanto, que a valorização do planejamento integrado enquanto conhecimento crítico e socialmente útil não precisa e nem deve limitar-se à arena estatal. A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido (s) (SOUZA, 1994, p. 133)

Portanto, o intuito deste capítulo foi demonstrar que a prática do planejamento urbano e a busca de alternativas para a sua manutenção, quase sempre, ao longo da história, mesmo possuindo novas bases teóricas, enveredou-se para mesma direção, ou seja, para a manutenção de poder e condição social de elites locais.

Além disso, o estudo tenta evidenciar que a ocorrência de perspectivas diferenciadas de renovação da gestão local advém no sentido de incrementar a eficiência e as vantagens competitivas interurbanas e da globalização que a cidade adquiriu a partir dos anos setenta até os dias atuais.

Por outro lado, a implantação dessas novas estratégias, especificamente no Brasil, a partir dos anos noventa, fez com que projetos políticos de ampliação da democracia e cidadania surgissem sendo uma resposta, em maior ou menor medida, às coordenadas postas por esse contexto, ou seja, de globalização e competitividade urbana.

Essas estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades, que vem ganhando cada vez mais força e respaldo na sociedade brasileira, são práticas que renegam a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal,

que vivemos até então, redefinindo os papéis de Estado e sociedade civil apontando para ampliação de co-gestão entre público e privado, aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade. De acordo com Souza (1994, p.134):

A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido (s).

Especificamente no que se refere a essas novas estratégias que buscam a descentralização, participação e autonomia, no âmbito do setor de planejamento urbano, é interessante e, sobretudo, importante, a realização de uma reflexão teórica sobre a conjuntura política institucional que aposte em um maior controle social sem desconsiderar o poder local. Seguindo Souza (1994, p.133):

Cabe, portanto, reconhecer que, se por um lado o cientista e o planejador não podem oferecer respostas teóricas ou técnicas acabadas para todos os problemas sociais e impasses políticos – é imprescindível, obviamente, que as forças sociais ponham em marcha o encaminhamento de soluções, através de conflitos que abrirão novas possibilidades e cujas resultantes realimentarão o labor dos intelectuais – por outro o homem de planejamento ou pesquisa não se pode furtar a contribuir com recomendações técnicas para o balizamento da luta.

Assim, deve-se ter clareza quanto ao papel da sociedade civil no processo decisório de planejamento, reconhecendo, se há reais avanços de emancipação da população rumo à construção de um modelo institucional decisório mais democrático ou se há a manutenção e recriação das condições de manipulações

sobre as comunidades, mascaradas por eventuais propostas e estratégias falsamente democráticas.

Deve-se, entretanto, ter o cuidado de evitar uma abordagem simplista do tema, pensando que um planejamento urbano participativo e mais democrático não necessita do conhecimento técnico e suas ferramentas. Para Souza (1994, p.133):

[...] quem subconscientemente busca compensar deficiências de formação técnico-científica refugiando-se na especulação generalizante e menosprezando a empiria, as técnicas e a tecnologia, não será muito útil a uma administração não-conservadora ungida pelo voto popular e confrontada com o desafio de não comprometer a credibilidade da mensagem progressista, prestigiar os movimentos sociais sem esvaziá-los e resistir às pressões das forças reacionárias.

Certamente deve ser esse o caminho a ser trilhado, considerando que o estado de autonomia de uma sociedade se dá através de uma construção histórica complexa. Temos que ter a maturidade e inteligência política para entender que esse processo é trabalhoso e envolve uma diversidade de agentes que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço social.

Percebe-se, assim, que a pesquisa e os estudos urbanos, sejam eles realizados por geógrafos, urbanistas ou planejadores, devem atender, cada vez mais, a essas novas questões e tendências de renovação da gestão local, dando a importância devida às questões funcionais das cidades e não se preocupando apenas com o urbanismo e o planejamento físico-territorial.

**Parte III**  
**A Experiência de Orçamento**  
**Participativo no**  
**Município de Campina Grande – PB**

## **Capítulo 1**

### **Origem e perfil sócio-econômico**

A origem e colonização da cidade de Campina Grande é assunto bastante controvertido, sobretudo quanto à verdadeira data de sua fundação. Seja como for, Campina Grande foi o sítio escolhido por Teodósio de Oliveira Ledo, Capitão-mor dos Sertões para aldear os índios Ariús, por volta de 1697. Em pouco tempo foram surgindo casebres de taipa, às margens do rio Piabas, formando o primeiro arruamento, atualmente rua Vila Nova da Rainha.

Assim, o povoado aos poucos vai tornando-se uma ligação natural entre o Agreste e o Sertão, ganhando importância como entreposto comercial. A comercialização do gado surge, somando-se a de cereais e de farinha de mandioca, impulsionando o seu desenvolvimento e garantindo a transformação do povoado em vila com o nome de Vila Nova da Rainha e mais tarde em cidade, com o nome de Campina Grande.

A partir de século XVIII, a influência da pecuária e do cultivo do algodão na economia regional, favorecida pelas estradas que por essa vila passavam, contribuía para o surgimento da maior feira de gado do Estado da Paraíba. Mesmo assim foi a feira de cereais que passou a ser, até o final do século a base da economia.

A partir do século XIX, a vila tem sua expansão relacionada com o crescimento da economia algodoeira, não somente com os núcleos produtores, mas também com os centros importadores – Estados Unidos e Inglaterra.

A vila por força da Carta Lei de 25 de março de 1824, assinada por D. Pedro I, ganha uma Câmara Municipal, cujas atribuições eram as de governo, com poderes Legislativo e Executivo. Sua população cresce de forma rápida e a vila em 1852 já possuía cerca de 17900 habitantes, entre cidadãos livres e escravos.

Finalmente a Vila Nova da Rainha, hoje Campina Grande, conquista sua independência política em 11 de outubro de 1864, pela Lei Orgânica número 137, elevando-se a categoria de cidade.

Quanto à estrutura da cidade, desde a sua situação de vila até a sua elevação à categoria de cidade, em 1864, muita coisa mudou no seu cenário urbano, pois várias edificações foram surgindo ao longo dos anos como a Câmara Municipal, o Julgado de Paz, Cartório, Pelourinho, Largo da Matriz, Cadeia Pública, primeira Agência Postal da Vila, Mercado Público, além da barragem sobre o riacho Piabas, que deu origem ao Açude Velho, hoje cartão postal da cidade.

Este crescimento é também responsável por uma maior integração entre o Sertão, Agreste e Litoral, aumentando em muito o papel comercial de Campina Grande e o seu raio de influência sócio-econômica. A expansão e disposição de suas ruas foram dando forma decisiva na organização do espaço, localização e disposição dos bairros da cidade, dimensionando o seu crescimento, que nas primeiras décadas do século passado, começa a apresentar de forma mais acentuada os “sinais” da urbanização: alto crescimento demográfico e migratório, ocupação desordenado do solo e a construção de edificações que apresentam características de um “assentamento informal (favelas) na definição do IBGE. Mas ao lado desse cenário surge também a presença de edificações que embelezam e dão um novo porte à cidade como: belos casarões, cinemas, teatro, colégios, igrejas, entre outras.

Ao longo dos anos, Campina Grande recebe cada vez mais migrantes, notadamente em períodos de estiagem e em decorrência do surgimento de novos investimentos, que atraem novos contingentes populacionais, que encontram na principal cidade do Estado e da Região, formas diversas de trabalho e sobrevivência, seja no mercado formal ou informal, além de melhores condições de infra-estrutura: educação, saúde, habitação e lazer, favorecendo uma melhor qualidade de vida.

O município de Campina Grande possui uma área de 970 km<sup>2</sup>. A cidade situa-se à uma altitude de aproximadamente 550 metros acima do nível do mar, na região oriental do Planalto da Borborema, distante 130 km da capital do Estado, João Pessoa. Campina Grande é o segundo município em população e exerce grande influência política e econômica sobre outros 57 municípios (23.960 km<sup>2</sup> e 1 milhão de habitantes) do Estado da Paraíba (42,5% do território estadual). Este conjunto é denominado de Compartimento da Borborema e é constituído de 5 microrregiões conhecidas como Agreste da Borborema, Brejo Paraibano, Cariris Velhos, Seridó Paraibano e Curimataú.

A sede do município situa-se em uma região alta e de clima agradável. O relevo é levemente ondulado principalmente na parte Norte da cidade, sendo o Centro uma das áreas mais altas.

Nos 75 km<sup>2</sup> que compreendem a área urbanizada da sede do município, há cerca de 1460 ruas e 85 mil construções, distribuídas em 48 bairros.

A cidade conta ainda com diversas opções de lazer e cultura como teatros, museus, bibliotecas, centro de convenções, centro cultural, cinemas, rádios, televisões, clubes sociais, ginásios de esportes, estádios de futebol, bares, restaurantes, danceterias e casas de show, garantindo um leque de opções de lazer, diurnas e noturnas aos seus habitantes e visitantes. Há vários eventos culturais que compõem o calendário turístico do município, com destaque para as Vaquejadas, a Micarande (o carnaval fora de época de Campina Grande), o Festival de Inverno, o Encontro da Nova Consciência, além do "Maior São João do Mundo", a tradicional festa popular que atrai todo ano, milhares de turistas de todo o país, durante o mês de junho.

Por estar localizada em uma região alta, beneficia-se de temperaturas menores e de uma ótima ventilação, o que proporciona um clima ameno e agradável em todos os meses do ano. A temperatura média anual oscila em torno dos 22°C, podendo atingir 30°C nos dias mais quentes e 15°C nas noites mais frias do ano. A umidade relativa do ar, na área urbana, varia entre 75 a 83%.

Segundo estimativa do IBGE, ano 2005, mais de 376.132 mil pessoas residem no município de Campina Grande, que tem uma densidade demográfica de 606,6 habitantes por quilômetro quadrado. Deste total, cerca de 353.564 mil pessoas residem na sede do município (94%), enquanto que 22.57 mil residem nos outros distritos (6%). O município possui um índice de desenvolvimento humano (IDH) de acordo com dados do PNUD (2000) de 0,721. De acordo com o IBGE (2003) possui um PIB de R\$ 1,778 bi e um PIB per capita de R\$ 4.824.

As principais atividades econômicas do município de Campina Grande são: extração mineral; culturas agrícolas; pecuária; indústrias de transformação, de beneficiamento e de software; comércio varejista, atacadista e serviços.

A agricultura constitui uma atividade de grande importância na economia campinense, pois serve de suporte à agricultura açucareira, atividade tradicional que deu origem às primeiras indústrias do Estado no final do século XIX. Os principais produtos agrícolas são algodão herbáceo, feijão, mandioca, milho, sisal e diversos produtos hortifrutigrangeiros que representam aproximadamente 6.000 toneladas comercializadas mensalmente. Na pecuária, destaca-se a bacia leiteira, com expressivos rebanhos bovinos, caprinos e ovinos. Commodities e outros produtos locais são negociados através da sua Bolsa de Mercadorias.

A cidade possui três distritos industriais, ocupando uma área total de 235 hectares, todos aparelhados com a infraestrutura necessária à instalação de indústrias de médio e grande porte. As maiores indústrias são do ramo de calçados, têxtil, mineração, alimentação e metalurgia. Há 10 novas indústrias em instalação (Janeiro de 1997), totalizando investimentos de mais de R\$360 milhões e gerando cerca de 3700 empregos diretos. Também encontra-se em constante crescimento a indústria da construção civil, através de 22 construtoras instaladas na cidade (1995).

No setor de tecnologia de ponta, a cidade conta com programas de incubação de empresas, através do Parque Tecnológico da Paraíba, que visa dar vazão ao potencial acumulado nas universidades e transformá-los em produtos e empresas.



Também está instalado um dos 13 núcleos do programa nacional Softex2000. Campina Grande é um dos núcleos mais produtivos do programa e tem se destacado como um dos maiores exportadores de software do país.

No setor de comércio atacadista, varejista e serviços Campina Grande é hoje, reconhecidamente o maior pólo comercial entre as cidades de porte médio da região Nordeste do país. A cidade possui um shopping de fábrica, o Centro Luiza Motta, com diversos estabelecimentos do ramo de couros e confecções, que comercializam produtos a preços de fábrica. Possui também um shopping center da rede Iguatemi. No setor serviços, destaca-se o Distrito de Serviços Mecânicos, que concentra lojas de peças, oficinas mecânicas, funilarias, etc. em uma única área. O distrito atrai clientes de todo o Nordeste.

Campina Grande dispõe de uma rede escolar ampla, que abrange todos os níveis. A cidade possui duas universidades: a Universidade Federal de Campina Grande com diversos cursos de graduação e pós-graduação à nível de especialização, mestrado e doutorado; e a Universidade Estadual da Paraíba, com sede no município. Também existem várias instituições de ensino profissionalizante de nível médio tanto públicos quanto privados.

A UFPB em Campina Grande possui 4320 alunos matriculados em 39 cursos de graduação e pós-graduação, que atraem estudantes de todo o país. A universidade mantém convênios com outras universidades no exterior, com organismos de fomento à pesquisa nacionais e internacionais, além de programas de integração com empresas. A UEPB possui 22 cursos de graduação, em todas as áreas, com 8170 alunos matriculados.

O ensino profissionalizante é mantido pelo SENAI, SENAC, Escola Técnica Agrícola de Campina Grande, e Escola Técnica Redentorista (Eletrônica e Telecomunicações). Estão sendo implantadas mais duas escolas: Escola Municipal de Informática e a Escola Técnica Federal de Campina Grande.

Campina Grande dispõe de um Centro Cultural que oferece diversos cursos em várias modalidades artísticas. Conta também com dois teatros, dois cinemas e quatro museus. A feira da cidade é um verdadeiro museu vivo a céu aberto, onde se encontram cordéis, artesanato local e até repentistas recitando versos. A feira também é um importante centro de comercialização de produtos agrícolas por produtores de toda a região.

Na área esportiva, há opções para todas as modalidades. Desde academias de ginástica a equipes de futebol amador e profissional. Os clubes sociais, exército, escolas e universidades, além da própria Prefeitura Municipal, promovem anualmente, torneios e olimpíadas que incluem modalidades como natação, atletismo, tênis, ciclismo, artes marciais e esportes coletivos. Dois times profissionais de futebol dividem a preferência local dos seus torcedores: O Campinense Clube (a raposa) e o Treze Futebol Clube (o galo). Há três estádios; um deles (O Amigão) com capacidade para 40 mil torcedores. A cidade está equipada com mais de 4000 leitos hospitalares, em 21 hospitais públicos e particulares, além de possuir 21 postos de saúde.

A cidade conta com um aeroporto (Aeroporto João Suassuna) administrado pela Infraero, Aproximadamente 13800 passageiros embarcam anualmente e outros 14500 desembarcam. Campina Grande possui também um aeroclube, situado no distrito de São José da Mata, cuja pista serve também de campo de pouso alternativo.

Grande parte do transporte de cargas é feita através da rede ferroviária, que conta com uma estação ferroviária que cruza os principais distritos industriais da cidade. O porto mais próximo é o Porto de Cabedelo, distante 147 km do centro da cidade.

O terminal rodoviário opera em um dos circuitos de tráfegos mais intensos do Nordeste, com linhas de ônibus para todos os estados e principais cidades do país. As rodovias federais que cruzam o município são a BR 230(transamazônica) e a BR 104, que cruzam a cidade no sentido Leste-Oeste e Norte-Sul, respectivamente; e a BR 412, que faz conexão com o Cariri e interior de

Pernambuco. Dentro do perímetro urbano, a cidade é servida por uma frota de 176 ônibus municipais, de 7 empresas, que circulam por todos os bairros, servindo aproximadamente 90% da cidade e transportando uma média de 51 milhões de passageiros por ano.

O serviço de comunicações de Campina Grande é feito pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - EBCT, pela Telecomunicações da Paraíba - TELEMAR Empresa Brasileira de Telecomunicações - EMBRATEL, estando capacitado às comunicações nacionais e internacionais pelos sistemas DDD/DDI. Em 1995, a cidade dispunha de pouco mais de 32 mil linhas telefônicas convencionais (10% da população urbana) e 5300 assinantes da telefonia móvel celular. A cidade também possui 04 rádios AM e 03 FM além de duas emissoras de televisão (Globo e SBT) e 3 repetidoras ( Cultira, Bandeirantes e Manchete). Diariamente circulam os jornais o Diário da Borborema e o Jornal da Paraíba

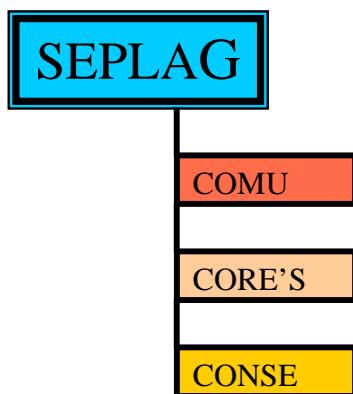
## Capítulo 2

### Estrutura do Processo

O OP foi instituído no Município de Campina Grande através de Decreto Lei nº 2.621 de 09 de junho de 1997, do Prefeito Municipal em exercício, o qual ressalta que um dos princípios de seu governo é a gestão participativa, democrática e compartilhada e enfatiza que *"a participação da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias é de fundamental importância para o êxito dos programas desenvolvidos junto à comunidade"*.

O Orçamento Participativo deste município se constituiu em um processo de participação direta da comunidade na elaboração, acompanhamento e fiscalização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município, conforme estabelece o art. 1º do Decreto Lei que o instituiu. Inicialmente, na sua primeira gestão 1997-2000, a coordenação desse processo foi realizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a qual se responsabilizou pela divisão espacial da cidade em 7 Regiões Orçamentárias (RO), pela elaboração do calendário das reuniões regionais bem como pelas temáticas a serem discutidas durante o processo. As instâncias do OPGC nesta gestão podem ser visualizadas no quadro 1 a seguir:

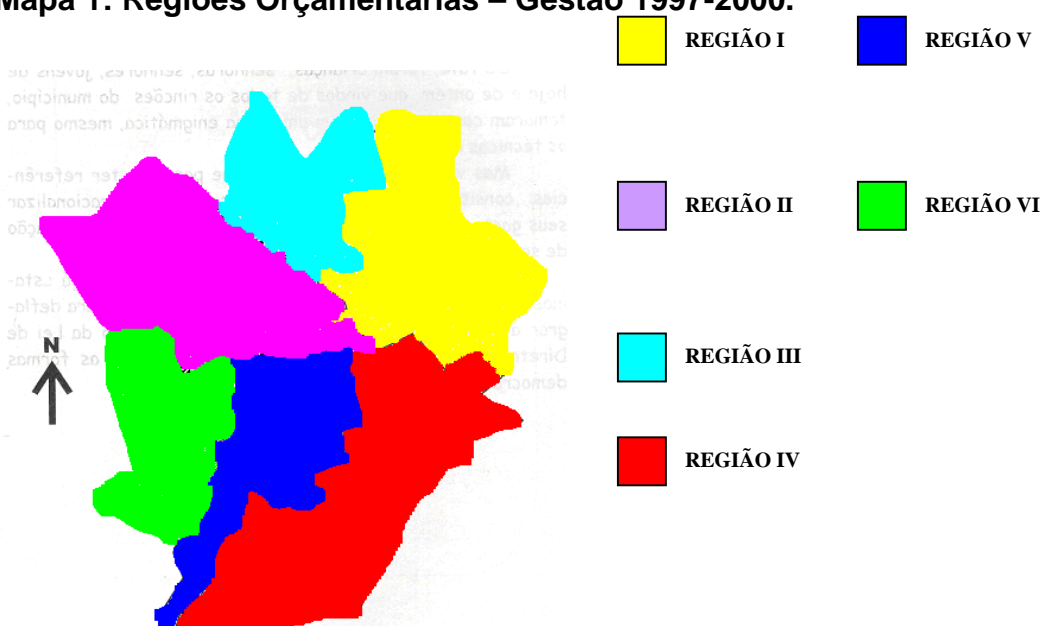
**Quadro 1: Organograma da gestão 1997 - 2000**



Fonte: Elaboração da autora, 2005.

As regiões orçamentárias foram instituídas como unidades resultantes da divisão do Município em sete espaços geopolíticos, *locus* das discussões orçamentárias: Região I – Centro, Alto Branco, Castelo Branco, Jardim Tavares, José Pinheiro, Lauritzen, Monte Castelo, Nações, Nova Brasília e Santo Antonio; Região II – Bela Vista, Bodocongó, Centenário, Monte Santo, Novo Bodocongó, Pedregal, Prata, Ramadinha, São José, Serrotão e Universitário; Região III – Araxá, Conceição, Cuités, Jardim Continental, Jeremias, Louzeiro e Palmeira; Região IV – Catolé, Distrito Industrial, Estação Velha, Itararé, Mirante, Sandra Cavalcante, Tambor e Vila Cabral; Região V – Acácio Figueiredo, Cidades, Cruzeiro, Jardim Paulistano, Liberdade, Presidente Médici, Quarenta, Velame - Jardim Borborema, Santa Cruz e Santa Rosa; Região VI – Dinamérica, Malvinas e Três Irmãs; Região VII – Distrito de Catolé de Boa Vista, Distrito de Galante, Marinho (zona semi-urbana), Santa Terezinha (zona semi-urbana) e Distrito de São José da Mata foi firmada só em 1999 seguindo o mesmo critério de formação das regiões urbanas.

**Mapa 1: Regiões Orçamentárias – Gestão 1997-2000.**



De um total de 174 demandas recolhidas pela comunidade desde o início do processo do Orçamento Participativo que foram incluídas nas Lei Orçamentária Anual de 1998 (LOA/98) , na Lei Orçamentária Anual de 1999 (LOA/99), Lei de

Diretrizes Orçamentárias 2000 (LDO 2000) e na Lei Orçamentária 2000 (LOA 2000) apenas 33 demandas estão em execução ou já foram executadas, conforme quadro abaixo:

**Quadro 2: Demandas em execução**

<b>Demanda</b>	<b>Lei</b>	<b>Região</b>	<b>Órgão executor</b>
Cursos de relações humanas para operadores de transporte (motoristas e cobradores), inclusive táxi	LDO 2000	Várias	Prefeitura
Ampliar o Projeto Renda Mínima (Bolsa – escola)	LOA 2000	Várias	Prefeitura
Priorizar o saneamento básico para o Monte Santo	LOA 2000	II	Prefeitura/CAGEPA
Priorizar o esgotamento sanitário para Bela Vista (parte que desce para Bodocongó)	LOA 2000	II	Prefeitura/CAGEPA
Ensino especial p/ crianças excepcionais e com problemas audiovisuais	LDO 2000	II	Prefeitura
Saneamento básico para Bodocongó	LOA 2000	II	Prefeitura/CAGEPA
Desapropriação do terreno do Grupo Escolar Nossa Senhora do Perpétuo Socorro – Catolé de Boa Vista	LDO 2000	VII	Prefeitura
Construção do canal de Bodocongó	LOA 1998	Várias	Prefeitura
Recuperação da quadra de esportes e praça Joana D’Arc	LOA 1998	I	Prefeitura
Construção do Mercado das Malvinas	LOA 1998	VI	Prefeitura
Construção de escola no Conjunto Cinza	LOA 1999	VI	Prefeitura/Projeto Nordeste
Construção de escola no Conjunto Severino Cabral	LOA 1999	II	Prefeitura/Projeto Nordeste

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande, 2000.

**Quadro 3 : Demandas Executadas pela Prefeitura**

<b>Demanda</b>	<b>Lei</b>	<b>Região</b>
Construção de abrigo para parada de coletivo na estrada do Marinho	LDO 2000	VII
Desapropriação de uma casa na rua Amazonas em frente ao nº 137	LDO 2000	V
Construção de Unidade de Saúde no Mutirão	LOA 1998	II
Aquisição de equipamentos para UBS das Malvinas	LOA 1998	VI
Aquisição de equipamentos para UBS do Pedregal	LOA 1998	II
Aquisição de equipamentos para UBS do Severino Cabral	LOA 1998	II
Aquisição de equipamentos para UBS da Bela Vista	LOA 1998	II
Aquisição de equipamentos para UBS do Catolé	LOA 1998	IV
Aquisição de equipamentos para UBS de Santa Cruz	LOA 1998	V
Aquisição de equipamentos para UBS de Santa Rosa	LOA 1998	V
Aquisição de equipamentos para UBS da Catingueira	LOA 1998	V
Aquisição de equipamentos para UBS da Liberdade	LOA 1998	V
Construção de creche nos Cuités	LOA 1998	III
Construção de escola na Bela Vista (Convênio Escola Amelinha Barros)	LOA 1998	II
Drenagem de esgoto na rua Gasparino Barreto	LOA 1999	V
Ampliação do Grupo Escolar Selma Agra Vilarim	LOA 1999	V
Construção de UBS no Monte Castelo (UBS Cachoeira)	LOA 1999	I
Recuperação do posto de saúde Dr. Francisco Brasileiro – José Pinheiro	LOA 1999	I
Recuperação do posto de saúde da Bela Vista	LOA 1999	II
Recuperação do posto de saúde Raiff Ramalho – Santa Cruz	LOA 1999	V
Implantação de poço artesiano nos Cuités (Sítio Santo Izidro)	LOA 1999	III

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande, 2000.

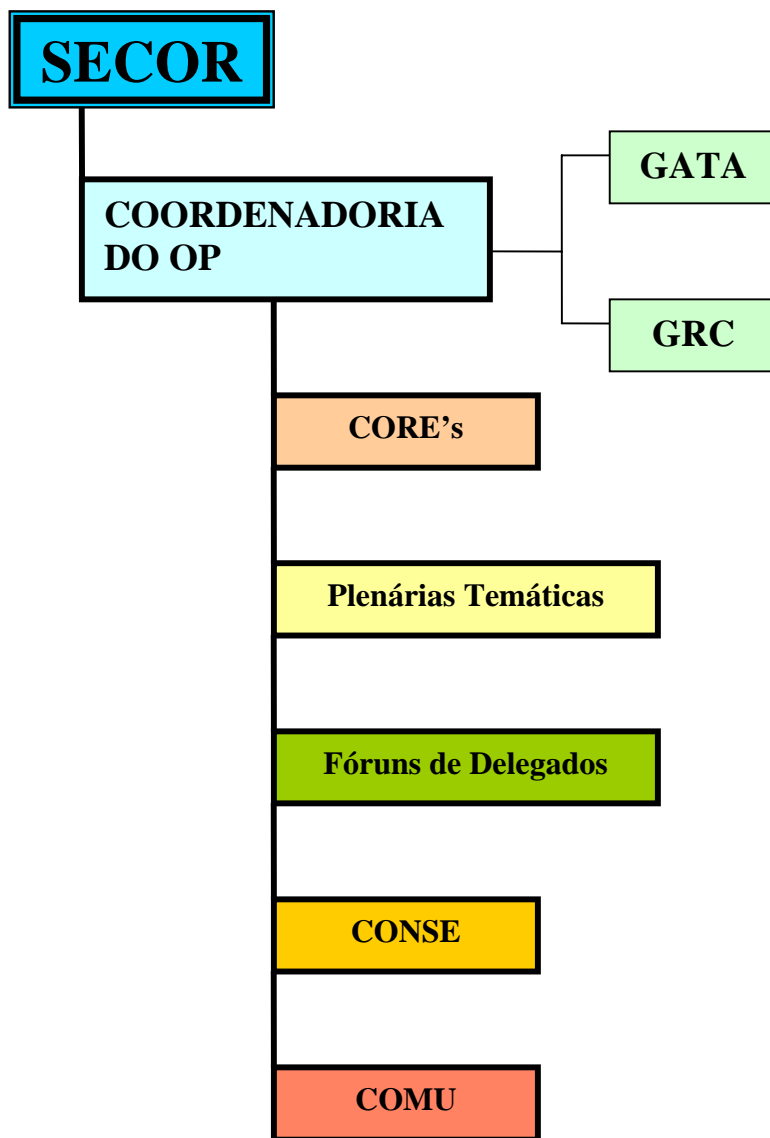
Em 2001 com a reforma administrativa do governo o OPCG ganhou uma nova estrutura, obtendo status de Coordenadoria, com duas gerencias, a Gerência de Apoio Técnico e Administrativo (GATA) e a Gerência de Relações com a Comunidade (GRC).

Atualmente, a Coordenadoria do Orçamento Participativo está subordinada à Secretaria de Governo e Coordenação Política - SECOR, responsável pela coordenação política do Orçamento Participativo. Tem por atribuição coordenar (a) a discussão na elaboração dos instrumentos de planejamento municipal com a sociedade civil; (b) coordenar o processo de participação popular na elaboração das leis orçamentárias; (c) acompanhar a execução de todas as etapas do processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município; (d) organizar, gerar, sistematizar, acompanhar e divulgar as informações necessárias ao andamento dos trabalhos; (e) estabelecer a articulação permanente entre os órgãos do governo e as instâncias de participação da comunidade; (f) definir, com o Conselho do Orçamento Participativo, o calendário, metodologia e a dinâmica das plenárias públicas de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município e (g) preparar e distribuir o material padronizado para a realização das plenárias públicas.

Um novo regulamento instituiu duas novas instancias de participação da comunidade ao processo, as plenárias temáticas e os fóruns de delegados como apresentado no Quadro 4 a seguir. As Conferências Regionais (CORE's) continuam sendo a instância de participação direta da comunidade, observada a divisão do município agora em doze regiões orçamentárias com base em critérios de proximidade geográfica, equilíbrio de densidade populacional entre as regiões e identidade sóciopolítico e cultural, que continuam tendo por finalidade definir as prioridades temáticas da região; levantar as demandas da comunidade para a região e em um outro momento, eleger os membros do Fórum de Delegados da região.



Quadro 4: Organograma da gestão 2001 – 2004.

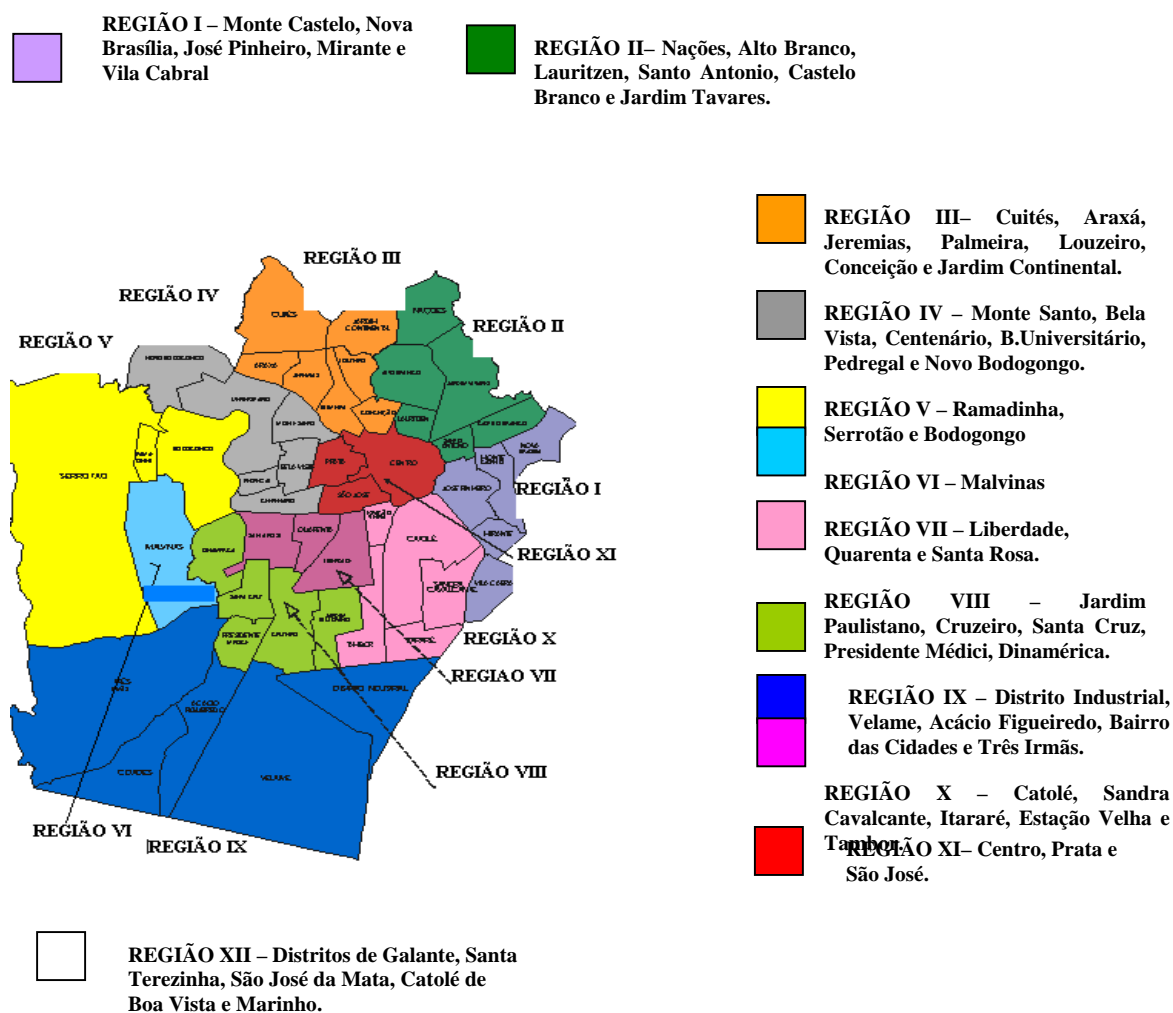


Fonte: Elaboração da autora, 2005.

Ficam instituídas, portanto, as seguintes Regiões Orçamentárias: Região I – Monte Castelo, Nova Brasília, José Pinheiro, Mirante e Vila Cabral; Região II – Nações, Alto Branco, Lauritzen, Santo Antonio, Castelo Branco e Jardim Tavares; Região III – Cuités, Araxá, Jeremias, Palmeira, Louzeiro, Conceição e Jardim Continental; Região IV – Monte Santo, Bela Vista, Centenário, B. Universitário,

Pedregal, Novo Bodocongó; Região V – Ramadinha, Serrotão, Bodocongó; Região VI – Malvinas; Região VII – Liberdade, Quarenta, Santa Rosa; Região VIII – Jardim Paulistano, Cruzeiro, Santa Cruz, Presidente Médici, Dinamérica; Região IX -Distrito Industrial, Velame, Acácio Figueiredo, Bairro das Cidades, Três Irmãs; Região X – Catolé, Sandra Cavacante, Itararé, Estação Velha, Tambor; Região XI – Centro, Prata, São José; Região XII - Distritos de Galante, Santa Terezinha, São José da Mata, Catolé de Boa Vista e Marinho. Em razão de suas peculiaridades, cada Distrito integrante da Região XII será tratado, para efeito de implementação da metodologia do Orçamento Participativo, como unidade geopolítica assemelhada a uma região.

**Mapa 2: Regiões Orçamentárias-Gestão 2001-2004 e 2005-2008.**



As Plenárias Temáticas são as novas instâncias de participação direta da comunidade direcionadas à discussão de temas relevantes para o conjunto do município, tendo por finalidade definir as prioridades temáticas para o conjunto do município; levantar as demandas da comunidade para a temática e eleger os membros do Fórum de Delegados da temática. A definição dos temas constitui objeto de deliberação do Conselho do Orçamento Participativo, permanecendo a participação nas Plenárias Temáticas, com direito à voz e voto todo cidadão, maior de 16 anos, morador(a) do município; as organizações da sociedade civil com atuação no município e os Conselhos Municipais de Política Setorial com atuação na área de interesse da temática. A coordenação dos trabalhos das Plenárias Temáticas será de responsabilidade da Coordenadoria do Orçamento Participativo em parceria com o órgão coordenador do Fórum de Delegados da temática.

Os Fóruns de Delegados também uma nova instância de representação da comunidade nesta nova gestão do OPCG são compostos por delegados eleitos nas Conferências Regionais e Plenárias Temáticas, na proporção de 1 (um) delegado(a) para cada 5 (cinco) credenciados, permanecendo o mesmo critério do regulamento anterior. Cada Região Orçamentária e cada Plenária Temática terão o seu Fórum de Delegados.

Compete aos Fóruns de Delegados (a) sistematizar, a partir do levantamento das plenárias dos bairros e distritos, os eixos temáticos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; (b) aprovar os critérios para seleção de prioridades nas regiões e temáticas, tendo como orientação os critérios gerais aprovados pelo Conselho do Orçamento Participativo; (c) eleger dentre os seus membros os conselheiros titulares e suplentes para representar a região e a temática no Conselho do Orçamento Participativo; (d) compatibilizar os recursos destinados para investimentos na região e temática com as prioridades definidas pela comunidade; (e) aprovar o plano de investimentos da região ou temática e promover a divulgação e (f) a ampliação do orçamento participativo na região e no município.

É de competência de cada delegado (i) participar das reuniões do Fórum de Delegados de sua região ou temática; (ii) representar a sua região ou temática na Conferência Municipal; (iii) acompanhar todas as etapas do processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município; (iv) acompanhar e fiscalizar a execução dos programas e obras aprovados para a região ou temática e (v) multiplicar as discussões relativas ao orçamento participativo, estimulando a participação da comunidade e o surgimento de canais de interlocução com novos atores e acompanhar a tramitação e votação dos projetos de lei orçamentária na Câmara de Vereadores, com a tarefa de defender a aprovação das prioridades orçamentárias definidas pela comunidade;

Poderá ser delegado diferentemente da gestão passada, o cidadão que preencher os seguintes requisitos: estar devidamente credenciado - de acordo com as Normas que regulamentam o processo - nas Conferências Regionais ou Plenárias Temáticas; não exercer cargo em comissão ou de assessoria política nos Poderes Executivo e Legislativo municipais e não ser detentor de mandato eletivo no Poder Público, de qualquer esfera. O mandato de delegado tem duração de 1 (um) ano, assegurada uma reeleição consecutiva. O delegado só poderá representar uma única região ou temática no mesmo mandato. A função de delegado continuará sendo exercida sem remuneração, sendo considerada serviço público relevante.

Os Conselhos Municipais de Política Setorial terão assegurado a indicação de um representante por conselho na composição dos Fóruns de Delegados, desde que tenham participado de pelo menos 50% do total de rodadas de discussão da temática. Cada Fórum de Delegados constituirá uma Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária para acompanhar e fiscalizar as diversas etapas de execução dos programas e obras aprovados para a região ou temática. Caberá ao Conselho do Orçamento Participativo dispor sobre as normas de funcionamento dos Fóruns de Delegados e sobre a composição, atribuições e funcionamento das Comissões de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária.

Nesta nova estruturação do OP, o Conselho do Orçamento Participativo (CONSE) continua sendo a instância de aconselhamento, proposição, deliberação e fiscalização das matérias relacionadas ao planejamento orçamentário do município, tendo novas atribuições: (a) discutir e aprovar os critérios gerais para a seleção das prioridades levantadas pela comunidade; (b) discutir e aprovar os critérios para repartição dos recursos de investimento por região e temática; (c) analisar, emitir opinião e propor alterações ao Projeto de Lei do Plano Plurianual e de suas revisões, ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Projeto de Lei do Orçamento Anual, antes que sejam encaminhados à Câmara de Vereadores; (d) analisar e emitir parecer sobre os projetos de subvenções sociais e os pedidos de suplementação orçamentária; (e) analisar, emitir opinião e propor alterações à política tributária e de arrecadação do município e à definição do custeio da máquina pública; (f) acompanhar a execução orçamentária e fiscalizar o cumprimento dos programas e obras priorizados pela comunidade, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas ou alterações no planejamento; (g) acompanhar a tramitação e votação dos projetos de lei orçamentária na Câmara de Vereadores, com a tarefa de defender a aprovação das prioridades orçamentárias definidas pela comunidade; (h) apresentar solicitações de esclarecimentos, moções e recomendações de assuntos pertinentes ao orçamento participativo; (i) exercer a representação das instâncias de participação da comunidade perante os poderes constituídos; (j) informar e consultar, sempre que necessário, os Fóruns de Delegados sobre os trabalhos realizados ou a realizar; (k) convocar, extraordinariamente, plenárias municipais de delegados, para discutir e deliberar sobre questões de relevância, pertinentes ao orçamento participativo; (l) definir, com a Coordenadoria do Orçamento Participativo, o calendário, a metodologia e a dinâmica das plenárias públicas de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município e (m) elaborar e alterar o seu Regimento Interno e as normas de funcionamento dos Fóruns de Delegados e das Comissões de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária.

Na conjuntura atual o Conselho do Orçamento Participativo é composto por três conselheiros titulares e três suplentes para cada uma das Regiões Orçamentárias, exceto a Região XII que será representada por um conselheiro titular e um suplente para cada um dos Distritos da região; um conselheiro titular e um suplente para cada uma das Temáticas; três conselheiros titulares e três suplentes, indicados pelo Poder Executivo Municipal, representando as seguintes áreas de atuação: (a) um titular e um suplente da Secretaria de Governo e Coordenação Política - SECOR; (b) um titular e um suplente da Secretaria da Fazenda - SEFAN e (c) um titular e um suplente da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG e três conselheiros titulares e três suplentes, indicados pelo Poder Legislativo Municipal.

Os conselheiros representantes das Regiões Orçamentárias e das Temáticas serão eleitos pelos respectivos Fóruns de Delegados, dentre os seus membros, para um mandato de dois anos, com eleição alternada, de um e dois terços, a cada ano, assegurada uma reeleição consecutiva.

O delegado, eleito conselheiro, terá seu mandato de delegado prorrogado por mais um ano. A Coordenadoria do Orçamento Participativo preside o processo e o Conselho – sem direito a voto.

A Conferência Municipal (COMU) também continua sendo nesta nova gestão a instância superior de participação da comunidade no processo de discussão e definição das prioridades orçamentárias do município, sendo formada pela plenária de todos os delegados eleitos nas Conferências Regionais e Plenárias Temáticas.

Compete à Conferência Municipal, portanto, sistematizar e aprovar os eixos temáticos para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; definir, no primeiro ano de governo, os grandes eixos temáticos para o Plano Plurianual – PPA; consolidar o Plano de Investimentos do município; arbitrar, em última instância, os conflitos

entre os Fóruns de Delegados e entre estes e o Conselho do Orçamento Participativo quanto à interpretação das normas do processo e à aplicação dos critérios para a seleção de demandas e repartição de recursos de investimento por região ou temática e alterar as normas do regulamento em vigor.

A COMU será instalada com a presença de pelo menos cinquenta por cento dos delegados das regiões e temáticas. Não havendo quorum será realizada uma segunda chamada, com um intervalo de uma hora entre a primeira e segunda chamada, e o quorum exigido será de 40%. A COMU deliberará por maioria simples. A coordenação dos trabalhos da Conferência Municipal caberá a Coordenadoria do Orçamento Participativo junto a uma representação.

## **Capítulo 4**

### **Análise da experiência de Orçamento Participativo de Campina Grande - OPCG**

Para além dos inúmeros estudos de casos que têm sido realizados pelo setor académico e organizações não governamentais, havia uma necessidade de se estender o conhecimento para o universo das experiências visando entender a diversidade de formas de apropriação. O Fórum Nacional de Participação Popular que é composto por organizações não governamentais e prefeituras que se articulam para promover o intercâmbio entre as experiências de participação na gestão pública municipal e o debate sobre os grandes desafios que envolvem a democratização do poder local, resolveu enfrentar o desafio encaminhando uma pesquisa nacional.

A Fundação Ford apostou no projeto, possibilitando, assim, o estudo pioneiro que contempla 80%, quase a totalidade das experiências que se autodenominaram Orçamento Participativo no Brasil no período de 1997 a 2000. A pesquisa aporta uma contribuição essencial ao conhecimento de três questões: das características político-institucionais das cidades que realizam o Orçamento Participativo, das formas de organização do ciclo de participação e da forma de escolha de representantes (delegados e conselheiros) durante o processo participativo.

A pesquisa tem como um de seus principais resultados a quantificação das experiências de OP. Os organizadores da pesquisa enviaram um questionário para 140 municípios que declararam fazer o OP, o questionário foi respondido por apenas 103 municípios. Estes são os casos considerados na pesquisa.

Neste capítulo, pretendemos realizar uma análise comparativa de dados entre os municípios que praticam o Orçamento Participativo no Brasil e o processo implementado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande – PMCG,



denominado Orçamento Participativo de Campina Grande – OPCG, na gestão 1997-2000, 2001-2004 e na atual gestão 2005-2008.

Os dados para o município de Campina Grande foram obtidos através de uma pesquisa realizada no período de Julho á Outubro de 2005, quando foram registradas várias etapas do Ciclo de Participação tais como apresentadas na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Quadro de Atividades do Orçamento Participativo de Campina Grande – OPCG, gestão 2005.

<b>MÊS</b>	<b>JUNHO</b>	<b>JULHO</b>	<b>AGOSTO</b>	<b>SETEMBRO</b>	<b>OUTUBRO</b>
<b>ATIVIDADES</b>	18 – Formação dos Conselheiros	11-20 Formação no Fórum de Delegados	Formação das Equipes de Participação	Formação do Fórum de Delegados	Formação dos Delegados.
	20 a 22 – Intercâmbio com outros municípios		Segundo módulo do OP	Oficina de preparação para o Conselho	
	26 – Estudos das Equipes		Seminário: Experiências de OP no Nordeste		
	28 - Formação da Equipe				

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande – Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2005.

A pesquisa foi efetivada através de entrevistas realizadas com os membros da equipe da Coordenadoria do OPCG, participantes do processo e membros da população atuantes e não no processo.

Os municípios que desenvolveram experiências de Orçamento Participativo, no período estudado, representavam apenas 1,9% do total de municípios brasileiros.

Neste período, o Orçamento Participativo aparece como um fenômeno concentrado nas regiões Sudeste e Sul, o que pode ser explicado pela diferente composição político-partidária dos governos estaduais e municipais.

Tabela 2 – Distribuição do Orçamento Participativo por Região

<b>Região</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
Sudeste	47	45,6
Sul	39	37,8
<b>Nordeste</b>	<b>14</b>	<b>13,6</b>
Norte	03	03,00
Total	103	100,00

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Tabela 3 – Distribuição do Orçamento Participativo por Estado

<b>ESTADO</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
Acre	01	01,0
Alagoas	01	01,0
Bahia	01	01,0
Ceará	03	03,0
Espírito Santo	02	02,0
Maranhão	01	01,0
Minas Gerais	14	14,0
Pará	01	01,0
<b>Paraíba</b>	<b>01</b>	<b>01,0</b>
Paraná	12	12,0
Pernambuco	04	04,0
Piauí	02	02,0
Rio de Janeiro	09	09,0
Rio Grande do Sul	21	20,0
Rondônia	01	01,0
Santa Catarina	06	06,0
São Paulo	22	21,0
Sergipe	01	01,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

De acordo com a pesquisa realizada pela FNPP (2002), no Nordeste foi realizado o maior número de experiências relacionadas ao OP em capitais (Aracaju, Maceió, Recife, São Luis e Teresina). Na Paraíba a única experiência existente no Estado é a do município de Campina Grande.

Tabela 4 – Distribuição do Orçamento Participativo pela População, por Estado.

<b>ESTADO</b>	<b>20.000</b>	<b>21.000/ 50.000</b>	<b>51.000/ 100.000</b>	<b>101.000/ 250.000</b>	<b>251.000/ 500.000</b>	<b>501.000/ 1.000.000</b>	<b>Mais de 1.000.000</b>	<b>Total</b>
Acre	01							01
Alagoas						01		01
Bahia					01			01
Ceará	01	01		01				03
Espírito Santo					02			02
Maranhão						01		01
Minas Gerais	01	05	04	02	01		01	14
Pará							01	01
<b>Paraíba</b>					01			01
Paraná	05	04	02		01			12
Pernambuco		01		02			01	04
Piauí	01						01	02
Rio de Janeiro	01	02	01	04	01			09
Rio Grande do Sul	14	01	01	03	01		01	01
Rondônia		01						21
Santa Catarina	04			01	01			06
São Paulo	01	01	09	07	02	01	01	22
Sergipe					01			01
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>04</b>	<b>05</b>	<b>103</b>

Fonte: Resultados Preliminares do Censo demográfico de 2000, IBGE.

FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Como transparece na Tabela 4 salienta-se a existência de experiências de Orçamento Participativo em capitais e municípios de porte médio, que constituem segmentos da rede urbana que condensaram, nas últimas décadas, significativas

funções antes exclusivas das metrópoles nacionais<sup>9</sup>. Desta maneira, frente à estrutura da rede urbana brasileira, examinada através do número de habitantes, verifica-se que o Orçamento Participativo foi desenvolvido, com uma incidência relativa particularmente aguda, nas faixas mais elevadas de concentração demográfica, expressando o dinamismo e a magnitude da rede urbana. Isto também pode favorecer a sua difusão nas próximas gestões. O município de Campina Grande, de acordo com os dados do IBGE, Censo 2000, possui uma população de 372.366 habitantes, considerado, portanto um município de porte médio onde 94% da população reside na zona urbana e 6% na zona rural.

Estes dados apresentados na Tabela 4 ilustram ainda duas marcantes tendências da urbanização brasileira na última década: a migração para o Norte e o Centro-Oeste e a retomada da urbanização litorânea, associada à involução metropolitana e ao estímulo ao turismo. Portanto, podemos afirmar que as experiências de OP inscreveram-se tanto em contextos marcados pelo esvaziamento demográfico, quanto em localidades caracterizadas por intensa incorporação de imigrantes, o que, evidentemente, altera processos de organização social e a natureza dos obstáculos enfrentados na democratização da gestão dos recursos públicos. Podemos afirmar ainda que o OP ocorreu em municípios que apresentavam desde uma significativa face rural, com baixa densidade demográfica, até municípios com densidade demográfica extremamente elevada, como as capitais e os municípios incorporados a vastos espaços metropolitanos. (SANTOS, 1990).

Estes dados indicam também que a experiência referida ao Orçamento Participativo é uma inovação político-administrativa que resiste a qualquer tentativa de estabelecer uma única metodologia como correta e/ou adequada, o que não significa dizer que as condições necessárias à participação social e à

---

<sup>9</sup> Prosseguindo no processo de detalhamento da informação, registra-se que dos 958 municípios que tinham, em 2000, população entre 20.000 e 50.000 habitantes, 16 (1,7%) desenvolveram práticas associadas ao OP; dos 303 com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, 17 (5,6%); dos 117 com população entre 100.000 e 200.000, 16 (13,7%); dos 76 com população entre 200.000 e 500.000, 16 (21,1%); dos 18 com população entre 500.00 e 1.000.000, 4(22,2%) e por fim, dos 12 com mais de 1.000.000 de habitantes, 5 (41,7%).

democratização da gestão municipal não possam ser reconhecidas, difundidas e exigidas em cada caso concreto.

Como já vimos em capítulos anteriores, o Orçamento Participativo surge como caminho para a transformação das relações sociedade-governo e para o alcance de conquistas institucionais que apontam para a afirmação da co-gestão dos recursos públicos. A sua implantação exige uma readequação da máquina administrativa, a realização de negociações políticas e mobilização social. A sua difusão correspondeu em grande parte, à conquista de prefeituras por partidos progressistas, a reivindicações dos movimentos populares que alcançaram expressão em plataformas políticas assumidas, com especial força, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Na tabela 5 podemos observar que o número de Prefeitos filiados a outros partidos atingiu 50,0% do total dos casos registrados nas gestões passadas.

Tabela 5 – Distribuição do Orçamento Participativo por Partido Político do Prefeito.

<b>Partido Político</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
<b>PT</b>	<b>52</b>	<b>50,0</b>
<b>PSDB</b>	<b>13</b>	<b>13,0</b>
<b>PSB</b>	<b>11</b>	<b>11,0</b>
<b>PMDB</b>	<b>09</b>	<b>09,0</b>
<b>PDT</b>	<b>08</b>	<b>08,0</b>
<b>PPS</b>	<b>03</b>	<b>03,0</b>
<b>PV</b>	<b>03</b>	<b>02,0</b>
<b>PFL</b>	<b>02</b>	<b>02,0</b>
<b>PTB</b>	<b>02</b>	<b>02,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>	<b>100,0</b>

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

No caso de Campina Grande na sua implementação, gestão 1997-2000, o partido do prefeito era o PMDB, que no período era o quarto partido envolvido na implementação de práticas de participação social no orçamento do município com 9,0% das experiências estudadas. Na gestão seguinte 2001 – 2004 o prefeito foi

reeleito desta vez pelo PSDB em coligação com o PT que assumiu a gestão nos dois últimos anos.

O que é interessante destacar na experiência de Campina Grande é a interrupção do processo nos dois últimos anos da gestão petista, não considerando o OPCG como proposta de seu governo que foi tão mal sucedido, que o município optou na atual gestão pelo governo do PDT que vem revitalizando e proporcionando novos caminhos a esta participação da sociedade civil.

O número de regiões orçamentárias estabelecidas em cada processo, informam sobre a densidade sócio-espacial do OP, já que se compreende que um número maior de regiões constitui um sintoma de que a participação dos habitantes dos diferentes distritos e bairros foi estimulada pela administração local. E que esta divisão por regiões atinge a participação na medida em que orienta a distribuição de recursos e estabelece a base territorial utilizada na identificação de carências e no processo de escolha de representantes para as etapas do OP.

Durante o período de implementação o OP de Campina grande foi dividido em apenas sete regiões orçamentárias com base em critérios geopolíticos, observado no Capítulo 2, dificultando a realização de algumas etapas do Ciclo de Participação, devido a um número relativamente extenso de participantes e demandas solicitadas por cada região, não considerando o processo tão representativo como na gestão seguinte, onde a cidade passou a ser dividida em doze regiões orçamentárias com base em critérios de proximidade geográfica, equilíbrio de densidade populacional entre as regiões e identidade sociopolítica e cultural tornando o processo mais igualitário e participativo.

Nas experiências de OP no Brasil, o estímulo à participação, pela prefeitura, pode ser mais bem refletido com base na informação relativa ao organismo da administração municipal responsável pela coordenação do OP, como observado na Tabela 6.

Tabela 6 – Distribuição dos Municípios por Organismo responsável pela coordenação do Orçamento Participativo

<b>Tipo de Organismo</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
Instância de participação do OP (governo e população)	14	13,6
Órgão da administração municipal c/elevado poder decisório	25	24,2
Equipes da administração municipal destacadas para o OP	37	35,9
Organismos Novos - próprios para coordenar o OP	24	23,3
NR	03	03,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Verificamos na experiência de Campina Grande, na gestão de 1997-2000, que o processo era coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão o que correspondia no período a 24,2% das experiências registradas no Brasil em que a coordenação do OP era realizada por um órgão relevante da administração municipal para as decisões sobre o orçamento público. Na gestão seguinte, 2001-2004, este quadro mudou e o processo passou a ser coordenado por um órgão novo, a Coordenadoria do Orçamento Participativo, cuja inscrição na estrutura administrativa não se encontra completamente definida, mas está diretamente vinculados ao poder decisório da administração junto a SECOR. Estas novas formas de estruturação tentam, geralmente, centralizar as decisões e dar organicidade às tarefas e funções governamentais demandadas pelo OP, são formas que ainda estão em construção mais que poderão vir a redesenhar a estrutura da máquina administrativa.

Esta informação demonstra que o OP concretamente praticado inscreve um processo, mais ou menos intenso, de ajuste da administração municipal à

afirmação da população como co-responsável pelo uso e pelo controle do orçamento. Germinam tanto possibilidades de alcance de intervenção eficaz no Orçamento Público, quanto formas de participação que, por sua fragilidade, impedem o real alcance de ganhos em democracia deliberativa.

O Ciclo de Participação constitui outro relevante ângulo de análise da institucionalização do Orçamento Participativo e, também, das possibilidades de alcance de suas metas políticas mais amplas. Trata-se do processo geral de organização das arenas políticas do OP, do formato assumido pelo processo decisório e das oportunidades de mobilização e de participação social. A densidade do Ciclo, a sua data de início, o seu ritmo e os objetivos de cada etapa informam sobre o envolvimento da sociedade e do governo e sobre os instrumentos criados para o acesso democrático aos recursos municipais.

Em Campina Grande o processo do Ciclo de Participação tem início com as Conferências Orçamentárias Regionais – Explicativas, onde a prefeitura em uma primeira rodada, presta esclarecimentos sobre o que é orçamento municipal, apresenta a situação econômica-financeira da Prefeitura Municipal - PMCG através de dados sobre a receita municipal e a projeção de despesas para o ano seguinte, para demonstrar as possibilidades e limites da prefeitura, bem como, a apresentação das realizações da mesma até aquele momento e os projetos em fase de implementação e uma explicação da forma de realização do Orçamento Participativo que pode ser observado no Capítulo 2 e 3 da Parte III (Estrutura do Processo Gestão 1997-2000 e Gestão 2001-2004).

As etapas do Ciclo de Participação do OPG permitem conhecer a possibilidade de alcance de leituras abrangentes do município. Informam também sobre momentos de eleição de representantes e delegados; esclarecendo, portanto, as oportunidades abertas ao envolvimento social com a totalidade do território, no OP concretamente praticado. As etapas mais incorporadas ao Ciclo são: reuniões por região observada em 74,0% dos municípios que praticam o OP; reuniões do



Conselho Municipal do Orçamento Participativo (70,0%) e reuniões municipais temáticas (55,0%). Esta era a estrutura básica do OP realizada na gestão 1997-2000, no Brasil incluindo a experiência do município de Campina Grande.

Já na gestão passada, 2001-2004 e na atual gestão, foram incorporadas outras etapas, as Plenárias Temáticas e os Fóruns de Delegados, que foram realizados em apenas 38,0% dos municípios que praticam o OP incorporada também ao processo de orçamento participativo do município de Campina Grande. A desconsideração desta etapa pode significar o não aprofundamento da apreensão integral do território e das carências sociais.

Constatamos na experiência de Campina Grande, bem como nas experiências desenvolvidas em outros municípios do Brasil que as plenárias temáticas foram, sobretudo, reuniões dedicadas mais ao debate e menos à deliberação. Existem poucos dados sobre uma possível articulação entre o Orçamento Participativo de Campina Grande e os conselhos das políticas públicas do município.

A existência dessa articulação poderá significar primeiro, o aumento do controle social sobre as relações entre a administração municipal e os níveis superiores de governo. Segundo, a ruptura de barreiras que hoje impedem a coesão das políticas setoriais. E terceiro poderá estimular o diálogo entre movimentos sociais com diferentes origens (movimento social urbano e lutas por saúde, educação, etc), fortalecendo a representação popular em diferentes arenas, como foi o caso da plenária temática sobre habitação que revigorou a luta por moradia na cidade.

Observamos também que tanto em Campina Grande quanto nas outras experiências de Orçamento Participativo no Brasil, as reuniões com entidades da sociedade civil, dentro do Ciclo de Participação têm ocorrido com pouca frequência.

A Tabela 7, apresentada abaixo, contém informações relativas aos objetivos das reuniões do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, realizado em 70% das experiências registradas no Brasil.

Tabela 7 – Principais Objetivos das Reuniões do Conselho Municipal do Orçamento Participativo

<b>OBJETIVOS</b>	<b>Nº de Citações</b>	<b>Incidência (%)</b>
Deliberar prioridades municipais	50	69,0
Definir regras de participação	49	68,0
Deliberar prioridades regionais	38	53,0
Indicar prioridades	31	43,0
Outros	10	14,0
NR	02	03,0
Total de Referência	72	

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Obs: a incidência foi calculada sobre o total de 72 experiências em que ocorriam reuniões do Conselho Municipal.

As respostas obtidas indicam que esta instância teve grande relevância no desenho geral do OP, já que nela decidiram-se investimentos na escala do município e definiram-se as regras de participação. Entretanto, observa-se que ocorreu com menor freqüência o processo deliberativo acerca das prioridades regionais.

Diferente do que pode ser observado nas experiências registradas no Brasil, a experiência de Orçamento Participativo em Campina Grande desde sua implementação sempre debateu as prioridades de cada região, inserindo atualmente ao processo a negociação entre as regiões das prioridades a serem escolhidas, através das chamadas caravanas de prioridades, realizada através de visitas que possibilitam o conhecimento da situação vivida nas diferentes regiões do OPCG, o que traz também a possibilidade de que os representantes adquiram, nas etapas posteriores do Ciclo de Participação, maior segurança na definição da hierarquia geral dos investimentos.

A não deliberação destas prioridades pode significar a desarticulação entre as metas econômicas mais amplas para o município e o processo deliberativo em curso nas regiões do OPCG. Constatamos que, embora, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo seja uma instância de grande relevância ainda era relativamente frágil nas experiências de participação efetivamente praticadas.

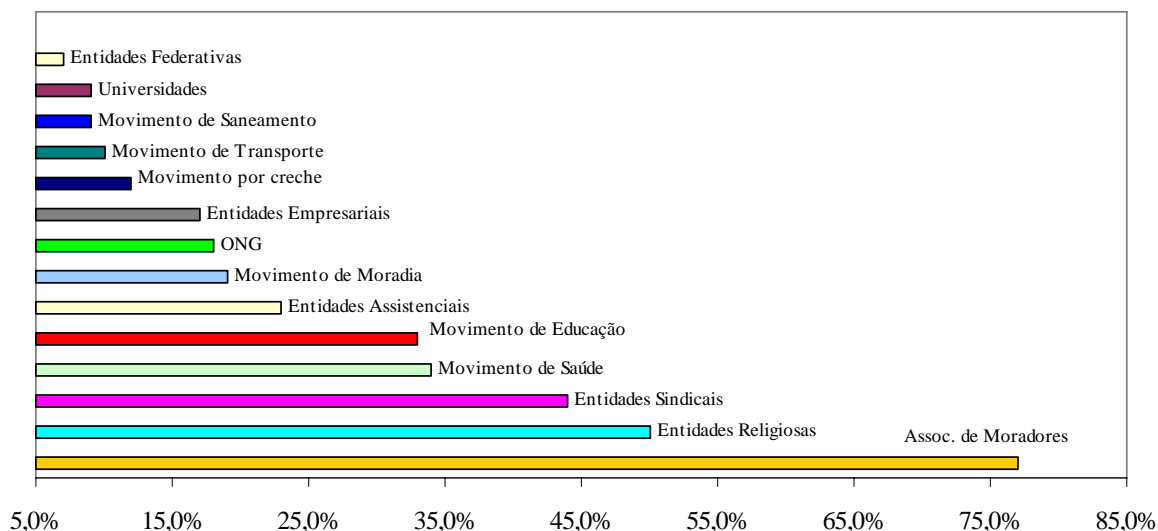
É necessário observamos também as entidades a que se encontram vinculados àqueles que comparecem às reuniões implementadas nas experiências de Orçamento Participativo tanto no Brasil como no município de Campina Grande.

As informações que obtivemos nesta pesquisa acerca desta questão apresentam limites, a começar pelo fato de que o registro dos vínculos dos participantes foi realizado com base, apenas, nas informações fornecidas pelo executivo. Sabemos também que é muito difícil para a prefeitura o completo controle do registro da presença dos participantes nas reuniões do Ciclo de Participação. Da mesma forma, reconhece-se que alguns dos participantes podem vincular-se a mais de uma entidade, ou ainda pode ocorrer de alguns simplesmente não declararem sua vinculação.

Apesar destas observações, os dados apresentados a seguir, permitem conhecer as principais tendências quanto ao tipo de entidades representadas nas reuniões do Orçamento Participativo.

## Esquema 1: Experiências registradas no Brasil

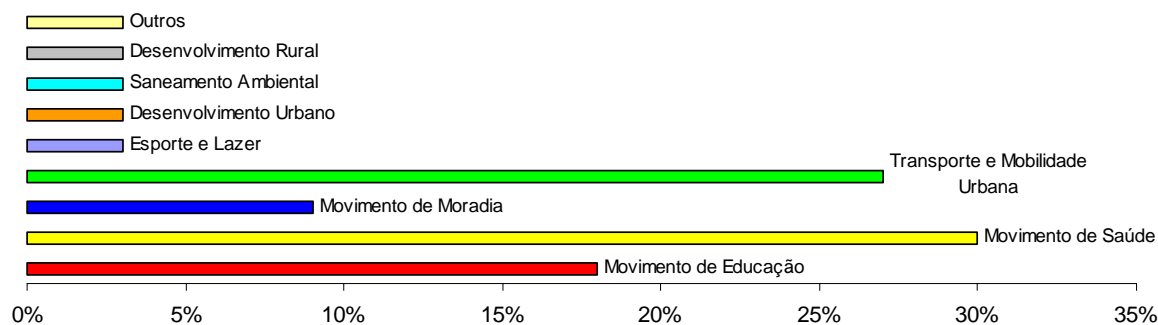
### Vínculos dos Participantes em Reuniões do Orçamento Participativo-Organizações da Sociedade Civil



Fonte: FNPP, Pesquisa "Experiências de Orçamento Participativo no Brasil", 2002.

## Esquema 2: Experiência do OPGC.

### Vínculos dos Participantes em Reuniões do OPGC - Organizações da Sociedade Civil



Fonte: Elaboração da autora - 2005

Podemos observar que o OP foi em grande parte, uma expressão institucional das lutas urbanas, constatamos também que é pequeno o número de participantes vinculados a entidades empresariais e, também, de que há uma referência muito reduzida a cooperativas e a grupos da economia popular/solidária.

De forma geral, tanto nas experiências ocorridas no Brasil, como em Campina Grande, observamos que nos últimos anos da gestão, manifesta-se de forma mais aguda, a tendência ao descenso da mobilização. Isto indica, provavelmente, o acirramento das disputas em torno da sucessão no governo municipal e uma instabilidade do processo podendo ocorrer algumas interrupções. Esta instabilidade torna mais difícil a transmissão para a população das informações obtidas nas reuniões com representantes da administração municipal, e das outras regiões e ameaça a legitimidade dos representantes, dificultando a mobilização social.

O seu fortalecimento depende, portanto desta mobilização social, da conquista de formas legítimas de escolha de representantes, do estabelecimento de regras estáveis de participação e da possibilidade de garantir o efetivo respeito a decisões negociadas em cada etapa. Foi a mobilização em torno do OP que definiu, de forma preponderante, o número de delegados nas experiências incluídas nesta pesquisa. Este é mais um elemento do sistema de representação gerado pelo Orçamento Participativo, expressivo da cultura política que sustentou originalmente a sua concepção, valorizadora da participação. Nesta concepção, visa-se romper com regras rotineiras da democracia, calcadas em informações censitárias e em obrigações formais, não cumpridas, de atendimento, pelo executivo, da população em geral.

Tanto a pequena incidência de chapas e de votação secreta na escolha dos representantes, quanto o predomínio da definição do número de representantes pelo volume de participantes nas assembleias apontam para alterações em procedimentos que caracterizam a institucionalidade democrática. Na Tabela 8 apresentamos os critérios utilizados para a definição do número de delegados do OP nas experiências registradas no Brasil.

Tabela 8 – Detalhamento dos Critérios de Definição do número de Delegados no Orçamento Participativo

<b>CRITÉRIOS</b>	<b>Nº DE CITAÇÕES</b>	<b>INCIDÊNCIA %</b>
Um delegado para cada dez participantes	24	23,5
Não tem delegados	19	18,0
Um delegado para cada cinco participantes	06	06,0
Um delegado para cada vinte participantes	04	04,0
Outro	26	25,5
NR	24	23,0
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>	<b>100,0</b>

Fonte: FNPP, Pesquisa "Experiências de Orçamento Participativo no Brasil", 2002.

A experiência de Campina Grande está inserida no critério de 1 (um) delegado para cada 5 (cinco) participantes do processo inserido nos 6% dos casos analisados. A seguir apresentaremos um relatório do perfil dos delegados e conselheiros da experiência do município de Campina Grande válido para a atual gestão.

Está cadastrado no sistema do OPCG um total de 260 delegados, entre eles titulares e suplentes. Tem-se atualmente 118 do sexo masculino que corresponde a 45% do total de representantes, sendo 102 titulares e 16 suplentes e 142 do sexo feminino que representa 55% do total de representantes, sendo 124 titulares e 18 suplentes. Como podemos observar as mulheres são maioria no processo de participação. Acreditamos que este fato ocorra devido a maior disponibilidade de tempo por parte das mulheres para tratar de assuntos de interesse de suas regiões, já que o homem é considerado na maioria dos casos como o chefe da família, portanto tem que sair para trabalhar.

Na Tabela 9 apresentaremos o perfil de escolaridade dos delegados e conselheiros do OPCG obtidos através de uma coleta de dados realizada com 101 pessoas, entre elas delegados e conselheiros cadastrados no processo do município de Campina Grande.

Tabela 9 – Perfil de Escolaridade dos Delegados e Conselheiros do OPGC

<b>CRITÉRIO</b>	<b>Nº DE CITAÇÕES</b>	<b>INCIDÊNCIA %</b>
Pessoas analfabetas	4	04,0
Ensino Fundamental Completo	9	09,0
Ensino Fundamental Incompleto	14	14,0
Ensino Médio Completo	12	12,0
Ensino Médio Incompleto	5	05,0
Ensino Superior Completo	12	12,0
Ensino Superior Incompleto	2	02,0
NR	43	42,0
Total	101	100,0

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande – Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2005.

De acordo com os dados acima, 54% dos representantes do Orçamento Participativo de Campina Grande têm um grau de escolaridade entre ensino fundamental completo e ensino superior incompleto, o que facilita o andamento e entendimento do processo com um todo.

Tabela 10- Perfil do Estado Civil dos Delegados e Conselheiros do OPGC.

<b>CRITÉRIO</b>	<b>Nº DE CITAÇÕES</b>	<b>INCIDÊNCIA %</b>
Solteiro	21	21,0
Casado	22	22,0
Viúvo	03	03,0
Divorciado	05	05,0
Separado	03	03,0
Amasiado	0	01,0
NR	47	47,0
Total	101	100,0

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande – Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2005.

Dando continuidade ao perfil dos delegados e conselheiros do OPGC, na gestão de 2005, temos (a) quanto ao número de filhos temos, 39% responderam que tinham filhos e 16% que não os tinham; (b) quanto aos que estão empregados, 31% responderam que têm emprego fixo e 41% não possuem e (c) quanto aos

que tem casa própria, 34% responderam que sim e 20% que não. Na Tabela 11 apresentaremos o número de delegados por região.

Tabela 11 – Quantidade de Delegados por região no OPGC.

<b>Nº DA REGIÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>Nº DE DELEGADO</b>	<b>INCIDÊNCIA %</b>
I	33	13,0
II	11	04,0
III	28	11,0
IV	25	10,0
V	13	05,0
VI	11	04,0
VII	30	12,0
VIII	17	06,0
IX	17	06,0
X	36	14,0
XI	08	03,0
XII	31	12,0
TOTAL	260	100,0

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande – Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2005.

Conforme observamos a região com o maior número de delegados é a região X, formada por bairros bem próximos ao centro da cidade e por habitantes de classe média em sua maioria, que estão preocupados com a infra-estrutura de sua região e conseqüentemente, em participar de um processo deliberativo como o OPGC. Já a região com o menor número de delegados é uma das regiões mais pobres da cidade onde as pessoas têm pouco acesso à educação e menos interesse ainda por um processo como o Orçamento Participativo, por não saberem nem do que se trata, mesmo sendo uma região com carência em infra-estrutura.

Entretanto, o número de delegados encontra-se relacionado à representatividade alcançada nas arenas do OPGC e, ainda, à complexidade do processo desencadeado na implementação do Ciclo de Participação. Este número também



expressa, é claro, o tamanho do município e o nível de detalhamento adotado na regionalização e no processo geral de organização.

Observamos que as etapas do OPCG envolveram, a construção de arenas políticas de grande dimensão, alargando as possibilidades de troca de informações e exigindo negociações complexas para as prioridades definidas por bairro e/ou região. Observamos ainda que os delegados tornaram-se, de forma preponderante, responsáveis pela mobilização social, pela difusão de informações junto aos segmentos sociais que representavam, assim como, pela deliberação das prioridades regionais e/ou municipais. Trata-se do exercício de uma forma de representação que exige o alcance de conhecimentos antes reservados ao quadro técnico da Prefeitura, a segmentos profissionais especializados e a grupos e camadas sociais com acesso privilegiado à máquina administrativa.

Os delegados assumiram, portanto, múltiplas funções no Orçamento Participativo, exercendo papéis que envolveram desde o conhecimento dos recursos disponíveis até a negociação de carências nas diferentes etapas do Ciclo de Participação. Estas funções incluíram a responsabilidade de hierarquizar necessidades coletivas, apoiando a definição final das prioridades de investimentos. Esta é outra face do OPCG merecedora de atenção. Na ausência de uma dinâmica efetiva de co-gestão que garanta a sua continuidade e expansão, o Orçamento Participativo pode correr o risco de ser transformado num mecanismo de repasse, aos representantes eleitos, de responsabilidades políticas do executivo, protegendo-o das formas mais incisivas e conflituosas de reivindicação.

Na experiência estudada, o município de Campina Grande predominou o mandato de dois anos para delegados, o que significa a garantia da rotatividade dos representantes e a conseqüente ampliação das oportunidades de participação na totalidade das etapas do Ciclo de Participação do OPCG. Entretanto, é interessante observar que a vivência deste princípio contrasta com o período da

gestão municipal e do Legislativo, exigindo, da sociedade local, um elevado grau de mobilização e de transmissão do aprendizado obtido, através das arenas do Orçamento Participativo.

Acreditamos também, que a arena configurada pelo Conselho Municipal do OPCG construiu, potencialmente, oportunidades de comparação entre carências coletivas e disponibilidade financeira do município, assim como, de definição das estratégias a serem adotadas para a ampliação do orçamento. Da mesma forma, acreditamos que a dinâmica política estimulada nesta arena possa incorporar o debate sobre projetos para o desenvolvimento econômico local, cuja ampla socialização constitui um dos pressupostos da concreta democratização do poder local.

Assim como o mandato dos delegados, observamos a predominância do mandato máximo de dois anos também para os conselheiros do OPCG. Desta maneira, reproduzimos a tendência de valorização da rotatividade dos representantes e de ampliação das oportunidades de participação, o que apresenta os mesmos desafios, antes anotados, relativos ao aprendizado político e à consolidação do sistema de representação do OPCG. Por outro lado, verificamos que o Conselho é a instância básica da negociação onde tende a ocorrer o contato face a face com representantes do governo, mesmo que estes não participem do processo decisório. Desta forma, coube aos representantes da população, direta ou indiretamente escolhidos, encontrar as formas de articulação e negociação indispensáveis ao desempenho das tarefas atribuídas ao Conselho, como é o caso do acompanhamento e fiscalização das decisões tomadas na totalidade do Ciclo de Participação e incluídas em peça orçamentária encaminhada à Câmara dos Vereadores. O pleno controle social sobre a efetivação dos investimentos constitui-se num desafio do Orçamento Participativo que, pelos dados reunidos nesta pesquisa, não parece ter sido, ainda, amplamente enfrentado.

A dinâmica criada pela participação nos usos do orçamento municipal nas experiências de Orçamento Participativo registradas no Brasil incluindo o município de Campina Grande gera diferentes exigências de mobilização social, em cada uma das etapas do Ciclo de Participação, para contemplar os setores sociais nos seus diversos níveis de comprometimento político. Isto significa dizer que, em cada etapa, são modificados o teor e a escala da participação, assim como, as relações estabelecidas entre população e governo.

Para potencializar a dinâmica da relação entre governo e sociedade em cada lugar, a coordenação das reuniões de cada instância, torna-se uma função relevante e merece ser analisada. Tal coordenação não apenas implica na condução dos trabalhos a serem encaminhados, mas expressa o nível de respeito a integridade do conjunto do processo. Isso é demonstrado através do estímulo à autonomia da sociedade, ao controle das regras coletivas estabelecidas e da garantia de uma tomada de decisões efetivamente democrática.

Conforme as informações obtidas para a experiência de Orçamento Participativo no município de Campina Grande, as atividades de coordenação, nas reuniões por região, foram mais intensamente assumidas por técnicos da prefeitura municipal de Campina Grande – PMCG. As reuniões regionais configuram um momento em que cabe efetivamente à prefeitura apresentar dados indispensáveis ao Ciclo de Participação, permitindo o confronto entre carências e recursos disponíveis. Por outro lado, o exercício da coordenação por técnicos da prefeitura também possibilita que o executivo assuma a liderança da dinâmica dos representantes da população, principalmente por causa do seu curto tempo de mandato.

A atribuição da coordenação pelo quadro técnico também aconteceu nas reuniões municipais temáticas. Os dados demonstram que a articulação entre a dinâmica do OPG e os fóruns de deliberação de diretrizes para as políticas públicas dependeu ainda, em grande parte, da sua condução pela administração municipal.

Portanto, concluímos que, em três etapas da estrutura básica do OPCG (reuniões por região, municipais temáticas e do Conselho Municipal), predominou a condução das atividades pelo executivo. Por outro lado, estes dados indicam que é uma meta coerente, para a preservação e consolidação do OPCG e das demais experiências registradas no Brasil, mesmo em conjunturas políticas adversas, a gradual preparação de representantes da população na condução das arenas configuradas pelas etapas do Ciclo de Participação para efetivar o exercício da autonomia.

Nesta mesma direção, também é interessante alertar para a necessidade de que a presença do executivo nas arenas do OPCG encontra-se pautada, sobretudo, pela obrigação de transmitir a informação e de participar nos embates relacionados à deliberação de prioridades, ou seja, no face a face das negociações, e não na condução da participação. O OPCG como projeto, implica na ruptura das formas dominantes de análise da qualidade de vida, racionalizadas pelo pensamento técnico. Em verdade, diferentes racionalidades estão, potencialmente, em confronto nas arenas do OPCG, transformando a condução e os propósitos da ação administrativa. É de grande relevância, portanto, o exame do levantamento das necessidades. Das formas assumidas por este levantamento, depende a dinâmica do Orçamento Participativo, a legitimidade dos representantes e a eficácia do controle, exercido pela sociedade, da administração pública. No período estudado, podemos dizer que o reconhecimento das necessidades coletivas aconteceu no núcleo da própria dinâmica participativa, nas rodadas de reuniões, o que indica o nível de mobilização exigido pelo OPCG. Estas necessidades coletivas serão apresentadas no anexo I por região e prioridades de acordo com as plenárias temáticas realizadas em cada região orçamentária e as formas como elas foram solicitadas através da Tabela 12 abaixo.

Tabela 12 – Formas de Levantamento das Necessidades no Orçamento Participativo

<b>FORMA</b>	<b>CITAÇÃO. EM 1º LUGAR</b>	<b>CITAÇÃO EM 2º LUGAR</b>	<b>CITAÇÃO EM 3º LUGAR</b>	<b>CITAÇÃO TOTAL</b>
Indicações da população em rodadas de reuniões	47	14	03	65
Formulários distribuídos em reuniões do OP	24	11	02	37
Indicações da população numa única reunião	19	10	02	31
Urnas em postos públicos	02	02		06
Outros	08	01	01	10
NR	03	62	30	03
Total de referência	103	103	103	103

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande – Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2005.

Mas, os processos decisórios, estimulados pelo Orçamento Participativo de Campina Grande, envolvem tanto o levantamento e a hierarquização de prioridades de investimento como a escolha entre formas de atendimento das necessidades coletivas. Porém, verificamos um desnível entre os recursos disponíveis e as necessidades trazidas para as reuniões, que aponta a necessidade de se ampliar esses recursos disponíveis seja através do aumento da capacidade tributária do município, seja pela alocação de parcelas crescentes do orçamento à dinâmica do OPG, realizado através de debates em torno de estratégias para a política tributária e para a política econômica do município, considerando a conjuntura nacional e os rebatimentos da política econômica federal.

Relacionado à institucionalização do processo, de acordo com os dados que obtivemos na pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular e na

experiência do município de Campina Grande, nos permitem afirmar que a realização do Orçamento Participativo ainda encontrava-se, em grande parte, dependente da vontade política dos governos e da pressão política imediata. Na Tabela 13 a seguir podemos ver os instrumentos jurídicos e administrativos que permitiram e/ou garantiram a participação social no processo de elaboração da peça orçamentária.

Tabela 13 – Instrumentos Jurídicos que garantem o Orçamento Participativo

<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>Nº DE CITAÇÕES</b>	<b>INCIDÊNCIA (%)</b>
Lei Orgânica	26	25,0
Lei de Diretrizes Orçamentárias	40	39,0
Legislação Ordinária Específica	09	09,0
Decreto do Executivo	17	17,0
Regimento Interno	43	42,0
Não existe	09	09,0
NR	12	12,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Os resultados da pesquisa informam que, em 58% das experiências analisadas, a dinâmica do Orçamento Participativo influenciou efetivamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre elas a experiência de Campina Grande. Esta proporção decai, entretanto, quando é examinada a informação relativa ao Plano Plurianual de governo, passando a ocorrer influência das etapas do Ciclo de Participação em apenas 48% das experiências pesquisadas.

A análise das informações relativas ao nível de institucionalização do OP indica que a realização continuada de práticas de participação na definição dos investimentos públicos dependerá, em grande parte, da mobilização social, como vimos anteriormente. Além das redes sociais comprometidas com a implementação do OP, também a vontade política da administração municipal tem

sido responsável pela divulgação das etapas do Ciclo de Participação. Portanto, é importante que examinemos os processos utilizados na convocação da população, pois da qualidade e da eficácia destes processos dependem a legitimidade do sistema de representação criado pelo OP e a sua força e autonomia frente ao executivo e ao legislativo. Também depende desta qualidade a garantia de que a participação continuará mesmo em conjunturas políticas locais adversas.

Tabela 14 – Formas de Convocação da População para o Orçamento Participativo

<b>FORMA</b>	<b>Nº DE CITAÇÕES</b>	<b>INCIDÊNCIA %</b>
Imprensa Local	77	75,0
Rádio	76	74,0
Carro de Som	76	74,0
Correspondência	69	67,0
Faixas, Cartazes	60	58,0
Panfletos, folderes, convites	29	28,0
Outdoors	23	22,0
Televisão	17	17,0
Instituições Públicas e Culturais (escolas, igrejas e teatro)	10	10,0
Outros	20	19,0
NR	03	03,0
<b>Total</b>	<b>103</b>	

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Em Campina Grande, a divulgação do processo desde a sua implementação até a atual gestão foi realizado, principalmente através de carros de som (36%), seguido de panfletos, folderes e convites (24%); rádio (20%); instituições públicas (15%) e por último através da mídia televisiva (5%), o que pode ser explicado pelo fato do município ser classificado como de porte médio, com pouco acesso a este tipo de veículo e principalmente por ser um veículo caro. Observamos também que além dos recursos utilizados pela administração municipal, a convocação para o OP dependeu da mobilização realizada por entidades da sociedade civil, especialmente as organizações comunitárias e associações de moradores.

As publicações da prefeitura foram à forma mais relevante de divulgação dos resultados alcançados pelas práticas de participação. O acesso a estas publicações, pelas entidades da sociedade civil e pela população em geral, dependerá do grau de abertura da máquina administrativa e do nível de mobilização social efetivamente alcançado. O perfil do OPCG desenhado pela pesquisa mediante os dados apresentados anteriormente demonstra o peso do poder executivo na dinâmica geral da participação e, mais, para a relevância das funções assumidas, nesta dinâmica, pelos organismos mais próximos ao prefeito. Na difusão das decisões, esta relevância pode ser novamente constatada. Registra-se, assim, o desafio representado pelo alcance de canais próprios de difusão das decisões pelos que representam os interesses sociais no Ciclo de Participação.

Complementando o quadro traçado da socialização de informações, o fornecimento, pela prefeitura, de análises e dados técnicos necessários às etapas do Ciclo de Participação no OPCG, que incluem informações sobre: orçamento geral do município; montante de recursos disponíveis para a dinâmica participativa; compromissos assumidos em anos anteriores; necessidades mais prementes.

O Orçamento Participativo de Campina Grande traz como projeto, expectativas de transformação de práticas que organizam a máquina de governo e a sua subordinação aos interesses coletivos. Nesta direção, as novas relações sociedade-governo, criadas pela reprodução ininterrupta do Ciclo de Participação, garantiram condições de ampla transparência das ações e livre acesso às informações e aos órgãos da prefeitura, o que, aliás, é uma condição básica da cidadania ainda muito pouco experimentada na sociedade brasileira.

De acordo com nossa pesquisa, essas condições, só existiram em metade das experiências de participação. As informações sistematizadas pela prefeitura foram



transmitidas, sobretudo, em reuniões com representantes (79%) e, com menor frequência, nas reuniões amplas (55%). Estes dados indicam, mais uma vez, que existem limites à participação, que será melhor analisado a seguir.

Uma das questões mais polêmicas do OPCG diz respeito ao montante de recursos efetivamente envolvido nas decisões tomadas ao longo do Ciclo de Participação. O questionamento deste montante não se limita às possibilidades de ampliação do orçamento municipal, articuladas à política tributária e às relações com outros níveis de governo, mas, também, à fração do orçamento cuja aplicação é decidida pelos representantes da população nas arenas do OPCG.

Apesar da sua relevância, as informações relativas ao orçamento foram de difícil obtenção. Segundo as informações obtidas, não ocorreu deliberação de recursos, limitando-se o processo decisório à identificação de prioridades de investimentos. Dessa forma, de acordo com Almeida (2001) as experiências de Orçamento Participativo no Brasil correm o risco de constituir-se apenas num substituto atualizado das históricas “secretarias para pobres”, diminuindo a sua potencialidade como projeto de transformação das relações sociedade-governo.

Estas informações reunidas permitem indicar uma tendência a que o OPCG se limite a ser um canal de participação dirigido à deliberação de investimentos, sem que ocorra o envolvimento da população nas estratégias de desenvolvimento do município. O conhecimento do conjunto do território, obtido através do OPCG, esteve muito mais relacionado às carências do que as possibilidades de delineamento de políticas propositivas que permitissem a sua superação, o que dependerá, sempre, de projetos econômicos e sociais abrangentes e de longo prazo.

Por outro lado, a identificação e a hierarquização de necessidades e carências, sem o acompanhamento de decisões relativas às políticas setoriais, aos convênios e às formas de financiamento, inclusive externas, podem gerar, para o

futuro, restrições e obstáculos à conquista do OPGC como projeto pleno de democratização das relações sociedade-governo, gerando inclusive, desencanto com práticas participativas. Há, portanto, uma dificuldade orçamentária que dificulta a participação, mas há também, sem dúvida, a limitação decorrente da posição atribuída ao OPGC no conjunto mais amplo das estratégias implementadas pelo governo municipal.

Além dessas limitações, a destinação desses recursos já encontrava-se parcialmente decidida, pelo governo local e que foi totalmente negada, pela administração municipal, a alocação de recursos orientada por compromissos assumidos com eleitores, o que pode indicar ocultação de informações ou despolitização das funções exercidas pelos técnicos, nas arenas do OPGC.

Os subsídios ao Ciclo de Participação, fornecidos pela administração, espelham, de forma predominante, necessidades de infra-estrutura do município como podemos observar na Tabela 15 apresentada a seguir, que frente aos recursos disponíveis constitui a principal questão tratada nas arenas do OPGC.

Tabela 15 – Dados de infra-estrutura do município de Campina Grande

<b>REGIÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>% DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA</b>	<b>% DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO</b>	<b>% DE PAVIMENTAÇÃO</b>
I	95,26	84,66	47,81
II	97,84	77,06	52,28
III	94,81	76,01	46,51
IV	94,81	82,49	46,97
V	94,46	55,82	71,54
VI	97,86	97,46	23,01
VII	98,67	92,95	43,01
VIII	99,07	91,04	47,49
IX	93,74	63,23	79,67
X	97,73	91,31	47,31

<b>REGIÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>% DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA</b>	<b>% DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO</b>	<b>% DE PAVIMENTAÇÃO</b>
XI	99,61	98,64	2,08
São José da Mata	68,45	55,24	
Galante	60,90	20,47	
Catolé de Boa Vista	2,77	28,37	
Marinho			
Santa Terezinha			

Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande – Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2005.

Obs.: Não foi possível obter alguns dados referentes aos distritos de São José da Mata, Galante, Catolé de Boa Vista, Marinho e Santa Teresinha, já que a prefeitura ainda não realizou o levantamento dos mesmos.

O reconhecimento das necessidades sociais foi apoiado pela prefeitura, de forma complementar, através de informações relativas à distribuição sócio-territorial e setorial das carências, o que permitiu, provavelmente, o acesso a informações relativas à dimensão assumida, em cada contexto, pela desigualdade social.

Constatamos, porém, que é muito menos freqüente a análise de impacto dos investimentos decididos. A pequena referência a este tipo de análise indica a existência de obstáculos no acesso da população e dos seus representantes à leitura dinâmica do território, o que se constitui num outro obstáculo à consolidação do OPGC como projeto de transformação das relações sociedade-governo.

Informações adicionais nos permitem dizer que em 26% das experiências estudadas no Brasil, o governo municipal subsidiou as decisões tomadas no Ciclo de Participação, através do esclarecimento da sua previsão de investimento para cada região. É provável que a ausência deste aporte tenha decorrido da existência de dificuldades no envolvimento da máquina administrativa nas etapas do Ciclo de Participação e, até mesmo, da falta das condições técnicas necessárias à articulação de dados disponíveis para as etapas do Ciclo de Participação.

Esta ausência do poder público implica, por outro lado, em sobrecarga para os representantes da população, que assumem, isoladamente, a responsabilidade pela distribuição de recursos, o que deveria ser também tecnicamente orientado. O não fornecimento da distribuição prevista de recursos resguarda a prefeitura de eventuais conflitos, na medida em que, nesta distribuição, encontram-se implicados compromissos eleitorais e valores culturais.

Nesta mesma direção, é interessante acrescentar que a pesquisa realizada pela FNPP também permitiu reconhecer que em somente 24% das experiências de Orçamento Participativo no Brasil, a prefeitura estabeleceu, antes da realização do Ciclo de Participação, os percentuais do investimento correspondente às necessidades gerais do município. No caso de Campina Grande a prefeitura não nos informou o percentual destinado ao OPCG. Na ausência destes parâmetros fornecidos pelas prefeituras e divulgados junto à população, a decisão sobre investimentos decorreu da negociação realizada entre os representantes da população, e destes com representantes do governo municipal, diretamente nas arenas do Ciclo de Participação.

Constatamos que a formulação final da Lei Orçamentária foi realizada, principalmente, por órgãos da administração municipal, que compatibilizaram os resultados do Ciclo de Participação com o conjunto dos compromissos mais amplo da prefeitura, que pode ser observado no anexo III que apresenta o relatório de sistematização – LDO 2006, elaborado pela Coordenadoria do OPCG e as prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2006 do município de Campina Grande.

Sobre a relação existente entre o poder Legislativo Municipal com o Orçamento Participativo necessitaríamos ter o conhecimento da composição da Câmara de Vereadores e, especialmente, da real organização sócio-econômica do poder local. Mas os dados tratados nesta pesquisa indicam apenas o nível de interferência da Câmara nas decisões tomadas ao longo do Ciclo de Participação

e, também, permitem conhecer os elos formais, mantidos pela Câmara, com o Orçamento Participativo.

Além disso, no Orçamento Participativo de Campina Grande, não foi possível investigar a fundo esta relação efetiva, devido à “falta de tempo” alegado por alguns vereadores para responderem ao questionário, não sendo significativo os dados obtidos por apenas três representantes de uma bancada municipal formada por 16 vereadores.

Segundo as informações obtidas pela pesquisa da FNPP, 64% dos municípios com práticas de OP, a peça orçamentária encaminhada a Câmara continha o plano de investimentos da prefeitura. Isso significa submeter ao Legislativo todo o processo de participação realizado com o Executivo, no seu detalhamento. Os 27% que não têm essa exigência poderão estabelecer uma relação com a Câmara a partir de eixos globalizantes para o município, na medida em que a discussão se baseará, principalmente, em diretrizes, objetivos e linhas de ação. O subsequente detalhamento das ações é realizado em negociações entre a Administração Pública e a população.

É especialmente relevante observar a atuação da Câmara de Vereadores após este momento, quando a peça orçamentária é submetida a pressões políticas e a resistências decorrentes dos compromissos eleitorais assumidos pelos vereadores. Por outro lado, como a participação se referiu, em geral, a uma parcela pequena do orçamento, não é tão surpreendente que a Câmara aprove decisões assumidas no OP, já que estas não interferem significativamente nas prioridades dos vereadores. Na Tabela 16 apresentaremos a participação dos vereadores nas experiências de Orçamento Participativo no Brasil.

Tabela 16 – Participação dos Vereadores no Orçamento Participativo

<b>PARTICIPAÇÃO</b>	<b>Nº DE CITAÇÕES</b>	<b>INCIDÊNCIA (%)</b>
Alguns vereadores participam de reuniões do OP	79	77,0
Vereadores fazem oposição ao OP	32	31,0
Câmara tem assento no Conselho do OP	16	16,0
Vereadores não participam	14	14,0
Outro	08	08,0
NR	04	04,0
Total referência	103	

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Com base na Tabela acima, observamos que a presença de vereadores no Ciclo de Participação das experiências de OP registradas no Brasil dependeu de iniciativas individuais, expressivas, provavelmente, de vínculos partidários com a prefeitura ou com organizações atuantes na dinâmica do Orçamento Participativo: movimentos sociais e entidades da sociedade civil. A representação formal da Câmara no Conselho Municipal do Orçamento Participativo aconteceu em apenas 16% das experiências estudadas na pesquisa da FNPP.

A participação não garantiu como já foi visto, o controle social sobre o orçamento global do município e nem a tomada de decisão, compartilhada entre governo e sociedade, sobre uma parte relevante dos investimentos previstos pela prefeitura.

Além disso, conforme a Tabela 16, a decisão definitiva com relação ao projeto de lei orçamentária coube, geralmente, aos órgãos da administração municipal, constituindo um momento da política local cujo acompanhamento apresentou, por sua própria complexidade técnica, acentuadas dificuldades para os representantes da população. Portanto, precisa ser enfatizada, mais uma vez, de modo generalizado, tanto para a maioria das experiências ocorridas no Brasil como no município de Campina Grande, a dependência, preservada até a última gestão, à

vontade política do governante. A superação desta dependência está sujeita à mudanças na cultura técnico-política da administração pública.

Os dados obtidos na pesquisa da FNPP demonstraram também que o acompanhamento da execução dos investimentos foi realizado, principalmente, pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo (68%) e por técnicos da prefeitura (59%). Na experiência de Campina Grande observou-se o inverso, 72% corresponde ao acompanhamento feito pelos técnicos da prefeitura e apenas 16% a representantes do Conselho do Orçamento Participativo. O que levou a Coordenadoria do OPCG a propor a criação na atual gestão da Comissão Regional de Acompanhamento e Controle a Execução Orçamentária.

As mudanças mais fortes na administração municipal, decorrentes da implementação de práticas de OP, estiveram relacionadas à articulação das políticas setoriais e à adoção de novos instrumentos de gestão e planejamento que só foram registradas em 29% dos casos analisados no Brasil.

Também constitui uma informação relevante para a análise de mudanças na administração municipal, associadas ao Orçamento Participativo, a articulação de instâncias de decisão e planejamento aos princípios de co-gestão dos recursos públicos. Nesta direção, a única modificação reconhecida, de forma mais significativa, foi o planejamento estratégico das ações da prefeitura, indicado em 58% das experiências estudadas no Brasil. Também verificamos que em apenas 17% do total destas experiências, foi registrada a articulação entre a política tributária do município e o Orçamento Participativo. Além disso, somente 18% dos casos examinados aconteceu à articulação entre o OP e Plano Diretor do município, apesar da sua obrigatoriedade, a partir da Constituição de 1988, para cidades com mais de 20.000 habitantes.<sup>10</sup> Aqui vale a pena ressaltar que quando

---

<sup>10</sup> Cabe recordar, também a aprovação do Estatuto da Cidade, cujos elos com o Orçamento Participativo deverão ser objeto de crescente atenção daqueles que lutam por cidadania no Brasil. No Estatuto da Cidade,

pensamos em realizar esta pesquisa, pensamos fazer um comparativo entre a elaboração do plano diretor devido a sua obrigatoriedade e a sua parceria com o processo em recente implementação no município o OPCG. Mas a questão da elaboração do mesmo foi deixada tão de lado que não tínhamos dados suficientes para fundamentar a pesquisa. Por isso decidimos analisar o processo como um todo, comparando-o com algumas experiências registradas no Brasil e articulá-lo com as propostas de planejamento urbano do município.

A completa implementação do Orçamento Participativo desafia as formas tradicionais de organização da administração municipal. Na ausência de um real enfrentamento deste desafio, a realização parcial e insegura do Ciclo de Participação pode gerar impasses de difícil resolução em médio prazo. É este tipo de preocupação que deve ser enfatizado. Verificamos que, entre as dificuldades reconhecidas na implementação do Orçamento Participativo, destaca-se o acúmulo de obras decididas e não realizadas. Esta dificuldade foi registrada em 53% dos casos analisados no Brasil. Este acúmulo condiciona o Ciclo de Participação e atinge a legitimidade dos delegados, conselheiros e técnicos envolvidos em suas etapas.

Em Campina Grande não tivemos como fazer esta avaliação, pois como já falado não tivemos acesso ao percentual do orçamento municipal é destinado ao OPCG, nem quais demandas solicitadas serão aprovadas pela Câmara de Vereadores e executadas tal como foi afirmado pelo próprio coordenador do processo.

A implementação de mais reuniões por bairro e/ou região, de reuniões de delegados por região e também de reuniões municipais de delegados, associadas a reuniões temáticas e às do Conselho, poderia contribuir para a redução da dispersão das demandas e para a conquista de uma perspectiva mais coesa e sólida da totalidade do território e dos processos econômicos e sócio-espaciais

---

existem instrumentos que podem favorecer mudanças em relação aos usos do território e reforçar o debate em torno do orçamento municipal. (BRAGA E CARVALHO, 2000).



responsáveis pelo dinamismo da vida local. É interessante registrar que em todas as experiências estudadas no Brasil foram menos citadas as dificuldades de natureza política, tais como: disputas partidárias, reconhecidas em 22% dos casos analisados; dificuldades com a Câmara dos Vereadores, registradas em 32%; falta de participação da população, identificada em 37% e divergências no governo, observada em 28% das experiências. Na verdade, o que predominou no reconhecimento de dificuldades do OPCG foi à ótica da gestão e não a do planejamento ou das relações políticas.

Das alternativas que constituem dificuldades políticas, a que aponta o envolvimento insuficiente da população é a que menos contribui para as dificuldades enfrentadas pela administração municipal, já que estas decorrem do contexto econômico, da conciliação de interesses e das pressões político-partidárias.

No que concerne a mudanças na administração municipal, à pesquisa visou à obtenção de informações relativas a processos de capacitação orientados pelas exigências do Orçamento Participativo. Afinal, não se trata apenas de introduzir metodologias de gestão que facilitem o envolvimento da máquina administrativa nas etapas do Ciclo de Participação, mas trata-se de introduzir mudanças fundamentais na construção da cultura democrática.

É necessário inclusive, difundir conhecimentos que permitam o controle do orçamento geral do município, que propiciem o uso socialmente justo dos recursos públicos; o exercício da representação dos interesses sociais e a negociação destes interesses, nas diferentes arenas e ambientes institucionais do Ciclo de Participação. Neste sentido, foram criados processos de capacitação dirigidos, sobretudo a delegados e conselheiros. Na verdade, o envolvimento mais amplo da população e dos seus representantes exige, da administração municipal, um significativo esforço de socialização da informação, que envolve, idealmente, a produção de materiais didáticos específicos e a utilização de recursos de

exposição que facilitem a mobilização social e a tomada de decisões nas arenas do Ciclo de Participação.<sup>11</sup> Na experiência do OPCG, a preocupação com esta capacitação só ocorreu na gestão atual, onde os técnicos da Coordenadoria do OPCG promoveram cursos de formação dos delegados e conselheiros tal como pode ser observado na Tabela 1 deste capítulo.

O fato de a capacitação ser assumida pela prefeitura foi, sem dúvida, uma expressão de suas responsabilidades no Orçamento Participativo e do teor das informações indispensáveis à participação. Preocupa, entretanto, verificar que, na gestão analisada no processo do Orçamento Participativo de Campina Grande, não ocorreu o envolvimento mais relevante de entidades da sociedade civil na capacitação de delegados e conselheiros. Afinal, nas arenas do Ciclo de Participação, são também esperadas tensões e conflitos nas relações sociedade-governo, o que exige processos de capacitação que fortaleçam a autonomia dos representantes da população.

A pesquisa procurou analisar por vários ângulos, a partir da solicitação das atividades desenvolvidas, os processos de capacitação dos delegados e conselheiros de OPCG. As informações obtidas apontam como atividades mais utilizadas, os seminários e as trocas de experiências com outras cidades. Estas trocas de experiências implicam na existência de redes institucionais, merecedoras de estudos específicos. Tais estudos permitiram conhecer, de forma sistemática, orientações, crenças e diretrizes difundidas junto à administração pública, entidades da sociedade civil e representantes da população.

No entanto, a capacitação realizada através de cursos que envolveram os representantes e outros participantes, só se realizou em 34% dos casos estudados no Brasil, o que indica limites na potencialização da noção de “Escola de Cidadania” defendida por muitos protagonistas do Orçamento Participativo.

---

<sup>11</sup> Nesta direção, [Regina Bienenstein \(2001\)](#) demonstra como, em intervenções urbanísticas vinculadas a processos de regularização fundiária, é indispensável à produção de materiais didáticos que, através de linguagens lúdicas, veiculem diagnósticos técnicos e estimulem a participação social.

Portanto, o este processo tem sido objeto de interesse por parte de numerosas instituições vinculadas ao desenho das políticas públicas e ao desenvolvimento de novas metodologias de gestão. É indispensável garantir e expandir, em meio a tantas influencias, aquelas práticas que possibilitam a autonomia dos representantes, o avanço do conhecimento sobre os projetos de desenvolvimento local, o compartilhamento das temáticas tratadas em conselhos das políticas setoriais e o controle social das políticas mais amplas para o município.

**Parte IV**  
**A Engenharia do Orçamento**  
**Participativo:**  
**Uma análise teórica e empírica**

## **Capítulo 1**

### **O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática**

O Orçamento Participativo (OP) é a experiência de participação que adquiriu mais visibilidade no Brasil e no exterior, inspirando diversas formas de participação no exterior, principalmente na Espanha, França e Estados Unidos. Identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores inicialmente implementado na cidade de Porto Alegre (1989-2002) e algumas outras, o OP ultrapassou em muito essa dimensão se tornando uma forma de participação local presente em centenas (para nosso estudo iremos analisar 103 casos) municípios no Brasil.

O caso gaúcho, ao longo de mais de quatro décadas de experiência, implicou em uma complexa engenharia de participação que será tomado como exemplo e parâmetro comparativo ao longo do nosso trabalho. Assim, apesar do Orçamento Participativo ser nacional e internacionalmente considerado um processo bem sucedido de fortalecimento da democracia local, sua expansão e replicação em outros ambientes, não se apresenta como uma tarefa fácil de ser executada. A relevância do OP como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, estender a sua abrangência territorial.

O Orçamento Participativo adquiriu nos últimos anos relevância profunda em três tipos de debates no interior da teoria democrática: a) sobre a relação entre sociedade civil e democracia local; b) sobre desenho institucional e c) sobre o aprofundamento da democracia.

No primeiro tipo de debate, o da relação entre sociedade civil e Estado, os trabalhos sobre orçamento participativo têm feito uma série de constatações analíticas extremamente relevantes. Bairle (2000, p.156), foi o primeiro a apontar a influência dos movimentos sociais comunitários nos anos oitenta para a explicação do OP. Segundo o autor, “com a criação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) em 1983 ocorreu um primeiro esforço de... romper com uma relação tradicional e “monogâmica” entre as associações de bairro e o Estado...Uma nova concepção de cidadania levou a uma série de novos temas, tais como, a construção de propostas alternativas de políticas públicas...”São esses movimentos que, para o autor estariam na origem do OP

Avritzer (2002c, p.39) mostrou que duas condições eram importantes para o surgimento do OP: a existência de práticas associativas anteriores e a incorporação de práticas pré-existentes, tais como, as assembléias no desenho institucional participativo.

Para Silva (2001, p.47) vai além ao afirmar que “... a dinâmica de participação no OP repousa principalmente na ação mobilizadora de um conjunto de lideranças que possuem como principal campo de identificação e atuação uma rede associativa de base comunitária.”

Para avaliar, Nysten (2002, p.26) utiliza a literatura sobre sociedade civil para avaliar os resultados do OP e mostrar determinados limites associativos à extensão da proposta. Respondendo a questão de se a participação gera ainda mais participação, o autor oferece uma resposta negativa para essa questão. No entanto, ele reconhece que “o OP desenvolve o ativismo democrático entre os membros das não elites e entre aqueles que já foram ativos no passado”.

É possível, portanto, perceber que uma parte importante do debate atual sobre o orçamento participativo leva em conta as características da sociedade civil discutindo os seguintes elementos: (i) o papel das pré-estruturas organizativas da

sociedade civil no êxito das políticas participativas; (ii) a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes às existentes no campo da sociedade civil; (iii) a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP. Todas essas questões permanecem polêmicas no interior da literatura sobre sociedade civil e orçamento participativo.

Na segunda linha de debates sobre o orçamento participativo que tem adquirido uma certa capacidade explicativa é a que trata do problema do desenho institucional. A teoria do desenho institucional possui diversas variações (Powell, 1991; Hall e Taylor, 1996), mas todas as suas vertentes reivindicam a influência do desenho das instituições na sua capacidade de pré-determinar atitudes dos atores sociais.

Fung e Wright (2002, p.05), compararam o Orçamento Participativo com outras formas de participação na Índia e nos Estados Unidos e dessa comparação destacam as seguintes características comuns de desenho institucional, por eles denominado de governança participativa com transferência de poder para as bases:

eles são participativos na forma como incorporam o compromisso e a capacidade das pessoas comuns; deliberativos porque instituem um processo racional de tomada de decisão e são uma forma de aumento do poder das bases na forma como eles ligam ação e discussão.

Silva (2001, p.47) chama a atenção à importância de duas variáveis no desenho do OP, a variável dos pesos e hierarquização e a forma de desenho das regiões do OP. Avritzer aponta a importância do OP ser capaz de conciliar no momento da sua implantação propostas de desenho institucional feitas por diversos atores.

Nesse sentido, a originalidade em termos de desenho do OP foi a sua capacidade de integrar propostas de desenho institucional feitas por diferentes atores (Avritzer, 2002a; 2002c). Como pode ser visto em capítulos anteriores através da escala de Arnstein (1969).

Para Luchmann (2002, p.143), os elementos institucionais como regras, critérios de participação, espaços, normas e leis, impactam positivamente o Orçamento Participativo e contribuem para a sua sustentabilidade. Assim, temos um segundo conjunto de questões ligadas à capacidade do orçamento participativo de constituir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instâncias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas.

Por fim, as diversas discussões teóricas sobre o OP geraram um debate sobre o processo e os novos modelos de democracia. Diversas concepções analíticas sobre a democracia, assim como, diversos modelos para o entendimento do orçamento participativo surgiram ao longo desses debates.

Santos (1998) conceitua o Orçamento Participativo como uma concepção distributiva da democracia e caracterizou-o a partir de três elementos: “Todos os cidadãos tem direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm... status ou prerrogativas especiais; a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa...; os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado na combinação de critérios gerais... e de critérios técnicos”.

O Orçamento Participativo é denominado por Navarro (1998, p.06), como uma concepção afirmativa de democracia e caracteriza-o como uma prática que permite “... os grupos sociais marginalizados adquirirem as mesmas capacidades e direitos que aqueles localizados no topo [da estrutura social]...”.



Para Abers (2000, p.222), o Orçamento Participativo é em primeiro lugar uma forma de reinvenção da democracia local e em segundo lugar a criação de uma sinergia entre Estado e sociedade civil. Em Porto Alegre, essa sinergia levou não só ao "... empoderamento da sociedade civil... mas também a um processo gradual...de controle pelos participantes sobre o processo governamental de tomada de decisão".

Por fim, Gret e Sintomer (2002, p.130), afirmam que a experiência de Porto Alegre questiona um modelo de democracia baseado em três poderes o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. "Com o Orçamento Participativo, Porto Alegre criou um quarto poder, o dos cidadãos que assumem diretamente o processo de tomada de decisão".

É possível assim, perceber que uma parte significativa do debate acadêmico atual sobre o aprofundamento da democracia leva em conta a experiência do Orçamento Participativo. Em todos os casos, os autores conectam os seguintes elementos: um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo.

## Capítulo 2

### Uma análise empírica do Orçamento Participativo

A questão da garantia ou de um total sucesso no estabelecimento de espaços públicos decisórios que articulam a participação do Estado e da sociedade é, portanto, bastante espinhosa. Por um lado, para fazer valer um efetivo controle social sobre o sistema político, torna-se necessário que a sociedade civil exerça um papel mais ativo ou propositivo. Sem essa prerrogativa, como vimos, a capacidade de alterações mais profundas no próprio funcionamento do Estado permanece débil. Por outro lado, a participação efetiva do Estado no processo deliberativo é central, na medida em que, frente à pluralidade, às desigualdades e aos conflitos sociais, o Estado, enquanto responsável pela administração da coisa pública, deve responder, frente ao mandato adquirido pelo sufrágio universal, ao conjunto de demandas, interesses e compromissos das cidades como um todo.

Em se tratando das discussões acerca da definição do orçamento público municipal, o papel e a presença do Estado é ainda mais central, na medida em que exerce a função de administrar os recursos do município, atendendo e negociando demandas e interesses no sentido de fazer valer o princípio da universalidade. O OP trata da provisão de serviços e infra-estrutura urbana que são regulados pelo Estado. Entra em cena, no meio das discussões sobre as prioridades do OP, os aspectos técnicos, jurídicos e financeiros. A decisão sobre uma obra requer a discussão não apenas acerca de sua maior ou menor necessidade frente às outras, como também acerca de sua viabilidade técnica e em alguns casos jurídica e ambiental. Neste sentido, os espaços públicos do OP acabam contaminados por discussões administrativas que, além de absorverem importante parte da agenda do público deliberante, introduzem relações assimétricas pautadas pelo acesso e controle das informações e conhecimento.

O encontro entre a participação da sociedade civil e a administração pública apresenta riscos que, de acordo com Avritzer (2000a , p. 85), “a teoria da esfera

pública se propõe a evitar, qual seja, a associação a crítica entre participação e racionalidade administrativa”. Além disso, a esfera pública também não está isenta de mecanismos de controle e manipulação. Como vimos, vários críticos da teoria da democracia deliberativa apontam para o fato de que a participação na esfera pública não garante uma deliberação pautada na promoção da justiça social. Desigualdades sociais, culturais, educacionais, organizacionais, diferenças de interesses, etc... produzem o risco de elitização participativa, e/ou mecanismos de convencimento não necessariamente voltados para o interesse comum.

Em relação a democracia deliberativa, a institucionalidade deve estar submetida ao controle dos sujeitos nos espaços públicos, apresentando, portanto, uma dinamicidade advinda do debate e da crítica enquanto elementos centrais da noção de esfera pública. Daí constituir-se como o conjunto de regras e critérios que, construídos coletivamente, apresente a capacidade de estabelecer consensos acerca do interesse comum, tornando a democracia possível frente aos conflitos e desigualdades sociais.

No caso do OP, a dimensão institucional apresenta-se ancorada em vários procedimentos de votação das prioridades que, à luz de critérios objetivos de hierarquização, consome grande parte do processo participativo. O ilimitado quadro de necessidades e carências sociais induz a um processo participativo coletivo cujo debate é absorvido pelas articulações e negociações para a priorização das obras e demandas. Se por um lado este debate provoca melhorias nas condições de vida de importantes segmentos sociais, além de impulsionar mudanças nas próprias preferências, por outro lado, reduz o espaço da crítica e das discussões acerca dos problemas e rumos da cidade de maneira geral.

Um dos riscos da institucionalidade é, portanto o esvaziamento do espaço da política enquanto debate, tensionamento, crítica e a alteração da lógica

democrática apontada acima. Ou seja, ao invés de governadas pelos atores sociais, corre-se o risco de as instituições passarem a governá-los, sugando, através da complexidade de instâncias e regras, as energias participativas a serem direcionadas para a dimensão político emancipadora da esfera pública. O desafio da democracia deliberativa diz respeito, portanto, à capacidade de construção e manutenção do caráter ao mesmo tempo crítico e propositivo destes espaços públicos, combinando autonomia, publicidade, crítica, interesse comum e institucionalidade.

Trata-se de estimular um processo de capacitação que vai desde a necessidade de aprender a organizar e/ou coordenar uma reunião, a estabelecer discussões para a definição de prioridades, alianças, negociações, até o conhecimento de outras realidades da cidade, percebendo carências mais agudas e emergenciais. Capacitação técnica e política, com informações sobre o funcionamento da prefeitura, seus limites técnicos, os dados acerca de recursos e obras, enfim, aprendizados que qualificam a participação, reduzindo o grau de dependência e desigualdade política.

Vê-se, portanto, que o OP caminha na contra-mão deste processo, na medida em que se constitui, ao contrário da redução ou retirada do Estado, em um fortalecimento democrático deste mediante a construção de esferas públicas que definem e controlam os recursos público-estatais. Inserido neste contexto de ajustes neoliberais, o OP, mesmo frente ao aumento dos problemas sociais (desemprego, eliminação de direitos trabalhistas, etc...) constitui-se como mecanismo de inversão de prioridades sociais. Ora, se o total de recursos públicos destinados aos investimentos na cidade são estabelecidos pelas coletividades, e se grande parte destas emergem dos setores despossuídos, então o OP reverte a lógica de hierarquização dos interesses sociais. O amplo investimento em obras de infra-estrutura (saneamento e pavimentação) nas regiões mais pobres da cidade atesta esta inversão.

Por outro lado, o OP constitui-se, frente aos limites de recursos e de suas amarras junto às esferas estadual e federal, em um mecanismo de “escolhas trágicas” – decidir entre saneamento e posto de saúde. Embora tenha aumentado consideravelmente os investimentos voltados aos setores mais carentes, vários problemas fazem engrossar a lista de demandas sociais.

De maneira geral, as experiências participativas de discussão e definição do orçamento público estão circunscritas a um volume pequeno de recursos se comparado com o montante de recursos municipais. Analisando as experiências de três cidades do Estado de São Paulo (Mauá, Ribeirão Preto e Santo André), Carvalho & Felgueiras (2000, p.34) atestam que o valor destinado para investimentos que é geralmente a fatia que cabe à discussão no OP, não passa de 10% de todo o orçamento municipal, saldados os compromissos financeiros com despesas de pessoal, custeio, manutenção, dívidas e recursos vinculados a fundos e empréstimos. Sendo um valor reduzido:

a disputa sobre os investimentos não é a principal disputa sobre a renda no município. Os grandes poderes econômicos estão principalmente ligados ao capital agrícola, industrial, imobiliário, ao transporte coletivo. Seu interesse decide-se mais na definição de regras de parcelamento do solo (urbano ou rural), nas licitações (grandes obras, coleta e destinação do lixo, transportes), nas isenções de impostos (IPTU e ISS) para indústrias, clubes. Estes setores não precisam do OP para garantir seus ganhos. Por mais que haja empenho em ampliar os setores que participam do OP, ele continua a ser, no geral, um espaço dos pobres, daqueles que precisam dos serviços públicos básicos, principalmente infra-estrutura urbana, saúde, educação e assistência social.

Isso significa dizer que, embora o OP venha se constituindo como alternativa ao formato político tradicional, ele ainda se mantém inserido no conjunto das “regras do jogo” da democracia representativa, mantendo a legitimidade das diferentes instâncias de poder. O encaminhamento da proposta orçamentária pelo executivo para apreciação e aprovação na Câmara de Vereadores atesta o reconhecimento desta institucionalidade.

Por outro lado, o OP tem impactado a correlação de forças entre estes poderes, alterando não apenas a lógica político-administrativa do poder Executivo, como de certa forma, do poder Legislativo. Segundo análise de Dias (2000, p.105), são três os efeitos da criação do OP sobre a Câmara Municipal: o constrangimento, a renúncia e a reação. O constrangimento ocorreu em função dos conflitos desencadeados com a introdução da participação popular na elaboração do orçamento. A criação do OP provocou uma reacomodação de forças, com o fortalecimento do Executivo frente ao Legislativo. Frente à crescente pressão popular que lotava as galerias da Câmara de Porto Alegre durante o processo de apreciação e votação do orçamento pelos vereadores, estes viram-se acuados e inibidos.

Os vereadores de Porto Alegre viram-se constrangidos quando o Projeto de Lei Orçamentária do Executivo passou a ser elaborado com o auxílio da participação popular. Não foi só o peso de alterar uma decisão que foi tomada pela população a quem eles deveriam representar, mas também a pressão popular de participantes do OP que passaram a circular no plenário da Câmara nos dias de pauta orçamentária e, principalmente, no dia da votação final do orçamento. Não foi somente o questionamento dos vereadores acerca do seu próprio papel no processo democrático, mas também o medo da derrota eleitoral (...)

Havia naquele momento o domínio do fator surpresa, o temor pelo desconhecido, o assombro diante da multidão.

O efeito subsequente foi o da renúncia em seu poder de “remendar” o projeto apresentado pelo Executivo:

A noção, disseminada na cidade, de que a democracia direta que é exercida no OP é mais eficaz na alocação da verba pública do que o mecanismo representativo operado pela Câmara, somada à pressão popular dos participantes do OP, contribuiu para que os vereadores reduzissem a sua participação no processo orçamentário. (Dias, op.cit)

À diminuição significativa no número de emendas ao orçamento por parte dos vereadores segue uma nova atuação da Câmara, no sentido de reagir frente ao declínio em sua intervenção junto ao processo. De acordo com a autora, algumas estratégias oposicionistas procuraram recuperar a capacidade decisória da Câmara, tendo em vista “resgatar a oportunidade de representar os interesses de seu eleitorado através da incorporação de suas demandas às planilhas orçamentárias”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Dentre as estratégias, a autora ressalta os contatos com os conselheiros e delegados vinculados a partidos de oposição ao PT, afim de, munidos de informação sobre as obras ainda não realizadas pelo governo incorporar estas obras em emendas ao orçamento. As tentativas de “institucionalização” do OP (legalização) também têm sido uma estratégia no sentido de desvincular o OP do projeto político do PT. Segundo Dias (2000), as investidas dos setores oposicionistas da Câmara estão eminentemente voltadas para o enfraquecimento do Executivo.

## Capítulo 3

### Encruzilhadas na implementação do Orçamento Participativo

Como vimos anteriormente, a experiência do “Orçamento Participativo” surgiu na cidade de Porto Alegre-RS a partir de 1989, através de uma coligação de partidos de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com o objetivo de democratizar a gestão pública municipal.

A expansão da esfera pública, promovida pela administração municipal deste município, proporcionou uma melhor rentabilidade das Políticas Públicas, advinda da maior racionalização no gerenciamento dos recursos públicos. Segundo a revista *Veja*<sup>13</sup> por exemplo, foram gastos, nos últimos dez anos de OP em Porto Alegre, cerca de 500 milhões de dólares em obras de pavimentação, saneamento e urbanização, fazendo com que a área de cobertura da rede de esgotos da cidade passar-se de 46% para 84%, e o déficit de pavimentação fosse reduzido de 500 km para 180 km.

O êxito do Orçamento Participativo fez com que este deixasse de ser uma mera experiência administrativa para tornar-se um modelo de gestão compartilhada por diversas administrações municipais dos mais variados partidos políticos.

Para Wampler (2000,p.20), encontram-se hoje no Brasil dois tipos básicos desse modelo de Gestão Compartilhada, os quais diferenciam-se pelo grau de influência da participação popular na gestão pública. Denominamos da seguinte forma esses dois tipos: comunitário (ou portoalegrense) e “paritário”. O primeiro difere do segundo por proporcionar uma maior autonomia à sociedade civil no processo decisório das Políticas Públicas, sendo que apenas os participantes da sociedade civil têm direito a voto. Apesar de existir também a presença de dois secretários da administração municipal, mas estes não têm direito a voto para não influenciar nas decisões do Fórum. O segundo, caracteriza-se por ser um Fórum (Conselho)

---

<sup>13</sup> Edição 1669, ano 33 – nº 40, p.44.



paritário, ou seja, o Fórum é dividido em metade dos participantes da sociedade civil e a outra metade da administração municipal.

Apesar da participação popular no processo decisório nas Políticas Públicas sempre proporcionar um aprendizado político e técnico sobre administração pública, deve ser considerado o grau de desenvolvimento econômico e social do Município para a implementação de um ou outro modelo de Orçamento Participativo. Desta forma, o modelo paritário seria inicialmente o mais indicado para os Municípios mais debilitados tanto no plano econômico quanto no social, até como forma de treinamento e capacitação dos Conselheiros advindos principalmente da comunidade<sup>14</sup>.

Mesmo nos Municípios debilitados, a paridade limita o ideário dos participantes de intervirem na administração pública, pois as decisões e os projetos acabam sendo do Governo, causando assim uma estagnação na participação popular, pois suas demandas só são atendidas se tiverem o aval da administração municipal. Sendo assim, a administração municipal deveria proporcionar uma maior participação popular com o Fórum do OP, deixando de ser paritário para ser comunitário.

Outro aspecto de fundamental importância no modelo paritário nos Municípios debilitados economicamente, é saber se a participação da sociedade civil é realmente representativa no Fórum do OP, já que por conta da fragilidade econômica, a maioria dos postos de trabalhos nestes Municípios advém do funcionalismo público. Por mais democrática que seja a administração municipal, o vínculo empregatício pode influenciar na participação dos conselheiros no Orçamento Participativo; tomemos como exemplo a questão da liberdade de expressão: como estes conselheiros, que têm vínculos empregatícios com o setor estatal, pode fazer críticas à administração municipal?

---

<sup>14</sup> A capacitação do funcionalismo público é também de fundamental importância para a implementação de sistemas participativos, mas infelizmente não tivemos condição de inserir esta questão em nosso trabalho.

A estruturação do Fórum do OP se dá na seguinte maneira: acontecem as plenárias comunitárias em cada região<sup>15</sup> do Município onde são escolhidos de acordo com os critérios de cada experiência os representantes denominados de delegados; no segundo momento, estes delegados decidem entre si quem representará a região no Fórum do “OP”, sendo esse representante denominado de conselheiro e então acontece o Fórum do OP que é composto pela reunião dos “conselheiros” de cada região.

Se o modelo em questão for o comunitário, temos a participação de dois secretários da administração municipal no Fórum, sem direito a voto para não influenciarem nas decisões do Fórum, com o papel de analisar a viabilidade de cada proposta apresentada. Se o modelo em questão for o paritário, de acordo com o número de “conselheiros” advindos da sociedade, será o número de participantes indicados pela administração municipal. Geralmente no modelo paritário a estruturação do Fórum do OP é de “cima para baixo”: de acordo com o número de secretarias, é definido o número de regiões.

Basicamente, as funções de delegados e conselheiros do OP são as seguintes: aos delegados cabe o papel de participar das reuniões com a comunidade que representam, afim de definirem as prioridades da região, fiscalizar as obras públicas destinadas à sua região, fazer a intermediação entre o Conselho (Fórum) do OP e a comunidade, dentre outras atribuições. Cabe aos conselheiros colocar em pauta nas reuniões do Fórum do OP as prioridades levantadas pelos delegados de sua região, avaliar o orçamento público como a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), o orçamento anual, o plano plurianual, dentre outras atribuições.

As dificuldades para a implementação do “Orçamento Participativo” nos Municípios não se limitam apenas à escassez dos recursos públicos, como no caso dos Municípios debilitados financeiramente. Também os grandes Municípios

---

<sup>15</sup> Relembrando que pode ser bairro à bairro, ou por agrupamentos de bairros.

(com população superior a 150.000 habitantes) e sobretudo nas capitais brasileiras que apresentam uma enorme densidade demográfica, o grande desafio é a mobilização destes novos atores sociais para participarem das decisões públicas.

Nos grandes centros urbanos estas dificuldades se expressam principalmente pelo problema cultural, pela débil formação associativista em nossa história, pela escassez de instâncias políticas de intermediação Estado-Sociedade, enfim, pela ausência de sistemas participativos de gestão compartilhada. A centralização administrativa favoreceu essa ausência de capital social, de confiança e colaboração entre os indivíduos, favorecendo assim a “verticalidade” nos processos decisórios das Políticas Públicas.

Putnam (1996) afirmou em seu trabalho que o primeiro autor que trabalhou a questão da “verticalidade” nos processos decisórios foi Thomas Hobbes, quando propôs o “contrato social” da submissão, na soberania do governo ditatorial; desta forma, Putnam atribui a falta de capital social (de colaboração e confiança entre os participantes) à centralização administrativa, já que os indivíduos, não possuindo confiança mútua, recorrem, à velha solução hobbesiana da coerção de um terceiro elemento: o Estado.

Esta problemática da mobilização de grandes grupos foi bem trabalhada por Mancur Olson (1999, p.14), que demonstrou na sua teoria da lógica da ação coletiva que, mesmo que todos os indivíduos de um determinado grupo social desejem atingir um mesmo objetivo, este benefício poderá ainda não ser provido por diversos fatores.

Assim fala Olson:

Mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização do seu bem-estar pessoal, eles não agirão para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para forçá-los a

tanto, ou a menos que algum incentivo à parte, diferente da realização do objetivo comum ou grupal seja oferecido aos membros dos grupos individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos grupais...

Esta característica é bem significativa em nossas instituições, seja através da representação política clássica, ou através de outros mecanismos de decisões coletivas, onde espera-se adquirir os benefícios de uma determinada ação grupal, sem no entanto participar dessa ação coletiva.

Abers (2000)<sup>16</sup> demonstrou como acontece esta problemática no Orçamento Participativo, e consideramos de grande importância o relato de um participante de sua pesquisa:

Se não for dessa forma, o camarada nem precisa ir (às assembleias). Ele diz lá o que quer e o que precisa e só aparece para receber no final. Ele não precisa nem vir, por que a obra já esta sendo realizada, então ele simplesmente fica em casa, tudo é uma beleza, e os outros continuam se arrebatando para levar o trabalho adiante.

Desta forma, o trabalho da autora demonstrou que, para os participantes, os “não participantes” não deveriam receber os benefícios, devido ao fato da participação ter como ônus a necessidade de abdicarem de seu tempo livre (que poderiam utilizar para o lazer), para exercerem a cidadania política.

Mas, infelizmente, Olson (1999, p.47) demonstra a impossibilidade de excluir os “não participantes” de receberem os benefícios:

---

<sup>16</sup> “Inventando a Democracia: distribuição dos recursos públicos através de uma participação popular em Porto Alegre, RGS”, p.11 in ONG CIDADE (on line, vide bibliografia).

(...) que um benefício coletivo é, por definição, de natureza tal que os demais indivíduos do grupo não podem ser impedidos de consumi-lo uma vez que qualquer membro do grupo tenha se provido dele.

Outra dificuldade apontada pelo autor em relação aos grandes grupos, é a dificuldade e a demora para a organização destes grupos. Neste sentido, o trabalho de Abers demonstrou como o caráter democrático e conseqüentemente organizacional se desenvolveu dentro do Orçamento Participativo, já que os participantes tinham que aprender a ter noções básicas de organização social, desde como organizar uma simples reunião. Assim fala a autora:

(...). Poucos dos participantes eram ativistas com longa experiência. Em sua maioria, eram pessoas comuns lutando por melhorias em seus bairros. Mas para fazê-lo, tiveram que aprender algumas práticas básicas de democracia como, por exemplo, organizar uma reunião. (...). Inicialmente as reuniões eram caóticas, uns interrompendo a argumentação dos outros, pessoas gritavam e xingavam, outros saiam ofendidos antes que qualquer decisão fosse tomada. Ao fim do período, os coordenadores das reuniões já tinham aprendido a controlar as interrupções, manter o foco das discussões nos temas em pauta e promover votações claras e idôneas.

Foram estabelecidos critérios para a definição das reivindicações que seriam atendidas: grau de prioridade da reivindicação, capacidade organizacional da região, e capacidade representativa do conselheiro. Sendo assim, por maior que seja a capacidade administrativa da gestão municipal de conseguir acolher as reivindicações que lhe são feitas, é materialmente impossível atender todas estas reivindicações, principalmente pelos problemas advindos da tardia urbanização

brasileira que aliada ao elevado e desorganizado crescimento demográfico, fizeram com que nossas cidades (principalmente os grandes centros urbanos) apresentassem uma carência gigantesca na área de urbanização, pavimentação e saneamento básico: como exemplo a precária instalação de sistemas de esgotos. Outra questão fundamental, esta levantada por Bobbio (1986, p.36), é que:

(...). A quantidade e a rapidez destas demandas, no entanto, são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente. Daí derivam a assim chamada 'sobrecarga' e a necessidade de o sistema político fazer drásticas opções. Mas uma opção exclui a outra. E as opções não satisfeitas criam descontentamentos.

Lógico que, em qualquer grupo de interesse, seus representantes vão lutar ao máximo para conseguirem maiores benefícios para sua comunidade (ou segmento), mas o processo participativo pode levar os representantes do Fórum (Conselho) do OP a aprenderem a negociar suas demandas com as das demais regiões. A pesquisa de Abers (2000, p.11) demonstrou esta situação ocorrendo também dentro do Fórum do OP. Processo que ela denominou de "solidariedade negociada":

Nós somos solidários, mas não é uma solidariedade de freiras. Fazemos concessões porque sabemos que o egoísmo pode voltar-se contra nós algum dia. Pode ser que eu não precise de você agora, mas no futuro posso querer ter alguns aliados.

Sua pesquisa demonstrou também que nenhuma região dominava nas reuniões do Fórum (Conselho) do "OP", proporcionando, assim, a criação de solidariedade, colaboração e confiança entre as regiões. O "pluralista" moderno Arthur F. Bentley assinalou que esta instabilidade de luta e resistência entre os grupos (neste caso

as regiões), é condição essencial de equilíbrio da sociedade (Conselho). Como demonstrou o relato acima a incapacidade de negociação pode se voltar contra o egoísmo. Desta forma, os conselheiros do “OP” apreenderam a negociar com os demais companheiros sobre quais as obras que poderão ser atendidas no orçamento público daquele ano. E uma estratégia utilizada pela administração municipal porto-alegrense, que impulsionou essa capacidade de negociação, foi a “caravana do orçamento”: os conselheiros do “OP” iam conhecer as demais regiões, e muitas vezes se deparavam com regiões que passavam por dificuldades superiores às suas, proporcionando assim um espírito de solidariedade mútua.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu analisar a experiência do Orçamento Participativo do município de Campina Grande (PB) tendo em vista levantar os principais fatores responsáveis pela implementação e pela consolidação deste modelo participativo, dando destaque não somente à dimensão da ação e da vontade política, como também ao formato institucional resultante das articulações entre o Estado e a sociedade. Procurou avaliar em que medida, para além da vontade, do comprometimento político e do projeto partidário e da tradição associativa local, o desenho institucional do OP, enquanto conjunto de regras, critérios e espaços participativos que dão suporte à dinâmica participativa, é uma variável importante no sentido de promover e garantir uma sustentabilidade virtuosa da experiência, caracterizada pela combinação entre a ampliação e a pluralização da participação com submissão desta diversidade de interesses aos princípios pautados no bem-comum.

Dentre o conjunto de experiências participativas de gestão de políticas públicas que vem se desenvolvendo no país, o OP sobressai-se como um novo paradigma democrático de definição do orçamento público, não apenas por se mostrar capaz de alterar a lógica tradicional de elaboração da peça orçamentária (o que já é muito), como também por apresentar impactos que vão além das discussões orçamentárias propriamente ditas, no sentido de alterar relações sócio-políticas locais, seja pela ampliação do quadro do associativismo civil; seja pela ruptura com práticas políticas tradicionais, a exemplo do clientelismo e do personalismo; seja ainda por impactar o ordenamento político do executivo municipal.

Enquanto processo de definição da peça orçamentária municipal que abre à população a oportunidade de apresentar, discutir e definir as prioridades sociais, o OP constitui-se como exemplo de democracia deliberativa, atendendo, apesar dos desafios e dificuldades, aos requisitos deste modelo teórico.



Como vimos, a democracia deliberativa é um processo público e coletivo de discussão e de decisão acerca das políticas públicas, que eleva a sociedade civil ao patamar das deliberações políticas. O estabelecimento e/ou a constituição de esferas públicas com ampla e plural participação da sociedade civil conforma o núcleo central deste conceito que privilegia a dimensão do debate público entre cidadãos livres e em condições iguais. Ou seja, a deliberação é resultado, aqui, não apenas da vontade dos cidadãos, mas fundamentalmente resultado da vontade estabelecida através de um debate público entre os sujeitos deliberativos. Vimos também que, frente ao quadro plural, desigual e complexo da conformação das relações sociais, a participação nos espaços públicos não garante, por si própria, a efetivação da democracia deliberativa. Daí a importância de uma formatação institucional que seja capaz de focalizar o debate público no bem comum e de moldar as identidades e os interesses dos cidadãos para este fim, garantido, portanto, as condições favoráveis para que o exercício deste poder deliberativo ocorra de forma a obedecer aos princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da autonomia (COHEN, 1999). E ainda, um formato ou desenho institucional que amplie e pluralize a participação, ao mesmo tempo em que construa mecanismos de obtenção de consensos à luz de um ideal voltado para a promoção da justiça social. Tendo em vista o quadro de desigualdades e de exclusões subjacente, a democracia deliberativa deve ainda, no sentido de evitar a manipulação decorrente da reprodução deste quadro na esfera pública, ser capaz de impactar positivamente esta realidade, ampliando as oportunidades ao mesmo tempo em que reduzindo ou eliminando as desigualdades de participação.

Os desafios são, portanto, gritantes, e envolvem criatividade, vontade, comprometimento, recursos, tempo e perspicácia política. Envolve ainda, uma costura de conflitos e interesses diversos que esteja direcionada para a produção de um novo tecido social, pautado na generalização de uma prática política efetivamente cidadã.

Tendo em vista o caráter decisório deste processo participativo, o papel da sociedade civil na esfera pública vai além de influenciar ou impactar o sistema político-institucional. Prevê-se, aqui o papel decisivo destes sujeitos na produção de inovações político-institucionais. É nesta perspectiva que se incorpora a análise institucional no referencial da democracia deliberativa, na medida em que, para fazer valer uma autoridade coletiva pautada por uma participação ampla, livre e igual de uma pluralidade de sujeitos sociais em um fórum público de decisão, faz-se necessário a criação de mecanismos institucionais que oportunizem a efetivação deste ideal de autoridade política, promovendo condições favoráveis não apenas para a participação e para a expressão de interesses, como para o redirecionamento destes visando a inversão das prioridades sociais.

Recupera-se, portanto, a dimensão societária na análise institucional, numa perspectiva articulatória que prevê os impactos da participação social no processo de inovação institucional. Por outro lado, recupera-se, à luz da abordagem neoinstitucional, os impactos das instituições no comportamento social. Propõe-se, neste sentido, uma análise dinâmica e dialética das interações Estado e sociedade. Ao mesmo tempo que a ação da sociedade civil, ou das forças sociais influenciam ou impactam a esfera pública e a institucionalidade política, ela sofre impactos por este processo de (re) construção institucional. E mais, a organização da sociedade civil sofre impactos diferenciados de acordo com determinada formatação institucional.

Como vimos, nossa experiência tem sido capaz de estabelecer uma nova dinâmica política no município, através de um formato institucional que, resultante do diálogo incessante entre Estado e sociedade, vem estabelecendo mecanismos que permitem: a articulação entre democracia direta e representativa; o aumento das oportunidades e a ampliação do número de participantes, uma maior capacitação técnica e política dos participantes do OP; a pluralização de temas e atores sociais; a pluralização (e articulação) de espaços públicos; o redirecionamento das prioridades sociais em prol dos setores mais carentes da

cidade. A organização de base territorial, os cursos de capacitação, as visitas inter-bairros e inter-regiões, as trocas e debates nos diferentes fóruns públicos, as regras de escolha de delegados e conselheiros, a participação coletiva e individual, os critérios de priorização de obras constituem-se, entre outros, em fatores importantes deste processo e em elementos que podem nortear, respeitadas as especificidades locais, a implementação de outros mecanismos participativos.

O processo de regionalização, a construção dos critérios de distribuição dos recursos públicos para as obras demandadas pelas coletividades, os diversos fóruns de debate e negociação, as regras de escolha de delegados e conselheiros, a criação dos fóruns temáticos, enfim, a dinâmica institucional que operacionaliza o OP tem sido resultante da participação ativa dos sujeitos políticos e sociais.

Há que se atentar, entretanto, para as dificuldades e limites dessa experiência de co-gestão, na medida em que se mantém fortemente aprisionada à vontade política do governo municipal. E ainda, na medida em que se encontra fortemente ancorada em uma realidade pautada por relações de exclusão e de desigualdades sociais.

Embora contaminada por esta realidade – e não poderia ser diferente – e, portanto, reproduzindo situações de exclusão e de desigualdades participativas, a experiência do OP tem impactado, de certa forma, este quadro, através da ampliação e pluralização dos sujeitos participativos e da capacidade de, através da esfera pública, inibir práticas particularistas e clientelistas no uso dos recursos públicos. A execução, pela administração pública, das obras escolhidas através do Orçamento Participativo é prova não apenas de que a população decide sobre os investimentos, como também de que tem ocorrido uma reversão das prioridades em benefício dos setores mais carentes da população. Esta credibilidade do OP é certamente a mola-mestra da ampliação da participação.

É neste sentido que o OP tem conseguido, através de um engenhoso formato institucional, submeter uma pluralidade de demandas a um processo seletivo que, à luz de critérios de carência social, estabelece medidas de justiça social. Parece completar-se, portanto, o conjunto de requisitos da democracia deliberativa.

Trata-se de uma experiência que corrobora o atual contexto de “institucionalização da participação”. Diferente das práticas combativas que caracterizaram os movimentos sociais das décadas de 70 e 80, este novo contexto de institucionalização da participação contradiz de certa forma a relação direta que se estabelece entre a sociedade civil e a isenção pela busca do poder. As amplas reivindicações e a generalizada ocupação de espaços institucionais de representação, atestam a disposição de importantes parcelas da sociedade civil em disputar a distribuição dos recursos públicos, e, portanto, de interferir diretamente nas relações de poder estatal. Este novo contexto de articulações Estado e sociedade, por desafiar uma lógica maniqueísta (racionalidade instrumental versus racionalidade comunicativa), caminha sob o fio da navalha, na medida em que, em se tratando da esfera da política institucional, a balança da lógica instrumental tende a prevalecer sobre a lógica cooperativa, dialógica e/ou comunicativa.

Não apenas o crescente processo de capacitação e qualificação política da população que participa do OP pode evitar um grau de contaminação da racionalidade política e administrativa que ameace o processo, como também a manutenção e/ou construção de esferas públicas “selvagens”, que garantam o caráter crítico e tensionador da política, evitando que a institucionalidade se converta em domesticação e subordinação.

No caso do OP de Campina Grande, a questão da autonomia suscita algumas preocupações. Embora seja um processo auto-instituinte, a capacidade de ampliação no número de entidades comunitárias locais caminha lado a lado com a

capacidade de incorporação e agendamento desse associativismo civil local. Por outro lado, o aumento de sujeitos, interesses e demandas no processo do OP tende a fazer aumentar e complexificar o conjunto de regras, critérios, espaços participativos. Há que se pensar acerca dos riscos de agigantamento e engessamento desta dinâmica.

De acordo com pressupostos (neo)institucionais, a dinâmica institucional não apenas é capaz de motivar e de oportunizar a participação, como também restringe e limita interesses e demandas. Pode-se dizer que pacifica os conflitos através de regras, critérios ou mecanismos institucionais, tornando a democracia possível. Se o ordenamento institucional, fruto de reivindicações da sociedade civil significa um avanço no fazer política no país, por outro lado, esta participação corre o risco sempre eminente de, através da burocratização, cooptação e manipulação, transformar esta pacificação em domesticação.

Embora presentes na experiência de Campina Grande, estes riscos parecem atenuados pelos espaços públicos abertos à crítica e a reavaliações. Daí que, embora com limites de recursos frente ao tamanho e gravidade das demandas, limites relativos à dependência junto ao governo municipal e suas amarras junto à esfera federal, o OP tem apresentado um conjunto de possibilidades. A capacidade de dinamização social, a ampliação dos participantes, a articulação entre os representantes com as suas bases sociais, as normas e critérios de eleição e de controle do mandato, a oportunização da participação aos setores historicamente excluídos, através da diminuição dos custos de participação, o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos, os cursos de capacitação, a multiplicação de espaços públicos de base territorial, a reversão de prioridades na alocação de recursos, a possibilidade de participação individual e coletiva, a garantia de infra-estrutura, as visitas inter-bairros e inter-regiões, a ampliação e diversificação de fóruns, temas e atores, tudo isso, enfim configura um conjunto de procedimentos que tem garantido uma sustentabilidade virtuosa

da experiência, capaz de combinar diversidade e interesse comum e de impactar, de certa forma, as condições de desigualdades sociais subjacentes.

A dinâmica institucional resultante das articulações Estado e sociedade vem preenchendo várias lacunas que, em outros procedimentos participativos, constituem-se em obstáculos ou ameaças à democracia deliberativa. Regras, critérios, espaços locais e regionais são elementos importantes neste sentido. Isto significa dizer que é possível, a partir da vontade e do comprometimento político, a implementação de políticas participativas, instituindo experiências bem-sucedidas de democracia deliberativa em outros contextos sociais que apresentem outra configuração em sua dinâmica associativa local. Afinal, a realidade social é um processo permanente em construção e permeada de impactos, seja da sociedade para o Estado, seja das instituições políticas para a dinâmica e/ou organização social. Por outro lado, também parece não existir irreversibilidade na dinâmica das relações sociais. No caso de nossa experiência, não há garantias de que a mesma venha a se solidificar definitivamente no quadro da organização política local.

Neste sentido, a pergunta acerca da capacidade do OP romper decisivamente com uma tradição política secular, estabelecendo uma nova institucionalidade (cultural e organizacional) política em âmbito municipal permanece aberta. Afinal, repete-se, a história não se desenvolve de forma linear. Além do que, ao predomínio e força dos setores oposicionistas locais (Câmara de Vereadores, meios de comunicação de massa, etc...), há que se ressaltar a ameaça da política de corte neoliberal do governo federal, impondo uma lógica adversa ao debate público-deliberativo, e minando o solo já bastante precário dos direitos sociais.

Embora estes e outros limites cabe reconhecer o salto político da experiência. De acordo com Held (1987), uma sociedade participativa deve ser uma sociedade experimental capaz de fazer experiências que rompam com “as estruturas rígidas até aqui impostas pelo capital privado, as relações de classe e outras assimetrias

de poder”. Enquanto construção coletiva que conta com ampla participação das classes mais desfavorecidas da sociedade, o OP ousa experimentar, na prática, os pressupostos normativos que desqualificam o “realismo elitista” como concepção única e possível de democracia.

Acreditamos que o Orçamento Participativo da cidade de Campina Grande tenha superado as dificuldades de um processo deliberativo dentro destes dez anos de existência. Ele nasceu de um projeto de governo na gestão de 1997, na gestão seguinte foi interrompido e atualmente, com o compromisso de uma gestão democrática e popular está se solidificando, pois em um ano do governo o OPCG já definiu uma nova linha de atuação com a revitalização das instâncias de participação popular.

Foram realizadas 45 plenárias de bairro com o objetivo de fazer com que a população de cada bairro compreendesse o que é o Orçamento Participativo e como ele funciona. Observamos que a população agora está começando a entender, participar e buscar informações do que ainda não tem conhecimento.

Aconteceram também, 15 Conferências Regionais para definir as prioridades temáticas da região, levantar as demandas da comunidade para a região e eleger os membros do Fórum de Delegados da região. Esta instância do Ciclo de Participação está sendo bastante elogiada pelos participantes.

Três reuniões do Conselho do Orçamento Participativo foram realizadas e contaram com a presença de 70% dos conselheiros da comunidade e do Poder Executivo, não tendo ainda contado em nenhuma reunião com a participação dos conselheiros do Poder Legislativo, tendo na sua primeira reunião eleito a Secretaria Executiva do CONSE.

Os cinco representantes do CONSE em conjunto com a Coordenadoria do OP se reuniram em cinco reuniões da Comissão de Metodologia para elaborar a proposta

de metodologia para a construção da LDO 2006, que foi posteriormente aprovada pela plenária do CONSE.

Foram realizadas também 15 reuniões dos Fóruns de Delegados, sendo uma em cada região e uma em cada distrito que compõe a região XII. Contou com a participação dos novos delegados eleitos que trabalharam com as prioridades definidas nas plenárias temáticas, as correções das eventuais falhas de redação do relatório de demandas e foi feita a preparação teórica para a conferência Municipal.

Diante de tudo que foi apresentado em nossa pesquisa o Orçamento Participativo de Campina Grande está caminhando para um futuro promissor de compromisso com a sociedade civil, como processo deliberativo de demandas/carências solicitadas pela população e como instrumento de democratização da gestão urbana, contribuindo com dados relevantes para políticas urbanas que corroboraram com o planejamento urbano da cidade. Mas não pode deixar de lado as dificuldades apresentadas, principalmente a que corresponde ao percentual do orçamento municipal destinada ao Orçamento Participativo, pois como foi dito por um dos membros do Conselho, ao cobrar a presença do legislativo que “o OPCG só vai alcançar seus objetivos quando a sociedade for ouvida com transparência e suas demandas forem atendidas”.



## Referência Bibliográfica

ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policy-making in Porto Alegre, Brazil*. Dissertation, University of California, Los Angeles, 1997.

\_\_\_\_\_. "From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil." *Politics and Society*: 511-537, 1998.

\_\_\_\_\_. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000, p.222.

ALMEIDA, Jorge. *A máquina perversa: a SMDS no período 80/90*. 2001. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro.

AVRITZER, Leonardo. *Um desenho institucional para o novo associativismo*. *Lua Nova*, n. 39, p. 149-174, 1997.

\_\_\_\_\_. "Changes in the Pattern of Association in Brazil." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Fall, 2000a.

\_\_\_\_\_. *Teoria Social e modernidade no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2000b, p.29.

\_\_\_\_\_. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 2002a.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002b, p.39.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. E. Dagnino. Rio de Janeiro, Paz e Terra. (2002c).

ARATO, A.; COHEN, J. *Sociedade civil e teoria social*. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AZEVEDO, Sérgio de. Planejamento, cidade e democracia; reflexão sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli (et ali). O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90. São Paulo. Ed. Hicitech, 1994.

BAIERLE, S. *Um Novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas, 1992. 397f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.

\_\_\_\_\_. *A Explosão da experiência: emergência de um novo princípio éticopolítico nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Cidade*. Porto Alegre: [s.n.], 1997. (ONG).

\_\_\_\_\_. *A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. In: Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar organizadores. Belo Horizonte. Ed. UFMG., (2000).

BAIOCC, G. (2002). Participation, Activism and Politics. Deepening Democracy. A. Fung and E. Wright. London, Version.

BRAGA, Roberto e CARVALHO, Pompeu Figueiredo (org.) Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania. Rio Claro, Laboratório de Política Municipal/ Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento, IGCE-UNESP.2000.

BIENENSTEIN, Regina. Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária. 2001. Tese de Doutorado, FAU/USP. São Paulo.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia* – uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BÓGUS, C. M. *Participação popular em saúde: formação política e desenvolvimento*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 1998. 200

BOHMAN, J. *Public deliberation, pluralism, complexity and democracy*. London: Mit Press, 1996.

\_\_\_\_\_. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Technology, 1997.

\_\_\_\_\_. La democracia deliberativa u sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n.14, p.48-57, abr./jun., 2000.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação - Coleção Primeiros Passos*, 95 São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 14-56.

CARVALHO, M. C.; FELGUEIRAS, D. *Orçamento Participativo no ABC*, [s.n.]: Instituto Pólis, 2000.

CIDADE. *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: [s.ed.], 1999. (ONG).

COMUNIDADE Solidária: IBAM/IPEA. *Conselhos municipais e políticas sociais*. São Paulo: [s.n.], 2003, p.211.

COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press, 1992.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J: REGH, W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Technology, 1997.

\_\_\_\_\_. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, México, v.4, n. 14, p.24-47, abr./jun., 2000.

COSTA, Sérgio. *Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, ano 11. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997 .

\_\_\_\_\_. *Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa*. Novos Estudos CEBRAP, n. 38, março 1994, p. 44.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DAGNINO, E. Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* . Campinas: Universidade de Campinas, Relatório de Pesquisa, 2000.

DIAS, M. R. *Na Encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Rio de Janeiro. 2000. 211f. Tese (Doutorado), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

DINIZ, Eli. 1997. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. São Paul: Fundação Getulio Vargas

DOIMO, A M. *A Vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política*

\_\_\_\_\_. *Gestão Urbana e Participação Popular: A Democracia Participativa enquanto Utopia, ou um Projeto de Reengenharia Política?* Recife, 1995.

\_\_\_\_\_. *Redes de solidariedade e movimentos reivindicativos urbanos: estudo de caso de associações de moradores do Córrego do Jenipapo – Recife/PE.* in: Encontro

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local* São Paulo, Editora Brasiliense, 1994.

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: Os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais. *Cadernos de Pesquisa* Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Universidade de Campinas, n.35, 1998.

ELIAS, Norbert. *Os estabelecidos e os outsiders.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000

FARIA, Claudia. *Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implantação do OP-RS.* In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. El Concepto de Democracia Deliberativa. un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p.58-75, abr./jun., 2000.

FEDOZZI, L. J. *Do Patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre.* Porto Alegre. 1996. 313f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Curso de Pós-Graduação.

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.* Porto Alegre, Tomo Editorial, 1998.

FEDOZZI, Luciano, S. BAIRLE, e R. ABERS, (1995). *Orçamento Participativo: Pesquisa sobre a população que participa da discussão do Orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre.*

FELGUEIRAS, Debora & CARVALHO, Maria do Carmo A. A, *Orçamento Participativo no ABC*, nº 34, São Paulo, POLIS 2000, p.39, 79p.

FERRARI, Marcílio M. *Perspectivas sobre a participação popular orçamentária.* In:

SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 4., 2002, Uberlândia. Anais... Uberlândia: EDUFU,2002. p. 41.

FERREIRA, Anna Luiza Salles Souto & ALMEIDA, Marco Antonio, *Santos o Desafio de Ser Governo*, nº 18, São Paulo, POLIS, 1994, p.64, 95p.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P.L.B. (orgs.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior. MELO, Norma Moura LACERDA de. LEAL Maria Suely Ribeiro. *Gestión local en el Nordeste de Brasil*. Revista Mexicana de Sociología, 2/1995, p. 123 – 142.

\_\_\_\_\_. *Gestão Urbana e Participação Popular: A Democracia Participativa enquanto Utopia, ou um Projeto de Reengenharia Política?* Recife, 1995, p.05-10.

FUNG, A ; WRIGHT, E. O. *Experiments in Deliberative Democracy: introduction*. [s.n.], 1998.

\_\_\_\_\_. *Deepening Democracy*. London, Verso Press, 2002, p.05

FUNG, A. Esferas de deliberación: gobernar después del centralismo democrático. *Metapolítica*, México, v.4 n.14, p.88-109, abr./jun., 2000.

\_\_\_\_\_. *Pensamento Pós-Metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1990b.205

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova, Cedec*, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

GENRO, Tarso. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios. 2ª edição, 1995.

\_\_\_\_\_. *Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

GERTZ, Clifford. *Interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1989.

GRET, M. and Y. Sintomer . *Porto Alegre: lépoir d'une autre démocratie*. Paris, La Decouverte, 2002, p.130.

GOHN, M. G. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo: Brasiliense,

\_\_\_\_\_. *Pensamento Pós-Metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro:

\_\_\_\_\_. *Três modelos normativos de democracia*. *Lua Nova, Cedec*, São Paulo.

HABERMAS, J. *Três modelos normativos de democracia*. *Cadernos do Legislativo*, n. 3, 1995.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio Janeiro: *Tempo Brasileiro*, 1997. v.2.

HALL, P. and TAYLOR, R. *Political Science and the new institutionalisms*. *Political Studies*. v.45, 1996.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

INFORMATIVO CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. Fundação Prefeito Faria Lima). São Paulo, Ano 1, n.1, p.139-165, mar., 1999.

LÜCHMANN, L.H.H. *Cotidiano e democracia na organização da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias)*. Florianópolis, 1991.109f. Dissertação

(Mestrado Sociologia Política) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil e políticas públicas: análise preliminar junto aos Conselhos Municipais de Florianópolis*. Florianópolis: UFSC, Relatório de Pesquisa, 1997.

\_\_\_\_\_. *Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa*. Unicamp, 2002, p.143.

LUCAS, Randolph. *Democracia e Participação*. Coleção Pensamento Político n.69. Brasília: Ed. da UnB, 1985, p.107.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. *As Idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil*. In: ARANTES, O. et. All. (Org.). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

\_\_\_\_\_. *Enfrentando desafio: a política de habitação e desenvolvimento urbano da Prefeitura de São Paulo, 1989/1992*. São Paulo: FAUUSP, 1997.

MARQUETTI, Adelmir. (2002). *Participação e Distribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre*. In: *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*

MELO, Marcus André B. C. *Ingovernabilidade: desagregando o argumento*. VALLADARES, Lícia. (org.) *Globalização e Pobreza no Brasil*, p. 23-48, 1995.



MOURA, Suzana. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. In: ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 7., 1997, Recife. Anais... Recife: UFPE, 1997. p. 1760-1780.

NAVARRO, Z. *Affirmativ eDemocracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre*. ProgrAmas Sociales, pobreza y participación ciudadana, Cartagena, 1998, p.06.

NYLEN, William, R. *Testing the empowerment thesis: the participatory budget in BH and Betim, Brazil*. Comparative Politics.v.34. n.02 - january 2002, p.26.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da cidade; para compreender.... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria de grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1999.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

POWELL, Walter. *Expanding the scope of institutional analysis*. In: Power and Di Maggio. The new institutionalism in organizational analysis. the university of Chicago Press, 1991.

RAICHELLIS, R. (1999). *Esfera Pública e Conselhos de Assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez.

RAWLS,John. (1971). A theory of justice. Harvard Universits Press.

Revista Movimento Popular”, nº 1, POLIS/CPV, abril de 1989

ROVER, Oscar , 2002. O Orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988.

SANCHES, Osvaldo M. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. Brasília. Ed. Prisma, 1997.

SANTOS, Milton. Involução metropolitana e economia segmentada: o caso de São Paulo In: RIBEIRO, Ana Clara Torres e MACHADO, Denise B. Pinheiro (org) *Metropolização e rede urbana: perspectivas dos anos 90*. Rio de Janeiro, ED. IPPUR/UFRJ, 1990.

SANTOS, W.G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS, B.S. *Participatory budgeting in Porto Alegre toward a redistributive democracy*. [s.n.], 1997.

SILVA, Neide Maria da. et alli. *Movimento de bairro. Repetição/invenção*. Etapas, Recife, p.01, 1988.

SILVA, Cláudio N.; RODRIGUES, Alcides R.; REIS, Heraldo C. Orçamento e contabilidade. Rio de Janeiro, IBAM – SOMMA/BDMG, 1997.

SILVA, Marcelo. K. *Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre, UFRGS, Departamento de Sociologia, 2001, p.47.

SILVA, Tarcísio. *Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife*. A inovação Democrática: O orçamento Participativo no Brasil, 2002.

SOMARRIBA, M.; DULCI, O. A Democratização do Poder Local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, E; AZEVEDO, S. (Org.). *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UNB, 1997.

SOUTO-MAIOR, B. A. Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias. *RBCS*, São Paulo, n.32, ano 11, out., 1996.

SOUZA, Marcelo José L. Planejamento Integrado de Desenvolvimento, Natureza, Validade e Limites. *Revista Terra Livre*, Curitiba, n. 10, p. 123-139, jul. 1994.

\_\_\_\_\_. Os orçamentos participativos e sua especialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, São Paulo, n.15, p.39-58, 2000.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SCHURMANN, Francisca Albertina – *Sindicalismo e Democracia: os casos de Brasil e do Chile*. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

TATAGIBA, L. *Análise da literatura sobre as Experiências recentes de participação as sociedade civil na formulação e/ou implementação de políticas públicas*. Relatório do Projeto Civil Society and Governance, Feb., 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso, *Orçamento Municipal*, nº 28 –Ano IV, Brasília, INESC, 1996. 20p.

TEIXEIRA, Ana Claudia. *Orçamento Participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência*. In: A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil, 2002.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O. et. All. (Org.). A cidade do Pensamento Único. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103. Recebido em março de 2004. Aprovado em maio de 2004.

VELÁSQUEZ, Fabio. A Observadoria cidadã na Colômbia - em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, B.; CUNILL, N. (Org). *O Público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

WAMPLER, Brian and AVRITZER, Leonardo. "*Participatory Publics: Civil society and New Institutions in Democratic Brazil.*" Unpublished manuscript, 2000.

### **Livros e artigos da Internet**

ABERS, Rebecca. *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RGS*. <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>. 28 de maio de 2000.

BAIERLE, Sérgio. *Experiência do Orçamento Participativo: um oásis no deserto neoliberal?* <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto3.htm>

CASSEN, Bernard. *Anatomia de um Poder Popular*. <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto7.htm>

\_\_\_\_\_. *Democracia Participativa em Porto Alegre: uma experiência exemplar no Brasil*. <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto6.htm>

POZZOBON, Regina Maria. ***A cidadania com igualdade plena: um caminho em construção na cidade de Porto Alegre***. <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto1.htm>

ROSA JUNIOR, Luiz Emydgio F. da. *Manual de Direito Financeiro e Tributário*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

### **Outras fontes**

Regimento do Orçamento Participativo, plano para o OP 2000, relatórios das últimas edições do OP *in Web site* da Prefeitura de Porto Alegre – <http://www.portoalegre.rs.gov.br>

Documentação complementar sobre o projeto de Orçamento Participativo em Porto Alegre *in* CIDADE – Consultoria e Assessoria – <http://www.portoweb.com.br/cidade>

- ***De Olho no Orçamento***, Órgão de divulgação do Cidade- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos – [www.portoweb.com.br/ong/cidade](http://www.portoweb.com.br/ong/cidade).

- ***Orçamento e Democracia, Debatendo Políticas Públicas***; publicação do IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, [nde@ibase.br](mailto:nde@ibase.br).

- ***Orçamento Público e Cidadania***, Boletim Informativo do Centrac- Centro de Ação Cultural. Campina Grande, PB – [centrac@terra.com.br](mailto:centrac@terra.com.br).

- ***Orçamento Municipal, Texto para Reflexão e Estudo***, publicação do Inesc – Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, nº 28 – Ano IV, Brasília – maio, 1996.

Orçamento Participativo em Campina Grande – [www.pmcg.pb.gov.br](http://www.pmcg.pb.gov.br)