

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**ORÇAMENTO CIDADÃO PARTICIPATIVO:
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA OU FORMALIDADE
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Zilse Ana Trentini Puente

Santa Maria, RS, Brasil

2013

**ORÇAMENTO CIDADÃO PARTICIPATIVO:
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA OU FORMALIDADE
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

Zilse Ana Trentini Puente

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação de Especialização em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau **Especialista em Gestão Pública**

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS, Brasil

2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização**

**ORÇAMENTO CIDADÃO PARTICIPATIVO:
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA OU FORMALIDADE
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

elaborada por
Zilse Ana Trentini Puente

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

**Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)**

Rodrigo Debus Soares, Dr. (UFSM)

Roberto de Gregori, Ms. (UFSM)

Santa Maria, 03 de janeiro de 2013.

AGRADECIMENTOS

Indistintamente, a todos que direta ou indiretamente me possibilitaram concluir esta etapa de estudos, principalmente minhas filhas Natália e Stéfani e meu marido Alexandre.

Especialmente ao professor-orientador Dr. Fernando do Nascimento Lock que conduziu sua tarefa de forma simples e de competência ímpar; aliado à contribuição técnica do professor Elizeu de Albuquerque Jacques, permitiram a combinação de ideias e disposição das mesmas valorizando a temática em estudo.

Essencialmente, ao Coordenador da Coordenadoria de Movimentos Populares (CMP), Sr. Marcos Aurélio Tumelero, que com conhecimento de causa e prontamente forneceu as informações neste estudo esplanadas, bem como o agente público da SEPLAN e representantes das Associações de Bairros que, de forma transparente e coerente, contribuíram na exposição da estrutura e o funcionamento do Orçamento Cidadão Participativo do município de Passo Fundo, proporcionando o entendimento desta experiência de envolvimento Poder Municipal e Sociedade.

Eternamente, a Deus, força mágica que me conduz a persistir sempre.

“O Orçamento Participativo tem objetivos concretos e resultados palpáveis, mas sua grande obra é a da conscientização, essa palavra imprecisa que diz tanto, esta abstração sobre a qual se constroem civilizações. Uma ideia de cidadania é mais invisível do que um cano de esgoto, sua instalação pode dar o mesmo trabalho, mas seu proveito público é maior. Criar cidadãos conscientes dos seus direitos e do seu poder também é uma competência municipal.(Luiz Fernando Veríssimo).

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

ORÇAMENTO CIDADÃO PARTICIPATIVO: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA OU FORMALIDADE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

AUTORA: ZILSE ANA TRENTINI PUENTE
ORIENTADOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 03 de janeiro de 2013.

O presente trabalho faz uma análise da estrutura e funcionamento da experiência de participação popular nas deliberações de aplicação de recursos financeiros destinados ao Orçamento Cidadão Participativo no município de Passo Fundo, visto que essa prática administrativa vem se difundindo na esfera municipal com o intuito de resgatar a cidadania através da formação de cidadãos participativos e na melhoria da qualidade do planejamento público e eficiência da aplicação dos recursos públicos, bem como a institucionalização de uma nova relação entre Estado e Sociedade. O estudo tem sua importância à medida que procura revelar aspectos que permitam verificar se a forma como essa prática administrativa vem sendo desenvolvida evidencia democracia participativa. Com base nas principais concepções teóricas que tratam da democracia participativa e da participação popular na definição de alocação de recursos públicos, buscou-se dados, informações e opiniões sobre como se desenvolve esta experiência, a fim de analisar aspectos considerados elementos chaves para evidenciar a democracia participativa, visto que estes podem representar limitadores do sucesso das experiências em orçamentos participativos, tais como: participação popular, recursos financeiros disponibilizados, demandas aprovadas e executadas, vontade política, capacidade organizacional, transparência das informações, influências políticas e aspectos legais. Constatou-se que os atores, além de outras situações, colaboraram significativamente para que o Orçamento Cidadão Participativo não caracterizasse uma democracia participativa, pois a sociedade não marcou presença ativa no processo, e o poder executivo deixou de concretizar no prazo previsto as demandas consideradas prioritárias pela sociedade. O descaso desta com tal oportunidade de exercício de cidadania e a falta de comprometimento político constante do poder executivo foram determinantes para que a experiência não tenha sido bem sucedida, concluindo-se que este mecanismo não passa de uma formalidade político-administrativa de atendimento à legislação vigente, ainda que de forma parcial.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Orçamento Participativo. Participação Popular. Passo Fundo.

ABSTRACT

Monograph Specialization
Specialization in Public Management
Federal University of Santa Maria

CITIZEN PARTICIPATORY BUDGET: PARTICIPATORY DEMOCRACY OR FORMALITIES POLITICAL AND ADMINISTRATIVE

AUTHOR: ZILSE ANA TRENTINI PUENTE
SUPERVISOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK
Date and place for the defense: Santa Maria, January 3, 2013.

The work presented analyzes the structure and functioning of the experience of the citizens' participation on the deliberations of financial research applications, referring to the Citizen Participatory Budget in the town of Passo Fundo, moreover this administrative practice is being disseminating throughout the municipality with the objective to rescue citizenship of the same, through the formation of participatory citizens and to improve the quality of the public planning and the efficiency of the usage of public resources as well as the institutionalization of a new relationship between state and society. The study importance is to reveal aspects, which permit to verify if the way that administrative practice is being developed, evidence participatory democracy. Based on the main theoretical concepts dealing with participated democracy and the peoples participation to determine the public resource allocation, we sought data, information and opinions on how to develop this experience in order to analyze aspects considered key elements to highlight participatory democracy, since these may represent limits to the success of the experiments in participatory budgets, such as popular participation, financial resources available, approved and implemented demands, political will, organizational capability, transparency of information, political influence and legal aspects. It was identified that these factors and other situations contributed significantly to the Citizens Participatory Budget not to concretize as a participatory democracy, in addition the people have not made an active presence in the process, therefore de executive power was not able to concretize the demands which seen to be priority for the society. The people's negligence to this opportunity as well as the constant lack of political commitment of the executive branch were crucial for the experiment not to be a success, it is concluded that this mechanism is merely a political-administrative formality, even though its purpose is to serve in a partial manner.

Keywords: Participatory Democracy. Participatory Budget. Citizen Participation. Passo Fundo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Mapa Região da Produção – Município de Passo Fundo	45
Quadro 01 – Número de votantes por Região – Votação Ano/2009	50
Quadro 02 – Comparativo de votantes no OCP/2009/nº de eleitores aptos eleição Municipal/2008	51
Quadro 03 – Comparativo de votantes das prioridades R/S/nº de eleitores aptos eleição Estadual R/S 2010	51
Gráfico 01 – Percentual de regiões que atenderam ao art.7º, § único – Decreto Municipal nº118/09	51
Quadro 04 – Previsão orçamentária ano/2010 – por órgão.....	54
Quadro 05 – Situação dos recursos referentes demandas aprovadas OCP/2009 – por Região.....	56
Gráfico 02 – Situação dos recursos financeiros disponibilizados no OCP/2010	56

LISTA DE REDUÇÕES

Art. - Artigo

CF/88 - Constituição Federal de 1988

COMUDE - Conselho Municipal de Desenvolvimento

CMP - Coordenadoria de Movimentos Populares (CAB)

COCP - Comissão do Orçamento Cidadão Participativo

CONDEL - Conselho Deliberativo

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamento Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

OP - Orçamento Participativo

OCP: Orçamento Cidadão Participativo

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PIB - Produto Interno Bruto

PIBm - Produto Interno Bruto Municipal

PMPF - Prefeitura Municipal de Passo Fundo

PPA: Plano Plurianual

PT - Partido dos Trabalhadores

RS - Rio Grande do Sul

SEPLAN - Secretaria de Planejamento

UAMP AF - União das Associações de Moradores de Passo Fundo

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A - Situação das demandas aprovadas Orçamento Cidadão Participativo - ano/2009	74
ANEXO B - Planilha de investimentos do Orçamento Cidadão Participativo 2009/2010.....	78

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E LEGAL DO ORÇAMENTO CIDADÃO PARTICIPATIVO	16
2.1 Conceitos e definições	16
2.2 Democracia: formas e modelos	18
2.2.1 Participação popular: democracia representativa e democracia participativa	19
2.2.2 Teorias sobre democracia: liberal, republicana e deliberativa.....	23
2.3 Fundamentação legal	28
2.3.1 Constituição Federal de 1988.....	28
2.3.2 Lei Federal nº 4.320 de 17/03/1964	29
2.3.3 Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	30
2.3.4 Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.....	30
2.3.5 Decreto Municipal nº 138 de 19/08/2005 e Decreto Municipal nº 118/2009.....	31
2.4 Orçamento Público e Orçamento Participativo	31
2.4.1 Orçamento público	32
2.4.2 Orçamento participativo.....	34
2.4.2.1 Experiências de orçamentos participativos	35
2.4.2.2 Cuidados e limitações	36
2.4.2.3 Estrutura e funcionamento do orçamento participativo.....	38
2.4.2.4 Fases de implementação do orçamento participativo.....	39
3 METODOLOGIA DE TRABALHO	42
4 EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO	45
4.1 Estrutura e funcionamento do Orçamento Cidadão Participativo	47
4.2 Resultados e discussões sobre a estrutura e funcionamento do OCP	49
4.2.1 Participação popular.....	50
4.2.2 Recursos financeiros disponíveis	53
4.2.3 Demandas aprovadas e executadas	54
4.2.4 Vontade política.....	57
4.2.5 Capacidade organizacional	59
4.2.6 Transparência das informações	60
4.2.7 Influências políticas	61
4.2.8 Aspectos legais	62
CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	69
ANEXOS	73

INTRODUÇÃO

A participação popular no contexto da Administração Pública municipal vem se consolidando através do instrumento de gestão denominado de Orçamento Participativo, o qual proporciona à sociedade a oportunidade de opinar, debater e deliberar sobre a aplicação dos recursos públicos.

O tema central desenvolvido no presente trabalho está relacionado à participação direta da sociedade na elaboração da proposta orçamentária e controle da execução das demandas aprovadas nas assembleias deliberativas e contempladas no Orçamento Participativo.

Para isto, a pesquisa foi desenvolvida na maior cidade da Região Norte do Estado do Rio Grande do Sul - Passo Fundo - município referência nas áreas de saúde e educação¹. Nele, a participação popular na elaboração do orçamento público foi normatizada no ano de 2006, porém, considerando que o processo foi reestruturado em 2009 e continua neste formato sob a denominação de Orçamento Cidadão Participativo (OCP), tomou-se como base o período de 2009 a 2011, a fim de apontar aspectos sobre democracia participativa que permitam evidenciar o exercício da cidadania concretizado através da realização das demandas contempladas no Orçamento Cidadão Participativo.

A democracia participativa está prevista no art.1º § único da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Também a Lei Complementar nº 100/2001, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevê no art.48 § único, a participação popular durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos públicos, passando a ser obrigatória com o advento do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001. Tais normas consolidam o entendimento de que os processos de tomada de decisão e da própria gestão devem ser legitimados pela participação popular, estabelecendo uma nova relação entre Estado e Sociedade.

Entretanto, no período, principalmente, sob o comando dos militares, a sociedade não fazia parte da gestão pública, comprometendo a participação voluntária e o exercício da cidadania até nos dias atuais, mesmo havendo amparo

¹ Fonte: PMPF – Disponível em: www.pmpf.rs.gov.br. Consulta em 07/06/2012.

legal, bem como há resistência na divisão do poder público e na vontade política de promover um espaço democrático e transparente na administração dos recursos públicos.

Somado a isso, a atual base legal do Sistema Orçamentário Brasileiro, Lei 4.320/64, que disciplina regras de formalização do orçamento público, importante documento de gestão dos recursos públicos, requer habilidades conceituais e técnicas para compreender sua dimensão, linguagem, estrutura, elaboração e execução dos recursos nele previstos, o que é pouco provável de se encontrar cidadãos comuns com tais habilidades. Além disso, o grande volume de direitos sociais, as peculiaridades regionais, a escassez de recursos públicos, o aumento e a diversidade de demandas dificultam o estabelecimento ou a manutenção de uma gestão democrática e participativa na distribuição eficiente dos recursos à coletividade, culminando numa mera formalidade político-administrativa de muitas gestões cuja participação popular é instrumento de gestão.

Diante desse contexto, a pesquisa procura responder o seguinte questionamento: como a estrutura e o funcionamento do Orçamento Cidadão Participativo do município de Passo Fundo evidenciam democracia participativa na distribuição e aplicação dos recursos financeiros nele destinados?

Nesse sentido, observa-se que, em se tratando de gestão de recursos públicos para solução de problemas da comunidade, nem os recursos e nem os problemas pertencem ao gestor ou à esfera pública, mas são públicos. Então, a participação popular passa a ser um direito e um dever nas deliberações sobre a aplicação dos mesmos. Assim, a pesquisa está norteadada pelo pressuposto de que a democracia participativa é limitada pela própria estrutura e funcionamento da participação popular nas deliberações, seja pela representatividade da população, pelos recursos disponibilizados, pelos tipos de demandas passíveis de serem aprovadas, seja pela falta de acompanhamento na execução e por razões que estão acima da estrutura e funcionamento do Orçamento Cidadão Participativo que criam obstáculos e inviabilizam a democracia participativa, tais como: ausência de cultura participativa e coletiva, limitações legais orçamentárias e impossibilidade de interferir na destinação e aplicação da totalidade de recursos do município previstos para cada exercício.

Para explicitar a problemática em questão, o estudo tem como objetivo geral:

analisar a estrutura e o funcionamento da participação popular no processo de deliberação e aprovação das demandas inclusas no Orçamento Cidadão Participativo e executadas no período administrativo, a fim de avaliar se os aspectos metodológicos representam ou não democracia participativa. Desse modo, faz-se necessário estabelecer objetivos específicos que contribuem para as análises, tais como:

- a) Descrever e analisar a metodologia da aplicação do Orçamento Cidadão Participativo;
- b) Verificar o número de participantes nas assembleias deliberativas;
- c) Confrontar as propostas aprovadas e as demandas realizadas, bem como identificar o período de realização;
- d) Verificar os meios de divulgação e incentivo à participação da sociedade na elaboração orçamentária,
- e) Identificar os meios utilizados para o controle na execução orçamentária,
- f) Apurar a representatividade financeira disponível e aplicada em relação à previsão da receita Orçamentária.

Justifica-se o presente estudo pelo fato de que a Constituição Federal prevê diversas formas de participação direta da sociedade na Administração Pública, porém, a que vem sendo utilizada, principalmente nas administrações municipais e com base na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade, refere-se à participação popular nos processos de elaboração e execução do Orçamento Público como instrumento de auxílio na gestão de distribuição e aplicação de recursos públicos de acordo com as expectativas apontadas pela sociedade, configurando um processo mais democrático, participativo e de disseminação do poder e controle social na execução orçamentária e na eficiência da aplicação dos recursos.

No mais, participar do processo político é um exercício de cidadania que revela, não apenas um direito, mas um dever do cidadão de intervir diretamente na gestão da coisa pública, visto que a diversidade e a quantidade de demandas aumentam, e a justa distribuição de recursos torna-se cada vez mais difícil, podendo comprometer o processo em questão. Por isso, a importância do cidadão como fonte de consulta, decisão e controle para a maximização da aplicação dos recursos disponibilizados.

Entretanto, salienta-se que é uma prática diferenciada de gestão e deve ser aplicada com cautela para que não configure uma mera formalidade político-administrativa, ou seja, uma pseudo-participação. Cabe, portanto, ao governo municipal a capacidade organizacional e a competência de proporcionar uma metodologia que resulte num processo democrático e participativo cujas demandas aprovadas sejam executadas dentro do período previsto.

Nesse sentido, o município de Passo Fundo foi selecionado para a presente pesquisa, visto que a atual administração está no segundo mandato consecutivo (e já governou o município no período de 1989/1991), o que proporcionou a normatização desta ferramenta de gestão no ano de 2005 através do Decreto Municipal nº 138 e reestruturada no ano de 2009, levando a concluir que é uma prática consolidada.

Também, Passo Fundo caracteriza-se por ser a maior cidade da Região Norte do Estado do Rio Grande do Sul, sendo referência na área de saúde e educação, conforme consta no sítio da Prefeitura Municipal de Passo Fundo. Também é o maior município da Região da Produção em termos populacionais com aproximadamente 186.051 habitantes, conforme Censo de 2011 e em base territorial com extensão de 780,4 km². Ainda, a facilidade e a disponibilidade no fornecimento das informações pelos agentes públicos do município contribuíram para a escolha do mesmo nesta pesquisa, pois é de interesse da administração a realização deste estudo, entendendo-o como uma avaliação da experiência em funcionamento no município, já que é o primeiro estudo desenvolvido neste segmento da Prefeitura.

A pesquisa classifica-se como qualitativa e envolve as variáveis: participação popular, recursos financeiros disponíveis, demandas aprovadas e executadas, vontade política, capacidade organizacional, transparência das informações, influências políticas e aspectos legais. Quanto aos objetivos, a metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória, adotando-se como procedimentos técnicos de coleta e análise de dados o estudo de caso, e observando os critérios adotados no processo e a relação entre eles; o método de abordagem utilizado na pesquisa foi o método indutivo.

Por fim, a presente monografia está estruturada em cinco capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. O segundo capítulo aborda a fundamentação teórica

² Fonte: www.fee.tche.br. Consulta em 07/07/2012.

e legal que permeia a temática da pesquisa. Na fundamentação teórica, encontram-se os conceitos e definições que envolvem questões sobre democracia, participação popular e orçamento público, adequando-os à temática em estudo, além das formas e modelos de democracia que servem de pré-requisito teórico para as análises da pesquisa prática. Na fundamentação legal, está relacionada a legislação que trata da participação popular na elaboração do orçamento público prevista na Constituição Federal, Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000, Estatuto da Cidade e Decreto Municipal nº 118/2009. O final do capítulo trata de forma sintética de conceitos e evolução do Orçamento Público e em especial destaque para o Orçamento Participativo, abrangendo as experiências desenvolvidas, cuidados e limitações, estrutura e funcionamento e fases de implementação. O terceiro capítulo aborda a metodologia de trabalho utilizada para a parte prática deste estudo. O quarto capítulo faz uma breve descrição do município onde foi desenvolvida a pesquisa, continuando com a apresentação dos dados e informações apuradas e a análise dos mesmos, culminando, no quinto capítulo, a conclusão do trabalho desenvolvido. Por fim, encontram-se as referências e anexos que dão suporte às informações e os dados gerados neste estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E LEGAL DO ORÇAMENTO CIDADÃO PARTICIPATIVO

2.1 Conceitos e definições

A possibilidade de a sociedade participar diretamente na Administração Pública veio em decorrência de uma série de acontecimentos na área econômica, política, social e cultural que levaram o Brasil a passar de um período de repressão à instalação de um Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal, promulgada em 03/10/1988 (CF/88), denominada de Constituição Cidadã³, trouxe avanços à democracia representativa, pois, atualmente, o cidadão civil pode eleger seus representantes em todas as esferas públicas e cargos políticos como: vereador, deputado, senador, governador e presidente, através do voto obrigatório dos 18 aos 70 anos, estendidos aos analfabetos, e voto facultativo para jovens entre 16 e 18 anos bem como após 70 anos. Já, quanto à participação direta, a Constituição prevê instrumentos ou institutos de democracia em que o indivíduo ou grupos de indivíduos podem participar diretamente nas deliberações públicas. Contudo, a forma de participação direta que vem se consolidando, principalmente na esfera municipal, é a participação da sociedade nas deliberações e execução dos orçamentos públicos, conhecida como Orçamento Participativo, inaugurando uma nova relação entre Estado e Sociedade.

A CF/88 contemplou uma série de direitos e garantias aos indivíduos expressos em termos carregados de significados, os quais articulados se complementam na busca da construção de uma sociedade justa, livre e solidária. Por isso, tais termos necessitam de particular análise adequando-se o significado ao contexto onde são aplicados, como se verifica na parte teórica deste estudo.

O conceito e exercício da cidadania estão muito relacionados à noção de direitos, especialmente no campo político, os quais permitem ao indivíduo intervir na ação pública, participando de forma direta ou indireta na formação do governo, seja no ato de votar ou ao concorrer a um cargo público. Mas, num país democrático de direito, a própria definição de direito pressupõe em contrapartida deveres, pois o direito de um está vinculado ao cumprimento dos deveres dos demais componentes

³ Denominação atribuída pelo constituinte Deputado Ulisses Guimarães na promulgação da CF em 01/10/1988.

da sociedade. Então, Cidadania (do latim, *civitas*, "cidade") é o conjunto de direitos e deveres ao qual um indivíduo está sujeito em relação à sociedade em que vive⁴. Quando estes direitos e deveres são postos em prática, é que se caracteriza o exercício da cidadania, o qual implica pensar o bem da coletividade e agir com o objetivo de beneficiar o maior número de indivíduos de uma sociedade.

Neste estudo, cidadania funde-se no exercício de direitos e deveres de o cidadão participar nas deliberações sobre a destinação dos recursos públicos previstos no orçamento público e no controle da aplicação dos mesmos, possibilitando a gestão democrática e participativa. Democracia e participação são palavras que se complementam, à medida que uma necessita da outra para que ambas se evidenciem. Então, democracia participativa consiste intervir voluntariamente num processo decisório de forma direta, livre e com igualdade de condições para o exercício da cidadania nas discussões e deliberações sobre a aplicação dos recursos públicos e no controle da execução dos recursos.

A ideia de participação voluntária também está associada à democracia direta por representar um ato espontâneo, livre e consciente dos direitos e deveres de cidadão. Entende-se como um ato contrário ao que ocorre na democracia representativa cujo cidadão é obrigado a participar, sob pena de sanções se não o fizer. Então, democracia é participação efetiva e representativa da sociedade.

Para que isso seja viável, é preciso criar um espaço democrático, o que vai além de um espaço físico, pois constitui uma esfera pública de possibilidades de interações comunicativas, em que sociedade e poder público fortalecem as decisões democráticas, legitimando os procedimentos adotados pelos atores envolvidos nos momentos em que ocorrem as deliberações, configurando uma arena de transformações sociais.

Deliberar significa compreender o processo de reflexão, discussão e debate necessário para chegar a uma decisão ou, ainda, o simples ato de tomada de decisão. Entretanto, conforme Rowls (1971 apud AVRITZER, 2000), tanto no processo de argumentação como no de decisão a deliberação é um elemento constitutivo do processo de legitimação e institucionalização dos procedimentos democráticos pautados na ética do discurso.

⁴ Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Cidadania>> Consulta em 06/07/2012.

O controle da execução do que foi deliberado também faz parte da democracia participativa, pois compreende o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos previstos para a realização das demandas contempladas no orçamento participativo. Como recursos públicos, entende-se o conjunto dos bens e direitos que compõem o patrimônio público. Especificamente, neste estudo, devem ser compreendidos como os recursos financeiros previstos para a execução das demandas contempladas no Orçamento Cidadão Participativo as quais farão parte da proposta orçamentária do município.

Esta consiste num projeto de lei contendo a previsão da receita e despesas para um exercício, o qual é encaminhado ao poder Legislativo para sua apreciação e aprovação. No presente trabalho, deve ser entendida como o conjunto das demandas aprovadas nas assembleias deliberativas, com os respectivos recursos para serem inseridos no Orçamento Público. Este deve ser entendido como a proposta orçamentária aprovada e transformada em lei, servindo de instrumento de gestão que engloba a previsão das receitas e a fixação das despesas que o governo pretende executar em cada exercício financeiro. O Orçamento Participativo compreende uma parte dos recursos financeiros previstos no orçamento público sobre a qual a sociedade decide onde investir, e o Orçamento Cidadão Participativo é a denominação dada à experiência do orçamento participativo no município de Passo Fundo, sendo este o objeto da presente pesquisa.

Instrumento de gestão representa uma ferramenta em que o gestor público utiliza para a consecução de ações que façam sentido para a comunidade e que atendam ao interesse público. Nele, a vontade política manifesta-se como compromisso empenhado pelo governo, como partilha do poder e na concretização dos objetivos propostos. O orçamento participativo é uma estratégia adotada pelos governos municipais como instrumento de gestão para a eficiência da alocação dos recursos financeiros nele previstos.

2.2 Democracia: formas e modelos

Teoricamente, estamos num Estado Democrático de Direito, conforme expresso no art.1º da CF/88. Mas entre o estar e ser um Estado Democrático é

preciso que o exercício da cidadania seja democrático e os gestores públicos ajam dentro dos ditames democráticos.

Como é possível ser democrático num país onde o cidadão é mais objeto do que sujeito da relação Estado e Sociedade? Num país de tantas diversidades, desigualdades e preconceitos, é possível equacionar e dar sentido à expressão democracia? Afinal, qual é seu significado?

Segundo Houaiss, Villar, de Sales (2004, p.215): “Democracia é Governo em que o povo exerce a soberania. Sistema comprometido com a igualdade ou a distribuição igualitária do poder”. Etimologicamente, democracia significa governo do povo; na prática é inviável o povo governar, pois onde todos governam ninguém governa. Visto desta maneira, a democracia deve ser entendida como o governo aprovado pelo povo. Então, a democracia estaria limitada ao momento de eleger o representante do povo através do voto? E nos momentos deliberativos, como a ela é evidenciada?

O problema estaria na forma de democracia e de sua variação, encontrando-se vários modelos vigentes e outros em desenvolvimento, como se verifica a seguir.

2.2.1 Participação popular: democracia representativa e democracia participativa

O significado do termo participação popular na administração pública é muito amplo, conforme se verifica na seguinte definição:

Participação popular é um processo político, concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante intervenção quotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações, com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público. (DIAS, 2007, p. 46).

O conceito remete à Carta Magna de 1988, denominada Constituição Cidadã, a qual introduziu uma série de mecanismos que possuem a finalidade de democratizar e incentivar a participação dos indivíduos no contexto da esfera pública, tradicionalmente marcada por uma administração centralizada nas mãos da elite e após anos de ausência de liberdade e de democracia, principalmente nos anos de 1964 a 1985.

Segundo Gavronski (2006), entende que a participação popular é a soberania do povo em ação, sua expressão concreta; é o efetivo exercício do poder político pelo seu titular. Como tal, é inerente e indispensável à democracia contemporânea.

Lock (2011, p. 123) compactua com este entendimento dando sua definição de que a participação popular “é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos”.

A CF/88 distingue uma dupla dimensão de participação popular: representativa e participativa ou democracia direta e indireta, conforme expresso no art.1º, parágrafo único: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988).

Na democracia representativa ou indireta, a participação popular ocorre através da utilização do voto pelo cidadão para escolher o representante que, em nome do povo, exerce o poder político e defende os interesses da coletividade. Desse modo, vereadores, deputados, governadores, senadores e presidentes se comprometem a assegurar os direitos e defender os anseios dos cidadãos. Porém, a democracia indireta não é garantia de que as deliberações tomadas pelos representantes designados vão ao encontro de quem os elegeu, visto que por gozarem da confiança do povo, após as eleições, seu mandato é exercido para tutelar os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares do eleitor, ou de uma ou outra categoria.

A participação popular indireta é obrigatória, periódica e submetida a regras para a escolha dos representantes do povo para o exercício de cargos políticos no executivo e legislativo, conforme estabelece a legislação eleitoral brasileira. A formalização do ato é um instrumento pelo qual o povo manifesta sua aprovação e consentimento a um projeto político, conferindo legitimidade às autoridades representativas nas deliberações a serem efetivadas.

Se por um lado está o povo que confia um cargo para seu representante, este nem sempre é digno de confiança, pois pode esquecer a coletividade e trabalhar em prol da individualidade ou no interesse de poucos, como dão conta constantes informações divulgadas pelos meios de comunicação sobre a prática de corrupção, desvios de recursos e despreparo político.

Esta situação tem sido muito preocupante, pois coloca em descrédito as instituições políticas e a democracia representativa do nosso país, necessitando de

mais instrumentos para atender aos direitos sociais estabelecidos no arcabouço legal e garantir o princípio da participação e da soberania popular como os conformadores do regime democrático.

O exercício do poder diretamente pelo povo, também denominado de democracia participativa ou direta, é um modo pelo qual o cidadão espontaneamente participa, discute e vota diretamente as questões que lhes são submetidas a sua apreciação ou deliberação, podendo propor, sugerir e criticar. Outros meios de participação popular ou institutos jurídicos previstos na CF/88 referem-se à função legislativa, administrativa ou executiva e judiciária, podendo ser citados os seguintes:

- a) Iniciativa popular (art.14, III,27,29, XI e 61, §2º),
- b) Referendo (art.14, II e 49, XV),
- c) Plebiscito (art.14, I e 18, §§ 3º e 4º),
- d) Colegiados de órgãos públicos (art.10),
- e) Planejamento público (art.29, XII),
- f) Seguridade social (art.194, § único, VII),
- g) Ensino público (art.206, VI),
- h) Cultura (art.216, § 1º),
- i) Atendimento aos direitos da criança e do adolescente (art.227, § 7º),
- j) Tribunal do júri (art.5º, XXXVIII),
- k) Ação popular (art.5º, LXXIII),
- l) Ação civil pública, especialmente quando proposta por associações civis ou sindicatos (CF, art. 129, III e §1º c/c art. 5º da Lei 7347/85).

Há outras situações que podem ser evidenciadas nas entrelinhas da Constituição, porém a democracia participativa vem sendo experimentada, principalmente na esfera municipal, através da participação da sociedade na elaboração e execução do Orçamento Público, cuja prática tornou-se conhecida como Orçamento Participativo. Esta conquista é fruto de um processo de avanço democrático que, junto com as demais formas de participação popular, são inerentes e de essência do conceito de Estado Democrático de Direito.

Giacomoni (2005) entende que o sistema administrativo público, ao apoiar-se na base social e transformá-la de objeto em instância executora do planejamento, pode harmonizar os interesses conflitantes e a desigual distribuição dos recursos públicos entre os grupos sociais.

Esse tipo de participação pode ser uma alternativa positiva para os governos municipais cuja participação direta e voluntária dos cidadãos resulta em decisões que vão ao encontro dos interesses da maioria. Como assinala Britto (1992), a participação popular somente ocorrerá quando for possível identificá-la como manifestação de poder político e não como simples expressão de direito subjetivo.

Os instrumentos de participação popular na administração pública, quando não obrigatórios, além de exigirem uma razoável qualificação técnica e política da sociedade, podem apresentar problemas relacionados a dificuldades de participação popular, conforme Moreira Neto (1992 apud MODESTO, 2002) as classificou em três níveis definidas pelo próprio autor como:

a) Apatia política: esta patologia decorre da falta de estímulo para ação cidadã, decorrente da falta de informações sobre os direitos e deveres dos cidadãos, falta de comunicação com o Estado, solicitações sem respostas e a falta de tradição participativa.

b) Abulia política: é decorrente da recusa de participação por parte do cidadão por desacreditar no reconhecimento público da participação e pela falta de reconhecimento e estima para atividades de participação cidadã.

c) Acracia política: origina-se do fato de o cidadão não poder participar da ação cidadã, por questões de escolaridade, burocracia administrativa, formalidades, questões políticas e econômicas, entre outros que excluem o cidadão de participar.

Por outro lado, quando há participação popular, as virtudes são muitas, principalmente a de adequar a atuação do Estado às reais necessidades da população interessada, podendo-se acrescentar aquelas citadas por Moreira Neto (1992, p. 66):

a) participação assegura que interesses espúrios não prevalecerão; b) cuida para que nenhum interesse seja excluído de consideração no processo político; c) desenvolve a percepção e o conhecimento político dos cidadãos; d) desenvolve a legitimidade da decisão e e) realiza mais amplamente os membros da coletividade.

A democracia passa pela participação popular, sendo a democracia representativa já consolidada no cenário político brasileiro. No entanto, a mesma requer mudanças estruturais, é um processo lento e ainda de utilização parcial, sendo necessário acordar novas formas de decidir entre os que são eleitos pelo sufrágio universal e aqueles indicados por outras formas de participação direta,

podendo o Orçamento Participativo caminhar nesta direção, conforme veremos no capítulo específico sobre este assunto.

2.2.2 Teorias sobre democracia: liberal, republicana e deliberativa

Há várias vertentes de estudos sobre teoria democrática, como: comunitaristas, republicanos, liberais, participacionistas e deliberativos, com aspectos divergentes e convergente entre elas.

Os modelos de democracia liberal, republicana e deliberativa são os mais citados nas literaturas que procuram explicar como as práticas democráticas podem ser legitimadas, sendo que este último modelo vem recebendo maior número de adeptos e tem como seu principal inspirador o autor Jurgen Habermas⁵. Este, ao fazer crítica à insubsistência do conceito empírico de democracia que reduz a legitimidade democrática do poder e do direito, apresenta sua teoria defendendo a deliberação democrática como procedimento correto para suprir as exigências de legitimidade.

O autor coloca a teoria deliberativa como uma alternativa situada entre a teoria liberal e a republicana. Sendo assim, as reflexões a seguir estão expostas sob a ótica proposta por Habermas.

Segundo a concepção liberal, o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. (HABERMAS,1995, p. 39).

Percebe-se que esta concepção vê o Estado como guarda de uma sociedade de economia e, como Administração Pública, está a serviço da sociedade. Os indivíduos e grupos de interesses atuam de acordo com os seus interesses, mas em consonância com as leis do Estado com vistas à ampliação da capacidade

⁵ Filósofo e sociólogo alemão. Nascido em 1929.

administrativa e de auto-organização dele, com o objetivo de garantir a satisfação equitativa dos interesses sociais legalmente assegurados.

À medida que o governo garante a satisfação das expectativas das pessoas, este justifica publicamente o uso do poder, mas não justifica um processo democrático de pessoas que deliberam nem justifica a legitimação de soberania popular.

No modelo de relação Estado e Sociedade, de acordo com a concepção republicana, o Estado é visto como associação jurídica de cidadãos, eticamente conscientes de sua vinculação. Os interesses estão voltados para a “polis”, para o bem comum.

A política é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo de vida ético. Ela constitui o meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais. (HABERMAS, 1995, p.39-40).

Esta teoria reconhece a sociedade desde sua origem como sociedade política, consciente de si mesma, autodetermina-se e organiza-se na forma de uma autoadministração descentralizada, configurando a democracia. O cidadão desempenha um papel de soberania que não se deixa representar, isto é, o poder constituinte não se apoia na representação, mas na prática de autodeterminação de pessoas privadas, garantindo a possibilidade de participar no processo de formação da opinião e da vontade, inibindo que o cidadão decida segundo um interesse próprio, pois o processo democrático está apoiado nas virtudes dele.

Verifica-se que, na perspectiva liberal, o cidadão é definido em função dos direitos subjetivos que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos, em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis. Já na perspectiva republicana, o cidadão usa a liberdade só para desempenho como pessoa privada, mas na participação tornam-se atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres, iguais e atuando no interesse da coletividade, conforme Habermas (1995).

Se no modelo liberal a política tem a função de mediar as estruturas de processo de mercado e de interesse privado para o Estado, no modelo republicano o Estado é parte da comunidade política e não um órgão separado da sociedade, e a

política é tida como um instrumento de preservação de um ambiente de solidariedade construído através de estruturas de comunicação pública para o entendimento mútuo, cuja sociedade, democraticamente, se auto-organiza definindo em que tipo de sociedade querem viver, sem que isso configure uma negociação de interesses.

No modelo de democracia deliberativa, a política proposta por Habermas tenta acolher elementos tanto da concepção liberal quanto da republicana, integrando-os em um procedimento ideal para tomadas de decisão, surgindo como alternativa entre ambas. O fato de a política republicana depender do diálogo entre os cidadãos, do exercício do discurso na esfera pública, que promovem o processo de formação de valores e da vontade está entre aqueles aspectos que Habermas considera como positivos, porém a idealização excessiva do processo democrático com base nas virtudes do cidadão, considera que o modelo liberal melhor se apresenta neste aspecto, visto que ao assegurar a liberdade por meio do Estado de direito, os direitos são parte importante da política e que os discursos éticos podem lhes conferir validade normativa.

Ao elaborar a teoria da democracia deliberativa, Habermas levou em conta a racionalidade, liberdade e igualdade como essência da democracia, descrevendo o modo de operar do sistema político democrático a partir da dimensão da validade e da força legitimadora da gênese democrática de direito.

A efetivação democrática da política deliberativa não depende apenas de um conjunto de cidadãos capazes de agir em prol do bem comum, como no republicanismo, nem opera com um conceito de um todo social centrado no Estado, como ocorre no liberalismo: a política deliberativa apoia-se na institucionalização dos procedimentos democráticos. Tudo vai depender, segundo Habermas, “das condições de comunicação e dos procedimentos que conferem força legitimadora à formação institucionalizada da opinião e da vontade”. Habermas (2004 apud DE OLIVEIRA, 2010, p. 76). Este é o elemento central de sua proposta, sem desconsiderar, entretanto, a constituição jurídico-estatal. Trata-se de um conceito de democracia que tem no procedimento seu principal elemento.

Nesse sentido, descreve uma teoria procedimental na qual a legitimidade dos resultados dos processos reside, efetivamente, no uso adequado do procedimento discursivo e deliberativo. Os processos e condições para a formação democrática de opinião e de vontade são institucionalizados, resultando em uma série de direitos

fundamentais nas deliberações das esferas públicas. Tais direitos, atribuídos mutuamente pelos cidadãos, devem garantir a livre argumentação e iguais chances de participação dos cidadãos.

O processo político não é determinado unicamente pela concorrência entre interesses particulares, mas construído em torno de discussões públicas.

A teoria do Discurso faz o crescimento da política deliberativa dependente não de uma cidadania coletiva capaz de ação, mas da institucionalização de procedimentos correspondentes e pressuposições comunicativas, assim como do jogo conjunto entre consultas institucionalizadas e opiniões públicas construídas informalmente. (HABERMAS, 1994 apud LUCHI, 2006, p. 77).

Nota-se que democracia e discurso andam juntos, já que processo político deliberativo surge por meio do melhor argumento, da ação comunicativa. Esta ação de exposição de ideias, propostas originadas dos sujeitos sociais devem ser apresentadas em bases racionais, e quem as ouve reage tomando posições motivadas também pela razão. Então, os acordos em torno de um plano de ação passam por críticas, defesas, justificativas e fundamentações das pessoas envolvidas até alcançar um ajuste que seja reconhecido pelos sujeitos envolvidos. As condições de debate, discussão e persuasão contribuem para a legitimidade da democracia, num espaço público que serve para apresentar, identificar e solucionar problemas sociais.

Conforme Cohen (1998 apud MIGUEL, 2001), seguidor da corrente deliberativa, manifesta-se que a democracia deliberativa exige que as decisões políticas sejam tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, através do raciocínio público livre entre iguais.

A democracia proposta por Habermas apoia-se na ideia central de que a racionalidade no procedimento adotado para deliberar é a base de legitimação das decisões políticas, tendo como principal objetivo a formação da opinião e da vontade sobre questões de interesse comum, bem como o ideal de autodeterminação das comunidades políticas, uma democracia na qual a questão da legitimidade consiste em saber como articular e justificar um acordo político que leve em consideração a pluralidade de interesses e valores dos indivíduos.

A concepção de democracia em pauta exige a efetiva institucionalização dos procedimentos de formação da opinião política e da vontade, como pré-requisito de autodeterminação de cidadãos livres e iguais. A cidadania deliberativa explica-se por

meio da soberania popular e vai além da concepção liberal ou republicana, pois para o modelo liberal o poder emana do povo, e o resultado das eleições expressam a opinião e a vontade da sociedade, conferindo ao vencedor legitimidade e poder de governo. Para o modelo republicano, o povo, potencialmente presente, detém o poder constituinte, a formação democrática da opinião e da vontade é constituída pela própria sociedade como corpo político. O governo faz parte de um corpo político maior e tem obrigações de realizar determinadas políticas; na soberania popular, a formação democrática da opinião e da vontade baseia-se na racionalização das decisões de um governo em que a opinião pública pode orientar o uso do poder administrativo em determinadas direções, num processo permanente de intercâmbio comunicativo e de formação de opinião pública. Desse modo, o exercício da cidadania estende-se para além da mera participação no processo eleitoral, exigindo o engajamento num processo contínuo de discussão e crítica reflexiva das normas e valores que orientam a coletividade.

As ações para solução de problemas não são exclusividade do poder político, mas devem ser compartilhadas com a sociedade civil por meio de procedimento político argumentativo no qual a cidadania delibera, decide com os outros poderes os interesses da comunidade. Esta é a proposta que o Orçamento Participativo vai em direção, pretendendo ser um ato de democracia.

Segundo o filósofo espanhol, Savater (2008), entende que a democracia parte do pressuposto de que todos os homens nascem com capacidade de pensar e com o direito político de intervir na gestão da comunidade da qual são integrantes. Para ele, não há homens que nascem para mandar, nem outros que existem para obedecer, mas para que todos sejam politicamente iguais, nem todas as suas opiniões são. Para isso, deve existir um meio de hierarquizar estas ideias numa sociedade não hierárquica, primando pelas mais adequadas e afastando as mais equivocadas e prejudiciais, procurando a verdade. Logo, nem todas as opiniões são igualmente válidas: valerá a que melhor argumento apresenta e resista ao debate e às objeções que lhe serão colocadas.

2.3 Fundamentação legal

Na administração pública, os atos administrativos devem estar respaldados em lei, observando o princípio da legalidade. Face a isto, no presente capítulo, destacam-se os aspectos que dão amparo legal à participação popular na elaboração e controle do Orçamento Cidadão Participativo.

2.3.1 Constituição Federal de 1988

A carta Magna de 1988, além de criar uma série de direitos individuais e coletivos, introduziu mecanismos que possuem a finalidade de democratizar e incentivar a participação popular na gestão pública, conferindo aos indivíduos a liberdade de afetivamente efetivamente nela. A ideia de democracia e participação estão inseridas no art.1º, § Único, conforme texto legal: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ao referir-se à CF/88 art.1º, defendendo o OP, Pont (1999, p. 176) diz:

Este preceito constitucional não é apenas uma base legal, mas um elemento de permanente instigação e desafio à democracia [...] O princípio legal dá à cidadania a possibilidade e até o compromisso de comparar, desenvolver e ousar experiências nessa direção (expressão da vontade popular).

Tal preceito consagra a democracia e legitima a participação do cidadão, no entanto não especifica onde o povo pode fazer o exercício do poder, por isso é necessário adentrar nos demais termos da Constituição, precisamente no Título VI – Da Tributação e do Orçamento encontra-se a seção que normatiza o processo orçamentário através do Sistema Orçamentário Brasileiro que engloba o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), instituindo instrumentos de planejamento interligados com o intuito de promover a elaboração dos orçamentos públicos mais eficazes.

Quanto ao PPA, a CF/88, art.165, § 1º estabelece o seguinte:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Quanto à LDO, a CF/88, art 164, § 2º, foi definida da seguinte maneira:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

Sobre a LOA, a CF/88, art. 164, 5º estabelece que:

A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

Portanto, a combinação do parágrafo único do art.1º com os artigos 164 e 165 de CF/88 é o ordenamento jurídico maior que norteia a participação do cidadão no processo do ciclo orçamentário.

2.3.2 Lei Federal nº 4.320 de 17/03/1964

Esta lei é anterior à CF/88, porém foi contemplada na mesma. Estatui normas gerais sobre finanças, elaboração e controle dos orçamentos nas esferas públicas. Todos os procedimentos, regras, formas, prazos estão previstos nela, normatizando todos os parâmetros do processo orçamentário, incluindo a elaboração da proposta, a execução orçamentária, o controle e a fiscalização.

2.3.3 Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal dos gestores públicos, mediante ações que se previnam riscos e corrijam-se desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A Lei determina o incentivo à participação popular e a combinação da representação política com o exercício direto do poder, que se caracteriza pela participação direta e pessoal na formação dos atos do governo, realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos orçamentários, conforme art.48 § único:

A transparência será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentária e orçamentos anuais. (LRF, 2000)

Este artigo, sem dúvida, é que expressa claramente o amparo legal da participação popular na elaboração e execução do orçamento público. Segundo Vitale (2004), antes da publicação da LRF, uma das questões mais controversas sobre a experiência dos orçamentos participativos era a necessidade ou a importância de haver lei específica regulamentando e institucionalizando a estrutura dinâmica do ciclo. O que não seria necessário, já que a CF/88 dá o suporte legal.

2.3.4 Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, corroborando para a Gestão Democrática da Cidade, com a adoção do orçamento participativo sobre as propostas do PPA, LDO e LOA, como condição *obrigatória* para sua aprovação pela Câmara, com debates, audiências e consultas públicas sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Parte de princípios que

estão, também, contemplados na LRF, destacando-se a transparência da ação governamental, a participação popular nas decisões da política urbana e o planejamento como instrumento básico para os planos de desenvolvimento urbano, como se pode observar abaixo:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: III – planejamento municipal, em especial: f) gestão orçamentária participativa;

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

2.3.5 Decreto Municipal nº 138 de 19/08/2005 e Decreto Municipal nº 118/2009

Estes decretos, do município de Passo Fundo, tratam especificamente sobre a participação popular na gestão pública. O primeiro normatiza a participação popular na elaboração da LOA/2006, e o segundo disciplina a implementação do processo de participação popular na definição do orçamento anual de 2010. Ambos devem ser entendidos conjuntamente com o respectivo Regimento Interno de cada um dos decretos.

A estrutura e o funcionamento previstos nesta legislação são parte integrante da análise da experiência do Orçamento Cidadão Participativo do referido município, por isso serão melhor detalhados no capítulo específico.

2.4 Orçamento Público e Orçamento Participativo

A adoção do Orçamento Participativo como política pública de participação popular, principalmente na esfera municipal, caracteriza avanços na elaboração do Orçamento Público, aprofundamento do processo democrático e o aumento da

eficiência social dos gastos públicos, bem como legitimidade das decisões conjuntas entre Estado e Sociedade.

Não é uma nova forma de administração pública, mas é como um aperfeiçoamento da etapa do processo orçamentário em que a comunidade, diretamente, passa a ser parceira do Executivo nas escolhas e decisões que serão parte do Orçamento Público. Sendo assim, primeiramente, será abordado o assunto Orçamento Público.

2.4.1 Orçamento Público

A gestão pública tem a finalidade de atender às funções fundamentais do Estado que são de garantir o bem-estar da comunidade, o que significa atender aos direitos previstos na Constituição, zelar pela manutenção dos bens e serviços públicos e buscar soluções para os problemas da sociedade. A gestão pública, conforme dos Santos (2010, p. 15) pode ser definida como:

[...] gestão pública é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de estruturas e recursos do Estado. (DOS SANTOS, 2010, pg.15)

Para isso, utiliza como ferramenta o Orçamento Público, o qual é caracterizado por múltiplos aspectos, como: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções e a própria evolução das funções do Estado (Giacomoni, 2005). Pode ser conceituado das seguintes maneiras, conforme Bezerra Filho:

Ferramenta legal de planejamento do Estado onde são apresentadas as receitas previstas e despesas fixadas que serão realizadas pelo ente, em um determinado período, objetivando a execução de programas de governo (manutenção e investimentos), bem como as transferências legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos decorrentes da atividade estatal. (BEZERRA FILHO, 2006, p. 5).

Para Pires (1996 apud BEZERRA FILHO, 2006, P. 5) conceitua da seguinte maneira:

É um processo de planejamento contínuo e dinâmico de que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para determinado período. O orçamento abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos projetos estabelecidos nos planos e programas de governo. (PIRES, 1999, p. 55)

Para Martins (2002, apud BEZERRA FILHO, 2006), o orçamento público, no aspecto subjetivo, constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar, a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

O conceito vai agregando novas definições, pois o que a princípio surgiu como um instrumento de controle dos poderes dos governantes paulatinamente foi evoluindo chegando a um modelo de orçamento público que demonstra o que se está arrecadando e também como esses recursos estão sendo gastos, sofrendo transformações e adequações à medida que a sociedade e a economia evoluem e as despesas públicas tornam-se mais diversificadas, inclusive ampliando sua conotação, como a participação da sociedade na sua elaboração, conforme dos Santos (2010, p. 133):

O orçamento público não é apenas uma formalidade para a Administração Pública viabilizar a realização de ações – é um instrumento que foi se desenvolvendo ao longo do tempo para apoiar um valor sociopolítico fundamental: a gestão transparente e democrática dos recursos públicos.

O processo de evolução das técnicas orçamentárias está intrinsecamente relacionado com a modernização conceitual do orçamento e de seu enfoque. Inicialmente, a orçamentação usava a denominada técnica tradicional, com sentido estritamente contábil, nitidamente incremental e alheia ao planejamento. Baseava-se nas despesas de exercícios anteriores, incentivando gastos desnecessários, apenas para garantir dotações futuras. Em seguida, o enfoque foi voltado para as “coisas que o governo faz”, refletindo principalmente na classificação funcional e foi denominado de orçamento desempenho. O orçamento-programa teve como marco o Decreto Lei- nº 200/1967, podendo ser definido como um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações, na tentativa de integrar o planejamento estratégico e as

políticas governamentais ao processo orçamentário. Em 2000, com as inovações do PPA 2000/2003, ocorreu o marco do orçamento de resultados, que seria um aprimoramento na avaliação e monitoração do desempenho do orçamento-programa; em que existe a tentativa de se vincular recursos alocados com resultados tangíveis de maneira que estas informações corroborem na tomada de decisões. Salienta-se que a CF/88 associa planejamento e orçamento como elos de um sistema, vindo, no artigo 163, I e 165 parágrafo 9, consolidar e instituir o Sistema Orçamentário composto de leis orçamentárias, os órgãos envolvidos no processo orçamentário e das normas que regem a elaboração e execução dessas leis, quais sejam: Plano Plurianual PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Hoje, contribuindo para o aperfeiçoamento do ciclo orçamentário, procurando integrar a população na fiscalização e gestão dos gastos públicos, temos o Orçamento Participativo.

2.4.2 Orçamento Participativo

Não há um modelo ou definição única para o Orçamento Participativo, já que na prática está em constante evolução e mudanças, ainda se caracteriza por ser um processo regulado pelo tempo, por território físico e os autores principais são o governo local e a sociedade civil.

Ubiratan de Souza (1997 apud CABANNES 2009, p. 21), um dos principais responsáveis pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre, propõe uma definição mais teórica, que pode ser aplicada à maioria dos casos no Brasil:

Orçamento Participativo é um processo democrático directo, voluntário e universal, onde as pessoas podem discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas. A participação do cidadão não se limita ao acto de votar, para eleger o poder executivo ou legislativo, mas envolve também as prioridades para os gastos públicos e o controle da administração do governo. Ele deixa de ser alguém que possibilita a continuidade da política tradicional e torna-se um protagonista permanente na administração pública. O OP combina a democracia directa com a democracia representativa, uma conquista que deve ser preservada e valorizada.

Pode ainda ser definido segundo Pires (2001, p. 112), como:

O Orçamento Participativo não é apenas uma atividade isolada ou um momento específico no interior das tarefas de um governo. Ele é o eixo de um modo de governar: é um método de decidir e executar, que tem por objetivo a melhoria técnica e política da gestão municipal, baseado num tipo particular (democrático, transparente, voltado para prioridades sociais) de relação entre governo e cidadãos.

Orsi (2001) entende que, a nível municipal, a comunidade atua neste processo analisando, propondo, debatendo e deliberando sobre as despesas públicas, objetivando resgatar a cidadania e a melhoria da qualidade do planejamento público. Segundo ele, Orçamento participativo pretende ser um instrumento de democratização, assegurando a participação direta da população na definição das principais prioridades para investimentos públicos.

Essa atuação é possível à medida que haja uma administração que promova um espaço democrático e participativo, implicando na participação popular, no planejamento da aplicação de recursos públicos, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos mesmos, que, a priori, evita a prática política clientelista, requer transparência nas informações e permite que os indivíduos exteriorizem suas necessidades para melhor serem supridas. É um mecanismo importante para aumentar a consciência política, restaurar a credibilidade dos representantes do povo e para fazer o planejamento produzir soluções locais oriundas da população e mais duradouras para a mesma.

Segundo Giacomoni (2005), a participação popular da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação de soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados contribui para o aperfeiçoamento do processo de elaboração do orçamento público.

2.4.2.1 Experiências de orçamentos participativos

As experiências pioneiras de participação popular no processo de elaboração do orçamento público ocorreram no final dos anos 70 no município de Lages (SC), nos anos 80 em Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e em Recife (PE).

Na gestão 1983/1986, a experiência de Vila Velha (ES) contribuiu para a criação e o aperfeiçoamento de uma metodologia de distribuição de recursos entre

os bairros daquele município, combinando níveis de carência de infraestrutura e população de cada bairro para se chegar a taxas de investimentos per capita.

Esta prática administrativa está associada às gestões públicas do Partido dos Trabalhadores (PT) sob a denominação do Orçamento Participativo, mas o Partido Democrático Brasileiro (PMDB) esteve na frente das experiências do planejamento participativo no início da década de 70, porém não se pode creditar exclusivamente a este ou àquele partido, mas a um processo de toda a história política e econômica brasileira nos últimos 30 anos.

O caso do município de Porto Alegre (RS) teve grande relevância e destaque em 1989, o qual estabeleceu nova conotação à democracia direta e à relação poder comunitário e poder público, tendo continuado nas gestões seguintes. Na campanha para a Prefeitura, em 1988, o programa de governo do PT propunha democratizar as decisões de uma nova gestão a partir de Conselhos Populares. “O objetivo era permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância para o futuro da cidade”, segundo Genro (1997, p.22).

Em nível estadual, no Rio Grande do Sul, no governo de Olívio Dutra, mais de 190 mil gaúchos, nos 467 municípios do Estado, viveram a primeira vez a experiência de democracia participativa. Os rio-grandenses construíram de forma direta a definição e hierarquização dos investimentos para o orçamento do ano de 2000, a partir de assembleias públicas, abertas, e em cada município, conforme Pont (1999).

2.4.2.2 Cuidados e limitações

Em nível municipal, à Câmara de Vereadores, constitucionalmente, é atribuída enorme soma de competências e evidente legitimidade política. Mais especificamente, em relação ao Orçamento Público, sabe-se que é competência do Executivo a elaboração da proposta orçamentária, e cabe ao Legislativo a análise, proposição e aprovação do orçamento que passa a ser lei e executado no exercício financeiro seguinte.

Essa competência está sendo dividida com a sociedade através do Orçamento Participativo, sendo que cada município estabelece limites e critérios para compartilhar o poder de decisão com a participação popular, necessitando, principalmente de capacidade organizacional e administrativa para que o processo tenha êxito e continuidade nas gestões sucessoras.

Em virtude disso, alguns cuidados devem ser levados em consideração na hora de implantar esta prática administrativa, pois podem representar limites para que a experiência seja bem sucedida ou contribuir para uma experiência instável e sujeita ao fracasso, resultando no acúmulo de déficit em termos de democracia, podendo ser citadas as seguintes situações:

- a) Vontade política: é necessário que os gestores estejam comprometidos com o processo, a fim de promover a mobilização e participação popular, a criação de um espaço democrático e a partilha do poder, a geração de um ambiente que permita as articulações entre o gestor e a comunidade e entre os membros da comunidade;
- b) Capacidade organizacional: mais do que um espaço físico, é necessário integração entre a coordenação do OP e demais setores envolvidos no processo desde a elaboração até a execução do mesmo, e que a equipe de implantação conheça o município, tenha habilidade para se relacionar com a população e conheça a metodologia de OP;
- c) Capacidade de investimentos: além de haver compatibilidade com o orçamento total e o valor disponibilizado para o atendimento das demandas aprovadas no OP, a racionalização dos recursos ocorre quando são investidos no que é prioritário e possibilite geração de renda,
- d) Transparência: todas as informações necessárias devem ser prestadas a fim de permitir a tomada de decisão, bem como tornar público todos os procedimentos no decorrer do ciclo do OP;
- e) Demandas aprovadas e executadas: a aprovação das demandas pode ficar muito restrita ao recurso disponível e ao tipo de investimento a ser aplicado quando o orçamento não abrange a totalidade de recursos. Assim, a maturidade política é determinante na escolha da demanda prioritária. O resultado desta equação é um dos indicadores que mede a eficácia do Orçamento Participativo, por isso, a fase de execução é de

extrema responsabilidade do poder público revelando eficiência da gestão, já que à sociedade cabe fiscalizar a execução;

- f) Questões partidárias: a democracia compreende igualdade para todos. O processo deve ser isento de influências partidárias para evitar práticas fraudulentas e jogos de interesses que comprometam a democracia;
- g) Aspectos legais: A legislação prevê a participação popular no processo orçamentário, porém não criou regras definindo como a participação deve ocorrer. Então, cada município deve explicitá-las previamente em lei própria ou no regimento interno, pois de acordo com os critérios e procedimentos nele estabelecidos que é possível evidenciar se o processo desenvolve-se dentro dos ditames democráticos.

Além desses cuidados, outras medidas contribuem para a segurança na implantação do processo; segundo Ribeiro e Simon (apud GIACOMONI, 2005), as diferenças de tamanhos de cidades apresentam graus variados de problemas para a implantação de práticas participativas, necessitando várias alternativas participativas, como: audiências públicas, pesquisas de opinião, painéis, comitês de orçamento, etc.

2.4.2.3 Estrutura e funcionamento do orçamento participativo

Não existe uma metodologia a ser seguida na sua elaboração, mas cada gestor utilizará a que melhor auxiliará na elaboração de um planejamento participativo que fortaleça a democratização da relação entre Administração Pública e Sociedade e melhor beneficie ambas as partes.

O ciclo do orçamento participativo tem variações de estrutura e funcionamento de um município para o outro, mas a participação popular é a essência nas assembleias, reuniões, fórum e no conselho do orçamento participativo. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante neste processo para ser protagonista da gestão pública.

Tonollier (1999, P. 07) define esta experiência como sendo: “O Orçamento Participativo é o desdobramento da concepção de que o Estado tem que ser

democratizado, de que o povo pode e deve participar das ações e decisões e de que as políticas públicas devem ser decididas pelos seus destinatários”.

Segundo Pires (2001), dependendo da metodologia aplicada ao processo de participação popular na elaboração da peça orçamentária, o Orçamento Participativo classifica-se em OP *Strictu Senso* e OP *Latu Senso*.

O OP *Strictu Senso* ocorre quando a proposta orçamentária é discutida em conjunto, entre governo e a população. Esta tem poder deliberativo, a voz e o voto dos populares têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo.

Por outro lado, o OP *Latu Senso*, a participação popular não conduz a deliberações aceitas pelo poder público, não há liberdade de ação, pois as peças orçamentárias são submetidas ao conhecimento da população, apenas para ser informada ou consultada, mas sem poder deliberar.

A estrutura do OP, conforme sugere Pires (2001), pode ser composta por uma Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo (CCOP) formada por representantes do Poder Executivo, Poder Legislativo e Comunidade. A comunidade deve estar representada por Delegados Regionais e Sub-regionais e Delegados para Assembleias. A CCOP é a responsável pela implementação e elaboração do Orçamento Participativo. Na fase de execução orçamentária, elege-se uma Comissão ou Comitê que acompanha e fiscaliza esta etapa.

2.4.2.4 Fases de implementação do orçamento participativo

A CF/88 define três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento que são: PPA, LDO e LOA. Geralmente, a participação popular está restrita ao LOA.

O ciclo de discussão, negociação e elaboração do Orçamento Participativo inicia nas comunidades, variando de tempo de acordo com o tamanho das cidades, passando pelas seguintes fases:

- Assembleias Locais e/ou Setoriais: a CCOP apresenta as finanças do município, o plano de investimentos e as regras do processo de OP. Os delegados locais e setoriais são eleitos ou designados com critérios previamente estabelecidos.

- Reuniões locais e setoriais (opcionais): a comunidade e respectivos delegados, com ou sem autoridades, decidem quais as prioridades a serem executadas.

- Câmara Municipal: a relação das prioridades aprovadas é entregue à Câmara pela Comissão/Comitê de acompanhamento da fiscalização e execução das propostas.

- Desenho da matriz orçamental: o município e a comissão elaboram a matriz orçamental. O Plano de Investimento é criado, partilhado com a população e publicado para efeitos de monitorização e cumprimento do que foi acordado.

- Avaliação do processo: uma vez concluído o ciclo, as regras do processo do OP são avaliadas e ajustadas geralmente pelos delegados e/ou conselheiros eleitos e com os responsáveis do município. Novas regras serão usadas no ano seguinte.

Nesse sentido, Pont (1999) entende que o OP deve ser autorregulamentado, ou seja, seu regimento interno é constituído pelos próprios participantes, e estes podem modificá-lo sempre que necessário. Isso permite maior credibilidade, transparência, viabilidade e agilidade ao processo. Isto é positivo para a cidadania, é necessário para o fortalecimento democrático.

Os recursos orçamentários destinados ao orçamento participativo também dependem da definição de cada esfera pública, podendo ser um valor fixo destinado a cada região ou proporcional ao número de pessoas de cada região e um valor complementar dependendo do número de participantes. No Brasil, representa entre 2 a 10% do valor efetivamente gasto em investimentos no ano anterior (Cabbanes, 2004). A aplicação dos recursos também pode ser estabelecida por áreas, como infraestrutura, pavimentação, saneamento, etc. É razoável equilibrar participação e orçamento.

Embora não haja uma padronização legal do ciclo do orçamento participativo, o mesmo deve contemplar, pelo menos, os seguintes princípios: participação, transparência e igualdade nos seus procedimentos. Somado a isso, o comprometimento dos atores envolvidos, critérios claros e um bom planejamento impedem que a experiência seja apenas uma satisfação à comunidade de mais uma atividade político-administrativa, resultando nos seguintes benefícios à administração pública local, segundo Cabbanes (2004):

- Aumenta a transparência da gestão e a eficiência dos gastos públicos;

- Incentiva a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na distribuição e supervisão da utilização do orçamento público;
- Exige maior prestação de contas aos líderes e gestores públicos;
- Permite a priorização coletiva e a cogestão de recursos, promovendo a justiça social;
- Gera maior confiança entre o governo e a população, inibindo práticas fraudulentas;
- Cria uma cultura democrática e fortalece o tecido social, através do diálogo que o poder público estabelece como os cidadãos e entre os cidadãos.

Segundo Genro (1997), o OP é capaz de gerar uma nova consciência cidadã, gera opinião pública independente, levando as pessoas a compreenderem as funções do Estado e os seus limites. Passam a decidir com efetivo conhecimento de causa. Possibilita-se a criação de um novo tipo de cidadão: ativo, participativo e crítico.

Portanto, pode-se dizer que:

Toda experiência que incentive a ação direta da população, isto é, as pessoas assumirem o seu fazer político cotidiano, praticarem no dia a dia a gestão coletiva, é positiva e necessária. Toda experiência que diminua a delegação de poder, onde o cidadão não abdica da sua soberania nem delega a outro o falar e o agir e se alicerce na autonomia da organização popular, no respeito aos movimentos sociais, só fortalece a democracia e a formação da cidadania e deve ser estimulada e incentivada. (PONT, 1999, p. 177)

Nota-se que as ideias convergem no fazer político direto pelo cidadão, contribuindo para uma postura de compromisso individual, mas visando ao bem coletivo que é a essência da cidadania, finalidade das experiências em orçamentos participativos e função principal do Estado.

3 METODOLOGIA DE TRABALHO

Neste capítulo, descreve-se o tipo de pesquisa, o método de abordagem utilizado como base para análise dos dados e informações obtidos e as técnicas utilizadas para a coleta e análise destes, com a finalidade de buscar uma resposta satisfatória para o problema em destaque.

Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, pois, segundo Godoy (1995), envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação estudo. Na mesma, buscaram-se informações sobre como está estruturado e como funciona o Orçamento Cidadão Participativo no município de Passo Fundo, abrangendo o ano de 2009 onde ocorreu a última votação das demandas aprovadas nas 27 regiões do município e inclusas para execução com recursos do orçamento de 2010, seguindo as análises até setembro de 2012.

Para atingir os objetivos propostos, adotou-se como procedimento técnico o Estudo de Caso. De acordo com GIL (1991), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, de forma a permitir conhecimento amplo e específico do mesmo; tarefa impossível mediante os outros delineamentos considerados. Ainda acrescenta que:

[...] o delineamento se fundamenta na ideia de que a análise de uma unidade de determinado universo possibilita a compreensão da generalidade do mesmo, ou, pelo menos, o estabelecimento de bases para uma investigação posterior, mais sistemática e precisa. (GIL, 1991, p. 79)

Assim, iniciou-se a pesquisa explorando os aspectos legais que tratam do OCP, tendo como base o Decreto Municipal nº 118/09 e respectivo Regimento Interno, evidenciado a formalização e a institucionalização do OCP vigente.

Após isso, o coordenador da Coordenadoria de Movimentos Populares (CMP), órgão do poder executivo responsável pela coordenação de todo o processo do OCP, forneceu a “Planilha de Investimentos”, também disponível no sítio da PMPF, e o demonstrativo “Situação das Demandas do Orçamento Cidadão

Participativo (2009)” em que ambos contêm os dados e as informações gerados no decorrer do OCP/2009 originados de registros de atas específicas de cada bairro ou região, contendo: as regiões, número de votantes, as demandas aprovadas nas assembleias e contempladas para serem executadas, os valores disponibilizados e a situação em que se encontram as referidas demandas.

Paralelo a isso, sob orientação de um servidor da Secretaria do Planejamento (SEPLAN), extraíram-se, do sítio oficial da Prefeitura do município, as informações que comprovam a previsão orçamentária anual reservada ao OCP alocada como “Ação do Gabinete do Prefeito” e dados relacionados às demais previsões por área de investimentos que contemplam o Orçamento Público anual de 2010, com o objetivo de verificar as formalidades legais e a transparência dos registros.

Em seguida, foram realizadas as entrevistas com quatro membros de associações de bairros distintos que participaram de todo o processo do OCP de 2009, exercendo as seguintes funções: dois presidentes, um colaborador de associação e um membro do CODEL⁶, adotando-se como critério de escolha dos referidos membros a atuação e o envolvimento constante e participativo dos mesmos, conforme indicação do coordenador da CMP. Este, além de auxiliar permanentemente no decorrer da pesquisa com dados, informações, esclarecimentos, também fora entrevistado, visto que representa o poder Executivo em relação ao OCP e ao mesmo tempo é vice-presidente da UAMPAF. Suas ponderações serviram para confrontar ou confirmar as informações obtidas com os demais entrevistados. As entrevistas foram realizadas diretamente com cada um dos entrevistados, os quais permitiram a gravação da mesma. Outro entrevistado foi um servidor da SEPLAN, com envolvimento e conhecimento técnico da fase de execução orçamentária, a fim de obter informações dos procedimentos nesta parte.

Os questionamentos apresentados abrangeram o período do levantamento das prioridades até a situação em que se encontram as demandas (até 09/2012). As perguntas foram feitas observando a sequência cronológica do ciclo do OCP, conduzidas com o objetivo de responder às seguintes variáveis: participação popular, demandas aprovadas e executadas, vontade política, investimento de recursos financeiros, transparência das informações, influências partidárias, estrutura organizacional, aspectos legais e outras relacionadas a estas variáveis e

⁶ Conselho Deliberativo da UAMPAF.

as limitações do OCP, finalizando a entrevista, o espaço ficou aberto para as considerações de cada entrevistado, tendo por base a pergunta elaborada de forma literal que responde ao problema de pesquisa: “como a estrutura e o funcionamento do Orçamento Cidadão Participativo do município de Passo Fundo evidenciam democracia participativa na distribuição e aplicação dos recursos financeiros nele destinados?”

Com base no método indutivo, os dados e as informações obtidos foram organizados e comparados com a previsão legal do OCP, confrontados com as informações das diferentes entrevistas e relacionados com os conceitos e teorias explicitados sobre a temática em questão, relacionados uns com os outros, formando uma explicação para o problema que o estudo objetiva, permitindo concluir se o OCP evidencia democracia participativa ou resume-se numa formalidade político-administrativa.

4 EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO

O município de Passo Fundo está situado no Planalto Médio, norte do Estado do Rio Grande do Sul, também denominada de Região da Produção. Teve sua emancipação política em 07/08/1857, sendo que até então pertencia ao município de Cruz Alta. Atualmente faz divisa com os municípios de Pontão, Coxilha, Marau, Mato Castelhano, Carazinho, Ernestina e Santo Antônio do Planalto. Sua população é de aproximadamente 186.051 habitantes (Censo 2011), base territorial com extensão de 780,4 km², PIBm de R\$ 3.728.978,00 e renda per capita de R\$ 19.887,00 (2011)⁷.

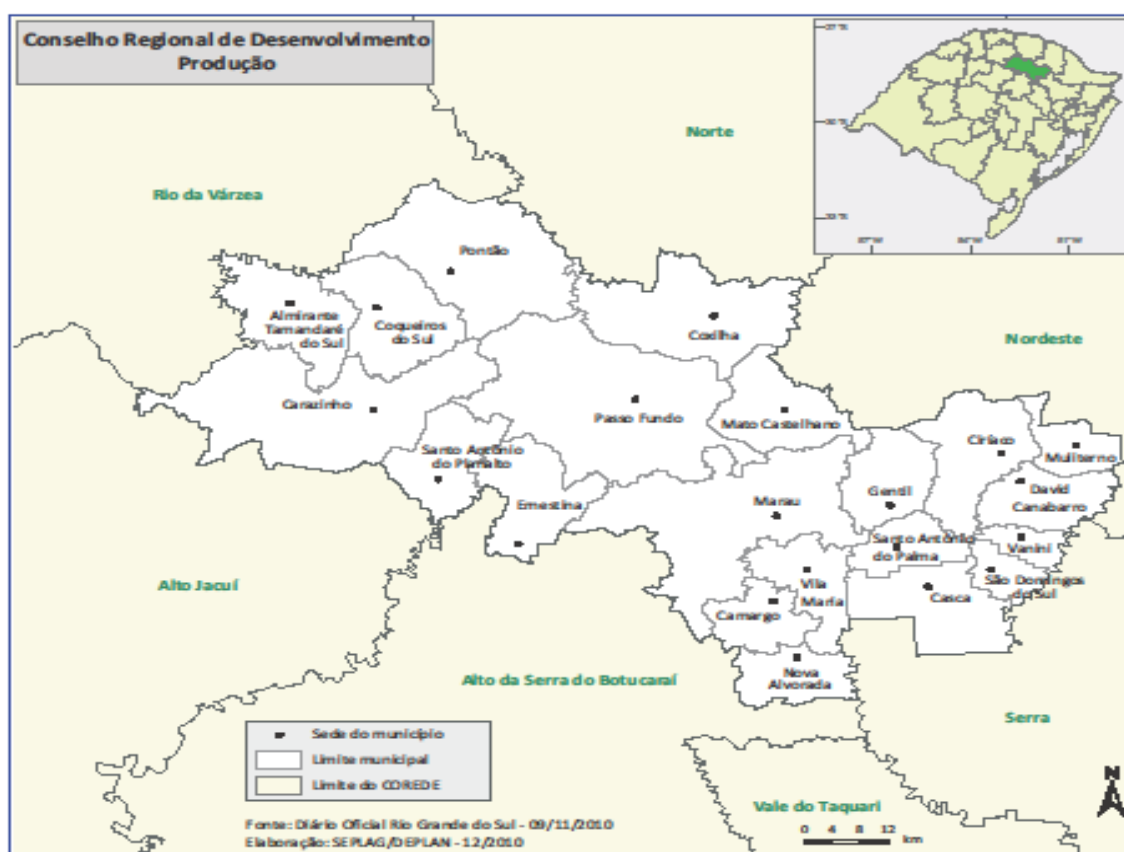


Figura 01 – Região da Produção – localização município de Passo Fundo

Fonte: FEE – Fundação Estadual de Economia e Estatística – Disponível: <<http://www.fee.tche.br>>

⁷ Fonte: <www.fee.tche.br> - acesso em 15/08/2012

É conhecido como a “Capital do Planalto Médio”. Desde o ano de 1981 sedia, bianalmente, a Jornada Nacional de Literatura. O evento foi ganhando proporções até que, no dia 02/01/2006, o presidente da República (Lula) sancionou a Lei 11.264/2006, conferindo à cidade gaúcha o título de Capital Nacional da Literatura.

A base econômica do município concentra-se, fundamentalmente, na agropecuária, no comércio e serviços, além de contar com forte setor em saúde (oito hospitais) e educação (nove instituições de ensino superior)⁸. É considerado polo em saúde, sendo o maior do interior do Estado e terceiro maior centro médico do sul do Brasil⁹.

À frente do poder executivo, encontra-se o Prefeito Airton Dipp (PDT) e vice Renê Cecconello (PT), na sua segunda gestão consecutiva, sendo que Dipp já esteve à frente do executivo no período de 1989/1991.

Passo Fundo completou 155 anos de emancipação política. Conforme notícia de 02/08/2012, o prefeito Airton Dipp lembrou os ciclos da economia pelos quais Passo Fundo passou, desde a indústria da madeira, à produção de soja e trigo, as indústrias, o comércio, os serviços, os hospitais instalados e a construção da Universidade de Passo Fundo. “Hoje Passo Fundo é um destacado polo do interior da região sul do país devido aos homens e mulheres que construíram o nosso município.” Dipp destacou que temos hoje o 7º PIB de comércio e serviços do Estado, um número conquistado nos últimos 5 anos, em que o PIB do município cresceu 55% e observou que o PIB industrial teve uma evolução mais significativa ainda, chegando a 76% de crescimento com geração de emprego e renda¹⁰.

Este breve perfil caracteriza o município cuja experiência prática de participação popular na gestão parcial dos recursos públicos é base deste estudo, embora conhecer Passo Fundo vá além disso, como se percebe nas palavras a seguir referenciadas à cidade de Passo Fundo.

Para conhecer e entender a cidade, não basta apenas observá-la ou viver nela. É preciso questionar e problematizar a sua dinâmica, a sua história. É preciso interpretar a movimentação das pessoas em suas ruas, as suas relações produtivas e sócio-culturais, e também como seus habitantes construíram e constroem o espaço urbano onde vivem. (MIRANDA, 2005, p.12)

⁸ Fonte: <<http://www.apontador.com.br>> - Acesso em 30/08/2012.

⁹ Fonte: <<http://www.pmpf.rs.gov.br>> – Acesso em 30/08/2012.

¹⁰ Fonte:<www.diariodamanha.com/noticia.asp?ID=36023> - acesso em 15/09/2012.

4.1 Estrutura e funcionamento do Orçamento Cidadão Participativo

A participação popular na elaboração do Orçamento Público anual no município de Passo Fundo, por iniciativa do Executivo, foi normatizada em 19/08/2005 através do Decreto nº 138, denominada de Orçamento Cidadão (OC), o qual estabeleceu o percentual de 35% do total dos recursos orçamentários reservados para a realização de investimentos a partir de 2006, todavia as primeiras votações com a participação da sociedade ocorreram em 2007 e 2008.

Como era uma experiência nova, a estrutura e o funcionamento do Orçamento Cidadão necessitaram de ajustes, visto que os recursos disponibilizados eram insuficientes para atender às demandas de cada bairro, além de ocorrer repetições de demandas de um bairro para outro, onde era aprovada em um bairro supria a deficiência do outro. Também por inexperiência tanto do poder executivo quanto da população desencadeou a reestruturação do Orçamento Cidadão.

Em 01/10/2009, através do Decreto nº 118/09 e respectivo Regimento Interno, passou a ser denominado de Orçamento Cidadão Participativo, estabelecendo como princípios:

- a) a participação direta, universal e voluntária dos cidadãos e cidadãs passo-fundenses;
- b) a auto-regulamentação.

Tem como objetivos:

- a) promover a educação cidadã para a participação na gestão municipal, ampliando os mecanismos de participação direta;
- b) oportunizar a participação popular na definição das prioridades dos investimentos a serem efetivados pelo Município;
- c) propiciar à população o acompanhamento da execução de obras e investimentos como prioritários.

A coordenação e a implementação do processo estão a cargo da Secretaria do Planejamento (SEPLAN). Já a Coordenadoria de Movimentos Populares (CMP) cabe a mobilização e articulação do Orçamento Cidadão Participativo (OCP).

A estrutura organizativa passou a ser a seguinte:

a) Assembleia Pública Regional: é a instância de participação direta, universal e voluntária dos cidadãos na definição das prioridades, necessitando de presença mínima de 50 pessoas devidamente credenciadas, para ter validade.

b) Comissão do Orçamento Cidadão Participativo (COCP): é o órgão responsável pela coordenação do processo do OCP, composta por representantes eleitos em cada região (56 representantes) e por membros nomeados pelo Poder Executivo (6 da UAMPAF e um do COMUDE).

Também foi criado o Comitê Gestor do OCP encarregado de organizar os órgãos do governo municipal a fim de acompanhar e promover a execução das deliberações do OCP. É composto pela SEPLAN, por representantes do Gabinete do Prefeito Municipal, da Secretaria de Finanças, Secretaria de Administração e Secretaria de Obras e da Procuradoria Geral do Município.

O município passou a ser dividido em macrorregiões, num total de 28, porém uma das regiões não participou, ficando então 5 distritos e 22 regiões formadas pelos bairros, utilizado o critério de espaço geográfico e população. O decreto estabeleceu a destinação e aplicação para o ano de 2010 o montante de R\$ 3.000.000,00 para o OCP.

Do total de recursos, 45% serão distribuídos igualmente para as 27 regiões (R\$ 50.000,00 cada = R\$ 1.400.000,00), 45% igualmente entre as associações de bairros (R\$ 1.350.000,00) e 10% como adicional para as regiões que apresentarem maior participação popular credenciada nas assembleias (primeiro lugar :R\$ 70.000,00; segundo lugar: R\$ 60.000,00; terceiro lugar: R\$ 50.000,00, quarto lugar: 40.000,00 e R\$ quinto lugar: R\$ 30.000,00).

A metodologia do OCP visa à ampla participação popular, conjugando os diversos interesses reunidos nesta prática, a qual obedece a uma dinâmica própria articulada em duas grandes etapas: a fase de votação e a fase de execução. Pode-se dizer que há uma pré-fase em que ocorrem reuniões locais (bairros) com os representantes e lideranças comunitárias em que realizam diagnósticos das carências da comunidade.

Na primeira fase, o Poder Executivo apresentou o novo formato do OCP, informou os recursos disponíveis e a situação financeira do município, esclarecendo o processo participativo e visando à mobilização da comunidade para a participação nas plenárias e assembleias regionais.

Nas assembleias ocorreram os debates, a indicação das demandas em número de três prioridades a cada região e a votação da comissão (delegados e suplentes) de acompanhamento e fiscalização da execução das demandas.

Na segunda fase, a CMP e SEPLAN consolidaram as demandas levantadas, elaboraram os processos administrativos e encaminharam os mesmos para as respectivas secretarias de acordo com a temática da demanda aprovada a fim de que fossem apreciados sobre a viabilização ou não da sua execução.

Se possível sua execução, segue aos trâmites de execução; caso contrário, a segunda demanda mais votada passa a ser analisada, e assim sucessivamente, Caso não haja viabilidade de nenhuma das demandas, retorna para os presidentes dos bairros que fazem parte da região para novas indicações. Observa-se que nesta segunda fase a comunidade passa a ser representada, e não participa diretamente.

4.2 Resultados e discussões sobre a estrutura e funcionamento do OCP

Na gestão participativa, o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional e assume o papel de protagonista juntamente com outros atores, pois a democracia é um ato coletivo, uma prática social.

Portanto, democracia participativa legitima-se no reconhecimento da participação ativa, da diversidade dos sujeitos e da necessidade de construir espaços públicos de deliberações pautadas na argumentação pública e no engajamento do cidadão em busca de soluções para os problemas da comunidade, colocados à sua apreciação, inaugurando uma nova relação Estado e Sociedade.

Para entender o desenvolvimento da experiência do OCP e tendo como parâmetros as ideias acima, é necessário abordar algumas variáveis apontadas pela literatura como condicionantes dos resultados do OCP, podendo compreender se o mesmo é uma experiência democrática participativa ou apenas uma formalidade político-administrativa. As seguintes variáveis serão analisadas: participação popular, recursos financeiros disponíveis, demandas aprovadas e executadas, vontade política, capacidade organizacional, transparência das informações, influências políticas, aspectos legais e outras que permeiam estas variáveis, as quais não podem ser analisadas isoladamente.

4.2.1 Participação popular

A participação popular (sociedade/comunidade) é a essência do OCP, pois ultrapassa os limites da democracia representativa na medida em que o cidadão participa diretamente, de forma voluntária e em condições de igualdade com os demais membros da sociedade no processo de tomada de decisão na definição das prioridades de investimentos dos recursos disponibilizados no OCP, institucionalizando a democracia participativa.

O quadro e o gráfico a seguir demonstram a presença da sociedade por região em termos quantitativos nas assembleias do OCP/2009.

Classificação por nº de votos	Região	Nº de Votantes	Classificação por nº de votos	Região	Nº de Votantes
1º	20 – Santa Maria	282	15º	01 – Centro	80
2º	03 – Vera Cruz	223	16º	22 – Nenê Graeff	79
3º	12 – São Cristóvão	195	17º	25 – Pulador (Distrito)	78
4º	04 – Petrópolis	190	18º	24 – Bom Recreio (Distrito)	77
5º	09 – Integração	172	19º	10 – Victor Issler	76
6º	19 – Rodrigues	165	20º	18 – Luiza	72
7º	14 – Mattos	148	21º	23 – Bela Vista (Distrito)	67
8º	02 – Boqueirão II	134	22º	06 – Cruzeiro	67
9º	08 - Santa Marta	120	23º	16 – Alexandre Záchia	61
10º	05 – São Luiz Gonzaga	114	24º	27 – São Roque (Distrito)	57
11º	07 – Lucas Araújo	104	25º	21 – Planaltina	57
12º	17 – Valinhos	97	26º	26 – Independência	39
13º	13 – Roselândia	90	27º	15 – Fátima/Annes	37
14º	02 – Boqueirão I	81	28º	11 – São José ¹¹	00
				TOTAL DE VOTANTES	2.962

Quadro 01 - Número de votantes por Região – Votação ano/2009

Fonte: Prefeitura Municipal de Passo Fundo (CMP)

O art.7º, Parágrafo único, do Decreto Municipal 118/09 estabelece: “Para ter validade, a Assembleia Pública regional deverá contar com a presença mínima de 50 (cinquenta) pessoas, devidamente credenciadas”.

No gráfico a seguir, pode-se visualizar o percentual de regiões que tiveram ou não o número mínimo de participantes para dar legitimidade às decisões tomadas nas assembleias públicas regionais.

¹¹ Não houve mobilização dos líderes comunitários e da sociedade. Recursos rateados para as outras regiões.

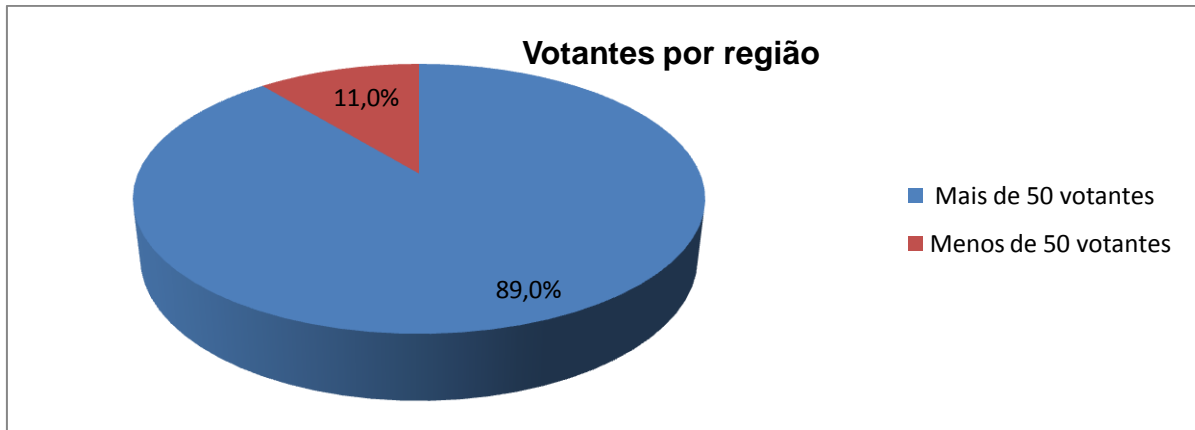


Gráfico 01 – Percentual de regiões que atenderam ao art. 7º, § único – Decreto Municipal nº 118/09

Fonte: Prefeitura Municipal de Passo Fundo

Pode-se observar no quadro acima e respectivo gráfico que apenas três regiões não alcançaram o mínimo necessário para dar legitimidade às demandas aprovadas nas assembleias. De acordo com o que estabelece o referido parágrafo, em 89% das regiões a presença da sociedade, em termos quantitativos, foi suficiente para caracterizar a participação.

Nos quadros abaixo, encontra-se um comparativo entre o total de votantes no OCP/2009 e o total de eleitores aptos na eleição Municipal de 2008 e o comparativo entre o número de votantes das prioridades do R/S em relação ao número de eleitores na eleição Estadual de 2010.

Ano de votação	Total de votantes OCP	nº de Eleitores aptos/2008	%
2009	2.962	128.267	2,31

Quadro 02 - Comparativo de votantes no OCP/2009 / nº de eleitores aptos eleição Municipal 2008

Fonte: www.tre-rs.gov.br (01/10/2012)* Total de eleitores aptos – Eleição Municipal/2008

Ano de votação	Total de votantes R/S *	nº de Eleitores aptos R/S - 2010**	%
2009	950.077	8.107.550	11,72%

Quadro 03 - Comparativo de votantes das prioridades R/S / nº de eleitores aptos eleição Estadual R/S de 2010:

*Fonte:www.consultapopular.rs.gov.br e www.ppp.rs.gov.br (01/10/2012)

**Fonte:www.tre-rs.gov.br (01/10/2012) **Total de eleitores aptos – Eleições/2010 – 1º Turno

Nota-se que apenas 2,31% do total de eleitores aptos da eleição municipal de 2008 compareceram à votação do OCP/2009. Já, na votação das prioridades do Estado, no mesmo ano, compareceram 11,72% dos gaúchos votantes. Se aquele

fosse um parâmetro para medir a participação em relação ao OCP, o percentual de 2,31% é pouco expressivo para caracterizar representatividade.

As experiências em orçamentos participativos demonstram que as taxas de participação variam entre 1% e 15%, conforme Cabannes (2004). Isso depende do tamanho das cidades e à medida que o processo vai se aprimorando, a participação tende a aumentar, inclusive havendo rotatividade das pessoas de um ano para outro. Então, de acordo com isso, a experiência do município de Passo Fundo está dentro dos parâmetros existentes, porém há um distanciamento muito significativo entre 1% e 15% quando se trata de decidir os interesses da própria comunidade.

Embora, a questão que leva ao baixo número de participantes nas votações não seja objeto deste estudo, os entrevistados foram questionados sobre os motivos que resultaram nesse número de participantes. As respostas foram variadas, porém, unanimemente, responderam que falta à sociedade uma cultura participativa e associativa. Os que participam têm interesse direto na proposta em votação, foi citado, como exemplo, a construção de uma sala na creche. “Aquele que tem filhos e se beneficiará marcará presença”; como há aquele que não participa, pois a demanda não lhe interessa, exemplo citado: “a construção de uma parada de ônibus na frente de sua residência a qual não é bem-vinda”, ou ainda, “o que o presidente da associação do bairro decidir, prá nós tá bom”, por isso a ausência.

Quanto aos comparativos com o total de votantes do município, o coordenador de OCP justifica por ser um convite a participar, é voluntário e não obrigatório como acontece nas eleições. Se tivesse mais pontos de votação, horário ampliado adequado à sociedade e urnas eletrônicas, como ocorre na votação das prioridades do Estado, o mesmo acredita que a participação seria maior. Outro aspecto citado por todos os entrevistados deve-se à descrença com a figura do político, do poder público, porque há muitas promessas e poucas realizações de gestões passadas.

Porém, considerando-se que o OCP é um espaço democrático onde ocorrem as discussões e as votações e que se denomina “Cidadão Participativo”, então, analisar a variável participação popular em termos quantitativos torna-se insubsistente qualquer conclusão, visto que participação não significa corpo presente, mas sim, debater, opinar, expressar a vontade, formar opinião e deliberar sobre as proposições em questão.

Para analisar este aspecto, os entrevistados foram questionados sobre como se comporta a sociedade durante as assembleias deliberativas. Ambas as situações ocorrem, ou seja, há aqueles que acolhem pacificamente sem se manifestar sobre o que está em debate, “apenas votam”, como há quem participa ativamente nas discussões, mas geralmente são as mesmas pessoas que se manifestam e são pessoas que estão envolvidas com atividades associativas; “o cidadão comum pouco se manifesta”. Segundo um dos entrevistados, avalia a participação de acordo com a postura do presidente do bairro, pois há aquele que se envolve com os problemas da comunidade, como há o que apenas marca presença na hora de receber os créditos: “aparecer na foto ou na época de política (eleições)”.

De qualquer forma, o número de presentes e participantes não é expressivo, e o engajamento da comunidade está aquém de construir um espaço democrático, cuja oportunidade foi disponibilizada pela administração municipal, pelo menos na fase das deliberações, já que na fase de execução das demandas a sociedade passa a ser representada, como verificar-se-á mais adiante na variável aspectos legais.

4.2.2 Recursos financeiros disponíveis

A quantidade de recursos financeiros disponibilizados para deliberação da sociedade é um fator importante para que o processo obtenha êxito, pois o volume de recursos pode conduzir as decisões para a alocação dos mesmos no que vem a ser realmente prioritário à sociedade. Do contrário, se os recursos forem limitados, os cidadãos tomam decisões gerais que pouco impactarão diretamente nas suas vidas. A eficácia das ações contribui para a racionalização das finanças públicas.

O OCP estabelece no art.4º: “O Orçamento Cidadão Participativo deliberará sobre a destinação e aplicação, para o exercício de 2010, do montante total de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).”

O quadro a seguir resume a previsão da Receita Orçamentária total para o exercício financeiro de 2010, destacando-se as áreas de investimentos em saúde, educação e o valor destinado ao Orçamento Cidadão Participativo:

Aplicação da Receita em:	2010	% s/total da receita
Saúde	32.315.566,00	13,93%
Educação	58.616.554,00	25,26%
Outros órgãos	138.133.741,00	59,52%
Invest.Orçamento Participativo	R\$ 3.000.000,00	1,29%
Total de Recursos	R\$ 232.065.861,00	100%

Quadro 04 – Previsão Orçamentária ano/2010 – por órgão

Fonte: Prefeitura municipal de Passo Fundo (SEPLAN) – Disponível:<<http://www.pmpf.rs.gov.br>>

Conforme art.4º e quadro acima, pode-se inferir que a participação do cidadão nas deliberações de aplicação de recursos financeiros públicos está limitado ao valor de R\$ 3.000.000,00 e não ao total dos recursos previstos no orçamento anual de 2010 que é de R\$ 232.065.861,00¹². O valor reservado para o OCP representa um percentual de 1,29% da receita do município.

As experiências sobre orçamento participativo dão conta que, na maioria delas, a participação é limitada a uma parte do montante de recursos orçados e que esta parte, em média, é de 2% a 10% dos gastos do exercício anterior, de acordo com Cabannes (2004), o que no momento estaria abaixo da média em relação à de outras experiências.

Este valor foi fixado pelo Poder Executivo, pois a comunidade não participou desta definição, conforme informaram os entrevistados. Estes, exceto o coordenador do CMP, entendem que o valor disponibilizado, quando dividido por bairro, é pouco expressivo e poder ser um dos obstáculos que compromete o êxito dos resultados do OCP, pois reduz a possibilidade de sugestões de investimentos a serem propostos para deliberação nas assembleias, o que significa que a demanda escolhida não seja a prioridade da sociedade, mas sim à que cabe dentro do valor disponível. Já o coordenador explica que os investimentos com recursos do OCP não são os únicos no bairro, visto que a administração faz outros investimentos, contudo não decorrem de deliberações da sociedade.

4.2.3 Demandas aprovadas e executadas

As demandas aprovadas representam os problemas que a sociedade deseja

¹² Fonte: PMPF - Lei nº 4.636 de 15/12/2009 – Disponível em: www.pmpf.rs.gov.br

ver solucionados, e as demandas executadas representam “o fim” do OCP, tanto significando finalidade, que é a solução dos problemas, bem como o fechamento de um ciclo pela concretização dos objetivos.

Analisar a espécie das demandas aprovadas no OCP não é a questão em estudo, pois o tipo de demanda aprovada levaria à análise de outras variáveis que também não são objeto de estudo como, por exemplo, identificar as condições econômicas do bairro para ver se as necessidades básicas estão supridas, isso justificaria a aprovação desta ou daquela demanda.

Entretanto, de acordo com as entrevistas realizadas, é possível afirmar que o tipo de demanda aprovada está fortemente limitado e relacionado com a capacidade de investimento de cada bairro ou região, como deixaram transparecer alguns dos entrevistados quando manifestaram preocupação com os idosos e as crianças. Os investimentos em áreas de lazer e educação melhor representariam as prioridades de seus bairros, porém os recursos não alcançam o custo das obras, como dito pelo colaborador da associação do bairro Loteamento Pampa: “... muitos velhos continuam ou voltam a trabalhar porque não têm o que fazer durante o dia para se distrair [...] se as crianças tivessem escola em turno integral ou um lugar para brincar - uma praça, um campo de futebol, uma área de lazer -, não ficariam na rua, que não é o lugar delas e estão expostas ao perigo...”. Isso demonstra que há necessidade de adequação do investimento a ser realizado dentro do limite de recursos financeiros disponibilizados.

O quadro abaixo revela a situação em que se encontram as demandas aprovadas no ano/2009 para execução no exercício/2010. Salienta-se que as demandas aprovadas no ano de 2009 tiveram previsão de recursos para execução das mesmas em 2010¹³ e não foram fornecidas informações sobre execuções no respectivo ano. Assim, o período de execução vai ter base de análise dilatado até setembro de 2012. Os recursos financeiros foram classificados de acordo com os seguintes critérios:

Executado: recursos aplicados – obra pronta;

Em Execução: fase de licitação até termino da obra;

Não Executado: votação da demanda até licitação.

¹³ Detalhamento do Programa de Trabalho – Exercício de 2010 – Anexo 6, da Lei 4.320/64 – Rubrica: Orçamento Cidadão Participativo – R\$ 3.000.000,00.

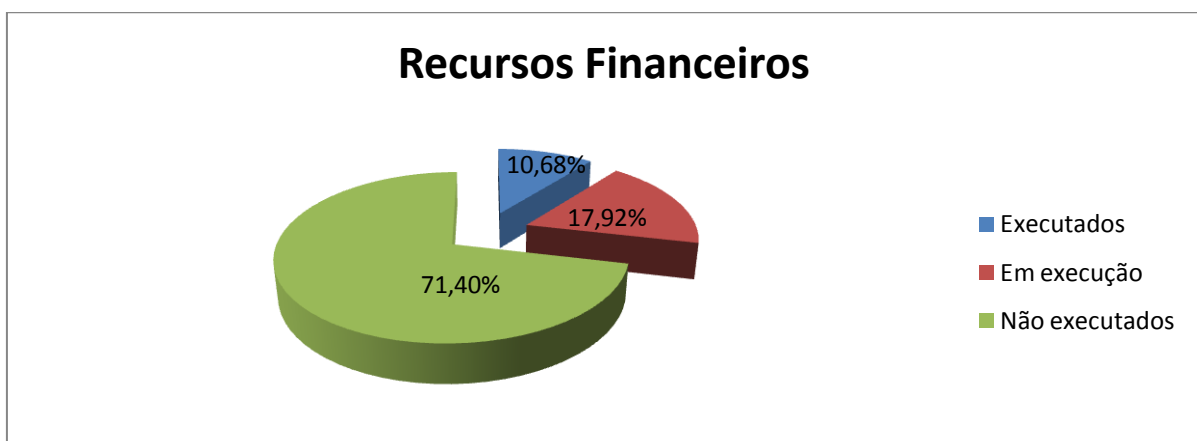
Região	Executado	Em Execução	Não Executado
01 – Centro	R\$ 65.168,53		R\$ 4.987,03
02 – Boqueirão I		R\$ 145.998,21	
02 – Boqueirão II			R\$ 161.166,74
03 – Vera Cruz		R\$ 205.998,21	
04 – Petrópolis			R\$ 170.829,68
05 – São Luiz Gonzaga			R\$ 176.335,27
06 – Cruzeiro			R\$ 70.155,56
07 – Lucas Araújo			R\$ 100.492,62
08 - Santa Marta			R\$ 145.998,21
09 – Integração			R\$ 206.329,27
10 – Victor Issler			R\$ 145.816,72
11 – São José	0,00	0,00	0,00
12 – São Cristóvão			R\$ 180.829,68
13 – Roselândia		R\$ 70.155,56	
14 – Mattos	R\$ 14.600,00		R\$ 70.724,09
15 – Fátima/Annes	0,00	0,00	0,00
16 – Alexandre Záchia			70.155,56
17 – Valinhos			R\$ 85.324,09
18 – Luiza		R\$ 115.661,15	
19 – Rodrigues			R\$ 85.324,09
20 – Santa Maria			R\$ 170.942,12
21 – Planaltina			R\$ 100.492,62
22 – Nenê Graeff	R\$ 100.492,62		
23 – Bela Vista (Distrito)	R\$ 70.155,56		
24 – Bom Recreio (Distrito)			R\$ 70.155,56
25 – Pulador (Distrito)	R\$ 70.155,56		
26 – Independência			R\$ 55.818,46
27 – São Roque (Distrito)			R\$ 70.155,56
TOTAL DE RECURSOS	R\$ 320.572,27	R\$ 537.813,13	R\$ 2.142.032,20
Total do OCP: R\$ 3.000.000,00	10,68%	17,92%	71,40%

Quadro 05 – Situação dos recursos referentes demandas aprovadas OCP ano/2009 – em 09/2012:

Fonte: Prefeitura Municipal Passo Fundo (CMP)

Para visualização do quadro acima, o gráfico a seguir demonstra a situação em que se encontram dos recursos financeiros, em percentuais, previstos no OCP/2010 e pendentes de execução até 09/2012.

Gráfico 02 – Situação dos recursos financeiros disponibilizados OCP/2009.



Fonte: Prefeitura Municipal de Passo Fundo (CMP)

Analisando o quadro e o gráfico, nota-se que dos R\$ 3.000.000,00 previstos para execução das demandas do OCP votadas no ano/2009, foram executados R\$ 320.572,27 que correspondem a 17,92% do total dos recursos, R\$ 537.813,13 estão em processo de execução e correspondem a 21,27% do total de recursos e R\$ 2.142.032,20 não foram executados e nem estão em processo de execução, o que correspondem a 71,4% do total dos recursos reservados para o OCP. Observa-se que já se passaram três anos da data da aprovação das demandas e nem metade dos recursos disponibilizados foram investidos.

Diversos são os argumentos que impedem a execução dentro do prazo previsto. Um deles é o fato de as demandas do OC 2007 e 2008 ainda estarem em execução, pois a crise de recursos financeiros 2008 impactou no OC, a burocracia dos trâmites do processo desde a análise de viabilidade até a licitação, falta de interessados na execução das obras, falta de dotação orçamentária, etc.

Independente de qual tenha sido o motivo do atraso, para a sociedade explica, mas não justifica, pois o OCP trata de prioridades, as quais devem ser executadas dentro do prazo previsto, senão coloca-se em risco a credibilidade da instituição do OCP e do poder público, no caso, Poder Executivo. A não execução das demandas no período apurado representa um “gargalo” para que o processo seja bem sucedido, muito embora os entrevistados estejam seguros de que elas serão realizadas, mesmo que haja mudanças no comando do Executivo. Visto pelo lado político, há promessas a serem cumpridas, mas não se sabe quando serão realizadas.

4.2.4 Vontade política

O Poder Executivo é o órgão competente para elaborar a proposta orçamentária sobre investimentos que pretende executar no município. Ao delegar parte desta competência à comunidade local, institucionalizando o OCP, disponibilizando recursos financeiros, pessoal, estrutura física, técnicos e criando condições para viabilizar o processo de gestão participativa, manifesta-se a vontade política. Esta disposição de partilhar o poder dá consistência ao projeto político, democrático e participativo.

A vontade política é o “combustível” do OCP, pois sem a existência dela qualquer experiência na área pública é instável, insegura e difícil de acontecer, pelo menos dentro do prazo previsto. Esta deve estar presente nas ações do executivo, pois representa o comprometimento e o apoio do poder público para que o processo tenha condições de se desenvolver com eficiência. A administração deve gerenciar os cidadãos para que estes diretamente apresentem suas demandas para o sistema político e, quando consolidadas no referido orçamento, cabe o compromisso direto do poder público para realizá-las, sob pena de tornar o processo e o poder público em descrédito.

Quanto a isto, é notável o compromisso do Executivo na fase de aprovação das demandas, já que, segundo os entrevistados, a presença era constante de representantes do poder executivo, sejam eles: secretários, técnicos, coordenadores, inclusive através de ligações telefônicas para os membros das associações de bairros, enfatizando a importância e a necessidade da presença da comunidade nas deliberações das assembleias. Nesta fase, instalou-se um canal de diálogo entre Executivo e comunidade para que os participantes das assembleias se sentissem parte de um poder decisório.

Entretanto, na fase de execução das demandas, onde as ações dependem primordialmente do poder público - já que nesta fase o cidadão passa a ser representado pela COCP (presidentes das associações de bairros e suplentes) - a atuação do executivo não ocorreu dentro do prazo previsto e esperado pela sociedade, implicando o comprometimento público com o OCP, visto que em 2010 nada fora realizado.

As secretarias responsáveis pelos trâmites burocráticos e execução das demandas não atenderam ao previsto no OCP que é de realização das demandas no exercício de 2010. As demandas aprovadas não foram vistas como prioridades da comunidade, apenas como necessidades. Embora o coordenador do CMP tenha dito que as secretarias estão orientadas para dar preferências às demandas do OCP, pois são demandas especiais, o quadro acima de realização das demandas fala por si só.

Neste aspecto, a vontade política não foi suficiente para se manter constante em todo o processo, como resumiu a situação o presidente do Conselho deliberativo da UAMPAF (CONDEL) quando perguntado sobre qual procedimento é adotado após aprovadas as demandas: “... depois das demandas aprovadas, é só esperar e

rezar para que ocorram as licitações...”. A resposta revela morosidade na tramitação na fase de execução.

4.2.5 Capacidade organizacional

A implementação de uma experiência com a participação direta da sociedade e que envolve distribuição de recursos públicos, requer uma estrutura compatível com a quantidade de pessoas, demandas e recursos envolvidos.

O município utiliza-se da estrutura da UAMPAF, através de seus presidentes e instalações das associações de bairros onde existir, para ter e dar acesso às pessoas da comunidade quando se trata de problemas da coletividade. Este é o canal utilizado para desenvolver o OCP.

A coordenação do OCP está na responsabilidade do CMP. Este órgão representa o Poder Executivo, tendo a responsabilidade no comando de um agente com cargo comissionado para esta função, centralizando nele todas as informações sobre o OCP.

Segundo o coordenador, as assembleias foram realizadas dentro de um período de 60 dias, “... a tramitação é rápida...” Depois das demandas aprovadas e compatibilizadas, são encaminhadas às secretarias competentes para que passem a executá-las. A partir de então, o processo revela uma certa carência na estrutura, o que poderia ser resolvido, principalmente, com maior número de pessoal técnico e engenheiros - apontam as entrevistas. Isso contribui para a morosidade na realização das demandas, conforme comenta um dos entrevistados: “deveria ser criada uma secretaria só para o OCP com pessoal trabalhando do início ao fim de cada edição do OCP”. Isto reflete déficit de estrutura para desenvolver a experiência dentro das previsões, pois se o fator tempo não for observando, implica dizer que não há pressa, e a variável vontade política também fica comprometida.

As fases do ciclo são distintas, da mesma forma são os procedimentos adotados em cada uma das fases, no entanto, a ideia de prioridade não é mantida na fase de execução e a capacidade organizacional passa a ser questionada.

4.2.6 Transparência das informações

A legislação sobre a participação da sociedade nas deliberações sobre o orçamento público objetiva dar transparência dos atos dos gestores - impedindo desvios de recursos -, promover a eficiência e a racionalização da aplicação dos mesmos. A transparência deve ser entendida não apenas em divulgar as informações, mas torná-las acessíveis ao entendimento dos leigos sobre questões públicas.

Na previsão orçamentária do ano de 2010, é possível verificar a reserva de recursos no valor de R\$ 3.000.000,00 na Secretaria do Gabinete, rubrica “Orçamento Participativo Cidadão”¹⁴, inclusive para os anos subsequentes (2011 e 2012) em que não ocorreram votações. Entretanto, não é possível visualizar as realizações efetuadas na mesma rubrica no respectivo ano e nos anos seguintes.

Para o cidadão que participa das assembleias, as informações e procedimentos são transparentes até o momento da definição das prioridades aprovadas. No sítio oficial da Prefeitura, há um espaço específico para divulgar o OCP; nele constam informações sobre as prioridades de cada região, número de votantes, recursos disponibilizados e divulgação das demandas à medida que são realizadas. Registra-se que a última informação divulgada data de 14/06/2010 e refere-se ao Orçamento Cidadão, demandas aprovadas anteriores ao ano/2009.

Porém, do período da aprovação até a execução definitiva de cada prioridade, período crítico do OCP, as informações estão concentradas no setor do CMP ou formalizadas em processos administrativos espalhados nas secretarias de acordo com a temática da demanda. O coordenador do CMP mantém informações sobre o andamento do OCP organizadas em demonstrativos e, caso haja necessidade de torná-las públicas, há possibilidade de ser feito, como é o caso de prestação de contas semestral para os presidentes de bairros que também são membros da Comissão do Orçamento Cidadão Participativo. Este, também faz a mediação entre as secretarias e os membros da COCP visando informar a situação em que se encontram as demandas aprovadas.

¹⁴ Fonte: PMPF - Detalhamento do Programa de trabalho – Exercício de 2010 (Anexo 6, da Lei 4.320/64) – p. 3/105. Disponível em: www.pmpf.rs.gov.br

Em relação à variável transparência, o obstáculo reside no fato de que as informações estão concentradas em um órgão e em apenas uma pessoa, tornando-se um agravante à medida que este não tem vínculo estável com o município, pois a qualquer momento pode ser exonerado ou exonerar-se, desestabilizando o andamento do OCP.

Também, a divulgação da realização das assembleias foi citada como um dos fatores que contribuiu pela baixa presença da comunidade na realização das votações ocorridas no ano de 2009. As informações são passadas em cartazes fixados nos ônibus, carro de som, convites impressos ou pessoalmente nas residências. Os recursos para fazer a divulgação são originados das associações de bairros, quando deveriam ser patrocinados pelo município, como sugerem os entrevistados. Ainda foi salientado sobre a necessidade de criar novos mecanismos de divulgação das assembleias para motivar a sociedade, pois “os bônus¹⁵ em valores do OCP não foram suficientes para encher as assembleias.”

4.2.7 Influências políticas

A influência política, aqui entendida como aquela realizada por quem detém um cargo político-partidário ou um cargo conferido pela comunidade, pode ser benéfica na condição de agilizar o processo, facilitar o diálogo, disponibilizar informações e na mediação para dirimir as divergências. Do contrário, a atuação resume-se em favorecimentos a poucos ou a si próprio, comprometendo o clima de associabilidade que deve existir no processo em que a comunidade em conjunto, num ambiente democrático, decide o melhor investimento que favoreça a todos.

Nas entrevistas, foi possível evidenciar que o processo está isento de influências partidárias, pois o político (vereador) não marca presença nas assembleias, como dito: “os políticos só aparecem na comunidade na época de eleições”. Porém, há membros da comunidade que, através do OCP ou pela função que exercem dentro do OCP, se projetam na comunidade, despontando como lideranças comunitárias e passam a concorrer a cargos políticos.

¹⁵ Adicional de recursos financeiros para as regiões com maior número de participantes (1º ao 5º lugar).

Cabe salientar, para quem defende que as experiências em gestões participativas na elaboração do orçamento são de iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT), o vice-prefeito do município está vinculado a ele. Esta situação pode ser considerada relevante para a existência do OCP no município.

4.2.8 Aspectos legais

A gestão orçamentária participativa está sedimentada em lei Federal e Municipal, como visto no capítulo 2. Logo, a participação popular não é passível de questionamento quanto à sua legitimidade na definição de ações públicas nem representa um limitador para a realização do OCP.

Porém, o Decreto Municipal nº 118/09, art.11, estabelece que uma das atribuições da Comissão do Orçamento Cidadão Participativo (COCP) é de: “d) acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução das prioridades de investimentos e obras definidas no processo do Orçamento Cidadão Participativo.”

Nota-se, pela ótica da participação popular, que, na fase de execução das demandas, a sociedade passa a ser representada, não participando diretamente desta fase. A COCP faz a intermediação entre sociedade e poder executivo. Isso diminui a atuação mais efetiva dos cidadãos e inibe pressões para a realização das obras dentro do tempo previsto.

Sobre a atuação dos mediadores, o coordenador do OCP entende que a sociedade, ao cobrar os resultados do mediador e este do coordenador (representante do poder executivo), está ocorrendo cobranças e fiscalização na fase de execução. Já um dos entrevistados comenta que ao cobrar do executivo o andamento das demandas, configura uma mera tomada de conhecimento sobre a situação que se encontra o processo, já que a cobrança efetiva ocorre pela “pressão direta da sociedade, se esta fizesse pressão”.

O mesmo decreto, no art.4º, ao estabelecer o valor de R\$ 3.000.000,00 para realização em investimentos do OCP, refere-se a uma parte do Orçamento Público do município. Entretanto, esta situação é reflexo de outros aspectos legais que não estão disciplinados no Decreto do OCP. São limitadores constitucionais para investimentos pelos municípios na área de educação de no mínimo 25% da receita

resultante da arrecadação de impostos, conforme art.212 da CF/88, e em ações e serviços públicos de saúde de 15% do produto da arrecadação de impostos, de acordo com a EC 29/2000 de 13/09/2000. Além destes investimentos, o município necessita de recursos para manutenção da máquina pública, sejam despesas com pessoal e estrutura física (imóveis, móveis, equipamentos, etc.).

Esta variável é um dos grandes limitadores do volume de recursos financeiros injetados no OCP. Como se observa no Quadro 04, a previsão orçamentária para 2010 na área da saúde foi de 13,93%, educação foi de 25,26%. Só estas duas Secretarias consomem 39,19% do orçamento. O total previsto com despesas com Pessoal e Encargos sociais totaliza um valor de R\$ 86.264.969,00. Esta cifra abrange 37,17% do orçamento ¹⁶. O que sobra para outras áreas e investimentos é uma fatia muito pequena, e pequenos são os recursos para o OCP.

Para tornar a aplicação dos recursos mais democrática e participativa, a sociedade deveria participar das decisões de todos os recursos previstos no orçamento público anual, porém isso é pouco provável que aconteça, visto que inviabiliza qualquer administração consultar a sociedade toda vez que necessitar realizar investimentos, pois para isso elegem-se os representantes. Entretanto, o município possui diversos órgãos, lideranças comunitárias, conselhos, comitês, ONGs e outras organizações que podem ser fontes de consultas para melhor conhecer as carências de sociedade e promover uma distribuição mais justa da totalidade de recursos financeiros disponíveis em cada exercício.

¹⁶ Previsão ano/2010 = R\$ 86.264.969,00 (Educação: R\$ 36.615.404,00 e Saúde: R\$ 8.749.048,00) = R\$ 40.900.517,00 corresponde 17,62% total da receita.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, a institucionalização da participação popular nas deliberações sobre aplicação de recursos públicos e no controle da execução dos mesmos foi o foco de reflexão teórica, conceitual e legal para diferenciar democracia representativa da democracia participativa, pois enquanto aquela se concretiza de forma obrigatória pelo sufrágio universal, esta torna-se mais difícil de se evidenciar, visto que depende de procedimentos, também democráticos, para a criação de um espaço público cujo cidadão, de forma livre e em condição de igualdade com seus semelhantes, defende suas ideias, forma opinião e delibera sobre assuntos de interesse da coletividade.

No decorrer do percurso trilhado, apontou-se três modelos normativos de democracia: o liberal, o republicano e o deliberativo. Este, defendido por J.Habermas, serviu de respaldo teórico para a análise e as conclusões do estudo de caso, visto que a gestão participativa ou o orçamento participativo caminham nesta direção.

Tal modelo defende uma política deliberativa pautada na argumentação pública e no engajamento do cidadão na coletividade em busca de soluções dos problemas através da força coativa do melhor argumento, em que os próprios procedimentos adotados para tomada de decisões são objeto de discussões e deliberações. Deliberar deve ser visto como uma prática social por meio da ação integrada entre Estado e Sociedade.

A democracia participativa legitima-se no reconhecimento do direito de participação. Assim, a fundamentação legal que trata da participação popular e o ciclo orçamentário da Administração Pública estão sustentados no arcabouço legal formado pela CF/88, Leis Orçamentárias, Lei 4.320/64, LRF nº 101/2000 e Estatuto da Cidade e leis municipais.

Com os conhecimentos teóricos adquiridos, avançou-se à parte prática do trabalho a fim de responder ao problema colocado em questão que é: como a estrutura e o funcionamento do Orçamento Cidadão Participativo do município de Passo Fundo evidenciam democracia participativa na distribuição e aplicação dos recursos financeiros nele destinados?

Os objetivos estabelecidos no início desta pesquisa foram atingidos, excetuando-se a identificação do período das demandas executadas, o qual não foi informado, visto que os registros não são realizados pelos tipos de demandas, mas sim, por rubrica de despesa por secretaria, conforme a temática da demanda.

Os dados e a qualidade das informações obtidas, geradas principalmente pelo conhecimento, imparcialidade e envolvimento dos entrevistados com o processo do OCP, permitiram analisar as variáveis apontadas como limitadores de sucesso de experiências de participação popular na definição de aplicação dos recursos orçamentários.

Constatou-se que a variável participação popular compromete o próprio nome e os objetivos desta experiência formalizada a nível municipal através do Decreto nº 118/09, pois se o número de 50 pessoas credenciadas é suficiente para validar as assembleias deliberativas, esta quantidade é pouco representativa num universo de mais de 128 mil eleitores aptos que se pretenda promover a educação cidadã para a participação.

Sendo assim, a participação é uma forma de treinamento para a democracia participativa e desenvolvimento de uma consciência cidadã. Compreender as funções e as limitações do município e decidir com conhecimento de causa sobre o que é melhor para a sociedade é a grande oportunidade educacional que o OCP oferece. Entretanto, não houve proveito, e a experiência não fez jus ao nome “Cidadão Participativo”, o que permite concluir que a democracia participativa foi evidenciada tão somente para quantificar o número de presentes para validar as demandas aprovadas.

O Decreto municipal nº 118/09 cria, para a fase de execução, a Comissão do Orçamento Participativo com o intuito de, dentre outras atribuições, acompanhar a execução das demandas. Nota-se que nesta fase a sociedade passa a ser representada. Se a sociedade pouco participou nas deliberações, menos se compromete a acompanhar a execução de obras e investimento, como objetiva o art.3º do OCP. Logo, o desenvolvimento do processo de forma democrática, transparente e fiscalizado para que não ocorram desvios de recursos - finalidade da gestão participativa - fica exposto para que o contrário possa acontecer.

Aliás, a variável transparência das informações merece ser observada, visto que fica prejudicada quando da tramitação do processo de execução das demandas. Não há informação cientificando a sociedade de como se encontra determinada

demanda. Se há um espaço no sítio da Prefeitura para o OCP, estas informações poderiam ser alimentadas no sistema para que a população tome conhecimento e acompanhe a execução, já que isto é um dos objetivos do OCP. Torná-las públicas significa dar uma satisfação à sociedade, isto seria mais eficiente do que da forma como vem acontecendo através da prestação de contas à COCP ou na consulta direta no processo e na secretaria onde o mesmo se localiza, o que se torna muito burocrático e trabalhoso.

A variável demandas aprovadas e demandas executadas revela que o ciclo do OCP não se realizou, pois no momento em que se define um período para execução das prioridades apontadas, no caso, ano de 2010, houve previsão de recursos financeiros para o OCP, inclusive nos anos posteriores em que não houve votação de novas demandas, mas as prioridades não foram realizadas, o fechamento do ciclo não se concretizou e o objetivo final não foi atingido. Com isso, a credibilidade na Administração Pública passa a ser questionada e coloca em risco todo um trabalho desenvolvido anteriormente, permitindo concluir que, enquanto não for cumprido dentro do prazo fixado, a participação popular nas deliberações sobre o OCP não passa de uma mera formalidade político-administrativa.

A realização das prioridades deliberadas pela sociedade é competência exclusiva da Administração Pública. A eficiência de como ela executa isso resulta diretamente da combinação da variável vontade política e capacidade organizacional. Então, o verbo querer e fazer devem ser conjugados juntos, ou seja, estas duas variáveis impactam diretamente para que o resultado final do Orçamento Cidadão Participativo seja bem sucedido, o que não aconteceu até o presente momento. Embora tenha sido justificado, algo que é tratado como prioridade para a sociedade tem caráter de urgência e não de preferência, principalmente quando se trata de uma experiência de iniciativa do poder Executivo, pois o mesmo cria instabilidade e desmotiva a mobilização da sociedade em relação ao que ele mesmo institucionalizou.

A variável recursos financeiros disponibilizados necessita ser analisada conjuntamente com a variável aspectos legais, pois esta é um limitador daquela à medida que a sociedade decide sobre parte dos recursos orçamentários, já que o município tem compromissos legalmente fixados a serem cumpridos e precisa manter em funcionamento a máquina pública com a maior fatia de recursos orçamentários. Isto não representou um limitador à democracia participativa, pois

pouca participação existiu, embora limite o tipo de demanda de acordo como o valor disponível. Então, volume de recursos financeiros e participação foram compatíveis. No mais, trata-se de uma prática ainda recente na administração do município que revelou patologias pela baixa participação, não analisadas neste estudo, mas indicam cautela no momento de definir a cifra a ser disponibilizada, pois, enquanto representar uma experiência, configura uma oportunidade pedagógica para o desenvolvimento de uma cultura participativa e cidadã. Por outro lado, se os recursos destinados são poucos e ainda não são investidos, qualquer proposta que se denomine Cidadão Participativo ignora qualquer participação por mínima que seja.

A questão que envolve o problema de pesquisa foi elaborada literalmente para que os entrevistados fizessem suas reflexões. Nas suas colocações, percebeu-se que há um julgamento positivo e animador em relação ao OCP. A resposta unânime foi dizer que o OCP é democrático e participativo, embora não explanaram como a estrutura e o funcionamento do OCP evidenciam a democracia participativa, mas complementaram as respostas dizendo: "é uma democracia participativa, mas as pessoas tem que participar mais", ou, "é uma democracia participativa, desde que o município realize as prioridades votadas". Então, pela complementação da resposta, é possível inferir que o processo pretende ser democrático e participativo, mas na prática não foi bem sucedido.

Diante disso, as análises realizadas vão ao encontro do pressuposto levantado no início que norteou a pesquisa, comprovando que a estrutura e o funcionamento do OCP de 2009 sofrem limitações e impedem que a democracia participativa seja evidenciada, pois Sociedade e Estado (município) contribuíram significativamente para o déficit de democracia, aquela pela pouca participação ativa, e este pela não realização das prioridades consolidadas, quando ambos os polos são a razão da realização do OCP.

Por fim, conclui-se que o OCP de 2009 não serviu de solução para a justa distribuição e aplicação dos recursos públicos a ele destinados, na possibilidade de transformação social e na reforma do processo de decisão na esfera municipal, configurou apenas uma formalidade político-administrativa.

É evidente que as dificuldades são muitas, pois a construção de uma sociedade democrática participativa não é uma tarefa simples, já que passa pela

criação de processos por vezes ousados e ao mesmo tempo realizáveis para que se tornem práticos e reconhecidos.

A administração local não propôs uma solução para os problemas, mas propôs uma experiência que mescla a democracia direta e indireta e serve de mecanismo para promover o interesse popular em relação à gestão pública, ao bem coletivo e ao exercício de cidadania.

O Orçamento Cidadão Participativo merece ser visto desta forma, pois criar agentes de transformações sociais efetivas é um processo lento e contínuo, onde, muitas vezes, os meios têm maior relevância do que os fins propriamente ditos. Como no caso, a experiência serviu para desenvolver uma consciência voltada à coletividade e à sustentabilidade dos sistemas sociais, fortalecendo a relação Estado e Sociedade, já que as demandas não foram atendidas no tempo previsto.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls**. UFMG, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt19/00gt1912.doc>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

BRITTO, C. A. **Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular**, In: Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, nº 189, PP.114-122, jul.set., 1992.

BEZERRA FILHO, J. E. **Contabilidade Pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões**. 2. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 18 ago. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.html>. Acesso em: 17 ago. 2012.

_____. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 18 ago. 2012.

CABANNES, Y. **72 Perguntas Frequentes sobre o Orçamento Participativo**. Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana. AH Editorial – Quito, 2004 – Tradução: Ana Raquel Matos. 2009.

CARVALHO, M. do C. **Participação social no Brasil hoje**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.html>. Acesso em: 30 mai. 2011.

DIAS, S. G. **Reflexões acerca da participação popular**. Jan./Fev./Mar. 2007. Ano XIII, nº 48. 45-53. Integração.

DI PIETRO, M. S. Z. **Participação Popular na Administração Pública**. In: Revista de Direito Administrativo, vol.191. Rio de Janeiro: 1993, PP.26-39.

GAVRONSKI, A. A. **Participação Popular**. 2006. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>>. Acesso em: 26 set. 2012.

GENRO, T.; SOUZA, U. de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. 1ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 13.ed., ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2005.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1991.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abr.1995.

GUGLIANO, A. A. **Democracia, participação e deliberação**: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. Civitas – Revista de Ciências Sociais, V.4. n.2, jul.dez/2004. P.257-283.

HOUAISS, A; VILLAR, M. de S. **Minidicionário Houaiss de língua portuguesa**. 2.ed.rev.e aum.- Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 36 – P. 39-53, 1995.

LEITE JUNIOR, A. D. **Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro**/Alcides Domingues Leite Junior – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES:UAB, 2009.

LOCK, F. do N. **Participação Popular no controle da Administração Pública**: um estudo exploratório. Revista eletrônica de contabilidade. Vol.1.N1, Set.Nov/2004.

LUCHI, J. P. **Para uma teoria deliberativa da democracia**. Brasília a.43 n. 172 out/dez.2006 – p.73-83.

LUCHMANN, L. H. H. **A democracia deliberativa: Sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa, n.33, Nov/2002.
MIGUEL, L. F. **Promessas e limites da democracia deliberativa**. Revista Brasileira de Ciências Sociais – Vol.16 Nº 46 – 175-177. RBGS Junho/2001.

MIRANDA, F. **Passo Fundo**: Presentes da Memória/Fernando Miranda e Ironita P. Machado. Rio de Janeiro: MM Comunicação, 2005.

MODESTO, P. **Participação popular na administração pública**. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/autor/paulo-modesto>> Acesso em: 20 ago. 2012>. Acesso em: 26 set. 2012.

MOREIRA NETO, D de F. **Direito da Participação Política**: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, F. M. de. **Orçamento Participativo**: Instrumento de Democratização da Gestão Pública. IN: O poder, o controle Social e o Orçamento Público, Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005. 156p.

OLIVEIRA, G. B. de. **Publicidade, discurso e procedimento deliberativo**: uma análise da teoria democrática de Jürgen Habermas. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2010. Disponível em: <[http://www.ppgf.ufba.br/dissertação/Gracione Batista.pdf](http://www.ppgf.ufba.br/dissertação/Gracione%20Batista.pdf)>. Acesso: 26 set. 2012.

ORSI, F. C. **Orçamento Participativo**: uma metodologia em ascensão. 2001. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/colunas/orsi/orcamentopart.html>> Acesso em: 10 ago. 2012.

PASSO FUNDO. **Decreto Municipal nº 138 de 19 de agosto de 2005**. Normatiza a participação popular na laboração da Lei Orçamentária Anual de 2006 do Orçamento Cidadão e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-passo-fundo/619440/decreto-138-2005-passo-fundo-rs.html>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

_____ **Decreto Municipal nº 118 de 1º de outubro de 2009**. Disciplina a implementação do processo de participação popular na definição do orçamento anual de 2010. Disponível em:

<<http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-passo-fundo/820910/decreto-118-2009-passo-fundo-rs.html>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz.** São Paulo: Manole, 2001.

_____. VALDEMIR. **Limites e Potencialidades do Orçamento Participativo.** Revista ABOP (Associação Brasileira de Orçamento Público), Vol.43, nº 43, 2002.

PONT, R. **Rio grande do sul: Estado e Cidadania.** Organização de J.Luiz Marques – Porto Alegre: Palmarinca, 1999 – 200p. (Artigo: Legalidade e Legitimidade do Orçamento Participativo).

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2002. Disponível em: <[http://www.ppgf.ufba.br/dissertação/Gracione Batista.pdf](http://www.ppgf.ufba.br/dissertação/Gracione%20Batista.pdf)>. Acesso: 26 set. 2012.

SANTOS, R. de C. **Plano Plurianual e Orçamento Público/Rita de Cássia Santos,** - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2010.

SAVATER, F. **As Perguntas da Vida.** Disponível em: <<http://aflor.wordpress.com/2008/12/06/democracia-representativa-e-participativa/acesso>>. Acesso em 23 ago. 2012.

TENÓRIO, F. G. **Inovando com democracia, ainda uma utopia.** Novos cadernos NAEA vol.2, n.1 – dez/2009.

TONOLLIER, O. A. **Orçamento Participativo: análise de uma experiência concreta.** Porto Alegre: PPA, 1999. 7p. (Texto para discussão).

VITALE, D. **A institucionalização Jurídica do Orçamento Participativo.** Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org/files/DeniseVitale-InstitucionalizacaoJuridicaOP.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012.

ANEXOS

ANEXO A - Situação das Demandas Aprovadas no Orçamento Cidadão Participativo - Ano/2009

REGIÃO	DEMANDA	SITUAÇÃO	VALOR	OBSERVAÇÃO	E	EE	NE
01 – Centro	1.Revitalização área Central: Piso da Praça da Catedral	1.Projeto de restauração do piso da praça Marechal Floriano – 2.Reforma bancos, iluminação e banheiros	R\$ 65.168,53 R\$ 4.987,03	Pronto Foi licitado, deu deserta. Será licitado novamente (CLC)	X		X
02 – Boqueirão I	Boqueirão 1.Construção de uma sala de aula de 58 m2 na Escola Educação Infantil – Cohab 2.Investimento em esporte e lazer nos bairros e 7 abrigos de ônibus bairro Menino Deus Secchi 1.Iluminação campo de futebol (forma convênio)	Trocado por realização cobertura do pátio da Escola. Outra parte dos recursos foi dividida para investimentos no outros 6 bairros	R\$ 58.892,28 R\$ 87.105,93	Assinado Contrato Em análise (CAB.GP)		X	X
02 – Boqueirão II	Ampliação da EMEI (Creche) Amizade	Projeto pronto, inclusive com o cálculo estrutural pronto	R\$ 161.166,74	Em execução			X
03 – Vera Cruz	1.Muro da Escola Daniel Dipp 2.Passarela da Escola 3.Calçada no passeio da Escola Arno Otto Kiehl		R\$ 205.998,21	Em execução (CLC)		X	
04 – Petrópolis	1.Construção da capela Mortuária Petrópolis 2. Construção de um pavilhão comunitário e campo de futebol (Manoel Portela) 3.Construção salão comunitário (Entre Rios)	Será construída no local da capela existente	R\$ 170.829,68	Concluindo projeto			X
05 – São Luiz Gonzaga	São Luiz Gonzaga 1.Geração de emprego e Renda (Curso profissionalizante, informática, ginástica comunitária) Manoel Corralo	Comunidade construiu proposta de divisão dos recursos para investimento por comunidade Solicitação da verba início construção sede Associação Moradores	R\$ 22.041,90 R\$ 22.041,90	Obra iniciada em novembro/2011 (CAB) Em análise (Gabinete do Prefeito)			X X

	Parque Bela Vista	Aquisição de equipamentos para gráfica comunitária	R\$ 22.041,90	Idem			X
	Santa Maria II	Solicitação da verba início construção sede Associação Moradores	R\$ 22.041,90	Idem			X
	Nova Estação	Solicitação asfalto rua Lobo da Costa	R\$ 22.041,90	Idem			X
	Loteamento Umbu	Solicitação da verba início construção sede Associação Moradores	R\$ 22.041,90	Idem			X
	Vila Izabel	Melhorias na sede da Associação	R\$ 22.041,90	Idem			X
	Isabel	Moradores	R\$ 22.041,90	Idem			X
06 – Cruzeiro	1.Saneamento da Rua Parobé e José Bonifácio		R\$ 65.168,53 + R\$ 4.987,03	Em análise (SMO)			X
07 – Lucas Araújo	1.Canalização da Sanga da São Lázaro	Recursos são insuficientes. Comunidade aceitou obra parcial da galeria. Terá investimento Fundo Municipal de Gestão compartilhada - CORSAN	R\$ 95.505,59 + R\$ 4.987,03	(SEHAB – CLC)			X
08 – Santa Marta	1.Mudou para aquisição de área para saúde	Processo de aquisição de terreno. Encaminhado projeto PAC II, com UBS e UPA	R\$ 141.011,18 + R\$ 4.987,03	Aguardando informação da Associação de outra área (CAB)			X
09 – Integração	1.Ampliação da EMEI (creche) Francisco Luiz Blancini 2.Tabuão na quadra de esporte Joaquim de Oliveira	Projeto pronto, inclusive com o cálculo estrutural	R\$ 206.329,27 +	Em execução			X
10 – Victor Isler	1.Construção da Escola Infantil (Creche) 2.Área de lazer com quadra esportiva	Será primeiro adquirido a área. O loteador designará dois terrenos para a construção. O prefeito está encaminhando a aquisição de mais dois terrenos em troca de infraestrutura no loteamento. Para os projetos do PAC II	R\$ 70.155,56 + R\$ 75.661,16	Fátima e Annes repassaram o valor para aquisição dos dois terrenos que faltam. Aprovado pelo prefeito, será feito projeto área do			X

		se faria necessário 6 terrenos. Conseguindo verba do OCP Fátima e Anes		município na Cidade Nova (GAB – Prefeito)			
12 – São Cristóvão	1.Construção ambulatório bairro Santo Antônio da Pedreira	Decisão do Prefeito	R\$ 180.829,68	Vai ser construída uma UBS (PAC II). Será usado dinheiro contrapartida do município (Cfe Vanessa) (GAB – GP)			X
13 – Roselândia	Roselândia/Santa Rita 1.Compra de terreno para a Escola infantil	Decisão do Prefeito	R\$ 70.155,56	Obra PAC – outra licitação		X	
14 - Mattos	Pavimentação da rua das Antenas	Realizada a canalização 210 m Asfalto 5 quadras, comunidade quer 8 quadras	R\$ 14.600,00 R\$ 70.724,09	SEPLAN	X		X
15 – Fátima/Annes	1.Construção de Escola de Educação Infantil 2.Melhorar sinalização dos bairros 3.Construção de uma praça na Vila Annes		0,00	Valor repassado região 10 – compra terreno (R\$ 75.661,16)			
16 – Zacchia	1.Construção do muro da Escola Guaracy Barroso Marinho	Valor insuficiente. Trocou demanda pela reforma capela mortuária	R\$ 65.168,53 + R\$ 4.987,03	Elaborando projeto (STSG)			X
17 – Valinhos	1.Construção de Escola Educação Infantil 2.Asfalto nas ruas 3.Melhorias nas ruas	Área indicada é de tamanho insuficiente. Única área disponível está sendo utilizada para campo. Aguardando	R\$ 85.324,09	Análise SME			X
18 – Luíza	1.Cobertura entre 3 pavimentos da EM Antonino Xavier		R\$ 115.661,15	Em execução		X	
19 – Rodrigues	1.Canalização e asfalto Vila Popular (R\$ 40.000,00), banheiro da praça Capitão Jovino (R\$ 30.000,00), abrigo de paradas de ônibus Rodrigues (R\$ 10.000,00)	Não houve necessidade, visto que a CORSAN já realizou a obra. Não tem projeto, será feito outro.	R\$ 85.324,09	Aguardando informações Assoc.Amigos da Praça para convênio construção dos banheiros.			X
20 – Santa Maria	1.Construção da Escola Educação Infantil – Vila Ricci		R\$ 170.942,12 +	Aguardando Patrimônio retirar morador			X
21 – Planaltina	1.Veículo para o PSF Ivo Ferreira e Bom Jesus	Aguardando liberação financeira	R\$ 95.505,59 + R\$ 4.987,03	Aguardando liberação financeira			X
22 – Nenê Graef	1.Cobertura da quadra de esporte da Escola		R\$ 95.505,59 +	Pronta	X		

	Arlindo Luiz Osório		R\$ 4.987,03				
23 – Bela Vista (Distrito)	1.Cobertura e iluminação da Quadra	Não prestou conta ainda	R\$ 70.155,56	Repassado valor para a Associação	X		
24 – Bom Recreio (Distrito)	1.Redes de água no assentamento 2.Construção Capela Mortuária	Encaminhamento à SECRIN para posicionamento. Será adquirido material para execução com mão-de-obra da comunidade	R\$ 65.168,53 + R\$ 4.987,03	Suplementação de verba (SECRINT)			X
25 – Pulador (Distrito)	1.Empedramento da estrada principal		R\$ 65.168,53 + 4.987,03	Pronta	X		
26 – Sede Independência (Distrito)	1.Redes de água no distrito	Encaminhado à SECRINT para posicionamento. Recursos insuficiente, ver com a comunidade possibilidade de parcerias	R\$ 50.831,43 + R\$ 4.987,03	Secretaria fará contato com a comunidade para ver como realizar a obra. (SECRINT)			X
27 – São Roque (Distrito)	1.Melhoramento nos postos de Saúde do Distrito	Terreno doado pela comunidade	R\$ 65.168,53 + R\$ 4.987,03	Para projeto junto com a comunidade e ver como realizar a obra (CAB-GP)			X
28 – São José	Não teve reunião, pois não houve participação		0,00				
		Total de Recursos	R\$ 3.000.412,33				

FONTE: Prefeitura Municipal de Passo Fundo (CMP)

SITUAÇÃO: E – Executada: Recursos aplicados, EE – Em Execução: fase de licitação/obra em execução, NE – Não Executada: fase de análise interna pelos órgãos da prefeitura