Resultados Parciais sobre a Avaliação do Orçamento Participativo nos Municípios Brasileiros: atualização de dados publicados

Eunice de C. MARTINIANO¹; Danielle M. D. COSTA²

RESUMO

O objetivo do estudo é analisar o processo de implementação e institucionalização das experiências de Orçamento Participativo (OP) nos municípios brasileiros tendo como ponto de partida a pesquisa realizada por Costa (2010). Buscou-se por meio da análise de conteúdo, atualizar o quantitativo de municípios que instituíram o OP como política de participação popular. Os resultados parciais indicam que, desde a publicação de Costa (2010) foram poucos os estudos publicados que demonstram instituições do OP em novos municípios.

INTRODUÇÃO

Para Costa (2008), o Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas sim como um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investí-los de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população.

Neste sentido, Avritzer e Navarro (2003) caracterizam o Orçamento Participativo como uma forma de balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa tendo como base os seguintes objetivos: i) cessão de soberania por quem detém o poder local; ii) reintrodução de elementos de participação local; iii) auto-regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e, iv) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

¹ IFSULDEMINAS –CâmpusPouso Alegre, Pouso Alegre, MG, Bolsista PIBIQ, e-mail: nice.querida@gmail.com

² IFSULDEMINAS –CâmpusPouso Alegre, Pouso Alegre, MG, Docente, e-mail: danielle.costa@ifsuldeminas.edu.br

Sob esses aspectos, o Orçamento Participativo é um mecanismo governamental de [democracia participativa](#) que permite os cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas. Representa desse modo, um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político de um país.

Segundo pesquisas realizadas pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP, 2003) e estudos divulgados por Genro e Souza (1997), Teixeira et. al. (2003) e Mendes (2004), as experiências precursoras de participação social de Orçamento Participativo Local no Brasil datam do final da década de 70. Embora nem todas tivessem a pretensão ou sequer fossem denominadas como Orçamento Participativo, possuíam características que dele se aproximavam. Nesta primeira fase ficou conhecido o caso de Lajes (SC), em 1978. Mais tarde os municípios de Boa Esperança (ES), em 1982, Diadema (SP), em 1983 bem como Vila Velha (ES) e Uberlândia (MG), ambas em 1986, ingressaram nessa perspectiva “participacionista”. Em todos os casos, foram constituídos órgãos com a presença de moradores para discutir o uso do orçamento municipal.

Outros autores como Alves (1980) e Nunes (1999) afirmam que as experiências de participação popular no Brasil tiveram início nos anos 60, período que o país estava imerso em pleno regime ditatorial, como é o caso de Piracicaba em São Paulo e Ipiaú na Bahia, em 1969. Já Barros (2003) acredita que a primeira iniciativa reconhecida de OP teria ocorrido em Pelotas, no Rio Grande do Sul.

Para Mendes (2004), o período compreendido entre 1989 e 1996 foi a fase mais importante para o desenvolvimento do OP no Brasil, não apenas como política de governo do Partido dos Trabalhadores, mas também de outros partidos, entre eles, PMDB, PSDB, PSB, PDT e PFL. É nesta fase que se iniciaram as experiências mais conhecidas como a de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jaboticabal (SP). A partir de então, o OP no Brasil passou a se propagar para outros municípios chegando a atingir 194 cidades, em 2004.

No entanto, apesar do maior envolvimento dos governos e das comunidades locais, a institucionalização de fato do orçamento participativo ainda é um processo complexo, que depende de fatores como, a vontade do representante político, o nível de organização, mobilização e politização da sociedade, características sócio-culturais do município e, situação financeira e capacidade técnica da “máquina

administrativa”. É fundamental ainda, coesão entre os objetivos do Governo e dos demais representantes da sociedade civil. Todas essas variáveis são indícios do sucesso ou não do orçamento participativo.

Desta forma, analisar o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais, no que se refere ao estímulo ou constrangimento de experiências de Orçamento Participativo, processo de implementação e os principais efeitos no âmbito do governo local é visto como uma alternativa viável e de importância fundamental na formulação, implementação e manutenção de políticas públicas, cujas ações possam de um lado, assegurar a participação da sociedade nas decisões públicas e, de outro, promover o desenvolvimento social, político e econômico dos municípios.

Portanto, este estudo busca selecionar, analisar e descrever o processo de implementação das experiências de Orçamento Participativo nos municípios brasileiros ao longo das gestões, tendo como ponto de partida a pesquisa realizada por Costa (2010), bem como identificar e analisar os principais resultados da implementação e institucionalização do OP nos municípios identificados.

Ressalta-se que este estudo ainda está em execução e os resultados aqui apresentados referem-se: à contextualização teórica acerca da tipologia proposta por Avritzer & Navarro (2003) e Ricci (2007) e resultados parciais de acordo com parte dos artigos coletados.

MATERIAL E MÉTODOS

Para a coleta e análise dos dados está sendo utilizada a técnica de Análise de Conteúdo de dissertações, teses, periódicos, anais de eventos, endereços eletrônicos e sites das prefeituras. Como critério para a seleção dos textos está sendo utilizado as palavras “Orçamento Participativo” e “Governança Local” para pesquisa em títulos, resumos e palavras-chaves dos artigos.

O objetivo desta coleta de dados é buscar trabalhos que tenham estudado o OP de municípios por no mínimo três gestões políticas, consecutivas ou não. Esse critério foi necessário para a seleção das amostras porque julgou-se que, experiências com mais de três gestões seriam passíveis de apresentar resultados mais concretos. Além disso, existe uma dificuldade de se encontrar material que descrevem as experiências de OP com menos de três gestões (COSTA, 2010).

Em um primeiro momento, buscou selecionar novos trabalhos que estudaram o OP dos municípios já estudados por Costa (2010) a fim de atualizar este trabalho. Ressalta-se que Costa (2010) analisou o processo de implantação do OP (gestão 1989 a 2004) e os principais resultados alcançados em 26 municípios brasileiros, a partir de dados secundários. Em um segundo momento, buscou-se trabalhos que estudaram o OP em outros municípios, no período de 1989 a 2012.

Para avaliar as experiências do Orçamento Participativo em cada município de estudo deste projeto serão levadas em consideração as mesmas abordagens científicas analisadas e estudadas na pesquisa de Costa (2010), quais sejam:

1. Natureza Histórica e Política: trata-se de averiguar o contexto ambiental, as forças sociais e político ideológicas, os objetivos, o discurso adotado e sob que condições surgem as experiências de Orçamento Participativo.

2. Natureza Técnica: trata-se elucidar de que modo as metodologias propiciadoras da participação dos cidadãos comuns na definição e no processo do orçamento municipal pode contribuir para a sofisticação e melhoria das técnicas.

3. Natureza Técnico-Político: analisa o Orçamento Participativo do ponto de vista econômico e financeiro, fazendo um paralelo entre o planejamento financeiro e as demandas por infra-estrutura e serviços da cidade (relacionamento entre Orçamento e Finanças Públicas).

4. Natureza Ciência Política: analisa principalmente a dificuldade para compatibilizar a democracia representativa com procedimentos decisórios mais próximos da democracia direta e, os limites colocados pelo poder local para as mudanças perseguidas por novos modos de gerir os recursos públicos.

Identificado essas abordagens, em um segundo momento, o projeto buscará identificar e coletar variáveis necessárias para compreender a implantação, a estrutura e o funcionamento do OP (compreendendo as quatro abordagens acima citadas. As variáveis serão selecionadas tendo como base os estudos realizados por Boschi (1999) e principalmente pela coordenação da rede de estudos Urbal (s/d)³, conforme descritas na Tabela 1.

Tabela 1. Variáveis teóricas selecionadas

Dimensão de análise	Variáveis analisadas
---------------------	----------------------

³ Documento base para o seminário de lançamento da rede URBAL N° 9, *Financiamento Local e Orçamento Participativo*, que coordena a cidade de Porto Alegre no Brasil e que apóia a União Européia, através de seu programa URBAL. Disponível em www.urbal9.palegre.com.br

Dimensão participativa	Vontade política do partido que detém o poder e integração entre os membros internos e externos dos atores do OP
	Participação popular e participação comunitária
	Mecanismos de participação (deliberativo e consultivo)
	Instâncias de controle e de coordenação do OP.
Dimensão administrativa	Os canais e métodos para a divulgação dos resultados
	Capacidade de mapeamento e critérios de divisão regional do OP
	A capacidade técnica da máquina administrativa e o grau de adequação das máquinas administrativas e as exigências dos orçamentos participativos
Dimensão normativo-legal	Instrumentos de formalização e/ou institucionalização
Dimensão financeira	Valor da despesa orçamentária “Investimento”
	Valor dos recursos debatidos pela sociedade
	Relação entre OP e recomendação fiscal.
Dimensão territorial	Impacto do OP sobre o investimento das prioridades

Fonte: Resultado da Pesquisa. Boschi (1999) e URBAL (s/d), citado por Costa (2010)

RESULTADOS E CONCLUSÕES

Através dos artigos coletados e analisados até o momento percebe-se que o Orçamento Participativo continua sendo uma política dos governos municipais estudados por Costa (2010). Com relação a novas experiências de OP, observou-se que até o momento, poucos municípios aderiram a esta política participativa, ou porque realmente não instituíram o OP em suas gestões ou porque não houve pesquisas publicadas descrevendo sobre o OP nestes municípios.

Percebeu-se ainda que a institucionalização dos municípios estudados por Costa (2010) e que continuam com o OP são ainda incipientes.

Portanto, em uma análise parcial, pode-se dizer que apesar do maior envolvimento dos governos e das comunidades locais, a institucionalização de fato do orçamento participativo ainda é um processo complexo, que depende de fatores como, a vontade do representante político, o nível de organização, mobilização e politização da sociedade, características sócio-culturais do município e, situação financeira e capacidade técnica da “máquina administrativa”.

É fundamental ainda, coesão entre os objetivos do Governo e dos demais representantes da sociedade civil. Todas essas variáveis são indícios do sucesso ou não do orçamento participativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, M. M.. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

AVRITZER, L.. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em <www.democraciaparticipativa.org.br> Acesso em 20. Maio 2008.

BARROS, H. **Democratização dos gastos** (O Globo, Seção O País), 5 de março de 2003 – p. 3

COSTA, D. M. D. **20 anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010.

COSTA, D. M. D. **Novas tendências para a administração pública: Aplicações Práticas em orçamento participativo e governança local solidária**. (notas de aula), Viçosa: UFV. Jul, 2008.

FNPP. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Vozes, 2003.

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

MENDES, D. C. V. R. **Democratizando o Processo Orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros**. Brasília: ESAF, 2004. 78 p. Monografia premiada em 3º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, São Paulo (SP)

NUNES, D.. **Por uma Pedagogia da Participação Popular**. Revista Organizações & Sociedade. Salvador, V.6, n.16. pp. 129-151, Set/Dez/1999.

RICCI, R. **Contradições na Implementação das Ações de Participação (2007)**. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>. Acesso em 20 mar. 2009.

TEIXEIRA, A. C.; GRAZIA de G.; ALBURQUERQUE, Maria do Carmo PONTUAL, P.. **Orçamento Participativo: democratização da gestão pública e controle social**. Rio de Janeiro: FASE / Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

UFMG. **Projeto Democracia Participativa 2004 (UFMG, 2004)**.