Orçamento Participativo: decisão de muitos, benefícios de todos

José Clodoveu de Arruda Coelho Neto⁽¹⁾
Manoel Emídio Rodrigues da Silva⁽²⁾

Resumo – O orçamento participativo, implantado em 1997, é um instrumento de gestão, adotado pela Administração Municipal de Sobral, que tem possibilitado a efetiva democratização do Poder Executivo local. Para o seu desenvolvimento, o município foi dividido em nove regiões, onde são realizados momentos distintos de discussão e deliberação popular como: reuniões de sensibilização, reuniões intermediárias, plenárias regionais e reuniões temáticas. Como forma de assegurar o pleno funcionamento do processo, durante as plenárias regionais, são eleitos representantes para compor o Conselho do Orçamento Participativo, que tem como papel central elaborar o Plano de Investimento, discutir e deliberar sobre a Proposta Orçamentária da Administração Municipal de Sobral, além de fiscalizar e acompanhar sua execução. Embora tratando-se de um processo ainda recente, vem se mostrando extremamente válido, na medida em que tem mobilizado, a cada ano, um maior número de participantes ativos, que, pela primeira vez na história do município, tem tido o direito de opinar e decidir sobre os investimentos públicos locais, dando as ações e obras realizadas pela Administração o caráter de direito conquistado e construído coletivamente e não o de favor concedido, como em prática anterior.

Palavras chaves – Orçamento participativo, participação popular, novas práticas governamentais, cidadania.

Introdução

O efetivo compromisso político do gestor público com a construção da cidadania de sua população é um dos principais componentes para a elaboração e execução de um plano de governo que conduza a realização de novas práticas governamentais.

Entretanto, não basta apenas ter a vontade política. É preciso ir mais além. Uma administração não pode ser considerada inovadora pelo simples fato de estar assegurando, em sua gestão, a realização de políticas públicas que garantam tão somente o atendimento das necessidades reais e imediatas de sua população como serviços de saúde, educação, cultura, etc. A inovação das práticas governamentais requer, necessariamente, a instalação de processos norteados por princípios e diretrizes, assumidos pelo conjunto da administração. Dentre eles, é importante destacar a tão propagada, porém tão pouco efetivada, participação e controle social, aqui entendida como um princípio que deve não só levar ao exercício de consulta popular mas, inclusive, de tomada de decisão conjunta e de controle popular sobre o que foi decidido.

Nesta perspectiva, a participação popular, enquanto princípio, deve, gradualmente, possibilitar ao cidadão a conquista e o exercício de sua condição de sujeito histórico. Sujeito que pode sonhar e construir

⁽¹⁾ Advogado, Secretário de Cultura, Desporto e Mobilização Social de Sobral.

⁽²⁾ Coordenador de Mobilização Social da Secretaria de Cultura, Desporto e Mobilização Social de Sobral.

sua visão de futuro, não só do ponto de vista de suas perspectivas individuais mas, da coletividade a que pertence, sua comunidade, seu município, seu estado, seu país. Sujeito, portanto, com capacidade e consciência para intervir nos rumos das políticas públicas, que tem nele seu beneficiário e financiador principal.

Daí porque, a compreensão de que princípios como este é que promovem a verdadeira inovação e diferenciação das práticas governamentais. Sem a participação da sociedade civil nos instrumentos de gestão e sem a convivência saudável dos interesses, às vezes, distintos, não é possível instalar governos democráticos. Auscultar as necessidades da população e atendê-las, não traduz a participação que efetiva as verdadeiras mudanças. Processos inovadores requerem, acima de tudo, que os cidadãos sejam capazes de tomar decisões e ser cúmplices e agentes ativos de sua consecução, assumindo para si o projeto de desenvolvimento do seu município e de seus habitantes.

É com este entendimento e com o compromisso de promover mudanças verdadeiras que a Administração “Sobral no Rumo Certo”, ainda no seu primeiro ano de gestão, 1997, iniciou o processo de democratização da tomada de decisões dos rumos que deveriam ser dados às políticas públicas locais. Isto implicou, e implica obviamente, no debate sobre como e de onde provêm os recursos financeiros que entram na Prefeitura, de como é planejado e realizado o seu gasto e quem são ou deveriam ser os maiores beneficiários. O quebra-cabeça da peça denominada de Orçamento Público Municipal tinha que ser desmontado e montado, e coletivamente. Somente assim, poder-se-ia desencadear o processo que promoveria a participação e tomada de decisão popular.

Este era um novo caminho. Embora vislumbrando uma série de dificuldades, principalmente, pelo fato da comunidade sobralense e em geral a brasileira, estar acostumada a políticas governamentais clientelistas, onde os direitos de cidadania são negociados e concedidos e não conquistados e, ainda, considerando que na experiência local nem o prefeito anterior detinha conhecimento do Orçamento Municipal, visto que este era feito em um escritório localizado em Fortaleza, capital do Estado, a Administração “Sobral no Rumo Certo”, através das Secretarias de Cultura, Desporto e Mobilização e de Finanças, implantou o instrumento de gestão intitulado de Orçamento Participativo.

O que é o orçamento participativo

O orçamento participativo é uma forma pública de poder, não estatal, mas civil. A experiência de orçamento participativo em Sobral é de iniciativa do governo, inserida no contexto histórico-político do município, em razão dos processos viciados no trato com o dinheiro público dos governos anteriores, e fundamentada no princípio da participação popular, na prática da democracia direta, no exercício da cidadania ativa e nos princípios legais, especialmente os consagrados na Constituição Federal Brasileira. Sua instalação tem como objetivo desencadear um processo de conhecimento, por parte da população, sobre o que é o orçamento municipal e seus componentes para então viabilizar discussões e decisões coletivizadas sobre como e onde investir os recursos financeiros públicos, assim como as formas de ampliar sua receita, promovendo, dessa forma, o verdadeiro sentido da participação popular e do conseqüente exercício dos direitos e deveres de cidadania.

Como a idéia deu origem a ação

Em março de 1997, as Secretarias Municipais envolvidas organizaram um grupo de estudo com interesse na temática do orçamento participativo. Este foi constituído por técnicos vinculados à Administração e pessoas da sociedade civil. A intenção era de tomar conhecimento da idéia e procurar, através da literatura existente, aprofundá-la.

Em um segundo momento, foi articulada a realização do Seminário “Metodologia de Elaboração do Orçamento Participativo”, que contou com a assessoria de técnicos da Administração Municipal de Porto Alegre/RS, por esta já estar desenvolvendo tal experiência. Participaram deste seminário profissionais da Prefeitura e representantes estratégicos da sociedade civil de Sobral (sindicatos, associações de moradores de bairro, clubes de serviços, CDL, Associação Comercial, Diocese, organizações não governamentais). Com a

sua realização, os participantes puderam não só aprofundar os conhecimentos até então adquiridos, como também verificar a validade da proposta.

Posteriormente, a Administração “Sobral no Rumo Certo” passou a produzir e distribuir amplamente material educativo sobre o assunto. Além da distribuição, foi realizada uma série de debates e seminários com pessoas interessadas, representantes de entidades populares, comunidade universitária docente e discente, clubes de serviços, entre outras organizações não governamentais e governamentais. A idéia era de sensibilizar o maior número de pessoas, dando-lhes conhecimento da iniciativa que a Administração pretendia implantar. Este momento foi marcado por debates significativos, através dos quais pode-se evidenciar para a população que os compromissos assumidos em torno da participação popular, transparência administrativa e democratização das informações e do poder de decisão, não se referiam a promessas de campanha eleitoral, mas transformavam-se em ação governamental. A partir de contribuições valiosas sobre como encaminhá-la, estruturá-la e viabilizá-la a idéia ganhou corpo e forma. Ainda em 1997, foram realizadas as primeiras reuniões plenárias e mini-plenárias, segundo divisão do município para discutir o Orçamento Municipal de Sobral referente ao ano de 1998. Além do Orçamento para 1998 foi elaborado o Plano Participativo Plurianual 1998 – 2001, revisto em 1998.

Como funciona o orçamento participativo

No orçamento participativo o município foi dividido em nove regiões – quatro na sede municipal e cinco nos distritos, que servem como base para a distribuição dos recursos. Em cada uma das regiões são realizadas reuniões (plenárias), onde são discutidas prioridades e eleitos os conselheiros que irão constituir o Conselho do Orçamento Participativo – COP.

Constituído por 18 membros efetivos cada um com seu respectivo suplente, o COP tem como papel discutir e aprovar a Proposta Orçamentária, antes que seja enviada à Câmara de Vereadores e, ainda, acompanhar e fiscalizar sua execução. O Conselho realiza reuniões ordinárias mensais e extraordinárias sempre que se faz necessário. Uma das grandes contribuições do COP foi a definição de critérios para a distribuição dos recursos financeiros. A cada critério é atribuído uma nota e peso, o que permite montar uma grade com todas as regiões e com os investimentos que nela serão feitos. São relacionados abaixo os critérios trabalhados:

- progressividade, considerando que as regiões apresentam diferentes níveis de desenvolvimento;
- carência do serviço ou infra-estrutura na região;
- população total da região;
- prioridade escolhida pela região.

A forma de condução do orçamento participativo conforme descrito acima foi adotada no primeiro e segundo ano de sua implantação, respectivamente 1997 e 1998, orientando a elaboração dos Orçamentos Municipais de 1998 e 1999.

Já em 1999, quando da realização do orçamento participativo para o ano 2000, foram introduzidas no processo as reuniões de sensibilização, as intermediárias e temáticas envolvendo as áreas de Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento e Infra-estrutura; Educação, Cultura e Lazer e Desenvolvimento Econômico e Tributação. A inserção destas reuniões foi fruto de uma avaliação da Administração Municipal e do COP, onde se verificou a necessidade de implementação do processo a partir de ações que levassem a um maior engajamento das lideranças e representantes estratégicos da sociedade civil local, a uma participação mais ativa da comunidade sobralense e, ainda, ao necessário aprofundamento das áreas de investimento previstas no Orçamento Municipal. Com a introdução destas reuniões, o funcionamento do orçamento participativo do município de Sobral passou a compreender os seguintes momentos:

- reuniões de sensibilização – objetivam fazer de seus participantes agentes de conscientização e mobilização das comunidades sobralenses em torno do orçamento participativo, como forma de garantir um maior engajamento individual e coletivo no processo. As reuniões de sensibilização são realizadas com os conselheiros do COP (eleitos em 1998),

com os agentes locais, agentes de saúde, diretores e supervisores das escolas municipais, diretores das associações comunitárias e entidades similares e membros dos Conselhos Municipais locais. A Administração Municipal participa destas reuniões com dois representantes, sem direito a voto;

- reuniões intermediárias – visam iniciar de forma propriamente dita a discussão e o levantamento dos problemas e indicação de prioridades. Consistem em mini-plenárias, onde a população tem a tarefa de formatar as propostas de sua comunidade, como também mobilizar-se para participar das plenárias regionais e temáticas;
- plenárias regionais – definem as prioridades de cada uma das regiões a partir das diferentes propostas trabalhadas por ocasião das reuniões intermediárias. Além disso, são eleitos dois conselheiros de cada região para compor o COP e mais dois para participar das reuniões temáticas;
- reuniões temáticas – em número de quatro - Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento e Infra-estrutura; Educação, Cultura e Lazer e Desenvolvimento Econômico e Tributação - objetivam reunir as prioridades, por área temática, apontadas pelas diferentes regiões. Participam deste momento os representantes anteriormente eleitos, dois por cada tema. A eles cabe o papel de traçar as propostas da área que representa.

Após a realização destes momentos, o COP, constituído pelos representantes eleitos por ocasião das plenárias regionais, passa a trabalhar as propostas populares apresentadas por área temática, conciliando-as com as prioridades indicadas pelas diferentes Secretarias Municipais. Cabe ao COP elaborar e definir o Plano de Investimentos e discutir a Proposta Orçamentária da Administração “Sobral no Rumo Certo”. Cerca de 25% dos recursos para investimento do Orçamento Municipal tem sido destinado ao atendimento das prioridades apontadas pelo processo de orçamento participativo. Uma vez votado e aprovado o Orçamento Municipal de Sobral, o COP passa a ter a função de acompanhar e fiscalizar o seu cumprimento, discutindo, propondo e apoiando o encaminhamento de medidas administrativas com vistas a solucionar problemas que possam vir a surgir.

Principais dificuldades enfrentadas

A primeira diz respeito a cultura clientelista e paternalista que se encontra impregnada na mente da população, principalmente a urbana, criando, dessa forma, resistência em relação a sua efetiva participação no processo do orçamento participativo, o que, obviamente, exige por parte da Administração uma maior dedicação à mobilização e conscientização popular.

Uma segunda dificuldade constatada é a adequação da estrutura administrativa da Prefeitura à nova metodologia de elaboração do orçamento, onde verifica-se a necessidade da Administração Municipal viabilizar a implementação de mecanismos, que assegurem efetivamente o processo participativo e democrático estabelecido pelo Orçamento Participativo. Outra dificuldade, mais de ordem técnica, relaciona-se com a feitura do Plano de Investimento, que por exigir conhecimentos específicos tem se constituído como um grande aprendizado para os membros do COP - representantes comunitários – e porque não dizer para os técnicos da Administração que, muitas vezes, têm que reaprender os conteúdos já adquiridos para, assim, adequá-los as demandas apresentadas.

Resultados

Como resultados concretos do processo vivenciado têm-se a elaboração do primeiro Plano Participativo Plurianual, a montagem coletiva das peças que compõem o Orçamento Municipal, a transparência efetiva das receitas e despesas da Prefeitura de Sobral e o desencadeamento do processo de formação de uma nova cultura política, onde a participação popular e a tomada de decisão coletiva são privilegiadas em detrimento das práticas clientelistas e de favorecimento a uma ou outra comunidade ou a um ou outro vereador, quando da definição de onde e como investir os recursos públicos. Então, a partir deste processo, é procedida a institucionalização dos pleitos populares, enquanto canal legítimo de apresentação de demandas, conferindo ao atendimento respectivo o necessário caráter de direito conquistado e não de favor concedido como na prática anterior. Nesse sentido, tem contribuído com a emergência do poder local, enquanto instituição democrática, fortalecida e legitimada pelo conjunto de sua população.

Em termos de mudança comportamental e política, verifica-se um avanço qualitativo das prioridades apontadas pela população, quando inicialmente apresentavam um caráter mais individualista e, com o decorrer do processo, passaram a ter um cunho coletivo, o que tem favorecido a política municipal de universalização do acesso da população aos serviços públicos, uma vez que as proposições populares estão voltadas para sua ampliação e melhoria da rede já existente.

Identifica-se, ainda, um amadurecimento do nível de informação e conhecimento da população e dos conselheiros do COP sobre as questões pertinentes ao Orçamento Municipal. Motivados por uma maior conscientização, a sociedade civil sobralense tem participado e exigido do Poder Público o cumprimento rigoroso do Plano de Investimento e a melhoria de suas condições de vida e de desenvolvimento do município. Movida pelas mudanças qualitativas da participação popular, a Administração vem, gradativamente, aprimorando e criando novos mecanismos na divulgação, elaboração e execução do orçamento participativo.

Outro fator que evidencia a importância do orçamento participativo é o aumento da arrecadação própria em relação ao total de receita, que de 2%, em 1996, passou para 12%, em 2000, evidenciando que a população tem adquirido, cada vez mais, consciência de que é a partir dos recursos que compõe a receita municipal que se torna possível realizar um maior número de investimentos em prol de seu bem estar social.

Em geral, as medidas até então desenvolvidas têm sido marcadas pela aprovação popular, que em pesquisa realizada em setembro de 2000 manifestou pela Administração "Sobral no Rumo Certo" o índice de aceitação de 92%.

Conclusão

Pelos resultados até então alcançados no município de Sobral, o orçamento participativo vem se constituindo como uma experiência extremamente positiva, de baixo custo, passível de desenvolvimento nos diferentes municípios brasileiros. O processo de orçamento participativo, sem dúvida alguma, assume hoje no contexto das políticas públicas o relevante papel de contribuir com o fortalecimento do Poder Municipal, enquanto instância de poder mais próxima do cidadão e, portanto, com maiores condições para assegurar o pleno exercício de sua cidadania. Trata-se de um instrumento de gestão inovador, que, necessariamente, deve estar inserido em um processo maior de transformação das práticas governamentais que vê o homem como sujeito histórico capaz de promover o seu bem estar social.