

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM CAMPINA GRANDE - PB

Adriana Freire Pereira

Rua João Suassuna, 1628, 1º Andar, Bairro Monte Santo, Campina Grande, Paraíba.

CEP: 58101-551

E-mail: adrikafreire71@hotmail.com

Palavras-chave: Democracia Participativa, Orçamento Participativo e Governança Local

Área do Conhecimento: VII – Ciências Humanas

Resumo: O objetivo deste trabalho é refletir sobre o Orçamento Participativo (OP) de Campina Grande–PB, a partir das relações estabelecidas entre os diversos atores sociais envolvidos no processo. Pretendemos destacar as condições de implantação do OP, com suas variações e especificidades municipais. O desenvolvimento da pesquisa exigiu uma metodologia antropológica, com o acompanhamento direto do processo do OP, além da análise documental (Regulamento Geral do OP, Regimento Interno do Conselho, planilhas de demandas por região e temática, relatórios anuais da gestão da Coordenadoria do OP, atas das reuniões do Conselho). Os resultados preliminares apontam para a idéia de que por um lado, o OP de Campina Grande inaugura uma nova prática de gestão democrática, pautada na participação cidadã, por outro, está submerso a uma série de impasses e desafios que dificultam o processo de execução das demandas priorizadas no processo de participação.

Introdução

O presente ensaio¹ discute a construção da democracia participativa em Campina Grande, tendo como principal elemento à implementação do Orçamento Participativo (doravante OP).

O processo de redemocratização no Brasil tem seu ápice na Constituição Federal de 1988, que traz como uma das mais nobres inovações a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (Gohn, 2001) com objetivo de acompanhar o processo de implementação de políticas públicas setoriais (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente e muitos outros) respeitando as especificidades de cada município. Deste modo, são criados os instrumentos de controle social sobre as políticas públicas, em que a sociedade passa a ser co-responsável pelo planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas.

Mediante este contexto, surge, no seio do Partido dos Trabalhadores, a preocupação com a participação direta da população no processo de definição e aplicação dos recursos orçamentários nos municípios. Preocupação essa que origina o OP no Brasil, inicialmente em municípios governados por petistas (Porto Alegre-RS, Belo Horizonte-MG, Fortaleza-CE, Santo André-SP, e muitos outros) e em seguida em municípios governados por outros partidos (Recife-PE, Campina Grande-PB).

O OP foi instituído no município de Campina Grande em junho de 1997, através de decreto lei nº 2.621 de 09 de junho de 1997, na gestão do Prefeito Cássio Cunha Lima, filiado ao PMDB. Tal decreto ressalta três princípios fundamentais de seu governo: a gestão participativa, democrática e compartilhada. Ele enfatiza que "a participação da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias é de fundamental importância para o êxito dos programas desenvolvidos junto à comunidade".²

Um fator de suma importância neste processo é que o OP jamais encontrará as

¹ Esta discussão fez parte do trabalho de conclusão da disciplina "Estado, Políticas Públicas e Cidadania", ministrada pela professora Eliana Monteiro Moreira, no mestrado do Programa de Pós - Graduação em Sociologia/UFPB/UFCG, semestre 2002.2.

² Regulamento Geral do OP em Campina Grande, 2002.

mesmas condições para ser aplicado em todos os municípios ou em outro nível de governo, pois devem ser consideradas tanto as diferenças regionais, quanto à configuração político-institucional.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira, faremos uma breve caracterização da democracia participativa no Brasil, a partir do que está sendo produzido sobre a temática; na segunda parte, trazemos a discussão, mesmo que embrionária, do OP de Campina Grande-PB.

1. Democracia Participativa no Brasil: Do autoritarismo à participação cidadã

A maioria dos estudos sobre democracia participativa, publicados no Brasil, se volta para publicizar experiências bem sucedidas de práticas participativas no planejamento compartilhado do orçamento público. Deste modo o OP é uma das construções institucionais mais inovadoras no Brasil (Avritzer, 2003, 2002; Ribeiro e Grazia, 2003; Santos, 2002; Sanches, 2002; Abers, 2002; Masquetti, 2002; Fedozzi, 1997; Genro, 1997).

Se considerarmos a persistência de uma cultura arraigada de relações autoritárias e clientelistas que dificultam a efetivação da democracia. Daí a importância que as experiências de gestões públicas vêm assumindo no tocante a construção da democracia participativa no país.

A origem do OP no Brasil data de 1989, com a vitória de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), para prefeito de Porto Alegre-RS. A experiência de Porto Alegre teve e tem repercussão nacional e internacional apresentando-se como a mais bem sucedida no país, o que não desqualifica as outras experiências, pois não se pode esperar que todos os outros municípios sigam o “modelo” de Porto Alegre, até porque não existe uma receita pronta e acabada para implementação do OP. Na verdade, é uma construção que depende da diversidade cultural e das especificidades de cada município.

De acordo com Ribeiro & Grazia (2003), os primeiros que implementaram a prática de OP foram os grandes municípios. Atualmente, 50% das experiências se

desenvolvem nos municípios com mais de 500 mil habitantes. A expansão para os pequenos e médios municípios é fato muito recente.

Ademais, há uma disparidade regional considerável: a região Sul possui relativamente o maior número de experiências, ao contrário da região Centro-Oeste, que no momento da pesquisa, nenhuma experiência foi identificada. Já nas regiões Nordeste e o Norte, as poucas iniciativas que se desenvolveram, o fizeram timidamente.

Mesmo em meio a muitas dificuldades, o OP se configura como a mais inovadora forma de co-gestão e de controle da sociedade organizada sobre o orçamento já realizada no país. Considerando que,

o orçamento público no país é um reflexo fiel das práticas patrimonialistas de gestão do Estado, por um lado, ele é uma peça de ficção que demonstra a permanente dualidade entre um país formal e um país real, e por outro um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de processos de barganha, seja com troca de valores entre os poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais (Teixeira, 2001: 54).

Uma das inovações trazida pela Constituição Federal de 1988 é a criação de Conselhos Gestores responsáveis pelo planejamento, implementação e fiscalização de políticas públicas (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, Educação e outros). Enfim, a entrada em cena de “novos atores sociais” (mulheres, crianças e adolescentes) e a garantia da participação cidadã, entendida por Teixeira (2001:32-33) como

Um processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressa e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre participação e representação.

A mudança no cenário da participação não se processou aleatoriamente, nem tampouco de maneira harmoniosa. Mas, como defende Maria da Glória Gohn, devido a dois fatores:

Primeiro, já havia uma herança anterior acumulada de experiências de participação, advinda do campo democrático assinalado anteriormente, em particular aquelas desenvolvidas pelos movimentos sociais e (...) segundo, foi necessário ter vontade política para que um novo espaço público, de caráter não-estatal, se implantasse. Esse espaço surgiu como um agente de mudança, de decisão, e foi preciso construir regras de institucionalidade bem claras para que os mecanismos de participação, de caráter democrático, viessem a operar (Gohn, 2001: 63).

Desse modo, os municípios que têm sua história marcada pela forte atuação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil tendem a apresentar um *desempenho institucional* (Putnam, 1996) satisfatório, nas ações de planejamento do orçamento, ou seja, provavelmente, os atores sociais serão mais autônomos durante o processo de participação.

O fato de o OP ser reconhecido como *inovação institucional* (Putnam, 1996) leva-nos a crer que o partido político do gestor municipal desempenha papel importante no processo. Pois a maioria das experiências foi implementada por governos petistas. Pois para o PT, a participação popular é um processo de formulação, decisão, execução e fiscalização de políticas públicas, em que o conselho e o OP são mecanismos básicos.

Vale salientar que o simples fato da presença de um governo petista na direção de um município que adota a prática do OP não garante o sucesso dessa prática. Depende muito do grau de autonomia que este partido apresenta com relação aos partidos que a ele são aliados. Um exemplo disso é o que acontece no município de Campina Grande, onde o PT está na condução do processo, no entanto, é um governo de coalizão com partidos “conservadores”.

O OP está sendo gradativamente transformado em um processo chave de

tomada de decisões, capaz de articular uma pluralidade de sujeitos sociais, quer seja das organizações da sociedade civil, quer do Estado. De acordo com Teixeira (2001: 38),

(...) as experiências do OP têm demonstrado sua eficácia e não só em termos de inversão de prioridades na aplicação de recursos, mas na construção de uma cultura que responsabiliza o cidadão pelo controle dos atos e das políticas do Estado, em que se amplia a participação da sociedade civil no controle e tomada de decisão do poder, constituindo-se numa esfera pública não-estatal.

A discussão do OP está inserida no contexto de construção de uma nova cultura política democrática, o que não consiste em tarefa fácil, considerando o tipo de relação existentes em nosso país marcado por práticas políticas herdeiras do autoritarismo e do clientelismo.

É importante neste momento assegurar que o OP é uma das formas de materialização da democracia participativa, mas não a única e que os avanços desta prática está na maioria das vezes relacionado ao “tempo de vida” (Avritzer, 2003) do OP em cada município.

2. O Orçamento Participativo em Campina Grande-PB: Construindo a democracia participativa?

Com a Constituição Cidadã de 1988, emerge em todo país uma nova prática de participação, aquela voltada para a cidadania. Mas esta não se desenvolve de forma unânime no conjunto dos municípios brasileiros, pois cada um apresenta suas particularidades culturais que precisam ser consideradas.

Uma de suas inovações foi à criação dos Conselhos Gestores de políticas públicas, que tomam conta do país, em alguns municípios adquirindo melhor desempenho que em outros, inaugurando, assim, um novo modelo de governança da cidade, onde há o envolvimento de uma pluralidade de atores sociais no planejamento, implementação e fiscalização das políticas públicas (Cf. Gohn, 2001).

Nos municípios que apresentam uma tradição política autoritária e uma sociedade civil “fraca”, esses conselhos encontram uma série de obstáculos, e, quando são criados, funcionam a serviço do poder público, são instrumentos de manipulação e não de negociação. Já nos municípios em que há uma história marcada pela atuação dos movimentos populares e das organizações da sociedade, os conselhos funcionam enquanto canais de participação e de promoção de uma nova maneira de conceber o Governo.

Um outro elemento da democracia participativa que desde 1989 vem ganhando espaço e visibilidade no cenário político nordestino é o OP, apesar das limitações encontradas, principalmente dos embates com as câmaras de vereadores e da falta de autonomia do processo, o OP já se faz presente pelo menos em 14 dos grandes municípios nordestinos como: Recife, Fortaleza, São Luis, Aracaju, Campina Grande, assim como em pequenos municípios, a exemplo de Icapuí – CE e de Teixeira – PB e outros.

A cidade de Campina Grande é a segunda maior do Estado, com 355.331 habitantes, historicamente, tem se destacado como pólo industrial e comercial, acolhendo pessoas de municípios circunvizinhos.

O OP foi instituído no Município de Campina Grande em junho de 1997 através de decreto lei nº 2.621 de 09 de junho de 1997, na gestão do então prefeito Cássio Cunha Lima, reeleito três anos mais tarde, fruto de uma composição com o PT. Inicialmente, ainda no Governo de Félix Araújo, vai acontecer uma primeira experiência, tentativa de aproximação de um governo “popular e participativo”, pela implantação, em 1993 do programa “Prefeitura na Comunidade”.

O decreto de criação do OP de Campina Grande ressalta um de seus princípios de seu governo, é a gestão participativa, democrática e compartilhada e enfatiza que *a participação da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias é de fundamental importância para o êxito dos programas desenvolvidos junto à comunidade.*³

O processo do OP já passou por algumas reformulações e atualmente funciona vinculado ao Gabinete da Prefeitura Municipal, conta com a participação de 12 regiões orçamentárias e com uma metodologia em construção – iniciando com uma rodada de reuniões preparatórias, conferências regionais (48 bairros e 03 distritos) e plenárias temáticas (Saúde, Habitação, Criança e Adolescente, Geração de Emprego e Renda e Cultura), conferência municipal, (recentemente foi implantado o fórum de delegados, por região e temática) e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CONSE), que tem a função de acompanhamento, análise e fiscalização das matérias orçamentárias do município. Essa dinâmica estabelece uma nova relação entre as instâncias do Estado e as organizações da sociedade civil.

As instâncias do Orçamento Participativo são as Conferências Regionais Orçamentárias, a Conferência Orçamentária Municipal, as Plenárias temáticas, o Fórum de Delegados Regionais e Temáticos e o CONSE.

O CONSE é a instância permanente do processo do OP, tem por objetivo acompanhar a execução orçamentária anual, fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo e analisar a execução orçamentária do exercício anterior, através dos Balancetes Mensais elaborados pela Secretaria da Fazenda, como também consolidar as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, elaboradas pelo Executivo em forma de minuta e discutidas pela comunidade.

O OP em Campina Grande tem apenas seis anos, é um processo que está em construção, apresentando erros e falhas, mas também acertos e resultados, como o simples fato de haver a abertura do orçamento para elaboração por parte da sociedade, ou seja, a garantia do direito de cidadania.

5. Considerações Finais

O OP na sociedade brasileira assume um papel muito importante, uma vez que tenta promover uma transformação na relação entre sociedade civil e Estado, ou

³ Regulamento Geral do OP de Campina Grande, 2002.

seja, *aparece como uma proposta de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular* (Sánchez, 2002: 13).

As práticas participativas de planejamento do orçamento não se restringem apenas a novos espaços de participação da sociedade civil, mas tem contribuído para a construção prática de inovações na gestão das políticas públicas.

Assim sendo, o OP, em Campina Grande, passa atualmente por um processo de construção, que procura avançar como instrumento de promoção de uma nova cultura política.

Portanto, essa construção se dá lentamente, recebendo fortes críticas por parte dos segmentos da sociedade. Por um lado, a participação cidadã ainda é tímida, com indícios de cooptação de lideranças, por outro, a falta de transparência no processo e o não atendimento às demandas priorizadas, o que tem dificultado à consolidação do processo.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca. *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre*, 2002.

AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). *A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a emancipação social: para novos manifestos).

FISCHER, Nilton Bueno, MOLL, Jaqueline (orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo (SP), Cortez, 2001 (Coleção Questões de Nossa Época).

SANCHEZ, Felix. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 97).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a emancipação social: para novos manifestos).

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.