

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: COMBATE À POBREZA E À EXCLUSÃO SOCIAL

O Orçamento Participativo (OP) se constitui em um processo de democracia direta, voluntária e universal, no qual a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas. O cidadão não encerra sua participação no ato de votar em representantes do executivo e do legislativo, mas também decide as prioridades dos gastos públicos e controla a gestão do governo. Ele deixa de ser um coadjuvante da política tradicional para ser protagonista permanente da gestão pública.

Seu principal objetivo é ser um instrumento de democratização, ou seja, assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Essa nova experiência de participação popular procura romper com a tradição até então existente, de apenas os governantes tomarem suas decisões, não atendendo muitas vezes aos interesses da população. Surge como resposta aos limites da democracia representativa, combinando características desta com outras da democracia direta, possibilitando assim uma nova relação entre Estado e sociedade e um novo modelo de gestão.

Com a implantação do Orçamento Participativo, o poder de decisão sobre os recursos municipais fica compartilhado entre os poderes Executivo e Legislativo e a população.

A experiência da cidade de São Paulo, assim como outras municipalidades que têm como modelo o processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, se baseia em características comuns: "uma estrutura e um processo de participação baseada em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais que asseguram a participação no processo de tomada de decisões do governo municipal. Estes princípios são: 1) participação aberta a todos os cidadãos sem qualquer status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2) Combinação da democracia direta e representativa cuja dinâmica institucional dê aos próprios participantes a definição das regras internas; e, 3) a dotação dos recursos para investimento baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilizando decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando ainda, os limites financeiros"¹.

Nesses dois anos, em São Paulo, a população pôde opinar sobre o destino dos recursos nas áreas de saúde e educação e, a partir de 2002, uma terceira área pôde ser escolhida por cada região da cidade. Agora, em 2003, o Orçamento Participativo irá versar sobre todas as áreas de atuação do governo municipal. Outra novidade para o OP deste ano é que todo o processo se dará de maneira descentralizada devido à implantação das 31 subprefeituras.

Além do caráter democrático do OP, possibilitando o desenvolvimento de uma cidadania ativa, em que "saber escolher, poder escolher e efetivar as escolhas"² passa a fazer parte da vida política da cidade, é bastante relevante o aspecto distributivo e inclusivo do OP. Tal aspecto já pode ser comprovado ao se analisar os dois Planos de Obras e Serviços do Orçamento Participativo de São Paulo (2002 e 2003).

¹ SANTOS, Boaventura de Souza. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy", *Politics and Society*, Stoneham, 1998, p. 468.

² OLIVEIRA, Francisco. *O que é formação para a cidadania*. Entrevista, Silvio Caccia Bava, Instituto Pólis, agosto de 2000. (retirado do site <http://www.polis.org.br/publicações/artigos/entrevchico.html>)

1

2

A Coordenadoria do Orçamento Participativo, nesse sentido, vem desenvolvendo atualmente trabalhos que têm por objetivo analisar o impacto das obras e serviços aprovados no Orçamento Participativo, no que se refere ao combate à pobreza e à exclusão social. Os resultados destes trabalhos têm demonstrado que, por oferecer um ambiente deliberativo para investimentos públicos municipais, no qual a população é convocada a expor as demandas de sua região e negociá-las com o poder público, bem como pelas regras definidas no Regimento do Orçamento Participativo³, que prevê critérios técnicos de distribuição de recursos, essa iniciativa de democracia participativa possibilita melhor distribuição tanto no que tange aos investimentos definidos na peça orçamentária, como na expansão de equipamentos, bens e serviços públicos, favorecendo uma aplicação mais eficiente das verbas públicas na cidade de São Paulo.

Contrariamente às gestões anteriores, nas quais a alocação dos investimentos nas diferentes regiões da cidade era definida de forma unilateral, sem dimensionar os reais problemas que afetam a população, o OP, além de estabelecer uma relação de co-gestão, se pauta em três critérios técnicos regimentais: número absoluto de população da região, porcentagem da população que participou das assembleias do OP e índice de carência e exclusão social. Seus princípios e metodologia possibilitam uma inversão na distribuição dos recursos públicos, e isso se comprova quando verificamos que as regiões mais carentes e populosas da cidade passaram a receber um montante de investimento maior do que aquelas mais abastadas.

Exemplo do caráter distributivo do OP se verifica quando analisamos duas áreas que, desde o início de sua implantação, foram alvos de discussão e deliberação no processo implementado em São Paulo: educação e saúde.

A atual gestão municipal, ao assumir o mandato em 2001, se deparou com uma realidade que apresentava altíssimos índices de carência nessas duas áreas consideradas fundamentais. O principal agravante é o fato da concentração dessa carência estar nas regiões nas quais a população depende essencialmente dos serviços oferecidos pelo poder público para suprir suas necessidades.

A área da Saúde é um dos principais problemas a ser enfrentado na cidade de São Paulo. Considerada não somente como um direito social, mas um dever do Estado, a atenção à saúde requer medidas que almejem garantir a prevenção e ao atendimento a toda a população.

Segundo estudo realizado pelo instituto Pólis⁴, déficits em equipamentos de saúde e taxas alarmantes de mortalidade infantil podem ser observadas em todas as partes da maior cidade do Brasil. A medida em que se afastam da região central, esses índices tendem a piorar, acompanhando o quadro de degradação social em que se encontra a região periférica da cidade.

Através do Orçamento Participativo, foram definidos investimentos na ordem de R\$ 386.509.600 na área da Saúde, a serem executados nos exercícios de 2002 até o final de 2003. Os investimentos destinam-se à construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais e implantação do Programa Saúde da Família (PSF). As demandas apresentadas nas assembleias do OP e as consequentes obras e serviços aprovadas vêm ao encontro imediato das necessidades das populações locais. Dentre as subprefeituras que apresentam altos índices de carência destacam-se Campo Limpo, M'Boi Mirim e Vila Prudente, entre aquelas que receberam uma maior

³ O Regimento do Orçamento Participativo, que institui as regras do processo na cidade de São Paulo, é elaborado e aprovado pelo Conselho do Orçamento Participativo, no qual somente os representantes da população possuem direito ao voto.

⁴ SEMPLA 2001 e PRO-AIM 2000

fatia na distribuição dos recursos na área da saúde, de acordo com as regras participativas e de carência do OP.

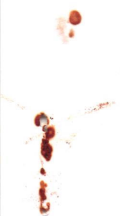
Também na área da educação, a qual se destinou a maior parte dos investimentos definidos no OP, totalizando um montante de R\$ 541.201.900,00, já se pode deduzir o quanto o OP colaborou com uma distribuição socialmente mais justa na cidade. Dos equipamentos e serviços previstos nos dois Planos do OP é relevante a criação de 217.060 novas vagas, entre creches (CEI), escolas de educação infantil (EMEI) e escolas de educação fundamental (EMEF) e de outras 20.500 vagas destinadas a programas como o MOVA (movimento de alfabetização de jovens e adultos), suplência e cursos pré-profissionalizantes. Além disso, crianças e jovens serão beneficiados com as reformas e ampliações de escolas, também demandadas através do Orçamento Participativo. A criação dessas novas vagas beneficiará as populações das subprefeituras que apresentam índices de carência mais elevados na área da educação, como Capela do Socorro, M'Boi Mirim, Cidade Tiradentes, São Mateus, entre outras.

Ao promover estudos avaliativos do grau redistributivo do OP na cidade de São Paulo, a Coordenadoria do Orçamento Participativo vai ao encontro daqueles realizados pelo Banco Mundial, nos quais se evidenciam que "os projetos de luta contra a pobreza e desenvolvimento social que utilizam modelos participativos, têm resultados muito superiores aos que se baseiam em estruturas hierárquicas"⁵.

Mas não é apenas do ponto de vista da distribuição dos recursos públicos que o OP de São Paulo tem se mostrado um eficiente mecanismo de inclusão social. Inovações adotadas desde 2002 pela Coordenadoria do Orçamento Participativo visam ampliar a participação no processo deliberativo dos setores sociais vulneráveis da cidade, que historicamente encontram-se alijados do exercício da cidadania: população indígena, portadores de deficiência, população de rua, mulheres, população negra, idosos, juventude, GLBT, infância e adolescência. Cabe destacar, nesse sentido, as novas regras instituídas regimentalmente pelo Conselho do Orçamento Participativo, que estabelecem critérios diferenciados de representação desses setores, visando estimular sua participação no processo de discussão e deliberação deste ano. Além disso, a Coordenadoria vem realizando plenárias de caráter informativo e formativo para cada um desses segmentos, fomentando um debate mais qualificado sobre as ações e políticas públicas municipais que correspondam a suas demandas específicas.

A somatória de resultados positivos que o Orçamento Participativo vem apresentando no campo do combate à pobreza e à exclusão social demonstra a vitalidade das propostas baseadas nas teses da democracia participativa. O reconhecimento dos direitos de segmentos sociais vulneráveis antecipa um conceito avançado e muito contemporâneo da democracia hoje: a idéia de fazer valer os direitos básicos para todos e todas, fazendo valer o direito à diferença. Fazer com que todos e todas tenham "direito a ter direitos" e, mais importante, garantir seu reconhecimento e pleno exercício, tem se configurado como uma das maiores contribuições do OP ao desenvolvimento da cidadania.

⁵ KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortês, 1998, p. 68.



os governos municipais passam pelas prioridades estabelecidas no OP-RS e por critérios objetivos de distribuição regional e/ou municipal (prioridade temática regional estabelecida pela população no OP-RS, população total da região, carência de infra-estrutura ou serviço).

Os conselhos temáticos e setoriais (conselhos municipais de saúde, assistência social, agricultura, habitação, etc) e os delegados do OP, em função do aumento da escala territorial e da maior complexidade das políticas públicas estaduais, no OP-RS, passaram a ter um papel substantivo, tanto na fase de elaboração do orçamento, como na sua execução, fiscalizando as intervenções realizadas diretamente pelo Estado e as executadas em parceria com os Municípios. As relações políticas tradicionais e clientelistas começaram a ceder espaço em todos os níveis para uma nova forma de gestão pública com controle social e de combate as desigualdades regionais, qualificando o pacto federativo entre Estado e Municípios. Ao mesmo tempo que abriu um processo de mudança na cultura política do estado.

Uma outra questão importante, na escala estadual, foi criar uma metodologia de democracia direta e de planejamento participativo que viabilizasse a participação direta dos cidadãos com caráter deliberativo, em assembléias públicas do OP-RS, em todos os municípios gaúchos. Nestas assembléias públicas o cidadão tinha a possibilidade de debater e votar em três cédulas para expressar a sua vontade soberana. Na primeira cédula votava as três prioridades dos temas e os programas de desenvolvimento econômico e social, geração de emprego e renda, inclusão social. Na segunda cédula votava as três prioridades dos temas e demandas de obras e serviços públicos. E na terceira cédula votava no delegado de sua preferência e confiança, entre os candidatos inscritos na assembléia, na proporção de um para cada 20 participantes.

Através do uso da informática, foi desenvolvido um software que possibilitou apurar os resultados e lavrar ata na própria assembléia. E posteriormente sistematizar os resultados regionais e estaduais, que passavam a ser os indicadores de planejamento para elaboração e o detalhamento do orçamento, juntamente com os indicadores das necessidades do governo para custear os serviços públicos existentes, demandas de planejamento institucional e os encargos gerais.

A VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NACIONAL

A primeira questão a ser respondida é de que o **OP na escala federal (OP-BR) tem viabilidade, sim.** Porque terá **mais potência** com a ampliação da competência legal na esfera federal para realizar políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, combinado também com a ampliação dos recursos financeiros orçamentários e extra-orçamentários.

A partir dos recursos orçamentários para investimentos e serviços fins e com linhas de crédito do BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, poderá formatar-se uma **lista tipo de programas de desenvolvimento econômico e social e de obras e serviços públicos viáveis para a discussão e decisão com a população brasileira no OP-BR.** Estes programas deverão observar critérios técnicos e legais para viabilizar a sua execução direta pela união federal e/ou em parceria com estados e municípios, sob o controle dos delegados do OP-BR e dos conselhos temáticos e setoriais.

Cabe destacar que no caso da implantação do **OP-BR teremos, além do governo relacionando-se diretamente com a população, outros sujeitos políticos como os governos estaduais e municipais.** Neste sentido a existência do OP-BR permitirá a qualificação do pacto federativo, possibilitando que as verbas voluntárias do governo federal e suas políticas de desenvolvimento em parceria com governos estaduais e municipais passem sob o crivo da

participação popular no Orçamento Participativo e por **critérios objetivos de distribuição de recursos entre as regiões do país.**

Outra questão crucial a ser garantida é a participação direta dos cidadãos brasileiros, com caráter deliberativo, em assembleias públicas do OP-BR, em todos os estados, regiões e municípios brasileiros. Para isto, já contamos com uma metodologia de democracia direta e de planejamento participativo e com um software para apuração e sistematização das prioridades decididas pela população, experimentadas no OP-RS, que podem ser o ponto de partida para o OP-BR.

Fica ainda a questão de como organizar e mobilizar a população para as assembleias públicas do OP-BR. Em combinação com o governo federal, as entidades da sociedade civil organizada, os movimentos sociais, os estados e municípios se encarregarão da organização, divulgação, mobilização e da infra-estrutura das assembleias. Desta maneira o OP-BR terá desde seu início uma maior autonomia da sociedade em relação ao Estado. Neste sentido tivemos uma experiência bastante positiva no OP-RS, durante o período que vigorou uma liminar, concedida pela justiça gaúcha, que proibia o governo de organizar e dar infra-estrutura para as assembleias públicas do OP. Neste período os delegados do OP, prefeitos municipais, organizações populares e cidadãos em geral passaram a organizar e viabilizar infra-estrutura para as reuniões num processo de auto organização da sociedade.

Também é necessário a elaboração de uma proposta de regulamento para iniciar o processo do OP-BR, com critérios objetivos de distribuição de recursos entre as regiões e os municípios do País, metodologia de planejamento para a escolha dos temas e programas prioritários, forma e proporcionalidade na representação de delegados e conselheiros e as etapas do processo do OP-BR. Por último, faz-se necessário a constituição de um grupo de trabalho no governo para tratar de todas as questões que dizem respeito a elaboração de projeto de implantação do OP-BR.

A luta contra a exclusão social exige políticas públicas que modifiquem a distribuição da renda e do poder no País, concretizando formas de participação direta da população nas gestões públicas. O Orçamento Participativo, traz consigo os valores inestimáveis da solidariedade e da universalização da política. A agenda do novo governo exige essa radicalidade da democracia, que funde-se com a expectativa dos milhões de eleitores que conduziram Lula ao poder da República. A socialização da política e a socialização do poder estão na raiz do processo do OP, condições irrenunciáveis para a reconstrução da República brasileira, com soberania e liberdade.

Porto Alegre, 6 de março de 2003.

Ubiratan de Souza

Economista e Ex-Secretário de Orçamento e Finanças do OP-RS no Governo Olívio Dutra.

Vontade política e autonomia. O orçamento público está previsto nas Constituições Federal (Art. 165,III) e Estadual - RS(Art.149, III) e nas leis orgânicas municipais **como uma lei de iniciativa do executivo**. Também, a Constituição Federal em seu **artigo 1º, parágrafo único, diz – “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição”** e no **artigo 5º, inciso XVI, estabelece o “direito de reunião”** e **inciso XXXIV o “direito de petição aos Poderes Públicos”** do povo brasileiro. Ademais, a nova Lei de Responsabilidade Fiscal (maio/2000), **no parágrafo único do art. 48 diz: “A transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”**.

Dessa forma, o governante eleito adquire o direito de elaborar a proposta orçamentária, para depois mandá-la ao Poder Legislativo, que a transforma em lei.

Este processo de democracia direta tem o mérito, pois, de não excluir, mas valorizar a democracia representativa. O parlamento continua com todas as suas prerrogativas constitucionais, analisando e votando o projeto de lei orçamentária. Portanto, para que se faça o OP não se precisa de nenhuma lei específica, basta a **vontade política** dos governantes eleitos pela democracia representativa.

O processo do OP deve ter regulamento, critérios distributivos e metodologia de planejamento. Mas, este regramento deve ser elaborado **de maneira autônoma pela comunidade** e firmado um contrato social entre o governo e a sociedade. O OP não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível. Nem poderia ser, pois a avocação da perfeição seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho, que caracteriza os processos sociais. É com este entendimento que, todos os anos, o governo e a sociedade devem realizar uma avaliação crítica do regramento e do processo do OP; e o conselho do OP, de maneira autônoma (auto-regulamentada), sem a tutela do executivo e legislativo, discute e decide as mudanças para modernização. O princípio da auto-regulamentação aplicado no OP de Porto Alegre e no OP do Estado do Rio Grande do Sul, tem proporcionado uma constante modernização dos mecanismos democráticos e de planejamento participativo.

Para que o OP seja um processo efetivo e sério de participação popular e não meramente consultivo, é necessário que as **decisões tomadas pela população e governo sejam documentadas e publicadas para conhecimento de toda a sociedade**. Na experiência do Rio Grande do Sul este documento se consubstancia no **Plano de Investimentos e Serviços**. Isto possibilitará que a população faça o acompanhamento e fiscalização da execução das obras e serviços decididos. Ademais, o governo deve **prestar contas anualmente**, possibilitando um controle social efetivo sobre a gestão do Estado.

A solidariedade na gestação da consciência cidadã, no planejamento participativo e na preservação do direito das minorias. A participação direta do cidadão na definição das prioridades, na elaboração do orçamento, do plano de investimentos e serviços, e da gestão pública permeados e articulados pela solidariedade, tem possibilitado a construção de um planejamento efetivamente participativo. Desta maneira, o processo OP tem oportunizado a gestação de uma consciência cidadã libertária. Esta consciência não é fruto de um procedimento premeditado e dogmático, conduzido por uma elite de maneira direta ou através da mídia, mas sim originária do descobrimento da força da praxis coletiva, pelos cidadãos comuns, onde a solidariedade é o fio condutor através do qual a consciência social é parida por cada cidadão a seu tempo.

Esta consciência parida desperta nas pessoas os seus direitos de cidadão, o direito à educação, saúde, a melhoria na qualidade de vida e a outros direitos que não estão na órbita do orçamento

público, mas que dependem de lutas gerais da população por transformações estruturais na economia e na sociedade. Também esta consciência cidadã, tem levado pela solidariedade das maiorias ao atendimento e ao reconhecimento dos direitos das minorias dentro do processo do OP. Outro fato importante com repercussões psicossociais, é o reconhecimento público do cidadão pela sua comunidade dentro do processo do OP, que tem como consequência a elevação de sua auto-estima.

Orçamento participativo e a democratização das relações sociais. Ao longo da história temos visto que a burocracia não se desenvolve só dentro do Estado, mas também nos movimentos e nas organizações da sociedade. As relações entre as direções das entidades e suas bases, também carecem de um processo de gestão participativa.

A experiência do OP tem um papel estratégico na democratização das relações sociais, com validade não só para dentro do Estado, mas também, fora dele, na busca constante da democratização participativa das entidades, dos sindicatos, dos movimentos e instituições de base da sociedade, bem como dos partidos políticos.

DO MUNICÍPIO AO ESTADO – AMPLIAÇÃO DA ESCALA E DA POTÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A partir da experiência da implantação do OP no governo Olívio Dutra, no Estado do Rio Grande do Sul (OP-RS), ficou desmistificado a crítica dos setores conservadores e daqueles que se orientam por uma gestão concentradora, de que o OP só era possível na escala municipal. Estes críticos diziam que a experiência do OP não era aplicável nas escalas do Estado e da União Federal por serem mais complexas tanto do ponto de vista econômico como político. Ao contrário, a sua prática em uma escala maior (extensão 282 mil Km², população de 10 milhões, 497 municípios) **aumentou sua potencialidade em recursos financeiros orçamentários e extra-orçamentários.** A existência do BARINSUL viabilizou com linhas de crédito próprio, do BNDES e do Banco do Brasil, importantes recursos para financiamento de programas nas áreas da agricultura, geração de trabalho e renda e de desenvolvimento econômico e regional, discutidos no OP-RS.

Ampliou também a competência legal para a atuação em políticas públicas de caráter macro-social e de abrangência em nível estadual, como por exemplo: transporte e circulação (pavimentação de estradas estaduais ligando vários municípios, construção de pontes, etc), habitação (habitação rural, cooperativismo, regularização fundiária, habitação popular, etc), meio ambiente e saneamento, segurança pública, educação (rede estadual de escolas de ensino fundamental e médio, criação de uma Universidade estadual, etc), saúde (criação de programas regionais e municipais de saúde pública), agricultura (reforma agrária, agricultura familiar – programas de combate a pobreza no campo, apoio a formação de agroindústrias, etc), geração de emprego e renda (primeiro emprego, apoio a micro, pequenas e médias empresas, economia popular e solidária, apoio aos sistemas locais de produção, etc), energia (programa luz no campo, expansão nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, etc), inclusão social (renda mínima e rede da cidadania) e desenvolvimento econômico e regional.

Qualificou as relações do governo do estado com as prefeituras sob controle social. Diferentemente do OP - Porto Alegre, onde o governo relaciona-se diretamente com a população, no OP-RS além da relação direta do poder público estadual com a população existe um outro sujeito político, os governos municipais.

Nesse sentido, abriu-se um espaço de qualificação das relações entre o Governo do Estado e as Prefeituras com a participação e o controle da população. As verbas voluntárias do governo estadual de políticas públicas para aplicação direta nas regiões e nos municípios ou em parceria com

O SIGNIFICADO DA VITÓRIA DE LULA E A OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NACIONAL

A eleição do presidente Lula representa um marco na história brasileira. Ao mesmo tempo que faz um corte no mando das nossas oligarquias, rompe igualmente com o modelo neoliberal associado que operou a alienação da soberania brasileira. O processo eleitoral já ocorreu numa conjuntura de crise da hegemonia do neoliberalismo caboclo. Este vazio hegemônico será preenchido pelas forças econômico-sociais que são protagonistas da conjuntura atual. A disputa dessa hegemonia pauta o País nesse momento.

Por isso, é preciso a preparação de condições plenas para que se propicie o advento de uma democracia de cunho republicano, a fim de estabelecer condições de igualdade na busca da satisfação dos diferentes interesses da sociedade. A repactuação do contrato social brasileiro deve oferecer igualdade de condições a todos pactuantes. Deve englobar desde os setores sociais incluídos e organizados até os excluídos de toda sorte, que também deverão ser contemplados com uma parcela da riqueza produzida e uma participação política que nunca tiveram.

A vitória do nosso projeto político, com a eleição de Lula, enseja uma oportunidade ímpar para implantarmos o **Orçamento Participativo no plano nacional (OP-BR)** e sermos inovadores na criação de novos mecanismos de democracia direta e planejamento participativo, bem como formas de consulta popular como plebiscito e conselhos temáticos e setoriais.

As experiências do Orçamento Participativo (OP), consagrada há 15 anos na Prefeitura de Porto Alegre, em vários municípios do País e do exterior, de Belo Horizonte, São Paulo, Recife à Córdoba na Espanha e no período de 1999-2002 no governo do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, demonstram que esse é um instrumento privilegiado de distribuição da renda pública, da democratização da gestão do Estado e de construção da cidadania.

ENSINAMENTOS UNIVERSAIS DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Existem princípios e ensinamentos universais na experiência do OP, que são válidos para qualquer escala ou lugar onde se for aplicar esta forma democracia participativa.

O Orçamento Participativo - OP é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público e as políticas públicas. O cidadão não encerra sua participação no ato de votar na escolha do executivo e do parlamento, mas vai muito além, decidindo e controlando a gestão pública. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional, onde participa apenas votando de quatro em quatro anos, para ser protagonista permanente da gestão pública.

O Orçamento Participativo – OP, combina democracia direta com a democracia representativa, que é uma das maiores conquistas da humanidade e que deve ser preservada e qualificada. A democracia representativa é necessária, mas insuficiente no processo de aprofundamento da democracia da sociedade humana. Mais do que nunca é preciso combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado. O OP de Porto Alegre e o processo de implantação do OP no Rio Grande do Sul são exemplos concretos de democracia direta.

No OP existe outra relação da sociedade com o Estado. Após a queda do muro de Berlim, ficou evidente que o muro caiu para os dois lados, tanto para o oriente como para o ocidente. Há uma crise de legitimidade política e fiscal do Estado contemporâneo. O Estado liberal burguês em seu estágio atual neoliberal, agravou o processo de exclusão social e a concentração dos

assentamentos humanos nos centros urbanos, evidenciando o fracasso das chamadas políticas compensatórias para a resolução dos problemas da sociedade capitalista. A luta contra a exclusão social exige políticas públicas que modifiquem a distribuição da renda e do poder nas cidades e nos países, concretizando formas de participação direta da população nas gestões públicas. Por isso, o OP é tão reconhecido nacional e internacionalmente, porque responde aos desafios da modernidade e sobretudo, à crise de legitimidade do Estado contemporâneo. A nossa experiência do OP, também, aponta o caminho para a superação, de maneira contemporânea, da crise do socialismo burocrático, respondendo de maneira criativa e original à principal questão política da decadência e da derrocada do Leste Europeu, ou seja, a relação autocrática do estado com a sociedade.

No processo do OP, o cidadão participa diretamente nas decisões e no controle do orçamento público e não por representações indiretas através de entidades. Portanto a participação da população se efetiva de maneira direta, livre e universal nas assembleias públicas do OP. Este princípio é que faz a diferença do processo deliberativo e de construção da cidadania do OP com outras formas tradicionais de consulta popular. Todo o cidadão, independente de sua organização partidária, associativa e credo religioso tem assegurado sua participação no processo. Isto significa que ninguém tem privilégio no processo de democracia direta e nem lugar assegurado nas formas de representação delegada: delegados e conselheiros do OP. Este princípio universal é que assegurou na experiência de 15 anos do OP em Porto Alegre e de 4 anos no Estado do Rio Grande do Sul, que o processo não fosse partidarizado e nem dominado por corporações, permitindo que a vontade da sociedade se expressasse de maneira plural e universal.

Esta forma de participação universal permitiu que cidadãos que não tinham nenhuma vinculação a qualquer tipo de organização fossem estimulados a participarem das assembleias levando suas reivindicações. A vivência coletiva no OP tem levado estes cidadãos a buscarem outras formas de organização em sua comunidade reforçando, portanto, o processo de organização popular. Por outro lado aqueles já organizados em entidades, associações ou movimentos populares podem mobilizar sua base social para a participação universal no OP, buscando o atendimento de suas prioridades e fortalecendo com isso, ainda mais, a sua organização. Na verdade quem perde com a participação universal são as pseudolideranças e as organizações fantasmas, que dizem representar milhares de pessoas e, no entanto, não mobilizam nem a sua própria direção para pautar prioridades e eleger delegados.

Outro princípio fundamental no processo do OP é a discussão de todo o orçamento e das políticas públicas. A população não pode ser subestimada na sua capacidade de gestão, separando-se apenas uma parte do orçamento para a discussão e deliberação. É preciso abrir todo o orçamento, os gastos de pessoal, dívida pública, serviços essenciais, investimentos e atividades fins, projetos de desenvolvimento, bem como os recursos extra-orçamentários disponíveis para financiamento através do Banco do Estado. Desta maneira a população vai aos poucos se apropriando dos gastos e das políticas públicas, criando condições para sua participação efetiva na totalidade da gestão pública. Nesse sentido o Governo deve disponibilizar para a população todos os dados a respeito da despesa e da receita, bem como desvendar conceitos técnicos, garantindo desse modo que a população tenha as reais condições para analisar, deliberar e controlar o orçamento público. Por exemplo, na experiência de Porto Alegre, o processo do OP criou mecanismos concretos de controle sobre a folha de pagamento, através da criação de uma comissão tripartite (governo, conselho do OP e sindicato dos servidores municipais) que passou a discutir e decidir sobre a criação de novos cargos públicos, fazendo um controle interno e externo sobre o aumento de pessoal. Também desenvolveu-se a consciência de que investimentos nas áreas sociais como educação e saúde levam a novos gastos de custeio (pessoal e serviços), que precisam ser acompanhados do aumento da receita pública com justiça fiscal.

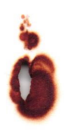
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO PAULO

O município de São Paulo se constitui atualmente em trinta e uma Subprefeituras com noventa e seis distritos administrativos. Para a melhor execução do processo do Orçamento Participativo, a Coordenadoria do OP, subordinada a Secretaria de Governo Municipal, subdividiu a cidade em onze macro regiões (Noroeste, Norte, Oeste, Sul 1, Sul 2, Sudeste, Leste 1, Leste 2, Leste3, Leste 4 e Centro) supervisionadas por coordenadores e coordenadoras de áreas, que assessoram as Subprefeituras correspondentes a cada macro região.

O OP 2003 está estruturado em dois ciclos; o territorial e o temático, ambos deliberativos, que já estão sendo realizados e contam com grande participação popular. O aumento significativo no interior deste participativo processo é resultado de um conjunto de acontecimentos no decorrer da gestão municipal. A implantação do OP já no primeiro ano da administração municipal, a transformação das antigas administrações regionais em subprefeituras, e o aumento da equipe da Coordenadoria do Orçamento Participativo são uns dos exemplos claros do sucesso do Processo. Só para se ter uma idéia do crescimento do OP 2003 em relação ao OP 2002, pegaremos como parâmetro a primeira etapa territorial.

Em 2002, durante todo o processo territorial da primeira etapa do OP obtivemos a participação de catorze mil e setecentos e um pessoas cadastradas em duzentas e cinco assembléias censitárias. Já em 2003, temos cento e noventa e quatro assembléias realizadas, com a participação de trinta e uma mil trezentos e sessenta e sete pessoas, considerando que o processo inicial ainda não terminou e já temos um aumento real de cento e quinze por cento, além de já contarmos com mais de mil seiscentos delegados e delegadas eleitos e mais de três mil e trezentas propostas formalizadas pela população nas assembléias.

Esses dados nos diagnosticam que a cultura de participação popular na cidade de São Paulo está sendo definitivamente construída e o Orçamento Participativo acaba sendo alicerce estrutural desta cultura democrática e incluyente.



RECONSTRUINDO A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA DIVERSIDADE

Construir um espaço democrático e de participação popular que realmente garanta a representação de todas e todos tem sido um grande desafio e compromisso para o processo de implementação do orçamento participativo, desde o início da gestão Marta Suplicy.

Preocupada com este objetivo, a Coordenadoria do Orçamento Participativo vem desenvolvendo ações que possibilitem a participação efetiva dos segmentos sociais vulneráveis, segmentos estes que ao longo de todo o processo histórico foram discriminados e excluídos dos processos de decisão.

Na composição do CONOP (Conselho do Orçamento Participativo), 09 segmentos possuem representação. Os segmentos de: Mulheres, população Negra, população Indígena, população Idosa, Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros (GLBT), Criança e Adolescente, Juventude, Pessoas com deficiência, e Pessoas em situação de rua, elegem um(a) representante titular e um(a) suplente para o Conselho. Sua função além de representar o segmento é trazer para o conjunto do CONOP as demandas dos segmentos que surgiram nas plenárias, para serem incorporadas ao plano de obras e serviços do OP.

Mesmo que o direito de participação estivesse assegurado no regimento, foi verificado que nos primeiros anos de implementação do OP a participação dos segmentos era muito pequena. Diante disso, a COP (Coordenadoria do Orçamento Participativo) em parceria com a CEM (Coordenadoria Especial da Mulher) iniciou um trabalho de formação específica de gênero para as mulheres, delegadas e conselheiras, do OP com o objetivo de fortalecer a participação das mulheres, e iniciou um processo de discussão com as demais coordenadorias e conselhos para aumentar a participação dos segmentos no processo do OP 2003.

Além disso, como medida prática para aumentar a participação dos segmentos o CONOP aprovou uma política afirmativa facilitando a eleição dos(as) delegados(as) no processo. Mulheres, idosos(as), negros(as), criança e adolescente, juventude, GLBT(Gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros), elegem um(a) delegado(a) com no mínimo 05 votos, e os segmentos de população em situação de rua, população indígena e pessoa com deficiência, se elegem com apenas um voto.

Os resultados já começaram a aparecer, no processo do OP 2003, até o momento, já foram eleitos(as) 484 delegados(as) de segmentos. Já estão eleitos(as) como delegados(as) do OP 2003 pelos segmentos de Mulheres (110), Negros(as) (56), Criança e adolescente(44) Juventude(83), população em situação de rua(37), pessoa com deficiência (37), idosos(as) (94), pessoa em situação de rua(21), indígenas(34).

O quadro do aumento da participação é sem dúvida animador. No entanto, vários desafios estão colocados, dentre os quais destacamos:

- Incentivar o aumento da participação dos segmentos nos processos de participação popular;

- Fortalecer a participação dos segmentos nos Fóruns Regionais de Delegados(as);
- Incorporar ao plano de obras e serviços as demandas específicas dos segmentos.

Enfim, acreditamos que o caminho para construção de uma sociedade democrática e com participação popular tem como princípio o respeito às diferenças e a inclusão de todos(as). Este é o objetivo do nosso trabalho com os segmentos.

FORMAÇÃO 2003

O avanço que o OP em São Paulo têm representado como política participativa fez com que a Coordenadoria do Orçamento Participativo desse em 2002 uma especial atenção aos protagonistas do processo: os delegados e delegadas, conselheiros e conselheiras. Em parceria com o Departamento de Ciência Política da UFMG e NUPASS a COP passa a realizar um trabalho de capacitação e formação dos representantes da população.

O trabalho desenvolvido em capacitações e curso de formação teve muito boa receptividade e cumpriu com um objetivo importante: contribuir para uma participação mais qualificada do delegado ou delegada, conselheiro ou conselheira no processo do OP.

Essa ação educativa resultou na constituição na COP, em 2003, de um grupo de trabalho dedicado à formação, que foi ampliado com a inclusão dos gestores públicos do OP.

O exercício da função de delegado ou delegada do OP lista um rol de atividades que exige um cidadão ativo. Há que se aprender um regimento (as regras do jogo) e os procedimentos para a realização das Assembléias, conhecer critérios técnicos, identificar-se com o território da cidade e, principalmente tomar decisões. Além disso, proporcionar uma reflexão sobre a questão do controle social sobre o poder público.

O desenvolvimento do OP, do lado dos Gestores Públicos, proporciona uma discussão sobre a implantação de novos instrumentos de gestão democrática e participativa. Exemplo disso foi a realização do curso de "Formação de Facilitadores de Participação par ao Orçamento Participativo" uma parceria da COP/ILDES, com 50 participantes. Nesse curso elaborou-se coletivamente, com gestores do OP da COP e das Subprefeituras, um passo-a-passo para a rodada intermediária do OP, onde se discute com o Fórum de Delegados e Delegadas a viabilidade das propostas votadas na primeira fase do Ciclo Territorial.

A experiência de 2002 capacitou cerca de 500 pessoas. Em 2003, realizamos até o momento as seguintes atividades formativas:

- capacitação com 200 estagiários estagiárias envolvidos no OP nas Subprefeituras.
- capacitação com 700 delegados e delegadas em capacitações realizadas no Centro/Oeste, Macro-Leste e Macro-Sul
- formação com 50 Gestores Públicos do OP em metodologia participativa

Assim, a Equipe de Formação da COP têm o desafio de implementar um projeto político-pedagógico que atinja cerca de 2000 pessoas e que possa imprimir novos ingredientes na cultura participativa da cidade.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O alerta para a urgência da criação e fortalecimento de uma área específica de Relações Internacionais, capaz de responder à demanda pelo fortalecimento de contatos que viabilizem permanentes intercâmbios de experiências entre os diversos mecanismos de democracia participativa, instaurados ao redor do mundo, tem-se feito gritante dentro da dinâmica do Orçamento Participativo de São Paulo.

Neste sentido, destaca-se o apoio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, sendo a sua existência uma prova da preocupação da municipalidade com o estabelecimento institucional de um órgão com poder de coordenação de ações governamentais articulado no meio internacional.

Deve ser reconhecida a presença de instâncias que visam propiciar uma rede de troca de conhecimentos, tais como o Observatório Internacional de Democracia Participativa. A atuação do OP de São Paulo, em tal mecanismo, é um dos eixos delineadores de suas ações no cenário internacional.

Parcerias e acordos vêm sendo firmados entre a Coordenadoria do Orçamento Participativo e diversas Universidades de todo o mundo e centros de estudos internacionais, com o objetivo de aprofundar laços que culminarão em termos de compromisso para o desenvolvimento de projetos comuns.

O Orçamento Participativo integra e apóia programas de cooperação entre cidades, como o programa URB-AL, da Comunidade Européia. Acreditando que, ao se abordar tematicamente as problemáticas questões contemporâneas, os governos locais europeus e latino-americanos, associados a instituições não-governamentais, dão um importante passo rumo a um entendimento comum do que seja uma globalização inclusiva e solidária. Neste ano de 2003 a Cidade de São Paulo foi prestigiada em receber a coordenação da rede 10 do programa, direcionada no Combate à Pobreza Urbana, retratando o empenho do município em erradicar este desafiador problema.

A dinâmica de afirmação da participação cidadã se consolida, em termos mundiais, na luta de combate à pobreza através da inclusão social. A Coordenadoria do Orçamento Participativo preocupada em verificar impacto da participação popular no orçamento público, realizou importante pesquisa de levantamento qualitativo, averiguando o quanto as obras e serviços demandados pela população, atenderam geograficamente às carências da cidade. Para isso, foram defrontados mapas de exclusão social e o Plano de Obras e Serviços aprovados no Orçamento Participativo.

É indispensável ressaltar que somente a existência de canais abertos de troca de informações e conhecimentos possibilitará que as práticas democráticas participativas continuem vivas, em constante processo de atualização e se estendam a todos aqueles que crêem que a participação popular é um dos maiores instrumentos de emancipação das classes excluídas de nosso sistema.

Para receber mais informações sobre o OP e as assembléias disque 156. A Coordenadoria do Orçamento Participativo também dispõe do seguinte telefone: (11) 3315-9077 ramais: 2526, 2281, 2091, e fax (11) 3315-9077 ramal:2125.

Visite nosso site: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo

