



## ESPAÇOS PÚBLICOS PARTICIPATIVOS: a experiência do orçamento participativo de Niterói na construção de políticas públicas

Suellem Henriques da Silva<sup>1</sup>  
Angela Vieira Neves<sup>2</sup>  
Mariana Pessanha Guimarães<sup>3</sup>

**Resumo:** A idéia central deste artigo é discutir os limites da democracia participativa a partir da experiência de Orçamento Participativo desenvolvida em Niterói/RJ, tendo como pano de fundo a cultura política local. Busca-se contribuir para o debate acerca da democracia participativa ressaltando a importância da participação da sociedade civil nestes espaços no processo de construção de políticas públicas e aprofundamento da democracia.

**Palavras-chave:** Cultura política, espaços públicos, participação.

**Abstract:** The central idea of this article is to discuss the limits of participatory democracy from the experience of Participative Budget in Niteroi/RJ, with the backdrop of the local political culture. Search to contribute to the debate on participative democracy emphasizing the importance of civil society participation in these spaces in the construction of public policies and deepening of democracy.

**Key words:** Political culture, public spaces, participation.

<sup>1</sup> Mestranda. Universidade Federal Fluminense. E-mail: [suellemhen@hotmail.com](mailto:suellemhen@hotmail.com)

<sup>2</sup> Docente. Universidade Federal Fluminense. E-mail: [angela@fst.com.br](mailto:angela@fst.com.br)

<sup>3</sup> Graduanda. Universidade Federal Fluminense. E-mail: [maripessanha10@yahoo.com.br](mailto:maripessanha10@yahoo.com.br)



## I - INTRODUÇÃO

A idéia central deste artigo<sup>4</sup> é discutir os limites da democracia participativa a partir da experiência de Orçamento Participativo de Niterói/RJ, tendo como pano de fundo a cultura política local. Verificamos no caso da experiência pesquisada alguns limites ou impeditivos para a realização da democracia participativa através do OP, tais como a burocratização do processo e a adoção de mecanismos que impedem a construção de uma cultura política participativa. No entanto, também queremos chamar a atenção para os efeitos positivos que o OP trouxe para o município em termos de experiência pessoal e política que os membros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização (CMOPCF) conquistaram em termos de conhecimentos no sentido de aprimorar sua participação enquanto lideranças comunitárias a ponto de organizarem-se coletivamente em um movimento de emancipação do CMOPCF do executivo municipal, com isso, afirmamos que OP não pode ser visto como uma experiência única e isolada, mas como parte do processo de democratização das relações entre Estado e sociedade civil, ou seja, como parte de um processo educativo tanto para a sociedade civil quanto para o poder público na construção e afirmação de direitos.

## II - A EMERGÊNCIA DOS NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS PARTICIPATIVOS

A partir do final da década de 70 e início dos anos 80, intensifica-se a luta de vários setores sociais (movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais, universidades, igrejas, partidos políticos de oposição, etc.) em busca da restauração da democracia e dos direitos civis e políticos, bem como da ampliação e reconhecimento legal dos direitos sociais, através das políticas sociais públicas.

Segundo DAGNINO (2002), a partir da democratização do país, novas relações entre Estado e sociedade civil são construídas, baseadas não mais no confronto e na oposição

---

<sup>4</sup> Este artigo representa resultados parciais da pesquisa denominada “Espaços públicos, participação da sociedade civil e construção democrática: Dilemas e desafios da democracia participativa na sociedade brasileira” coordenada pela Prof<sup>a</sup>. Angela V. Neves, desenvolvida na Universidade Federal Fluminense no Departamento de Serviço social de Niterói.



declarados, como ocorria no período da resistência contra a ditadura, mas na negociação entre ambos, possibilitando uma atuação conjunta no sentido da “participação da sociedade civil”.

Desta forma, tem-se a possibilidade do estabelecimento do controle social da sociedade sobre o Estado, objetivando o direcionamento de suas ações no sentido de defender os interesses coletivos.

É importante destacar que esses novos conceitos trazidos com a redemocratização da sociedade, são apropriados por projetos políticos antagônicos, quais sejam, o neoliberal e o democrático-popular. O primeiro, sendo ele uma das estratégias para a crise do capital, prioriza a estabilidade monetária a qualquer preço, reduzindo os gastos na área social e transferindo as responsabilidades do Estado com relação às políticas sociais públicas para o setor privado ou para a própria sociedade civil<sup>5</sup>. O segundo, afinado com os setores progressistas da sociedade que lutaram por sua redemocratização nas décadas de 70 e 80, afirma a necessidade da participação e do controle social da população sobre as decisões públicas junto ao governo local no sentido de garantir a universalização dos direitos, assegurados pelo Estado.

Um importante marco do processo de redemocratização foi a Constituição de 1988 que afirmava ineditamente na história brasileira a idéia de democracia participativa<sup>6</sup>.

É neste contexto que uma série de experiências de gestão pública de caráter participativo (conselhos gestores, fóruns, orçamentos participativos, etc.) são implementadas no país, principalmente em âmbito do governo local. Nesses novos espaços públicos se estabelece a noção de “controle social”, onde a sociedade civil cria mecanismos e práticas de vigilância e controle sobre o Estado, de modo a garantir os interesses públicos e coletivos.

No entanto, é importante ressaltar que embora esses espaços sejam frutos de lutas sociais, eles também correm o risco de ser despolitizados, esvaziados de seu conteúdo político, seja pela ofensiva neoliberal, seja pela herança de uma relação entre Estado e sociedade civil marcada pelo clientelismo, patrimonialismo e pela burocracia. No entanto, é necessário pensar que tais práticas também são capazes de afirmar uma nova cultura política pautada na abertura de um horizonte de práticas democratizantes.

---

<sup>5</sup> A esse respeito ver Carlos Montañó. Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção. São Paulo: Cortez, 2002.

<sup>6</sup> A esse respeito ver Maria Victória Benevides (1991), ao ressaltar o Plebiscito, o Referendo e iniciativa popular de lei como formas de aliar a democracia representativa e a democracia direta.



## ***O orçamento participativo de Niterói: obstáculos na construção e afirmação de direitos***

No final da década de 1980, início dos anos de 1990 desenvolveu-se nas esferas públicas municipais brasileiras uma forma peculiar de democracia participativa não contida no texto constitucional e que, empregada junto à administração pública em um número crescente de municipalidades, deu origem ao chamado Orçamento Participativo<sup>7</sup> (OP).

Para FEDOZZI (1997), a partir da experiência desenvolvida em Porto Alegre<sup>8</sup>, o Orçamento Participativo é uma forma de gestão pública baseada na democracia direta, em que a população, por meio da participação direta nas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, indica onde serão alocados os recursos públicos através do levantamento de prioridades.

Para DE MARCO (2000), o OP se apresenta como uma possibilidade de recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível local, procurando mostrar que é possível transformar a relação entre Estado e sociedade civil.

Foi em Porto Alegre, em 1989, que a experiência de Orçamento Participativo iniciou-se<sup>9</sup>, de fato como uma forma de gestão pública baseada na democracia direta, em que a população, por meio de sua participação nas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, indica onde serão alocados, através do levantamento de prioridades, os recursos de investimentos (FEDOZZI, 1997).

Ressaltamos que o OP precisa ser visto não como um elemento em si, mas como parte do processo de democratização das relações entre Estado e sociedade civil. Devemos também considerar que embora a experiência desenvolvida em Porto Alegre seja considerada um modelo, não há garantias de que o mesmo sucesso que se obteve naquele município será repetido em outros, pois o OP também

<sup>7</sup> Na pesquisa desenvolvida pelo grupo de estudos Democracia Participativo-UFMG, coordenado pelo professor Leonardo Avritzer até 2004 haviam registradas 193 experiências de OP no Brasil.

<sup>8</sup> Tal experiência, iniciada em 1989 é tida na literatura como de grande relevância, sendo considerada modelo para outros municípios. A experiência de Porto Alegre conquistou, ainda, reconhecimento internacional, ao ser escolhida pelo Programa de Assentamentos Humanos (Habitat/1996), da Organização das Nações Unidas, como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do mundo.

<sup>9</sup> Embora a experiência de OP seja reconhecida como um programa pós CF de 1988, é possível reconhecer que práticas similares eram realizadas através de consulta e discussão com a população, havendo registros de experiências semelhantes de participação na gestão local na década de 60/70 e 80.



Convive com fortes limites da cultura política tradicional, como o autoritarismo, o individualismo e o clientelismo político, ou seja, é um processo em disputa na política brasileira, pois ele se afirma juntamente com essa nova cultura ou será 'dragado' pela cultura tradicional. (OLIVEIRA, 2004, p. 49).

No caso pesquisado, o OP desenvolvido em Niterói a partir de 1998 convive com sérios limites impostos pela cultura política local, principalmente quando nos referimos a relação entre o conselho do OP e o executivo municipal.

Várias práticas contribuíram para que o instrumento se burocratizasse e corroborasse práticas antidemocráticas desenvolvidas no município.

Neste caso, duas variáveis condicionam profundamente a implantação e o desenvolvimento da democracia participativa através do OP. Sejam elas: o compromisso governamental e a cultura política local. A primeira entendida a partir do real envolvimento do conjunto do governo na sustentação da experiência de OP e na efetivação de suas deliberações. "Ter a participação cidadã como prioridade efetiva significa que toda a discussão orçamentária está aberta à participação e que as deliberações tomadas neste processo serão respeitadas." (TEIXEIRA et. al., s.d., p. 22).

E a segunda, a cultura política, entendida a partir das práticas políticas dos atores locais marcados por interações de tutela, subordinação e dependência.

Seguindo experiência de outros municípios, não há previsto na metodologia do OP de Niterói uma parcela fixa do Orçamento Público Municipal destinado a execução das suas demandas. Neste caso, a inclusão dessas demandas no orçamento dá-se através da negociação entre os secretários municipais e a expedição de ofícios solicitando a inclusão de determinadas demandas na programação da secretaria. O que ocorre, neste caso, é uma burocratização do processo e o atendimento do mesmo a partir do grau de relacionamento político entre o órgão público responsável pelo OP e as secretarias municipais. Ou seja, não há uma consulta prévia do executivo ao OP na elaboração da peça orçamentária anual. Além disto, tal prática obscurece um processo que deveria ser transparente à população como uma forma de tornar mais claro (ou público) as confusas engrenagens que formam as administrações municipais.

O conselho do OP não é um órgão deliberativo, portanto apenas cabe ao conselho acompanhar, fiscalizar e encaminhar propostas quando possível fazê-lo. O Governo Municipal cumpre um papel dentro do Conselho que é o de não incentivar essas tarefas básicas do conselho (...). A burocracia no encaminhamento de emendas e propostas também é absurda e faz com que o município vete os encaminhamentos sem mesmo avaliar sua importância e conteúdo. (Conselheiro do OP, 2007)



O executivo local também passou a utilizar-se de mecanismos de privilégio que reforçam um padrão clientelístico de realização de obras no município.

Elas (demandas) eram contempladas e não saíam, até hoje não saem, ficam de enfeite no gabinete do prefeito. Em 2006 não saiu obra nenhuma, quem tem padrinho sai. As obras de parceria saem, a prefeitura doa o material e a comunidade a mão-de-obra. Além disso tem disputa entre conselheiros, que vê, eu apontei um candidato que não ganhou, logo minhas demandas não saíram. (...) (Conselheiro do OP, 2007)

Um desses mecanismos é denominado obras de parceria<sup>10</sup>, criada pelo executivo como uma alternativa à “concorrência” entre o legislativo e o CMOPCF, ou seja, uma forma de atendimentos das demandas que não passa exatamente pelos canais de atendimento do OP, mas que se constitui como uma prática dentro do mesmo. A realização das obras de parceria dentro do OP reforça a cultura do favor em detrimento da cultura da participação e da gestão compartilhada da coisa pública, representando um entrave para a realização da democracia participativa e construção de uma cultura política democrática. Considera-se que esta prática destrói o sentido participativo do programa em oferecer uma alternativa à chamada tradição dos mediadores políticos a partir de relações nas quais esses distribuem bens materiais como favor (AVRITZER, 2003), em que tais “relações (...) são consideradas como fomentadoras da dependência da população em relação aos políticos” (BEZERRA, 2004, p.15).

Tais ações, tanto as obras de parceria, quanto a burocratização do processo e a falta de compromisso governamental vêm contribuindo para que práticas clientelistas sejam reiteradas no município reforçando o interesse particular em detrimento do interesse público:

“nós fomos no OP, tiramos as demandas e depois eu não sei como é feito por que no final das contas o vereador tira uma casquinha disso; se tira demanda da comunidade e quando sai, sai com o nome do vereador, eu acho que isso deveria ser diferente, vereador não foi feito para fazer obra” (Conselheiro do OP, 2008)

Podemos dizer que o OP de Niterói, com certeza, passa por inúmeras fragilidades. No entanto, também não podemos descartar os avanços, em termos de participação popular que ele trouxe para o município. Estes podem ser traduzidos a partir do reconhecimento

---

<sup>10</sup> Tais obras se configuram como um subterfúgio dentro da Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária (a qual o OP está atrelado) para realização do conjunto de demandas levantadas pelo OP nos anos anteriores. Elas seguem o seguinte formato: a EMUSA (Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento) disponibiliza o material para a execução da obra e um engenheiro para a vistoria, projeto e acompanhamento, e a população local fornece a mão-de-obra.



(ainda que muito pequeno) da importância da participação popular e conquista e realização de algumas necessidades demandas pela população. Neste sentido também destacamos um movimento de separação do CMOPCF do executivo em busca de maior autonomia e negociação de suas demandas. Assim, podemos associar uma perspectiva de OP visto não como um elemento em si, mas como parte do processo de democratização das relações entre Estado e sociedade civil que possui potencial de contribuir para o surgimento de uma cultura política participativa a partir da idéia de que a participação nestes espaços é bem vinda e capaz de gerar mais participação, ou seja, é um complemento qualitativo à democracia representativa. Com relação a isto, Pedro Pontual afirma que:

“As práticas de gestão democrática vêm produzindo novos aprendizados para os atores da sociedade civil e dos governos e contribuindo para alterar significativamente a forma de relação do poder público com a população, sobretudo no âmbito do poder local. As práticas de participação cidadã e de controle social (dentre elas destacamos a do Orçamento Participativo) vêm contribuindo de modo significativo para o processo de democratização da gestão pública, apontando alternativas efetivas para uma reforma do Estado e, portanto, para uma redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, marcadas por uma profunda herança autoritária, clientelista e patrimonialista.” (PONTUAL, 2004, p. 1)

Posto isso, queremos chamar a atenção para os potenciais desses espaços públicos enquanto espaços de reflexão para mudanças desses padrões e para construção de políticas públicas coerentes com a realidade brasileira .

### III – CONCLUSÃO

Cabe salientar os limites e desafios da democracia participativa a partir da experiência pesquisada. Embora tais resultados não sejam conclusivos, ressaltamos que o Orçamento Participativo de Niterói vem tendo seu potencial limitado pela “política local” com traços antidemocráticos, reforçando a cultura do favor. Além disso, o burocratismo do Estado capitalista imposto pelo executivo vem comprometendo o princípio da transparência e reforçando a adoção de práticas clientelistas que colocam em xeque o interesse público. No entanto, ressaltamos que a longa experiência de OP no município vem criando uma tensão na política local que por sua vez vem gerando resultados (ainda que poucos)



positivos na forma de participar dos atores sociais, uma participação mais comprometida e ativa.

#### IV – BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (org.). A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo, Ática, 1991.

BEZERRA, Marcos Otávio. Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo. 2004. (texto mimeo)

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 2002.

DE MARCO, Patrícia Souza. Orçamento participativo: lócus do fazer político-pedagógico. *In*: Programa de capacitação para assistentes sociais – módulo 4 – o trabalho do assistente social e as políticas sociais. CFESS – ABEPSS – CEAD/ NED – UnB. Centro de Educação aberta, continuada a distância, 2000.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE - IPPUR, 1997.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. Orçamento participativo: Instrumento de democratização da gestão pública. *In*: O poder, o controle social e o orçamento público. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer/Expressão Gráfica e editora, 2004.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; et. al. Orçamento participativo – democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro: FASE-FNPP, s.d.