



PARTICIPAÇÃO E GESTÃO LOCAL: Análise do Orçamento Popular de Teresina

Antônia Jesuíta de Lima¹
Patrícia de Sousa²
Karine Yanne de Lima Pereira³

Resumo: O debate que circunda o redimensionamento das instituições democráticas contemporâneas sinaliza para a redefinição das relações entre Estado e sociedade. Neste sentido, são preconizados novos paradigmas de gestão pública calcados em um duplo processo, de descentralização e participação. No contexto da redemocratização do Estado brasileiro, esses parâmetros foram associados à reversão do autoritarismo que ordenou o *modus operandi* das políticas públicas. Assim, nas últimas décadas assiste-se à implementação, no nível local, de formatos institucionais que visam à democratização da gestão pública. Este artigo apresenta reflexões iniciais de uma pesquisa sobre a experiência do Orçamento Popular de Teresina.

Palavras-chave: Governo local, democracia, gestão pública, orçamento participativo.

Abstract: The debate around institutions re-dimensioning of the current democratic institutions signalises toward the redefinition of the relationship between the state and the society. In this sense, new paradigms of public management are preconized and based on a decentralization and participation double process. Within the context of redemocratization of the Brazilian State these parameters were associated with the reversion of authoritarianism that commanded the “modus operandi” of public policies. Thus, in the last few decades there has been an implementation, in the local level, of institutional formats that aim the public management democratization. This article presents initial reflections of a survey about the experience of the public budget of Teresina.

key words: Local government, democracy, public management, participative budget.

¹ Doutora. Universidade Federal do Piauí. E-mail: a.je.l@uol.com.br

² Estudante. Universidade Federal do Piauí. E-mail: a.je.l@uol.com.br

³ Estudante. Universidade Federal do Piauí. E-mail a.je.l@uol.com.br



INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, o cenário sociopolítico brasileiro é marcado pelo ressurgimento dos movimentos sociais urbanos cujo núcleo de reivindicações consistia na contestação do padrão de intervenção pública, sobretudo na área social (GOHN, 2005). Partia-se da convicção de que o recrudescimento da questão social durante a chamada “década perdida” era reflexo da ineficácia e ineficiência das políticas sociais herdadas do regime autoritário do pós-64.

Assim, no palco das lutas pela redemocratização do país, os movimentos populares surgem exigindo a reversão do padrão centralizado e vertical da gestão pública (DAGNINO, 2002) e reivindicando canais de participação da sociedade no processo de produção das políticas sociais, de forma a garantir a incorporação das demandas populares.

Ao lado dos discursos que sublinhavam as virtudes da participação também ganhava audiência o tema da descentralização que, segundo Arretche (2002), despontava como alternativa ao autoritarismo que o regime militar imprimira na gestão pública. O processo de redemocratização teve, portanto, como aspecto primordial a descentralização decisória, permitindo que, a partir da década de 1990, se difundissem experiências participativas e descentralizadoras, tidas como sinônimos de democratização, eficiência e transparência (ARRETCHÉ, 2002). Na esteira desse processo, arranjos institucionais foram criados, visando à horizontalização das relações entre governo e sociedade, destacando-se, entre estes, o Orçamento Participativo que, implantado, em Porto Alegre, RS, na administração de Olívio Dutra (1989-1992), ganhou projeção nacional e expandiu-se, a partir da década de 1990, a diversos outros municípios.

Considerado pela literatura especializada como um desenho institucional de corte original por introduzir atores da sociedade civil nas deliberações acerca da distribuição dos recursos públicos (WAMPLER, 2005), o OP tem suscitado pesquisas e estudos que visam examinar o seu potencial enquanto instrumento de democratização da gestão pública e avaliar os possíveis impactos redistributivos na área das políticas públicas.

Nesse registro, situa-se este trabalho, que reflete um esforço investigativo no intento de avaliar as implicações do Orçamento Popular (OP) de Teresina na governança local e na promoção de padrões de equidade social, em um contexto profundamente arraigado pelo modo tradicional de fazer política.

1. DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA



No Brasil, a partir da década de 1990, observa-se o redimensionamento da administração pública, com a centralidade conferida aos estados e municípios quanto à implementação das políticas sociais, tendo concorrido para esse processo fatores de ordem externa e interna. Externamente, menciona-se o intenso debate que cingiu o mundo capitalista desenvolvido em torno da crise do Estado de Bem-Estar Social e das alternativas a esse modelo, ensejando a adoção de novos paradigmas para a condução da coisa pública. No cenário interno, inscrevem-se a crise do Estado autoritário e a modernização das instituições políticas oriunda do processo de redemocratização, que culminou com a Constituição de 1988 e a instauração de um novo modelo de gestão pública.

No que respeita às configurações do cenário mundial, ressalta-se a crise do capitalismo a partir dos anos de 1970 e a emergência de um projeto reformador da democracia contemporânea, refletindo na adoção da descentralização e da participação como princípios norteadores do processo governativo (COSTA, 2006). Esses foram interpretados, sob os conceitos de governança e *accountability*, para referir-se a um modelo de administração pública, assentado no controle social, na transparência das ações e na maximização da eficácia e eficiência das políticas públicas. Destarte, governança compreende uma concertação entre Estado e sociedade, expressa na partilha de responsabilidade e poder de decisão entre essas duas esferas, pressupondo, portanto, relações horizontais e simétricas viabilizadas por instituições participativas. Conforme Santos (*apud* CÔRTEZ, 2005, p. 15), refere-se “[...] às capacidades gerenciais dos governos, a eficácia de suas políticas e ao processo decisório envolvido na promoção de desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contextos democráticos” Já *accountability*, para Wampler (2005), refere-se à institucionalização de um sistema de pesos e contrapesos introduzidos no âmbito das instâncias decisórias no intuito de ensejar o monitoramento e fiscalização das políticas públicas, requerendo, assim, a instalação de mecanismos de veto viabilizando a prestação de contas entre as agências estatais e a horizontalização das relações entre Estado e a sociedade civil. Sustentam, Azevedo e Anastásia (2002), que a *accountability* caracteriza a institucionalização de canais de interlocução entre a comunidade e os agentes estatais no sentido de promover o envolvimento daquela na elaboração, implementação e controle das políticas públicas.

Na retórica subjacente ao discurso das agências multilaterais, governança e *accountability* informam uma concepção procedimental de participação e da descentralização político-administrativa, visto que tais princípios são tomados no sentido de promover a redução dos custos e potencializar a operacionalização das políticas públicas



(AZEVEDO, 1994). Foi nessa perspectiva que as agências de fomento internacional postularam, em meados da década de 1980, uma agenda para nortear a reforma da administração pública nos países da América Latina.

No contexto brasileiro, observa-se que o discurso enaltecido dos novos parâmetros de gestão pública assume um significado específico, exprimindo as aspirações dos atores envolvidos no processo de redemocratização do país, os quais sustentavam um projeto de transformação da sociedade mediante a revitalização do espaço público. Como assevera Souza (2004, p. 27),

[...] o fato de a decisão de aumentar o papel dos governos e das comunidades locais ter ocorrido no âmbito da Constituinte [1988] mostra que, no caso brasileiro, a descentralização/municipalização está longe de ser uma questão de ordem exclusivamente administrativa [...], mas sim uma questão eminentemente política.

Assim, o Brasil, a partir da década de 1990, assiste à emergência de mecanismos institucionais que visavam à participação da sociedade civil no processo decisório, sinalizando para a ampliação do processo de democratização do país, uma vez que conferiam poder deliberativo a grupos historicamente excluídos da discussão da agenda pública (DAGNINO, 2002). Os conselhos gestores são um dos dispositivos que conferem respaldo legal às iniciativas de interlocução entre o Estado e a sociedade, sancionando a descentralização e a participação como diretrizes da gestão das políticas públicas. A partir desse aparato normativo, os municípios foram instados a empreender uma reconfiguração do aparelho decisório o que ensejou um leque variado de arranjos participativos. Surgiram também iniciativas extraconstitucionais, com um desenho que concilia características da democracia representativa e da participativa (AZEVEDO e ANASTÁSIA, 2002; AVRITZER, 2003), destacando-se, entre estes, o Orçamento Participativo.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo, de experiência localizada de gestões petistas⁴ generalizou-se, especialmente pelo perfil institucional e potencial de democratização das gestões locais. Conforme estudiosos (WAMPLER, 2005; AVRITZER, 2003), a experiência de Porto Alegre inovou ao envolver uma complexa engenharia de participação, permitindo que a população se integrasse no processo de elaboração orçamentária municipal.

⁴ A criação de um arranjo institucional pautado na incorporação da sociedade no processo de elaboração do Orçamento Municipal partiu de uma proposta encaminhada por setores organizados da sociedade ao prefeito Olívio Dutra, que integrava uma coligação partidária liderada pelo PT e exercia o primeiro mandato (1989-1992) à frente da prefeitura de Porto Alegre.



Considerada bem-sucedida no fortalecimento da democracia local, inspirou outras experiências em diversos municípios brasileiros.

Mas a expansão de experimentos participativos para contextos locais que guardam, entre si, nítidos contrastes políticos, sociais e econômicos enseja importantes reflexões, uma delas referindo-se aos fatores que contribuem para garantir-lhe sustentabilidade. Avritzer (2003), cotejando experiências, concluiu que quatro variáveis são essenciais ao efetivo desempenho do OP: desenho institucional, infraestrutura associativa, vontade política e capacidade financeira do município. A articulação entre essas, enfatiza o autor, ensejaria um ambiente propício à ampliação da participação em âmbito local.

Outro ângulo de análise do OP concerne à sua contribuição ao aperfeiçoamento das instituições brasileiras. Marquetti (2003) pondera que o caso de Porto Alegre sinalizou para uma gestão mais equitativa e racional do erário público na medida em que favoreceu a canalização de recursos para as regiões da cidade reconhecidamente mais pobres e repercutiu na ampliação da oferta de bens e serviços públicos. Já Sousa (2001) destaca que o mérito do OP reside mais no aspecto político que econômico, pois acredita que a situação financeira da maioria dos municípios brasileiros impede que os ganhos do OP produzam impactos significativos na melhoria das condições de vida dos grupos desfavorecidos economicamente. No entanto, sublinha que o fato de esses segmentos terem acesso às arenas decisórias, *de per se*, já é de grande relevância, dado que enseja o desenvolvimento de uma consciência política.

Através destes e outros estudos sobre o Orçamento Participativo, pode-se depreender que tal mecanismo envolve uma complexidade de fatores de natureza institucional, cultural, social, política, administrativa e econômica, que informam as peculiaridades de cada experiência e os elementos que concorrem para os seus resultados.

3. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO POPULAR EM TERESINA

A proposta de criação de um mecanismo de integração da população no processo de elaboração do orçamento municipal, em Teresina, surge na gestão do prefeito Firmino Filho, do PSDB, que se elege, em 1997, para o primeiro mandato⁵, com uma plataforma política pautada na democratização do poder local e na instituição de mecanismos de inserção da sociedade no processo decisório, de forma que, entre suas primeiras iniciativas, instituiu por meio do Decreto nº 3.414, de 1997 o Orçamento Popular. Este, apesar de inspirar-se no

⁵ Firmino Filho exerceu o segundo mandato no período de 2001 a 2004.



modelo de Porto Alegre, adquiriu feição distinta, não apenas por influência de características, mas especialmente pelo desenho diferenciado no que respeita à metodologia, a forma de participação e o grau de participação da sociedade no processo.

No concernente à metodologia, observou-se que o desenho que orientou a sua primeira edição, em 1998, era limitado quanto à participação popular, pois, além de o processo contemplar apenas uma etapa envolvendo a população (Seminários Zonais), a decisão final era de responsabilidade exclusiva da Comissão do Orçamento Popular (COP), que contava somente com dois representantes das Federações de Associações de Moradores. Essa primeira experiência foi acompanhada de fortes críticas dos movimentos populares, o que resultou em alterações na segunda do OP, em 1999, sendo as de maior destaque a ampliação das etapas de discussão das prioridades das comunidades (Assembléias Zonais, Reuniões Temáticas e Fóruns Zonais) e da representatividade da sociedade civil na COP, com a inclusão de delegados zonais. Nas Assembléias Zonais, além da discussão da programação, se procedia à eleição dos agentes do OP, responsáveis pelas discussões das prioridades da região; nos Fóruns Zonais escolhiam-se as prioridades finais e dois delegados de cada região para representá-la na COP (TERESINA, 1998). Em 2001, registra-se nova alteração na metodologia do OP que visava à ampliação da representatividade da sociedade na discussão do OP (PMT, 2001), quando se substituem as Assembléias Zonais por assembléias de bairro, passando os agentes do OP a representar os bairros e não mais a região, e se introduziram as Assembléias para Eleição de Delegados para compor a COP, verificando-se também a ampliação do quantitativo da representação popular (TERESINA, 2000).

Mas, em 2002, novamente se redefine a sistemática do OP, que se vê reduzida a três etapas: Assembléias para Eleição de Representantes de entidades nas regionais, Fóruns para Eleição de Delegados e proposta por região e instalação da COP. Embora aparentemente refletisse uma tentativa de dar mais agilidade ao processo, tal alteração implicava uma importante inflexão na qualidade da representação, que passava a ser por entidade e não mais por comunidade. Em 2004 se estabelece um critério de correspondência entre a quantidade de representantes de entidades eleitas e o número de participação popular nas assembléias realizadas para este fim. Esse ajuste operacional instituído pelo Decreto N° 5.637, de 2003, perdurou até 2007, quando se retomou o princípio de um representante por entidade, independentemente do nível de participação popular. Afora essa modificação, destaca-se a divisão da COP em cinco subcomissões (quatro



regionais e uma zona rural) a partir da edição do Orçamento Popular do ano de 2005, como uma das últimas alterações significativas no processo do OP.

Os ajustes operacionais ilustram um esforço do gabinete municipal em rever a forma de inserção da sociedade na elaboração do Orçamento, entretanto tais modificações não conferiram poder deliberativo às distintas esferas de participação popular, pois, as decisões sempre se mantiveram restritas à COP.

3.1. O Orçamento Popular à luz das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte

O Orçamento Participativo caracteriza-se pela enorme plasticidade do seu formato o qual varia conforme as especificidades do contexto em que é implantado. Por apresentar semelhante natureza, o OP não dispõe de um modelo que possa ser adotado como referência para avaliação dos seus resultados, todavia, o êxito constatado nas iniciativas Porto Alegre e Belo Horizonte autorizam que ambas possam ser utilizadas como parâmetros para análise da experiência de Teresina.

A definição da forma de participação popular no processo de discussão do Orçamento Participativo comparece como um aspecto a ser destacado na comparação entre os referidos formatos institucionais e, neste quesito, consoante Schneider e Goldfrank (2005), Porto Alegre se sobressai por instituir uma sistemática de elaboração aberta a amplos segmentos da sociedade ao invés de restringi-la às lideranças comunitárias. Da mesma forma, Boschi (1999) assinala que um dos méritos do OP de Belo Horizonte reside no fato de este conciliar a participação de entidades formais com a de cidadãos avulsos, favorecendo um índice elevado de adesão ao programa e ampliando o caráter democrático do OP ao inibir uma sobrerrepresentação de grupos que dispõem de maior capital político e econômico.

Em Teresina, nota-se a ausência de incentivo à participação de segmentos não integrados a grupos organizados ou entidades associativas, já que a sistemática de elaboração do Orçamento Participativo tem priorizado as entidades formais, uma tendência que adquiriu consistência em 2002 quando se determinou que somente indivíduos vinculados a entidades formais se inscreveriam como candidatos a representantes das comunidades. Tal dispositivo sugere que o Orçamento Popular tem pouco impacto na promoção de empoderamento⁶, uma vez que a sistemática do programa restringe o acesso da comunidade às instâncias efetivas de deliberação, avaliação reforçada por pesquisa de

⁶ Este entendido como o processo pelo qual se delega poder decisório às camadas mais pobres e não organizadas da sociedade (SOUZA, 2007).



Pitanga (2006), segundo a qual os indivíduos que ocupam as funções de agente e delegado do orçamento têm, em sua maioria, experiência de envolvimento em movimentos sociais.

Outro aspecto relevante refere-se à ausência de parâmetros objetivos para a apreciação das propostas da comunidade. Distintamente de Teresina, Porto Alegre e Belo Horizonte definiram critérios visando imprimir maior equidade na distribuição dos recursos. A primeira tomou como base o grau de carência de serviços, a população total da região e a prioridade temática (MARQUETTI, 2003) e, a segunda, o Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), direcionado a alocar recursos para as regiões mais populosas e com maiores níveis de carência no acesso aos bens e serviços públicos (BOSCHI, 1999). No caso de Teresina, a decisão final do Orçamento Popular resulta exclusivamente da deliberação da COP, a qual formula suas decisões com base em critérios próprios. Este aspecto pode gerar um efeito negativo, isto é, o da captura do OP por lideranças comunitárias que priorizam interesses particularistas em detrimento de demandas coletivas. Com efeito, o possível caráter redistributivo da instituição participativa orçamentária em questão fica comprometido.

A disponibilidade de recursos também figura como um aspecto gerencial de amplitude local que exerce significativa influência nos resultados do Orçamento Participativo. A esse respeito, Wampler (2005) assinala que o fato de Porto Alegre e Belo Horizonte disponibilizarem a deliberação popular parcelas importantes das receitas de investimento repercutiu, sobremaneira, no efeito democrático do programa, uma vez que possibilitou o cumprimento das demandas aprovadas pelas comunidades, que se sentiram incentivadas a recorrer ao Orçamento Participativo e não às formas tradicionais de intermediação de interesses, para ter acesso aos bens e serviços públicos. Por outro lado, quando há baixo volume de recursos em relação às prioridades apontadas no Orçamento Participativo incorre-se em alto grau de inadimplência mediante as obras aprovadas, por conseguinte, cai em descrédito o programa o qual não se revela alternativa ao clientelismo e outras formas privadas de apropriação dos recursos públicos. Essa realidade parece configurar a experiência de Teresina, pois apenas 3% das receitas são disponibilizados ao Orçamento Participativo, o que tem acentuado a defasagem entre o planejado e o realizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões iniciais da pesquisa permitem inferir que, a despeito dos impactos que o Orçamento Participativo pode engendrar nas condições de acesso da população pobre aos bens e serviços urbanos, esta experiência possui um pronunciado valor político, dado que



incorpora a participação popular em um mecanismo de gestão urbana que, tradicionalmente, esteve sob a chancela da burocracia governamental. Frise-se também que o reconhecimento desse significado político não anula uma visão crítica da qualidade da participação efetuada no âmbito desta instituição. Compreende-se, desse modo, que o Orçamento Participativo apresenta-se como um potencial instrumento de democratização da gestão pública local, porém o alcance deste objetivo requer uma atuação conjunta do governo e da sociedade de forma a contornar os desafios que se interpõem na concretização de seus pressupostos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Edu.Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002, p. 25-48. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>em<<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: 10 mar. 2005.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço democrático. In: NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. P. 13-57.

AZEVEDO, Sérgio. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRANDI, Reginaldo. *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS, 1994. p. 244-270.

———, ANASTASIA, Fátima. Governança, “*accountability e responsividade*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p.79-97, 2002. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/85.5.pdf>. Acesso em 10 mar. 2007.

BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4. p. 1-19., 1999. Disponível em <http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng...>. Acesso em: 26 mar. 2007.

CÔRTEZ, Soraya M.V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-21.

COSTA, Marco A. Os dilemas da participação ou de como as boas intenções povoam o inferno. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XII, Rio de Janeiro, 2006, p. 1-13.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.



GONH, Maria da G. O. Protagonismo da sociedade civil. In: Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias São Paulo: Cortez Editora , 2005.p. 71-82.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

PITANGA, Joseane de C. L. Os efeitos do orçamento popular de Teresina para a promoção de práticas democráticas na gestão pública municipal, 1998 e 2004. 2006. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Teresina: Universidade Federal do Piauí (UFPI). 2006.

SCHNEIDER, Aaron; GOLDFRANK, Benjamin. Construção institucional competitiva: o PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson B.; MELO Marcus A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 221-253.

SOUZA, CELINA. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em; <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set 2007.

WAMPLER, Brian. Expandindo *accountability* através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 33-62.