



ariús

Revista de Ciências Humanas e Artes

ISSN 0103-9253

v. 16, n. 1/2, jan./dez. 2010

Democracia Deliberativa e Gestão de Políticas Públicas: a experiência do orçamento participativo no município de Campina Grande – PB.

GÊUDA ANAZILE DA COSTA GONÇALVES

Universidade Estadual da Paraíba

GESINALDO ATAÍDE CÂNDIDO

Universidade Federal de Campina Grande

RESUMO

Os municípios brasileiros, a partir da Constituição de 1988, foram motivados a implementar novos modelos de gestão a fim de viabilizar a reestruturação da relação, Estado-sociedade. Dentre os esforços observados, está o aprimoramento de mecanismos destinados ao incremento da democracia participativa e deliberativa, como o orçamento participativo. Este trabalho objetiva analisar se a experiência do orçamento participativo, no município de Campina Grande - PB, na gestão 2005-2008, contribuiu para o aprofundamento da democracia participativa e deliberativa, via fomentação de políticas públicas compatíveis com as demandas locais. Neste sentido, foram acessados documentos oficiais e mapeada a variável comprometimento governamental, através dos indicadores – demandas sociais e mobilização social. Os resultados indicam que a referida experiência avançou em termos de participação popular na construção da peça orçamentária, no entanto, o baixo atendimento às demandas sociais, impactou negativamente a experiência, não promovendo o aprofundamento da democracia participativa e deliberativa naquele município.

Palavras-chave: Democracia. Políticas públicas. Orçamento participativo. Gestão pública.

Deliberative Democracy and the Management of Public Politics: the experience of participatory budget in Campina Grande - PB

ABSTRACT

The Brazilian Constitution of 1988 motivated municipality to implement new administration models in order to make the restructuring of the relationship State-society possible. The improvement of mechanisms destined to implement participative and deliberative democracy, such as the participative budget, is among the observed efforts. This work aims at analyzing whether the participative budget experience, in Campina Grande - PB, in the 2005-2008 administration, contributed to the application of participative and deliberative democracy, through fomentation of compatible public politics with the local demands. In this sense, official documents were accessed and the variable government compromise was mapped via the indicators - social demands and social mobilization. The results indicate that the referred experience has advanced in terms of popular participation in the construction of the budget piece. However, the low service to social demands has caused a negative impact to the experience, not promoting the consolidation of the participative and deliberative democracy in Campina Grande.

Word-key: Democracy. Public politics. Participative budget. Public management.

Gêuda Anazile da Costa Gonçalves

Doutoranda em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande. Professora da Universidade Estadual da Paraíba.

Email: geuda_@hotmail.com

Gesinaldo Ataíde Cândido

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Titular da Universidade Federal de Campina Grande.

Email: gacandido@uol.com.br.

1 INTRODUÇÃO

No contexto das reformas estruturais do Estado brasileiro, que tem como marco a Constituição de 1988, os municípios têm se reconfigurado como espaço potencial de inovação no campo das políticas públicas, tendo como base a democratização, para além da representação, da relação Estado-sociedade. Ao assumirem o novo papel que lhes fora atribuído, a partir da implementação da Carta Magna, apesar das limitações de cunho histórico e cultural, os governos locais vêm, paulatinamente, adotando uma postura proativa no intuito de buscar meios alternativos para equacionar velhos problemas e atender as crescentes demandas nos campos da educação, saúde, emprego e renda e, desenvolvimento sustentável. Dentre as estratégias adotadas, por um número expressivo de municípios, estão à criação de espaços e o aprimoramento de mecanismos destinados a viabilizar a participação direta e a deliberação do cidadão nas questões de ordem pública, em tese, estes espaços e mecanismos tendem a aprofundar a democracia gerando um processo de redesenho da gestão pública, baseado no comprometimento da relação entre poder público e sociedade civil, a fim de melhor atender os interesses da coletividade.

A literatura que trata do tema em questão justifica a participação cidadã no processo político contemporâneo a partir de duas vertentes. A primeira defende a criação de poderes equilibrados via mecanismos que diminuam as vantagens dos atores sociais poderosos, enquanto a segunda, ressalta a importância da efetivação dos direitos civis e políticos, dado que não se pode criar o equilíbrio necessário sem direitos iguais à livre expressão, acesso à justiça, informação, etc., além do fato de que os pobres devem ter um mínimo de seguridade econômica (KLISKBERG, 2007). Nesta perspectiva de efetividade da participação cidadã na gestão de políticas públicas que este trabalho se insere, os avanços, mesmo que tímidos, no sentido de se substituir os “governos por leis (*government by Law*) pelos “governos por políticas” (*government by policies*), são inegáveis. Aqui a democracia participativa e deliberativa é vista como “pano de fundo” para a fomentação de políticas públicas capazes de gerar sinergia entre deveres do Estado e anseios da população.

Podem-se denominar políticas públicas, os programas, projetos e planos de ação governamentais, voltados à intervenção no domínio público para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006). As políticas públicas se diferenciam das políticas de governo, pelo fato da implementação das mesmas não está condicionada a um mandato eletivo. No Estado constitucional, as políticas públicas são os instrumentos através dos quais a administração pública concretiza os direitos fundamentais positivos.

Acompanhando essa linha de raciocínio, este estudo tem como objetivo analisar se a experiência do orçamento participativo, no município de Campina Grande - PB, na gestão 2005-2008, contribuiu para o aprofundamento da democracia participativa e deliberativa, via fomentação de políticas públicas alinhadas com as necessidades da população local. O rastreamento teórico realizado facilitou à escolha da variável adotada nesta pesquisa - compromisso governamental – a mesma se refere ao apoio dado pelo poder público municipal a experiência do orçamento participativo e, será explorada através dos indicadores - mobilização social, que diz respeito ao número de pessoas atingidas pelas atividades do ciclo do orçamento participativo e, demandas sociais, que corresponde às reivindicações debatidas e deliberadas em arenas públicas – o que viabiliza o alcance do objetivo deste artigo. Este estudo torna-se relevante, tendo em vista os obstáculos, históricos e culturais, impostos as iniciativas inovadoras na área da gestão pública, que em tese, dificultam a efetivação dos espaços e mecanismos de participação e deliberação popular.

Para efeito do processo investigativo além da pesquisa bibliográfica foi realizada uma pesquisa documental, com o intuito de mapear o número de pessoas atingidas com as atividades do ciclo de orçamento participativo e as demandas sociais oriundas das arenas populares, no local e período pré-estabelecidos. De forma mais abrangente classificou-se esta pesquisa como um estudo de caso, já que analisou a experiência do orçamento participativo no município de Campina Grande-PB, na gestão 2005-2008.

O presente artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: A primeira parte resgata a teoria que trata das políticas públicas, da democracia participativa e

¹ Conjunto de normas em vigor ditadas e impostas por um Estado em dado território. O direito positivo, gerado por um determinado Estado, é necessariamente peculiar àquele Estado e varia segundo as condições sociais de uma determinada época.

deliberativa e, do orçamento participativo. Em um segundo momento sugere uma reflexão sobre a experiência do orçamento participativo no município de Campina Grande, PB, gestão 2005-2008 e sua relação com o aprofundamento e consolidação da democracia participativa e deliberativa naquele município.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Gestão de Políticas Públicas

Há cinco séculos o Brasil e os demais países da América Latina vêm adotando modelos de desenvolvimento e, conseqüentemente, produzindo políticas públicas direcionadas para o atendimento de interesses externos. A força motriz da economia brasileira dos primórdios da colonização até o início do século XX, latifúndio e monocultura, viabilizou o surgimento das oligarquias nacionais e regionais, e, conseqüentemente abriu espaço para o poder político local. Neste contexto, as políticas sociais eram delineadas para atender os interesses das oligarquias regionais, ou seja, operacionalizar o modelo econômico vigente, no caso do modelo primário-exportador.

Ao serem colocadas a serviço dos interesses econômicos, as políticas sociais afirmaram a identidade nacional e favoreceram a reaproximação das elites regionais, legitimando o poderio do Estado e reafirmando a condição subalterna do povo, como mero instrumento do Estado (MORAES, 1997). Esse período histórico definiu, claramente, os papéis do Estado e da sociedade no país, o primeiro era o comandante e o segundo o comandado. Este estigma arraigado na cultura política do povo brasileiro implica, até os dias atuais, em graves distorções no que diz respeito ao exercício dos deveres do Estado e dos direitos dos cidadãos.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e, posteriormente a crise de 30 impactaram negativamente as bases do modelo primário-exportador. A este contexto, somam-se as mudanças demandadas pelo surgimento dos núcleos urbanos e a entrada de novos atores sociais identificados com a cultura de centros europeus de ideais libertários, políticos e sociais (PINHEIRO, 1995). O novo cenário urbano-industrial exigiu o estabelecimento de outro eixo dinâmico de poder, para viabilizar a adoção de um modelo de desenvolvimento capaz de fortalecer o mercado interno, via processo de industrialização. Assim,

nasce o modelo de substituição de importações que traz consigo a dicotomia rural-urbana. O Estado desenvolvimentista passa a ser responsável pelo planejamento e desenvolvimento do projeto de modernização nacional, assim, a centralização do poder e o autoritarismo político e econômico ganham espaço e passam a ser vistos como formas de reverter os efeitos indesejáveis da “mão invisível do mercado”. Vale ressaltar que, temas como democracia e descentralização, neste momento da história, representavam graves ameaças ao projeto de modernização nacional.

Atendendo a demanda do mercado interno e privilegiando um estilo de planejamento autocrático, centralizado e tecnocrático, nas décadas de 60 e 70, o Estado priorizou as políticas de concentração de renda, o que levou a um aumento do poder aquisitivo da população, em especial, da classe trabalhadora e fortaleceu o mercado interno, efetivando o modelo de substituição de importações (MORAES, 1997). O Estado, tentando minimizar os efeitos da tensão federativa provocados pelos conflitos de interesses próprio do poder das oligarquias regionais, provocou um crescimento exacerbado da sua estrutura, tornando a mesma ainda mais vulnerável à influência dos grupos privados, detentores do poder, o que contribuiu para a deflagração da crise fiscal que assolou o país. Na década de 80, a queda da renda *per capita* e o aumento da inflação colocaram em questão a viabilidade do modelo de substituição de importações. Diante deste cenário, os países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e instituições multilaterais de financiamento (Banco Mundial – BIRD; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Fundo Monetário Internacional – FMI), se reuniram para buscar soluções para a crise latino-americana. O conjunto de medidas oriundos dessa iniciativa ficou conhecido como Consenso de Washington.

O crescimento exacerbado do Estado e a incapacidade deste de controlar o déficit público foram considerados os pilares da crise na época. Para estabilizar a situação, foram adotadas políticas ortodoxas, orientadas por mecanismos de mercado, reduzindo o tamanho do Estado e limitando o grau de intervenção do mesmo na economia (HADDAD, 1995). Sob a batuta dos ventos neoliberais, os ajustes macroeconômicos favoráveis a adoção de um novo modelo de desenvolvimento foram implementados, no intuito de posicionar a imagem do país junto à comunidade internacional o que, em tese, garantiria a entrada e quiçá a permanência do capital financeiro internacional em suas fronteiras. Neste

sentido, os esforços do Estado Ajustador, se voltaram para a estabilização monetária, a transformação produtiva e o redirecionamento da economia para o mercado externo.

É importante destacar que, as medidas adotadas não atacaram as verdadeiras raízes da crise, nem sararam suas principais cicatrizes. O desgaste da matriz político-institucional, base desse processo, desenhou, ao longo do tempo, as formas de articulação Estado-sociedade, a dinâmica da relação capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e, especialmente, a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado (DINIZ, 1997). Paralelamente ao movimento de reestruturação para a reinserção do país na econômica internacional, surge o processo de redemocratização e evidencia a incompatibilidade entre o modelo econômico e o projeto político do país. A priorização de políticas públicas voltadas à estabilização econômica em detrimento de reformas sociais passa a ser tema de debates acadêmicos e políticos.

As tentativas frustradas de estabilizar a economia do país impulsionam as crises da governabilidade e da legitimidade do Estado e colocam em evidência a escassez de políticas de bem-estar universalizadas e a ineficácia dos instrumentos de políticas sociais (BURSZTYN, 1998). A Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que resgata o papel de promotor do bem-estar social do Estado, via universalização dos direitos positivos, legitima a sociedade como ator social relevante para o processo de desenvolvimento do país. Já na década de 90, as políticas sociais foram redirecionadas, seguindo orientações do Fundo Monetário Internacional – FMI, e adotaram a compensação econômica como meio de viabilizar a implementação do emergente modelo de desenvolvimento baseado nos pressupostos neoliberais (PINHEIRO, 1995).

É evidente a utilização de mecanismos públicos para viabilizar a implantação e, consolidar modelos de desenvolvimento econômico no país. Assim, ao adotar políticas sociais de compensação econômica os governantes elevaram a renda e, conseqüentemente diminuíram a percepção dos impactos negativos causados pelos ajustes macroeconômicos, em especial, à população de baixa renda. O objetivo final é alcançado, ou seja, a elevação da percepção externa sobre as condições de governabilidade do país. Seguindo as orientações do Banco Mundial, o conceito de *governance* embasou esse processo, induzindo a ampliação da visão estritamente econômica da ação estatal e agregando as dimensões sociais e políticas da gestão pública (FIORI,

1995). A reestruturação da relação Estado-sociedade, neste contexto, passa a ser vista como peça, fundamental, do jogo de construir direitos. Neste sentido, surgem os espaços públicos como forma de estimular a participação e deliberação da população no âmbito da gestão pública, o que possibilita a construção de políticas públicas, de cunho democrático e participativo, e eleva a probabilidade de acertos nas decisões governamentais.

2.1.1 Democracia Participativa e Deliberativa

A história da democracia aponta Grécia e Roma (500 a.C.) como berços das primeiras formas de governo que viabilizaram a participação cidadã. Atualmente, a democracia é, amplamente, reconhecida como a forma de governo mais adequada à promoção da equidade social. Em termos conceituais a democracia tende a acompanhar duas linhas de raciocínio, a primeira defende a adoção dessa forma de governo como meio para legitimar soberania popular, enquanto a segunda afirma que a função maior da democracia é garantir a liberdade do debate político (TOURAINÉ, 1996). Ao legitimar direitos individuais, o sistema democrático contribui para o entendimento de que todos os cidadãos podem e devem participar das decisões da administração pública.

Na prática, o processo democrático, na atualidade, caminha no sentido de equilibrar a vontade do povo e o debate político, o que pode convergir para o alinhamento entre deveres do Estado e necessidades dos cidadãos. A democracia liberal tem como maior objetivo extinguir as arbitrariedades cometidas pelo Estado absoluto, esta defende a liberdade individual e a expansão das capacidades dos cidadãos, limita a autonomia e a responsabilidade do Estado e favorece o surgimento do Estado de direito e do Estado mínimo (BOBBIO, 1994). A apatia política, gestada ao longo dos séculos no Brasil, tem contribuído para o agravamento da crise social que, por sua vez, aprofunda o baixo nível de consciência política do cidadão, chegando, até a inviabilizar a participação, efetiva, deste nos debates relativos à coisa pública, as seqüelas deixadas pelo Estado absoluto faz com que, a maioria da população de países emergentes, como o Brasil, nem perceba as vantagens de um processo democrático. Tal situação torna-se, ainda, mais grave devido a arcaica estrutura política e administrativa que dá suporte a administração pública do país, o que resulta em baixo desempenho dos agentes públicos em relação às

expectativas dos cidadãos que os elegeram.

Este cenário não é comum nos países centrais, o que nos leva a relacionar à efetividade do processo democrático à maturidade das instituições públicas e ao melhor nível de consciência política da população. Nestes casos, a liberdade, sedimentada em múltiplos e representativos centros de decisão, materializa-se na ausência de arbitrariedades e na universalidade das leis. Suficientemente forte para desencorajar novos tiranos, ela encontra no poder do homem comum e no despotismo da maioria suas grandes ameaças (TOCQUEVILLE, 1969). O estabelecimento e a viabilização de ferramentas democráticas possibilitam o diálogo entre os saberes e, tende a minimizar as mazelas oriundas do pensamento único. A participação da população em debates públicos, a igualdade do voto e, a ampliação do controle social, são os pilares dos sistemas democráticos. Neste processo, a sociedade é reconhecida como agente de mudança e, tende a contribuir para a construção de políticas públicas voltadas ao atendimento de suas necessidades.

A desigualdade econômica, mais presente nos países emergentes, se traduz em fragilidade cultural, favorece a formação de oligopólios políticos e submete à população a situação de risco, devido à falta de condições básicas de educação, saúde e moradia. A crise social instalada no país revela o quanto o Estado, ao longo do tempo, tem priorizado a dimensão econômica em detrimento da social. Os danos, muitos deles irreversíveis, resultantes dessa estratégia de gestão, apontam para a insustentabilidade do modelo hegemônico de desenvolvimento e oportuniza a reflexão e a discussão sobre novos paradigmas, o que tem se configurado a partir da redefinição da função do Estado e da ampliação da esfera de gestão via democracia participativa e deliberativa.

Nessa perspectiva, o resgate da cidadania na sociedade moderna se dá a partir da preservação da liberdade individual e da limitação do poder do Estado, no Brasil, esse processo vem se fortalecendo, paulatinamente, a partir da Constituição de 1988, via descentralização do poder e viabilização de instituições democráticas que proporcionem, ao cidadão, condições de defesa quando coagido (BELLAMY, 1994). Tendo em vista a relação direta entre consolidação de um processo democrático e mudança, comportamental, tanto dos atores institucionais quanto dos sociais, as instituições democráticas assumem um caráter, eminentemente, pedagógico e demandam um período de tempo,

relativamente, extenso para sua implementação. Os processos democráticos contemporâneos, em países de grandes dimensões geográficas e alta complexidade cultural, caso do Brasil, demandam grandes esforços multilaterais, a consolidação dos mesmos depende basicamente da vontade política, da cidadania ativa e, da orientação constitucional. Assim sendo, o investimento que o Estado está disposto a fazer em processos coletivos de sensibilização, conscientização e capacitação de atores sociais e institucionais é decisivo para superar a desigualdade social do país.

O debate teórico, em nível acadêmico e de governo, em torno da democracia participativa tem evoluído à luz da democracia deliberativa que, na prática, tem apresentado avanços e contribuído para redefinir os modelos de gestão pública no país. Quando consolidado o processo democrático participativo tende a influenciar positivamente as prioridades políticas colocando em pauta o caráter educativo da discussão e deliberação em detrimento do aspecto puramente decisório (LUCHMANN, 2002), até o final do século XX, a democracia deliberativa, que tem como base a argumentação, não encontrou terreno fértil para emergir, os maiores obstáculos eram reforçados pela disseminação de conceitos questionáveis, como o de que as divergências de opiniões podiam impedir o consenso social ou, o de que o processo eleitoral servia apenas para aferir preferências individuais pré-estabelecidas.

Jonh Rawls e Jurgem Habermans, em Debate sobre o Liberalismo Político, contribuem para o entendimento da importância da democracia como forma de governo, ao defenderem a tese de que os cidadãos, através de seus posicionamentos diferenciados, agregam valor à política, em especial, pelo fato de tornar o poder público sensível as suas deliberações. Já Joshua Cohen e James Bohman demonstraram a exequibilidade do processo democrático ao proporem, o primeiro, a criação de poliarquias diretamente deliberativas, sob a forma de arenas abertas aonde os cidadãos equacionariam os problemas sem a interferência política do Estado, e o segundo, a democratização das instituições públicas via democracia deliberativa, defendendo a tese de que a regra da maioria não ameaça a cooperação e a legitimidade das decisões políticas, mas tende a ser inclusiva e justa ao conceder a minoria meios de intervir nas deliberações e alterar as regras do processo decisório (FARIA, 2000). É perceptível que a consolidação do processo democrático, no Brasil, tem sido prejudicada por questões de ordem estrutural, no entanto, a articulação provocada pela inserção do paradigma da

gestão democrática e social, na Constituição de 1988, tem promovido o amadurecimento do debate em torno da participação e deliberação e, portanto, elevado o nível de governabilidade em alguns municípios do país.

A adoção de modelos de gestão que tem como base a democracia participativa e deliberativa, em especial nos municípios brasileiros, tem viabilizado a criação de espaços públicos e promovido a sinergia entre deveres do Estado e necessidades da população, o que, por fim, vem legitimar as ações da administração pública via reconhecimento da sociedade. Ao abrir espaço para participação e deliberação popular, o poder público avança no sentido de estender à sociedade a responsabilidade de gerir políticas públicas condizentes com os problemas sociais causados, em tese, pelo distanciamento histórico entre os que produzem e os que se beneficiam das mesmas.

Sendo assim, se pode inferir que a reestruturação da relação Estado-sociedade, em processo no país e, conseqüentemente, o êxito da gestão pública municipal, depende essencialmente do amadurecimento da governabilidade e da melhoria da participação cidadã na gestão de políticas públicas, via mecanismos de participação direta, como o orçamento participativo.

2.3 Orçamento Participativo

Tendo como berço a cidade de Porto Alegre, o orçamento participativo surge sob a batuta do governo do PT e, ao longo do tempo ganha espaço entre governos de outros partidos políticos, tendo sido adotado por um grande número de municípios brasileiros. Na prática pode-se verificar que o sucesso dessa experiência de democracia participativa e deliberativa só ocorre quando, de fato, existem vontade governamental e comprometimento político. Assim, tornar efetiva a experiência do orçamento participativo é um grande desafio para os governos municipais, em especial, por exigir o redesenho da nítida demarcação entre Estado e sociedade.

O orçamento participativo se constitui em um processo de participação direta da comunidade na elaboração, acompanhamento e fiscalização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município. No caso ora estudado, o orçamento participativo surgiu, a princípio, de uma proposta encaminhada à Câmara Municipal, pela

oposição, leia-se, Partido dos Trabalhadores (PT), tal proposta foi rejeitada pela bancada governista do então prefeito Cássio da Cunha Lima.

Posteriormente, mais especificamente, em 09 de junho de 1997, o referido prefeito, instituiu o orçamento participativo através do Decreto Lei nº 2.621/97. A forma centralizada como foi instituído o orçamento participativo no município de Campina Grande, PB, é contrária a ideologia desse tipo de mecanismos de participação, já que ao “convocar” o cidadão para participar da discussão e deliberação sobre questões de seu interesse, o poder público municipal contribui com o resgate da cidadania e, tende a aprofundar o processo democrático via captação de demandas sociais que, ao serem executadas, consolidam políticas públicas alinhadas com as reais necessidades sociais. Sendo assim, o orçamento participativo se dá de forma efetiva quando, de fato, colabora para o desenvolvimento equânime da sociedade, tendo como base a participação e a deliberação popular.

O espaço destinado à participação e deliberação popular é denominado esfera pública, e está diretamente relacionado à idéia de integração de atores sociais, no intuito de levar a frente um debate que gere propostas para as autoridades políticas. Ao serem estimulados a pensar junto com o Estado, o cidadão também é instigado a refletir sobre seu posicionamento e necessidade individual, tendo sempre como parâmetro os anseios da coletividade, o que é por si só, um rico exercício de cidadania e aprofundamento democrático, que tem como pano de fundo a justiça e na igualdade social.

O Grupo de Estudos para a Construção Democrática ao abordar as novas formas de relação Estado-sociedade destaca: “a mudança de espaços públicos torna os mecanismos de decisão política permeáveis a influencia dos setores da sociedade civil, que geralmente têm sido mantidos à margem desses processos” (GRUPO..., 1999, p. 44). Sendo assim, a criação de espaços públicos via implementação de mecanismos de participação e deliberação popular, caso do orçamento participativo, é condição essencial ao aprofundamento da democracia.

Assim sendo, o orçamento participativo deve interessar tanto ao poder público quando a sociedade civil, tendo em vista o relevante papel pedagógico que exerce ao abrir o debate sobre questões anteriormente vistas como de responsabilidade, exclusiva, dos representantes políticos, que no decorrer da história se mostraram incapazes de atender a contento, até mesmo, as necessidades básicas da sociedade.

Ao oportunizar o reconhecimento por parte do cidadão dos seus direitos e deveres para com as questões de ordem pública, o governo municipal viabiliza a quebra da assimetria de poder, e, de fato, passa a contribuir para uma gestão de políticas pública mais condizente com os anseios da sociedade. Neste sentido, a experiência do orçamento participativo, quando exitosa, amplia e aprofunda a democracia e direciona a ação da política para o bem comum.

O caráter dialógico, reflexivo, participativo e tensionador que deve caracterizar mecanismos de participação direta, como o orçamento participativo, tende a provocar mudanças nos processos de tomada de decisão, tradicionalmente fechados e desvinculados dos apelos sociais. Ao optar por esse novo mecanismo de gestão de políticas públicas, os governos locais devem estar conscientes do compromisso que assumem ao estimular práticas cooperativas e dialógicas, que resultam em comportamentos sociais, muitas vezes incompatíveis com a realidade da gestão municipal.

Velasque (1999) pontua os fatores que chama de centrais para o controle social de uma gestão pública pautada na ação coletiva: a estrutura de oportunidade política, a tradição associativa, e a combinação de motivações que atuam contra ou a favor da participação. No caso da experiência do orçamento participativo, esse último fator torna-se um forte aliado, tendo em vista o apelo motivador próprio da política orçamentária, já que desta depende o aparelhamento que irá beneficiar os moradores da cidade.

As experiências do orçamento participativo nos diversos municípios brasileiros assumem formas e resultados distintos, em geral, sintonizados com o projeto político-partidário local. Vale salientar que, para além das forças políticas tais experiências têm sido efetivas em municípios onde se percebe robustez na articulação da sociedade civil.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para fins desta pesquisa definiu-se como unidade – o município de Campina Grande – PB, tendo como recorte analítico a experiência do orçamento participativo, na gestão 2005-2008. Assim, esta se caracteriza como um estudo de caso, tendo como fonte da pesquisa a própria experiência em foco. No que tange a abordagem do problema, esta é quantitativa por se utilizar de técnicas

estatísticas para mensurar os dados, transformando-os em informações passíveis de análise. Em termos de objetivos, este estudo se caracteriza como pesquisa exploratória cujo o objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2002). Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa se classifica como documental já que explorou o relatório de gestão do orçamento participativo, 2005-2008, do município de Campina Grande – PB.

Para que a análise dos dados da pesquisa fosse viabilizada, recorreremos a teoria que trata do tema em questão, para a partir desta, definir as variáveis que seriam exploradas neste artigo. Os autores que tratam do tema, destacam três variáveis como decisivas para a análise do êxito desse tipo de experiência – desenho institucional, tradição associativa, e compromisso governamental. Para efeito deste estudo foi utilizada a variável - compromisso governamental -, que se refere ao apoio proporcionado a experiência do orçamento participativo por parte do poder público municipal, esta será analisada a partir de dois indicadores: mobilidade social, que se refere ao número de pessoas atingidas pelo orçamento participativo, e demandas sociais, que diz respeito, as demandas resultantes de debates em arenas públicas captadas no âmbito do referido mecanismo de participação direta e executadas pelo poder público municipal. É importante salientar que, as demais variáveis, propostas na literatura – desenho institucional e tradição associativa - influenciam e são influenciadas diretamente pela variável ora explorada.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Campina Grande, local de realização desta pesquisa, é o segundo município do Estado da Paraíba em população e exerce influência política e econômica sobre 57 outros municípios que compõem o chamado compartimento da Borborema. De acordo com o IBGE (INSTITUTO..., 2006), o município tem um PIB de R\$ 1,718 bi, um PIB per capita de R\$ 7.155,56, e 379.871 mil habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano do referido município, segundo o PNUD (BRASIL, 2000), é de 0,721.

O orçamento participativo no município de Campina Grande foi instituído, pelo prefeito, através de Decreto Lei nº 2.621 de 09 de junho de 1997. O aparente paradoxo da instauração de um processo de avanço

democrático a partir de um decreto lei, quebrando com o trâmite usual de aprovação de um projeto de lei pela câmara de vereadores explica-se por disputas políticas entre as forças executivas e legislativas do município em questão, à época. Em sua primeira versão, o orçamento participativo, gestão 1997-2000, dividiu o município em 7 (sete) regiões orçamentárias, aproveitando a divisão preexistente dos distritos sanitários. No decorrer da gestão ora estudada – 2005-2008 - o município evoluiu para dezesseis regiões orçamentárias, passando a contemplar com ações do orçamento participativo todos os bairros e localidades que compõem o Município. Esses *lôcus* de discussões indicam a densidade sócio-espacial da experiência, e, que em tese, existe uma relação direta entre o aumento do número de regiões orçamentárias e o envolvimento da sociedade na elaboração e controle das matérias orçamentárias.

O ciclo do orçamento participativo no município de Campina Grande, PB, gestão 2005-2008 segue uma lógica própria e, se inicia a partir da realização de plenárias preparatórias, momento em que os representantes do poder público local prestam esclarecimento à população sobre o orçamento

municipal, as contas públicas e a metodologia do mecanismo de participação e deliberação. Na sequência são realizadas assembléias onde são eleitos os membros dos fóruns de delegados regionais e definidas as prioridades de investimento por áreas temáticas, os demais eventos realizados buscam subsidiar a elaboração do Projeto Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Projeto de Lei do Orçamento Anual – LOA.

A seguir serão apresentados, descritos e analisados os dados relativos aos indicadores, mobilidade social e demandas sociais, os mesmos refletem o desempenho da variável compromisso governamental, e seus impactos no aprofundamento da democracia participativa e deliberativa no decorrer da experiência do orçamento participativo do município de Campina Grande, gestão 2005-2008.

Nas atividades do ciclo do orçamento participativo, ocorre participação direta quando a comunidade tem direito a voz e a voto. O gráfico 1, abaixo, ilustra o número de pessoas atingidas pelas atividades desenvolvidas no ciclo do orçamento participativo 2005 - 2008.

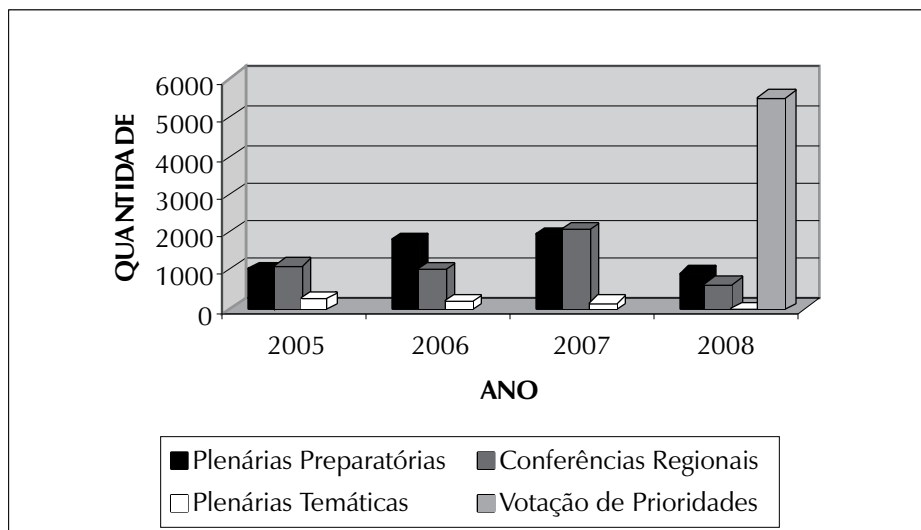


Gráfico 1: Participação Popular por Atividade do Ciclo do OP – Gestão 2005-2008

Fonte: Relatório de Gestão do Orçamento Participativo 2005-2008.

O ciclo do orçamento participativo constitui um importante ângulo de análise do alcance das metas políticas mais amplas deste mecanismo, como o aprofundamento da democracia participativa e deliberativa, que se dá, também, pela mobilização e participação social. O gráfico 1, ilustra o número de

pessoas diretamente atingidas pelos eventos desenvolvidos no decorrer do ciclo de orçamento participativo, gestão 2005-2008. Observa-se que os anos de 2007 e 2006 foram os que obtiveram maior número de participantes nas plenárias preparatórias, 1.932 e 1.837 pessoas atingidas respectivamente. Já a

participação popular nas conferências regionais foi mais expressiva no ano de 2007, com um total de 2.100 participantes diretos. Quanto às plenárias temáticas a participação popular acontece de forma equilibrada nos três primeiros anos estudados, com 250, 201 e 172 participantes respectivamente, os dados referentes ao ano de 2008 não foram informados. O evento ora denominado votação de prioridades, anteriormente ocorria na conferência municipal do orçamento participativo, aconteceu em 2008, sob nova

metodologia, quando urnas foram distribuídas em pontos estratégicos das regiões, elevando significativamente a participação popular que atingiu um total de 5.511 votantes.

O gráfico 2, a seguir, ilustra o número total de pessoas atingidas com as atividades desenvolvidas pelo orçamento participativo, no município de Campina Grande, durante a gestão 2005 – 2008. Observa-se no gráfico acima que foi ascendente o número de pessoas

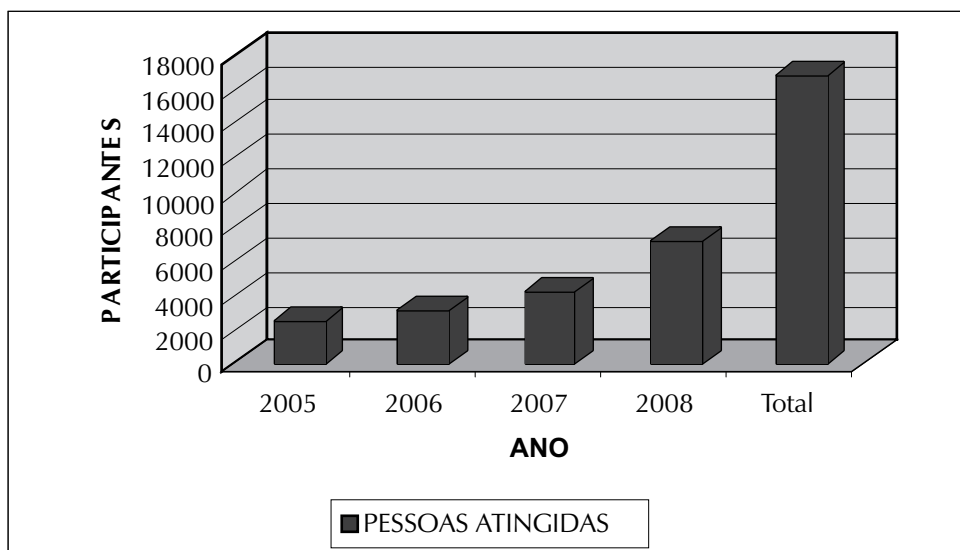


Gráfico 2: Número de Pessoas Atingidas/Ano pelo Ciclo do OP – Gestão 2005-2008

Fonte: Relatório de Gestão do Orçamento Participativo 2005-2008.

atingidas diretamente com as atividades do ciclo do orçamento participativo durante a gestão 2005 – 2008. Vale salientar que, o ano de 2007 foi o que apresentou melhor performance, em termos de mobilização social, já que a expressividade do ano de 2008, deve-se à mudança metodológica já referida. Alguns fatos podem justificar esses números, em 2005, a transição governamental pode ter impactado negativamente o poder de mobilização social das atividades do ciclo de orçamento participativo. Já no ano de 2006, foi realizada uma revisão na metodologia do referido mecanismo, tendo sido implementadas mudanças que exigiram adaptações e podem ter, também, influenciado o desempenho daquele ano. No somatório dos quatro anos de gestão, foi possível mobilizar mais de 15.000 cidadãos com as ações do ciclo do orçamento participativo no município de Campina Grande, PB, considere-se que o percentual da população mobilizada ainda deixa muito a desejar, o que não obscurece a importância do estímulo a

prática da cidadania participativa.

As novas instâncias de participação direta da comunidade são de extrema importância para conscientizar a comunidade da sua responsabilidade com questões relevantes para o município. Após discutirem temas importantes para o conjunto do município, são definidas as prioridades temáticas e levantadas às demandas das comunidades. O resultado desse processo irá definir a programação dos investimentos em áreas temáticas e subsidiar a elaboração do Projeto Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Estão postas as diretrizes institucionais que compõem a LDO e a LOA, os mais importantes instrumentos em termos de planejamento orçamentário. Daí até a execução propriamente dita há uma distância de tempo e espaço que exige por parte da sociedade organizada a atuação fiscalizadora através de um Conselho de

representantes do processo, sob pena de sucumbir a práticas conservadoras tradicionalmente levadas a cabo por representantes tanto do legislativo quanto do executivo.

O Gráfico 3, abaixo, ilustra, em termos percentuais as demandas sociais executadas por área temática, no município de Campina Grande, gestão 2005-2008. Observa-se, no Gráfico 3, que a área temática

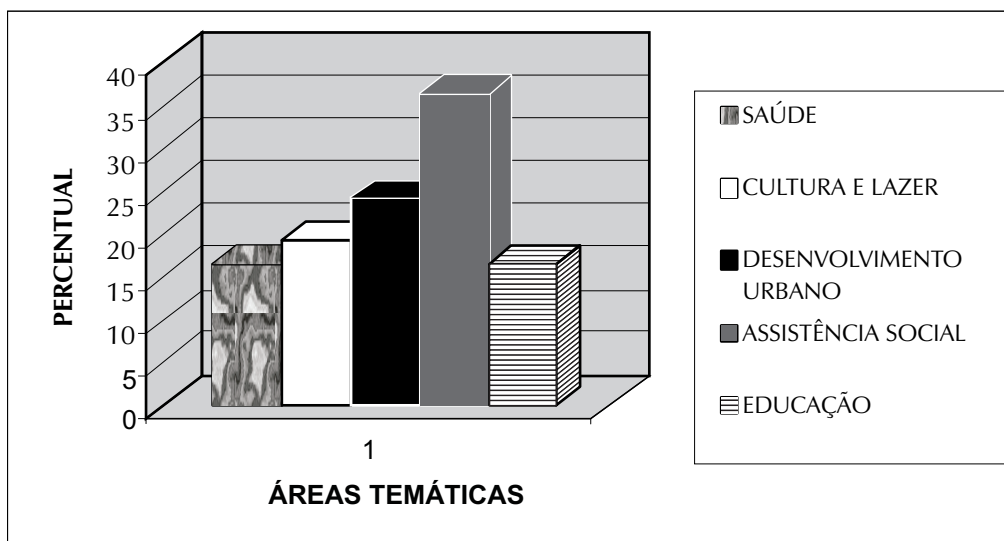


Gráfico 3: Percentual de Demandas Sociais Executadas por Área Temática – Gestão 2005-2008

Fonte: Relatório de Gestão do Orçamento Participativo 2005-2008.

Assistência Social, foi a que apresentou o melhor percentual em termos de atendimento às demandas sociais. Na sequência encontram-se as áreas temáticas: Desenvolvimento Urbano; Cultura e Lazer e Educação. A área temática Saúde, foi a que obteve o menor retorno, em termos percentuais, quando se analisa a execução das

obras demandadas.

O Gráfico 4, apresenta em números, as demandas sociais captadas nas arenas populares e executadas pelo poder público municipal no decorrer da gestão 2005-2008, por área temática.

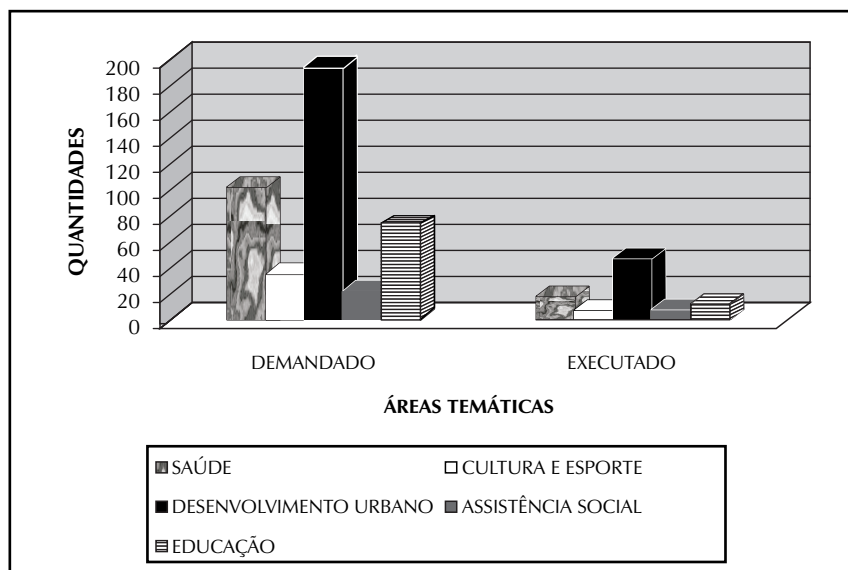


Gráfico 4: Número de demandas sociais captadas e executadas por área.

A área que apresentou maior demanda social foi a de Desenvolvimento Urbano, no entanto das 194 demandas captadas, apenas 47 foram executadas, o que significa em termos percentuais 24%. Em seguida vem a área temática da Saúde, nesta das 102 demandas sociais captadas o reduzido número de 17 foram atendidas, perfazendo o percentual de 16%. A área temática da Educação apresentou 72 demandas sendo apenas 12 executadas, ou seja 17%. Na sequência, a área temática, Cultura e Esporte elegeu 36 demandas, sendo apenas 07 atendidas, o que perfaz o percentual de 19%. Por fim, tem-se a área de Assistência Social, com 22 demandas sociais captadas e 08 executadas, ou seja, 36%.

Observa-se que a distância referida entre as atividades de planejamento e execução, sem o devido comprometimento do governo e acompanhamento/fiscalização da sociedade reflete-se na perda de efetividade do processo de participação via orçamento participativo. Nesse sentido cabe destacar a baixa representatividade dos percentuais (nenhum chegou sequer a 40% do demandado) de execução das demandas postas pela peça orçamentária, construída a partir de um processo dito “participativo”.

É sabido que a execução das demandas sociais é um fator decisivo para o aumento da credibilidade e, conseqüentemente, da sustentabilidade de experiências como a do orçamento participativo. Ao analisar os quatro anos estudados, observa-se que das 426 demandas sociais captadas apenas 91 foram executadas, o que perfaz uma média de 21% de atendimento efetivo às demandas do orçamento participativo, no decorrer da gestão 2005-2008, o que indica ausência da variável foco desse estudo, ou seja, falta de comprometimento do poder público municipal com o objetivo político do referido mecanismo de participação e deliberação pública. Vale destacar que, a falta de compromisso do poder público municipal com o mecanismo de participação de deliberação popular, leva a queda de credibilidade do governo, por parte da sociedade e, tende a comprometer a experiência ora estudada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo político, maior, de reestruturar a relação Estado-sociedade e, portanto, viabilizar uma gestão pública democrática e participativa, tendo como pano de fundo a co-gestão dos recursos públicos, a experiência do orçamento participativo precisa

sensibilizar e mobilizar a população, para que esta possa contribuir, efetivamente, com a gestão pública a partir da fomentação de políticas públicas sintonizadas com as reais necessidades da sociedade.

Tendo se destacado como experiência participativa de gestão de políticas públicas no Brasil, o referido mecanismo de participação direta, ao abrir espaço para discutir a peça orçamentária com a população empodera o cidadão e possibilita um avanço na gestão pública municipal, o que pode ser refletido em novas práticas políticas diferentes das fortemente arraigadas na história do país, como, por exemplo, o clientelismo.

As arenas de discussão, onde se dá a experiência do orçamento participativo, são esferas públicas que permitem ampla e plural participação da sociedade, a fim de discutir e deliberar sobre políticas públicas. Em tese, a democracia deliberativa se dá entre sujeitos livres e que gozam de iguais condições, na prática a pluralidade e desigualdade que assolam as relações sociais e políticas no Brasil, por si só podem comprometer a efetividade deste mecanismo de participação e deliberação.

Diante deste cenário, tem-se na implementação de experiências de orçamento participativo o desafio, constante, de fazer valer o que foi discutido e deliberado pela população. O comprometimento governamental é condição *sine qua nom* para que a relação de respeito mútuo seja estabelecida. Convocar a população para discutir e deliberar sobre a peça orçamentária é, antes de tudo, se comprometer em administrar conflitos, redirecionar interesses individuais e, por fim, reestruturar a gestão pública com fins de contribuir para a construção de sociedade mais justa e cidadã. Quando respeitada a autoridade coletiva, este tipo de mecanismo pode levar a inovações político-institucionais importantes e a produção de políticas públicas alinhadas com os anseios da população.

No caso estudado, observa-se que ao longo dos anos de implementação do orçamento participativo, vem se estabelecendo uma nova dinâmica na relação Estado-sociedade, que pode, em médio ou longo prazo, trazer benefícios políticos à população do município em questão. A implementação do orçamento participativo, por si só, já impõe uma articulação entre democracia participativa e representativa, o que gera ganhos, em especial, os relativos ao resgate da cidadania e da capacidade associativa da população. Na experiência em foco, os ganhos podem ser percebidos através do número crescente de pessoas envolvidas diretamente pelo ciclo do orçamento participativo e, pelo número de demandas

sociais captadas, em todas as áreas temáticas. Esses números indicam que a experiência do orçamento participativo no município de Campina Grande, gestão 2005-2009, foi bem sucedida no que diz respeito ao resgate do interesse da população pelas questões públicas, o que é facilmente evidenciado pelo número de pessoas envolvidas no processo e pela proposição de demandas sociais fomentadoras de políticas públicas de cunho democrático e participativo.

Vale destacar que, apesar da experiência estudada, ter se mostrado exitosa ao proporcionar o empenho da população na discussão e deliberação das demandas por áreas temáticas, esta perdeu forças ao esbarrar em obstáculos que provocaram a baixa execução das demandas captadas nas arenas públicas. Este fato pode estar ligado à falta de sintonia entre o projeto político do governo municipal e os propósitos da experiência do orçamento participativo no município e período estudados. A baixa execução das demandas sociais captadas via orçamento participativo, foi o principal limitador identificado neste estudo de caso. É importante frisar, que este componente compromete a experiência do orçamento participativo, no município de Campina Grande-PB, em seu objetivo político maior, ou seja, aprofundar a democracia participativa e deliberativa.

Os resultados apresentados, em especial, os que dizem respeito à contrapartida do governo municipal quanto à execução das demandas sociais, nos levam a concluir que o referido mecanismo de participação e deliberação corre riscos de não se consolidar no município, tendo em vista a fragilidade da variável comprometimento governamental.

Por fim conclui-se que a experiência do orçamento participativo no município de Campina Grande – PB, gestão 2005-2008, para ser bem sucedida depende, basicamente, da execução das demandas sociais captadas nas arenas públicas, já que os resultados apontam êxito no indicador mobilização social. Logo, o que dificultou o avanço da experiência no município naquela gestão foi à falta de engajamento do poder executivo no atendimento das demandas populares, fato que comprometeu a experiência e, apesar de ter levado a população a discutir a peça orçamentária não aprofundou a democracia participativa e deliberativa no município por não ter atendido a maioria das reivindicações trazidas pelo referido mecanismo de participação e deliberação popular.

Não obstante, o rigor metodológico empregado, vale ressaltar as limitações deste estudo, sendo a maior delas o

fato de a investigação ter se realizado após o período pesquisado, 2005-2008, o que impossibilitou o acesso direto aos atores institucionais e sociais que participaram da experiência estudada. Neste sentido, destaca-se a importância de, em estudos posteriores, se analisar o processo em andamento, o que minimizará a limitação identificada no presente estudo, e, permitirá explorar todas variáveis citadas na literatura que trata do tema em questão.

REFERÊNCIAS

BELLAMY, R. *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo: UNESP, 1994.

BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BUCCI, M P. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 310.

BURSZTYN, M. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, ano 49, n 1, p. 141-163, jan/mar. 1998.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do desenvolvimento humano*. 2000. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 12 nov. 2009.

CAMPINA GRANDE. Prefeitura Municipal. *Relatório de gestão do orçamento participativo 2005-2008*. Campina Grande: Coordenação do Orçamento Participativo, [200-].

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. de (Orgs.). *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB, 1997. p. 19-53.

- FARAH, M. F. S. *Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- FARAH, M. F. S.; BARBOZA, H. B. (Org.). *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000, p. 296.
- FARIA, C. F. Conceito de democracia deliberativa: um diálogo entre Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, v. 49, p. 47-67, 2000.
- FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1999.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2002.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Idéias*, Campinas, v. 5, n. 2, v. 6, n. 1, p. 7-122, 1999.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. HADDAD, P. R. Reforma y modernización del Estado en América Latina: reflexiones a partir de la experiencia de Brasil. En: SEMINARIO INTERNACIONAL DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO MEXICO, 2., 1994, Santiago del Chile. Anais... Santiago del Chile: CEPAL/ILPES/CRP, p. 245-286. 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Notícias*. 16 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 16 nov. 2009.
- KLISKSBERG, B. Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? anotaciones estratégicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.37, sept. 2007, p. 37- 80.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. 216 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- MORAES, A. C. R. de. *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo: Hucitec, 1997. 100 p.
- PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. In: FISCHER, T. *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teórico e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2000, p. 344.
- PINHEIRO, V. C. Modelo de desenvolvimento de políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. *Revista IPEA*, 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2009.
- SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 678 p.
- SANTOS, S. M. M. dos; PIRES, M. C. S. O município e a gestão urbana: novas exigências. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 60-70, jul/set. 1996.
- SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologia*, v. 8, p. 156-179, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n.16/a07n16.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2009.
- SILVA, M. K. *Construção da 'participação popular': análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS*. 2001. 300 f. Tese

(Doutorado em Ciência Política)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. York: Doubleday, 1969.

SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis, 2002, 336 p.

TOURAINE, A. *O que é democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

TOCQUEVILLE, A. de. *Democracy in America*. Nova

VELASQUEZ, F. A observadoria cidadã na Colômbia: em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, B.; CUNILL, N. (Org). *O público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Recebido em Outubro de 2010.
Revisado e aprovado em Outubro de 2010.
