

# **Gestão pública participativa: a democracia direta, o planejamento e orçamento participativos e a sua viabilidade nos municípios brasileiros**

**Janete Ortolani**

*Advogada da CAIXA no Distrito Federal  
Especialização em Gestão Pública*

## **RESUMO**

Este trabalho discorre acerca dos elementos básicos para a implementação de gestão democrática e participativa, especialmente no âmbito do Poder Executivo municipal, à luz do disposto na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades. Pretende incitar à discussão as figuras do Estado solidário na formulação das políticas públicas e do Estado compartilhador de responsabilidades nas soluções dos problemas sociais. Nesse contexto, a Caixa Econômica Federal tem recebido o chamamento da sociedade para participar de reuniões com entidades da sociedade civil, comunidades de base e agentes públicos, para orientar tecnicamente - vez no âmbito jurídico-legal, vez no campo econômico-financeiro - sobre temas de interesse de determinados grupos sociais, em cujas mãos está a discussão e, em regra, a decisão sobre a implementação do projeto discutido<sup>1</sup>.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Orçamento Público Participativo. ConCidades. CAIXA.

## **RESUME**

Ce travail a pour but de présenter les éléments de base pour la mise en oeuvre de la gestion démocratique et participative au sein des municipalités, conformément aux dispositions de la Constitution et le "Statut des Villes". Il vise à encourager la discussion en incluant certaines formes de participation pour promouvoir un État solidaire dans la formation des politiques, et d'un État qui partage la responsabilité pour solutionner les problèmes sociaux. Dans ce contexte, le CAIXA a reçu l'appel de la société à participer des réunions avec des organisations sociales et des représentants du gouvernement, à fournir un appui technique - parfois sur le système juridique,

---

<sup>1</sup> Como tem ocorrido com o FIES, o Programa Minha Casa, Minha Vida, a ampliação da rede de atendimento etc.

parfois sur le système économique et financier - sur des questions d'intérêt de certains groupes sociaux.

Mots-clés: Gestion Démocratique. Public Budget Participatif. ConCidades. CAIXA.

## Introdução

*"A relação que estabelecemos e construímos com a Cidade é uma questão de cultura e atitude de cidadania"<sup>2</sup>*

O século XX primou pela discussão acerca da democracia como a melhor forma de governo. O início do século XXI está sendo marcado pelos debates sobre o aprimoramento dessa forma de governo, haja vista a crise vivida em decorrência das limitações de atuação e controle experimentadas pelas instituições representativas em quase todos os estados democráticos.

É de fácil detecção a causa principal das limitações da democracia representativa: a distância entre representante e representado, que não permite o acompanhamento e o controle das ações dos representantes, por conta da deficiência na transparência do processo de representação, tanto na formulação quanto na execução dos projetos públicos.

Problemas dessa natureza nunca estão sós, são acompanhados de diversos outros fatores, como ausência de educação para o exercício dos direitos e deveres, tanto do representante quanto do representado, exercício abusivo do poder econômico e comunicação deficiente.

Para enfrentar essa problemática, a sociedade tem se envolvido com a discussão de formas alternativas para o exercício da democracia, buscando praticá-la diretamente, dispensando representações, aprimorando o exercício da governança da cidadania.

Nesse campo se insere o presente estudo, analisando as mais recentes ferramentas utilizadas na Administração Pública no intuito de ofertar aos cidadãos a efetiva participação na gestão dos assuntos públicos.

## 1 Democracia participativa: em busca da democracia possível

A discussão dos temas da gestão e democracia participativas tomou corpo nas quatro últimas décadas, embora a inspiração ve-

<sup>2</sup> Frase citada por Patrícia Almeida Ashley e Reinaldo Aparecida Fonseca, professores da Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal São João Del Rey, respectivamente, no trabalho disponível no site <http://www.ecocidades.org/repositorio/File/dia10.ppt>.

nha da Antiguidade. A democracia, na sua forma mais direta e participativa, tem sido exercida em diversos cantos da Terra, a exemplo do Brasil, Chile, Portugal e França, fato que não impede teóricos de entendê-la como impraticável e como *democracia não possível*. Diversos autores elaboram teorias caracterizadas por argumentos tão contundentes, quanto convincentes, que poderiam ser rotulados como fatalistas, não fossem analisados no conjunto da sua obra, a exemplo de Norberto Bobbio.<sup>3</sup> Para o jurista e cientista político, a democracia direta é possível somente em reuniões populares deliberativas, nas quais os cidadãos discutem e decidem assuntos de interesse da comunidade sem intermediários e no referendo. É sobre esses meios de exercer a democracia direta que o autor circunscreve seus densos estudos sobre a democracia possível.

Assim, partindo desses dois pressupostos, a viabilização da democracia participativa é um árduo trabalho da sociedade, que depende obrigatoriamente da participação direta do cidadão na decisão coletiva política. A participação coletiva individualizada sofre influências de fatores multifacetários, estando o resultado positivo esperado dependente do atendimento de um grande elenco de variáveis, como disposição para reunião de um grupo social, a comunicação, a educação para a cidadania, o comprometimento do Executivo com os resultados, o controle social etc. São todas essas variáveis que levam muitos autores a entenderem como não viável a democracia direta.

O eventual vício no processo de participação não deve servir de argumento para o não exercício da democracia participativa. A sociedade, fazendo frente a esses desvios e estimulando a ação de participar, aprimora o processo e a democracia participativa.

É no exercício da cidadania que o cidadão se forma e só pode assim se denominar após ter aprendido a manter a postura ativa de exercitar e exercer os direitos e cumprir os deveres de cidadão. Somente terá essa postura quando estiver exercendo a política, deliberando, discutindo, investigando, questionando, propondo, de-

<sup>3</sup> Para Bobbio, três são os requisitos fundamentais para o governo democrático: representação/participação, controle e liberdade de dissenso. Para o autor não há, em sociedades complexas, a possibilidade da democracia direta. A liberdade de dissenso decorre da "concepção procedimental de democracia - fundada na prevalência de regras do jogo, consensualmente estabelecidas no contrato societário implícito e materializadas no edifício constitucional e nos checks and balances entre poderes legislativo, executivo e judicial" (BOBBIO, 2000, p. 72). Afirma o autor: "A Kelsen devo o ter-me tornado um defensor da chamada concepção processual da democracia, que remonta à idéia da democracia proposta por Schumpeter como competição entre elites que se apoderaram do consenso através de eleições livres" (BOBBIO, 1995, p. 132).

cidindo corretamente, ou erroneamente. O exercício da cidadania forja o cidadão.

"A ação, única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo" (ARENDDT, 1981, p. 15). Para Arendt (1981), a vida é possível ao homem em sua plenitude, se exercidas quatro atividades distintas: a contemplação, o labor, o trabalho e a ação. Esta, é condicionada pela pluralidade. A ação é atividade exclusiva do ser humano, que a exerce em grupo, estando, portanto, ligada diretamente à política. É, principalmente, na participação política, na discussão e deliberação relativas aos assuntos da comunidade, exercitando a sua qualidade de ser humano que reside a ação. Com a ação, o homem desenvolve a capacidade de conviver socialmente, na pluralidade de valores, interesses e opiniões, entre iguais.

Os resultados que hoje começam a ser colhidos no Brasil, pautados por discussões e lutas para implementação de políticas participativas, decorrem da ação do homem-cidadão no âmbito do seu grupo social, da sua escola, da sua cidade, do seu país e dão os contornos da democracia participativa brasileira, sem evidentemente excluir a democracia representativa.

## **2 A gestão participativa no Brasil: Constituição de 1988 e Estatuto das Cidades**

No início do século XX, o índice de urbanização do Brasil era de 10%. Um intenso incremento se deu no último século. Hoje, supera 80%. Note-se que, em 1720, o Brasil possuía 63 vilas e oito cidades.

A questão do desenvolvimento urbano passa a receber atenção da sociedade e do Estado a partir da década de 70 do século passado, evidentemente, em função da inversão da equação população rural e população urbana.

Semeadado por disputas e conflitos, o ideal da reforma urbana ganhou força política no âmbito da última Assembleia Nacional Constituinte brasileira, cujo regimento previa a realização de audiências públicas e a apresentação de propostas de iniciativa popular.

Durante a Constituinte, que culminou com a edição da Constituição de 1988, a sociedade brasileira se apresentou para contribuir com a sua elaboração. O povo, organizado em comitês pela participação popular na Constituinte, associações e demais instituições da sociedade civil, apresentou 122 "emendas populares", com mais de 12 milhões de assinaturas.

Foi a partir das "emendas populares" que as cidades começaram a ser vistas da forma hoje delimitada no Estatuto das Cidades.

Nesse momento, já se via a gestão participativa, pois por essa via, a das citadas "emendas populares", a política urbana passou a fazer parte do processo constituinte, tornando-se a maior influência popular na elaboração da Constituição, o que forçou os Constituintes e a própria sociedade a conferir-lhe o devido reconhecimento político.

O novo conceito dado à Cidade pela Constituição de 1988 forneceu o alicerce para a modernização dos projetos de desenvolvimento urbano, em especial no que respeita a sua função social. O município passa a ser considerado ente federativo autônomo, no mesmo patamar dos estados e União.

Na ocasião, foi transferida aos municípios uma série de competências para atuarem diretamente no seu desenvolvimento urbano. Houve transferência de responsabilidade do Governo Federal ao Municipal, contudo, indispensável lembrar que não ocorreu em paralelo o fortalecimento dos municípios.

Nesse contexto, surge o Estatuto das Cidades, concebido durante a Constituinte, mas idealizado desde há muito pela sociedade. Apesar de elaborado, não foi publicado à época.

Somente após treze anos decorridos da promulgação da Constituição de 1988, a discussão acerca do tema culminou com a edição do Estatuto das Cidades, obedecendo aos princípios da função social das cidades e da propriedade cidadina e dando arcabouço aos municípios para regularização e legalização de áreas chamadas "cidades ilegais" e, ainda, conferindo base para desenvolvimento de projetos urbanos que atendam as necessidades básicas de sua população.

As alterações ocorridas na legislação também apresentaram como possível e viável a gestão democrática e participativa nos municípios.

### **3 Gestão participativa nos municípios**

Diversas iniciativas ocorreram no país antes da edição do Estatuto das Cidades, no sentido de governar municípios descentralizadamente e orientadas pela intersectorialidade, a exemplo de Fortaleza (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997), Recife (LEAL, 2005), Porto Alegre e Vitória. Apesar de os trabalhos não terem transcorrido de maneira tranquila e fácil, os resultados se apresentaram e continuam se apresentando satisfatoriamente. Volta-se, neste ponto, ao exercício reiterado da cidadania, levando à excelência da gestão, contribuindo para a existência e aprimoramento da democracia participativa possível.

Em âmbito mundial, a democracia participativa, no plano local, foi experimentada especialmente na Europa, por intermédio de conselhos consultivos de bairro, nos quais a participação era e é irrestrita a todos os cidadãos. Em alguns casos, apenas líderes de associações, eleitos ou indicados, podem participar das discussões, sempre legitimados e referendados pela população. Esses instrumentos foram utilizados em cerca de 20 cidades espanholas, como Barcelona, e em diversas cidades francesas.

A gestão democrática participativa das cidades comporta o planejamento e a administração do município com participação popular, de forma a inserir a população no sistema de controle das ações do Estado, possibilitando aos munícipes o poder de influenciar no seu destino.

O tratamento das questões sociais passa a ter sede no seu local de origem, com a interferência dos interessados como integrantes ativos do processo de estudo, planejamento e controle da execução do projeto, cujo objeto é a solução de problemas sociais.

À vista da necessidade de operacionalização dos objetivos previstos no Estatuto das Cidades, foi criado o Ministério das Cidades, com competência para atuar, em âmbito nacional, nas áreas da habitação, saneamento, infraestrutura e transporte urbano, objeto de política pública nacional urbana e regional.

Institucionaliza-se a participação popular com a criação de Conselhos, que devem fazer parte integrante da gestão do executivo municipal.

Importante notar ainda que, concomitantemente às ações já citadas, foi criado o Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, dando-se largo passo ao processo da administração pública participativa, munindo a sociedade e o governo de indispensável instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

O ConCidades não é órgão executor, mas deliberativo e consultivo, cuja finalidade é analisar o atual estágio de desenvolvimento das cidades, propondo novos caminhos para formulação e implementação do PNDU e acompanhando sua execução. Integra a estrutura do Ministério das Cidades. É, pois, instrumento para manter a articulação entre os municípios e as demais esferas de governo, cabendo-lhe a importante missão de aplicar os elementos básicos da transversalidade, com ajustamento e entrosamento das políticas nacionais e regionais de interesse das cidades, integrando as ações e investimentos públicos.

Face à novidade que se apresenta e buscando demonstrar o caráter educativo, mesmo pedagógico, da iniciativa do ConCidades, disponibilizou-se ao público um "roteiro" com orientações para a

criação do Conselho da Cidade nos municípios, editado pelo Ministério das Cidades, que atende a questão relativa à comunicação e à interação entre os atores da gestão participativa municipal, de forma restrita, atualmente, mas com clara vocação para expansão.

Como a iniciativa do Ministério das Cidades, são necessárias outras ações do poder público para colocar à disposição da sociedade ferramentas que proporcionem a manifestação do cidadão no planejamento, na elaboração do orçamento, nos processos decisórios de execução, em suma, é urgente o aprimoramento dos processos democráticos que tornem viável a participação popular, a fim de que a população incorpore o exercício das ações de cidadania.

Condição indispensável para o sucesso do processo é a interlocução objetiva entre os municípios e o Poder Executivo federal e estadual. As decisões tomadas no âmbito do município devem ser acatadas por essas esferas do poder, sob pena de inviabilizar os projetos.

O respeito às decisões municipais perpassa a necessidade de integração entre as ações e investimentos públicos. Todos os atores devem interagir, delimitando as suas linhas de atuação e respeitando os limites das outras esferas.

Não há gestão sem planejamento; não se executa o planejado sem orçamento. Portanto, a implementação da gestão democrática e participativa é viável somente na ocorrência da elaboração de um orçamento igualmente participativo, devendo a participação da sociedade ser ampla, sob pena de o processo se tornar viciado, não atingindo o objetivo almejado pela comunidade.

#### **4 Formas de participação popular na gestão participativa - orçamento participativo**

Na Constituição de 1988, estão previstas diversas hipóteses de participação popular nos três Poderes. No âmbito do Legislativo, o artigo 14 determina: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular." Com relação ao Poder Judiciário, a intervenção do cidadão se dá por intermédio da ação popular e da participação no Tribunal do Júri. No campo do Executivo, a Carta Magna prevê a participação do cidadão na área da seguridade social (art. 194, VII), na saúde (art. 198, III), na assistência social (art. 204, II), na educação (art. 206, VI), na cultura (art. 216, § 1º) e na assistência à saúde da criança, do adolescente e do jovem (art. 227, § 1º).

Ainda com relação à Administração Pública Indireta, incluindo-se a Caixa Econômica Federal, por óbvio, o parágrafo 3º do artigo 37 da CF prevê a participação popular da seguinte forma:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Especificamente com relação à elaboração participativa do orçamento público, a Constituição é silente. Contudo, a Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, no capítulo que trata da transparência, controle e fiscalização, determina ao gestor público que incentive a participação popular nos processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O orçamento participativo é uma das mais importantes inovações em termos de democratização da gestão pública.<sup>4</sup> Nesse campo, há que se discutir e investigar acerca de como quem lidera ou participa do processo do orçamento participativo - políticos e coligações, prefeitos, lideranças do Executivo municipal e federal e, principalmente, lideranças comunitárias e associações de base popular - tem utilizado os marcos institucionais que tornaram possível essa nova forma de participação dos cidadãos no destino da comunidade.

As lideranças do Executivo devem adotar as medidas necessárias para implementar o orçamento participativo, já que, hoje, a colocação em prática depende de ato do Executivo. De outro lado, as lideranças comunitárias devem atuar para produzir resultados específicos no orçamento participativo, sendo o fortalecimento e desenvolvimento institucional tanto do poder executivo como das organizações civis o indicador básico da vitalidade e sustentabilidade do or-

<sup>4</sup> Gret e Sintomer afirmam o seguinte sobre a proposta inovadora levada pela coligação partidária que governou Porto Alegre em 1988: "Depois de um início difícil, ela lança uma iniciativa inovadora, que toma uma amplitude inesperada no curso dos anos, até tornar-se uma instituição: a participação da população na elaboração do orçamento municipal."

çamento participativo, visto que por intermédio dessas instituições o cidadão é empoderado para o exercício do direito de participação na elaboração da proposta orçamentária.

Entretanto, não basta a participação popular demandar as suas prioridades. Indispensável é garantir que o orçamento seja executado com transparência e responsabilidade. Faz-se indispensável que sejam colocados à disposição dos participantes recursos significativos para garantir que sejam treinados no tema e tenham acesso às informações e dados necessários para desenvolver e apresentar projetos, definir preferências e exigir a responsabilização da administração sobre os resultados do processo.

No Brasil, o orçamento participativo não é expressivo. Apenas 2% dos municípios brasileiros lançam mão desse instrumento e, na maioria dos casos, o resultado fica muito aquém do desejado. Contudo, outros municípios serviram e servem de exemplo, sendo replicado em virtude dos resultados positivos produzidos.

O orçamento participativo da cidade de Porto Alegre transcendeu os partidos políticos, já que foi exercido por todos os partidos políticos que governaram a cidade desde 1989, tendo sido um processo ininterrupto, que levou a tornar-se modelo para diversas outras cidades brasileiras. Neste ponto, volta-se ao início deste trabalho, onde está afirmado que o exercício reiterado da gestão participativa leva necessariamente ao aprimoramento das práticas.

## Conclusão

O ânimo, entusiasmo e a movimentação da sociedade para exercer a gestão participativa hão de ser respaldados na abertura de mecanismos e canais de participação social, no fortalecimento das organizações sociais, na promoção de parcerias e na abertura de canais de comunicação, por intermédio dos quais os cidadãos tenham as informações exatas sobre formas e procedimentos para atuação social.

É indispensável o incentivo para que seja alterada a relação atualmente preponderante entre os cidadãos, o Executivo e o Legislativo, de forma que a definição de prioridade na aplicação dos recursos públicos surja, em primeira instância, das necessidades sociais, trazidas não só pelo grupo interessado, mas por todos os segmentos sociais, que devem ser instigados a analisar a totalidade dos problemas, fixando-lhes a prioridade no atendimento e acompanhando a execução da ação do Estado.

Evidentemente, fórmula terminada, perfeita e acabada de gestão democrática e participativa inexistente. Estas serão construídas no exercício rotineiro pelas partes interessadas, cidadão, Estado e

Governo, cabendo a este garantir o exercício do direito de todo cidadão participar, diretamente ou de forma representativa, do processo decisório, não podendo ser tratadas como iniciativas de Governo, ou populistas, mas de Estado, por intermédio de ações sem retorno, que sedimentem as melhores práticas nesse campo de atuação.

Não se pode esquecer que o delineamento inicial já está completo, amparado pela legislação em vigor, bastando ser aplicado e aprimorado quando preciso, priorizando participação com transparência e autonomia dos atos dos interessados, sendo necessário aos municípios adotar forma diversa da vigente até hoje, tornando-se mais permeável à influência dos munícipes, garantindo o controle social efetivo e, em consequência, melhorando as condições de governabilidade, tornando-se capaz de responder mais eficazmente às demandas da sociedade.

## Referências

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. São Paulo: Editora da USP, 1981.

BOBBIO, Norberto. **Autobiografia**. Lisboa: Bizâncio, 1995.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

GRET, Marion; SINTOMER, Yves. **Porto Alegre**: a esperança de uma outra democracia. Disponível em: <[http://www.sintomer.net/publi\\_sc/documents/sint-PortoAlegre\\_bres.pdf](http://www.sintomer.net/publi_sc/documents/sint-PortoAlegre_bres.pdf)>

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S. **El tránsito de La Cultura Burocrática al Modelo de La Gerencia Pública**: Perpectivas, Posibilidades y Limitaciones. In: XI Concurso de Ensayos Del CLAD. Caracas, 1997.

LEAL, Suely Maria Ribeiro (Coord.). **Relatório final da pesquisa Descentralização Político-Administrativa, Gestão Compartilhada e Empreendedorismo Local -CNPq/NUGEPP MDU - UFPE**. Recife, 2005.