

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE 2011 DO MUNICÍPIO DE PARNAÍBA-PI

Por Karoline Galeno dos Santos* e Osmar Gomes de Alencar Junior**

1 Introdução

As rápidas mudanças tecnológicas e a maior complexidade das relações sociais e econômicas, ocorridas nos últimos vinte anos, provocaram alterações nas duas principais instituições políticas que atuam nas democracias modernas – Estado e Sociedade Civil. Estas passaram a assumir novos papéis e novas formas de se relacionarem entre si.

Essas novas formas de interação entre o Estado (funcionários governamentais), a Sociedade Civil e atores políticos diferentes, no contexto de uma realidade econômica e industrial, produziram segundo, Bresser-Pereira (2009), uma nova governança democrática. Exemplo disso, no Brasil, é a participação da sociedade civil na elaboração de orçamentos públicos municipais, no final da década de 1980, que passaram a ser reconhecidos como Orçamentos Participativos (OP).

Dentre as experiências pioneiras mais bem sucedidas está o caso da cidade de Porto Alegre (RS), onde o orçamento participativo foi implementado pela primeira vez em 1989 na administração do Prefeito Olívio Dutra. A partir desta experiência, a prática participativa passou a ser bastante difundida e o número de cidades brasileiras com práticas similares tem aumentado nos últimos anos.

No Estado do Piauí, o município pioneiro na elaboração do orçamento participativo foi a cidade de Teresina, que a partir de 1998 iniciou essa experiência denominando de Orçamento Popular de Teresina – OPT.

Na cidade de Parnaíba - local da pesquisa - mesmo não havendo nenhum registro em lei criando oficialmente o orçamento participativo, iniciou-se, em 2005, um processo de consulta pública, através de fórum popular, que começou, desde então, a abrir espaço para a participação da sociedade nas discussões do orçamento. Essa prática está sendo denominada e difundida pelo

poder executivo municipal, com a nomenclatura de orçamento participativo.

Pergunta-se então: o orçamento público de Parnaíba configura-se como orçamento participativo? Existe uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração do orçamento público deste município?

O objetivo deste trabalho é analisar a participação efetiva da sociedade civil na elaboração do orçamento público de 2011 no município de Parnaíba-PI.

O ponto de partida é a pesquisa bibliográfica sobre experiências brasileiras em relação à participação da sociedade civil na elaboração de orçamentos públicos, como o caso do OP de Porto Alegre.

A pesquisa empírica é de natureza qualitativa e utilizou técnicas de observação participante. Na qual o pesquisador inicia o processo de observação através da identificação dos representantes da sociedade civil. Para isso, dialoga com estes sobre o processo de convocação e sobre a avaliação do OP de anos anteriores. Posteriormente interagiu com os representantes da sociedade civil e da administração municipal na sala temática Fortalecimento Econômico, Ações para o Desenvolvimento Social, Geração de Emprego e Renda. Finalizando com as observações na plenária final na qual foram definidos os projetos do orçamento. Estas observações foram sistematizadas e organizadas em um diário de campo e posteriormente analisadas pelo pesquisador. O público observado foi de 22 pessoas participantes de uma sala temática, dentre as seis existentes, em um universo de 160 participantes.

Os resultados da pesquisa estão relacionados neste artigo e se organiza da seguinte forma: primeira parte trata da participação da sociedade civil no processo orçamentário; em seguida, relata-

se o modelo parnaibano de orçamento participativo e realiza-se a conclusão.

2 Participação da sociedade civil no processo orçamentário

Para que a administração pública alcance o objetivo de desenvolvimento social, político e econômico, seja do país, estado ou município, é necessário que seus recursos sejam gerenciados de forma responsável e equilibrada. A Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF tornou isto possível através do aperfeiçoamento na forma de realizar o planejamento e o orçamento, permitindo, então, aos cidadãos o direito à participação popular e o acesso às contas públicas, com o poder de demonstrar sua opinião e auxiliar no bom gerenciamento dos recursos públicos.

Com a possibilidade da participação popular proporcionada tanto pela constituição como pela LRF, começa-se a considerar no planejamento as aspirações, as avaliações e as visões da sociedade civil. Esta, por sua vez, passa a assumir um papel ativo no planejamento, tornando-se agente e não apenas paciente. Para Bobbio (1987), esta é a esfera das relações sociais não regulamentadas pelo Estado.

Segundo Bresser-Pereira (1995), na sociedade civil, o povo, constituído pelos cidadãos, organiza-se, formal e informalmente das formas mais variadas como: classes sociais, frações de classes, grupos de interesse, associações. Considera-se, deste modo, que a implementação de planejamento e orçamento participativo deve ser feito, por meio da participação da sociedade civil no processo de discussão e acompanhamento dos planos e programas do governo, visto que a sociedade civil é a mais indicada, para informar onde a ação governamental é necessária. Possibilitando, assim, à população apontar as demandas mais urgentes através da sua participação direta na elaboração do orçamento público municipal.

“O orçamento público é uma das faces da intervenção do governo na economia. É um conjunto organizado de informações financeiras de uma unidade de governo para um período futuro” (PIRES, 2001, p.5). É, portanto, uma ferramenta de planejamento e controle dos recursos financeiros do governo, assegurando o seu melhor uso e transparência na sua aplicação, possibilitando, desta forma, o aumento da eficiência e eficácia no uso desses recursos.

Logo, o processo de participação da sociedade civil na elaboração do orçamento público é um instrumento de construção coletiva, uma forma democrática de planejamento e implementação de políticas públicas, que permite ao indivíduo resgatar a ideia de que é sujeito, além de uma oportunidade para tomada de consciência que abre caminhos para a cidadania. Assim, o princípio da participação passou a consistir em um instrumento de garantia da gestão democrática da cidade, permitindo ao cidadão ter o controle social das políticas públicas e resgatar a ideia de sujeito ativo. Porém, somente através da participação efetiva é possível ocorrer o controle social das políticas públicas.

Desta forma, uma das vertentes de participação efetiva da sociedade, que se tem difundido, principalmente, em âmbito municipal, é a prática orçamentária participativa, denominada de orçamento participativo - OP. Um mecanismo de gestão democrática e participativa da sociedade na alocação dos recursos orçamentários.

“A implantação do OP tem sido fundamental para dividir com a população a responsabilidade de decidir onde aplicar os poucos recursos, sempre limitados em relação às demandas e às necessidades” (ANANIAS, 2005, p.33). Um dos elementos que reforça a proposta do OP reside na política de deliberação pública que ela suscita: a decisão participativa sobre a alocação dos recursos orçamentários.

Com isso, percebe-se que esta prática não é simplesmente para chamar a população a aplaudir e conferir legitimidade aos programas e projetos idealizados pelo Governo, mas trata-se de participação diferenciada, intrinsecamente relacionada ao protagonismo, no sentido de que o indivíduo não é espectador, mas sim, ator que desempenha ou ocupa o primeiro lugar no rumo dos acontecimentos. Porém, para que a participação do cidadão na gestão pública seja realizada de forma efetiva, torna-se necessário que o gestor escolha uma metodologia de orçamento participativo de acordo com a realidade do local onde este será implementado.

3 Modelos de orçamento participativo

Quando os governos decidem adotar o orçamento participativo deparam-se com uma questão: a participação popular deve ocorrer depois que o governo fez suas propostas ou essas propostas devem ser feitas somente depois de consultadas as demandas da sociedade civil? Para

determinar a forma de participação existem três métodos: o indutivo, o dedutivo e o dialético (PIRES, 2001).

No método indutivo, a prefeitura consolida os projetos a partir das audiências públicas. A primeira etapa consiste em ouvir a opinião popular nas audiências públicas, os resultados destas audiências são consolidados e, eventualmente, concluídos no orçamento. Este é revisto e, em seguida, é convocada uma audiência pública final, na qual são eventualmente, aceitas novas sugestões. A proposta orçamentária é fechada e entregue à Câmara Municipal (RIBEIRO; SIMON, 1993).

No método dedutivo, a prefeitura elabora os projetos e leva às audiências públicas. A primeira etapa é a preparação de uma proposta orçamentária inicial, onde as secretarias do município apresentam os pré-projetos, que serão consolidados normalmente pelas secretarias de finanças e de planejamento. Após consolidada, é levada a audiências públicas, onde é discutida. As sugestões da população são anotadas e, eventualmente, incluídas na proposta orçamentária. Posteriormente é apresentada em audiência pública uma nova proposta para a sociedade, já com as sugestões populares. Nesta etapa, sugestões e críticas são ouvidas, mas a finalidade principal é justificar a inclusão ou não das sugestões populares. Assim, a proposta orçamentária é fechada e entregue à Câmara Municipal (RIBEIRO; SIMON, 1993).

No método dialético, a prefeitura e a sociedade civil interagem de diversas formas, com flexibilidade para escolhas a cada momento, visando chegar a um projeto, não necessariamente consensual, mas negociados até chegar ao limite em que seja viável e possa ser monitorado por ambas (PIRES, 2001).

3.1 Modelo parnaibano de orçamento participativo

Observa-se que o método utilizado para participação popular no processo orçamentário do município de Parnaíba-PI é o método dedutivo, pois primeiramente ocorre a definição por cada secretaria dos projetos que irão ser apresentados na audiência pública; em seguida, estes são enviados à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Avaliação – SEPLAN, que consolida os projetos por áreas temáticas. A próxima etapa é a convocação dos delegados para a audiência pública, nela são escolhidos os projetos prioritários

além de eventual inclusão de novos projetos. Em seguida, o orçamento é levado ao Poder Legislativo para votação e aprovação.

A audiência pública, campo de observação do pesquisador, inicia-se com o credenciamento, na qual os participantes registram em documento o nome completo, instituição que representa, bairro, telefone e escolhe a temática que tem interesse em participar. As temáticas, definidas antecipadamente pelo poder municipal, foram as seguintes:

I - saúde;

II - educação;

III - infraestrutura, planejamento urbano, segurança e transporte;

IV - desenvolvimento sustentável e estratégias para o desenvolvimento do setor primário;

V - fortalecimento econômico, ações para o desenvolvimento social, geração de emprego e renda;

VI - cultura; esporte e lazer.

Os trabalhos iniciam-se com uma breve abertura e discurso de representantes da administração municipal; em seguida, a população se divide em salas de acordo com a temática escolhida. As salas temáticas são espaços nos quais os representantes da sociedade civil (delegados) e os representantes do executivo municipal se reúnem para propor, discutir e escolher os projetos que serão encaminhados para a plenária final.

A temática escolhida para observação foi fortalecimento econômico, ações para o desenvolvimento social, geração de emprego e renda, que teve a presença de 21 pessoas das quais, treze eram da própria prefeitura e apenas oito eram representantes da sociedade civil.

A operacionalização nas salas tem duração aproximada de duas horas e meia, e se inicia com um técnico da SEPLAN, esclarecendo a metodologia de escolhas dos projetos, passando, em seguida, a palavra para três secretários com projetos vinculados a esta temática, defenderem suas propostas de trabalho. Em seguida, em uma hora, os secretários defendem os projetos competentes a sua secretaria.

Após esta explanação, abre-se espaço de uma hora e meia para discussões dos projetos, em que os técnicos da SEPLAN entregam aos participantes, fichas formulários para a indicação de 10 projetos com suas respectivas prioridades, determinados previamente pela administração municipal e a possível apresentação e inclusão de

propostas da população. Porém, ao final de uma hora e meia foram escolhidos 14 projetos.

Após a explanação e defesa dos projetos são escolhidos em cada temática, um relator para compor a mesa na plenária final e apresentá-los.

Apresentados os projetos na plenária final, estes são aceitos sem nenhum espaço para contestações e discussões, encerrando, assim, a sessão do orçamento participativo de 2011. Cabendo ao executivo o envio deste ao Poder Legislativo para votação.

Em entrevista com os representantes da sociedade civil, observa-se que a obrigatoriedade do representante escolher no credenciamento apenas uma temática é um obstáculo, pois os bairros têm diversas carências, em áreas distintas. Segundo o delegado do Bairro Planalto e presidente da Associação de moradores,

Toda comunidade tem prioridades em todas as áreas, então por que delimitar a escolha de uma área temática para o representante participar? Além de que todos os anos eu participo e ainda não houve a melhora que a comunidade necessita, pois os projetos ocorrem como, onde e quando a prefeitura quer (ENTREVISTADO 1, 2010).

Nas salas temáticas é possível perceber que a peça orçamentária já estava pré-definida sem a consulta das demandas da população. O que a população iria fazer naquele momento era apenas escolher os projetos apresentados em cada temática.

O tempo de explanação dos projetos pelos secretários se ampliou de tal forma que a população ouviu os projetos da administração, porém ela foi pouco ouvida, pois os projetos eram em sua maioria, de continuação dos já existentes, ocorrendo também uma propaganda daqueles que já foram desenvolvidos. A possibilidade da população exprimir suas demandas e a inclusão de novos projetos, foi limitada devido ao pouco tempo destinado às discussões nas salas temáticas e ao fato de que para a inclusão destes era preciso preencher uma proposta com o tema, objetivo, justificativa, local e valor aproximado para execução do projeto. Também um dos motivos pelo qual, na plenária final, houve uma redução de aproximadamente 1/3 da participação popular.

O mesmo delegado quando questionado de como avaliava o OP de 2011 de Parnaíba, respondeu: “Péssimo, porque ele só funciona no papel, na prática para com as comunidades carentes, esses Orçamentos Participativos, não

tem resultado. Desde os anos anteriores não vejo resultado” (ENTREVISTADO 1, 2010).

Observa-se, assim, que a sociedade não acredita na possibilidade de participar, efetivamente, do processo de planejamento, elaboração, execução e acompanhamento do orçamento público participativo. Outro determinante para esta falta de credibilidade é o fato do OP ter suas regras estabelecidas somente por um regimento interno, não havendo lei que regulamente este processo, bem como o fato de Parnaíba ainda não destinar percentuais do Orçamento do Município para o OP, assim não se torna obrigatório à realização dessas propostas.

4 Conclusão

Este artigo analisou a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento público de 2011 da cidade de Parnaíba-PI, através da metodologia de participação adotada pela prefeitura municipal.

Apesar da participação da sociedade civil no processo orçamentário ser um instrumento de construção coletiva, uma forma democrática de planejamento e implementação de políticas públicas, ela não está recebendo o devido reconhecimento, pela Prefeitura Municipal de Parnaíba, uma vez que a participação da população está limitada em apenas um dia, não ocorrendo discussões sobre as demandas das comunidades durante o ano, e nenhuma preparação anterior a este momento de discussão.

A pesquisa evidenciou, portanto, que a principal insatisfação dos Delegados Territoriais com o OP é a não realização das propostas sugeridas. E, por isso, os mesmos já estão desacreditados enquanto sua participação no relato de suas demandas, uma vez que a administração pública não divide com a população as decisões de alocação dos recursos, e, também, não fomenta a participação popular. Portanto, a metodologia utilizada pelos gestores não permite ao cidadão o controle social do orçamento público.

O que há é um discurso do Estado sobre projetos que, em sua maioria, já existem e a proposta é de manutenção destes. Ao invés de ser um processo participativo, o que ocorre é um processo de convencimento dos projetos de cada secretaria. Esse processo não está discutindo prioridades da população, pois não houve um conjunto de reivindicações para destacarem as mais importantes, bem como, não houve um

momento para serem formuladas as reivindicações de forma participativa. Identifica-se, assim, o individualismo, que é contrário ao que os formuladores do OP pregam: a construção do orçamento público de forma coletiva. Não havendo, portanto, a política de deliberação pública, que é um dos elementos que reforça a proposta do OP.

Em resumo, o orçamento participativo em Parnaíba-PI é uma consulta pública, porém não é participativa, pois a administração municipal já pré-estabeleceu os projetos, e a população está ali apenas para referendar, permanecendo, portanto, passiva em relação as vontades do governo.

Conclui-se, assim, que o orçamento público de Parnaíba não se configura como orçamento participativo, uma vez que não há participação efetiva da sociedade civil na sua elaboração; pois o cidadão não conseguiu resgatar a ideia de sujeito ativo, permanecendo, ainda, como coadjuvante da gestão pública, na qual o papel mais significativo da população foi legitimar os projetos idealizados pela administração municipal. O Estado limitou a oportunidade da sociedade ser ouvida, não havendo, portanto, participação social no planejamento econômico dos gastos e das receitas do município e a alocação dos recursos não ocorreu de acordo com as demandas da sociedade ●

Referências

ANANIAS, Patrus. **Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte?** In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). *Orçamento Participativo – construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano:** democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

IDEM. **“Estado, sociedade civil e legitimidade democrática”**. Lua Nova - Revista de Cultura e Política, n. 36, p. 85-104, 1995. Disponível em: <http://www.nead.unit.br/professor/dante_flavio/arquivos/atividades/EstadoSociedadeCivil_LegitimidadeDemocratica%5B1%5D.p.pg.pdf >. Acesso em: 12 nov. 2010.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo:** o que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. **Práticas Orçamentárias Participativas:** um Estudo de Caso de Prefeituras Paulistas. Texto para Discussão n.16. FGV, EAESP, Departamento de Economia, 1993.

* **Graduada em Ciências Econômicas/UFPI.**

****Professor do Curso de Ciências Econômicas/UFPI.**