

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2021.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Píripiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

POLÍTICA PÚBLICA SOB A ÓTICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA REALIDADE DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

PUBLIC POLICY FROM THE PERSPECTIVE OF PARTICIPATORY BUDGET: A PARTICIPATORY DEMOCRATIC REALITY

Claudia Tannus Gurgel do Amaral¹

RESUMO: Este artigo visa vincular ferramentas de participação social, como o Orçamento Participativo, à política pública, como modelo, na tomada de decisão do gasto público. O arcabouço teórico para promover essa participação fomenta novos arranjos de democracia participativa. No Brasil, um bom exemplo é o orçamento participativo de Porto Alegre/ RS. Por se tratar de uma pesquisa descritiva e quantitativa, a metodologia utilizada enfatizou a coleta de dados, levantamento bibliográfico e análise documental, principalmente as leis e normas municipais relacionadas ao OPPOA.

PALAVRA-CHAVE: políticas públicas, participação social, orçamento participativo.

ABSTRACT: This article aims to link social participation tools, such as the Participatory Budget, to public policy, as a model, in decision-making on public spending. The theoretical framework to promote this participation encourages new participatory democracy arrangements. In Brazil, a good example is the participatory budget in Porto Alegre/RS. Because it is a descriptive and quantitative research, the methodology used emphasized data collection, bibliographic survey and document analysis, mainly the municipal laws and regulations related to OPPOA.

KEYWORDS: public policies, social participation, participatory budget.

I. Introdução

As crises financeiras por que passam os países no mundo ocidental nas últimas décadas, colocou em cheque os alicerces dos pactos mundiais financeiros que apoiaram a dinâmica das economias pelo menos nos últimos 30 anos. Ao lado da crise financeira, a reboque, a crise da democracia representativa também lugar. Hodiernamente, um olhar mais

¹ Pós-Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – linha de pesquisa: Direito da Cidade; Professora Adjunta da Escola de Ciências jurídicas e do PPGD ambos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

atento na relação entre democracia participativa e eficiência da administração pública ganha destaque, em especial na elaboração das políticas públicas e a racionalização da administração local no ideário de uma justiça distributiva dos recursos públicos.

As ferramentas de participação social passaram a ganhar contornos normativos, e em muitas experiências tomaram à frente no enfrentamento das crises sociais.

Conselhos setoriais, reuniões temáticas, audiências públicas entre outras tantas são ferramentas de participação postas em práticas em centenas de cidades pelo mundo. Um destaque, de raiz brasileira, que a partir dos anos 90 ganhou projeção mundial é o orçamento participativo (OP).

Com o advento de uma nova Constituição Federal (1988), iniciou um novo ciclo político no Brasil - período de redemocratização- após o encerramento dos regimes autoritários (1964/1985). A partir desse marco normativo, houve uma maior participação dos municípios na elaboração e condução das políticas públicas voltadas ao interesse social local.

Em 1989, na cidade de Porto Alegre, a gestão de Olívio Dutra foi eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e sob seu governo inaugurou a cidadania mais ativa já experimentada no Brasil, associando-a diretamente cidadão e governança . Seu êxito destaca-se inclusive pela sua manutenção mesmo após o encerramento de 16 anos de administração da cidade pelo PT (HOROCHOVSKI, 2012).

Assim, Porto Alegre foi o município precursor no aprendizado da importância da participação popular de gestão pública local no enfrentamento e solução das demandas sociais.

Foi exemplo de experimento bem sucedido de gestão democrática, conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgado em 23 de julho 2002, elegendo Porto Alegre a cidade que possuía um dos 40 melhores modelos de gestão pública democrática em razão seu Orçamento Participativo, e apresentava um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as capitais nacionais, segundo dados do IBGE².

² Atlas de desenvolvimento humano no brasil. Disponível em: < <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>>. Acesso em 20/10/2017.

Após tantos anos e aperfeiçoamentos pode-se dizer que o OPPOA representa um processo de construção de uma nova política orçamentária que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração dos orçamentos públicos locais.

Não se olvida que por seu intermédio possibilita-se a elaboração de políticas públicas objetivando tornar a “máquina pública” mais eficiente no uso dos recursos devido ao caráter de controle dos gastos pelos cidadãos, na concepção mais estreita de uma *social accountability*.

Em relação à metodologia empregada, quanto aos objetivos a pesquisa realizada enquadra-se na classificação das pesquisas descritivas, pois se propõe a descrever as características de um determinado fenômeno e seus efeitos mediante coleta de dados. No que se refere à abordagem, a pesquisa se caracteriza como quantitativa, por utilizar instrumentos formais e estruturados para a coleta de dados. Os dados foram coletados via internet principalmente nos sites oficiais da prefeitura porto-alegrense. A coleta de dados foi realizada, também, por meio de fontes secundárias, a saber: livros, trabalhos acadêmicos, documentos de órgãos oficiais, publicações, sites oficiais, a fim de respaldar a argumentação teórica e validar os resultados obtidos no estudo.

II. Marco teórico da reflexão.

As lutas pela liberdade e igualdade revelam ao mundo democrático a necessidade perene de que esses valores estejam presentes nos debates travados, tanto na vida acadêmica quanto na política. Dentre tantas reflexões acerca do Estado Democrático de Direito, marcam presença, na primazia desses valores, as que analisam as relações entre o poder estatal e a sociedade, em especial atenção à participação cidadã nos debates públicos.

O processo de participação popular, que alhures há tempos já está presente na dinâmica da vida política no processo das escolhas e decisões de Governo, envolve modernamente temas como o controle dos atos, a responsabilidade da Administração Pública e os mecanismos da transparência – *public and social accountability* – demonstrando a dimensão do estudo.

Entendendo a democracia como forma de governo pelo povo, na definição mais clássica, esse significado, mesmo com o passar dos séculos, não sofreu alteração em sua essência. No entanto, conforme preleciona BOBBIO (1990, p. 37):

Na passagem da democracia dos gregos à democracia dos modernos, a alteração se deu, não no que diz respeito ao titular do poder político, que sempre será o povo, mas no modo, mais ou menos amplo, de exercer o direito de tomar decisões coletivas.

A história mostra uma vitória do cidadão já ambientado num Estado de Direito consagrador das garantias fundamentais, da igualdade de todos perante a lei e das limitações e prerrogativas dos governantes. “É a era da liberdade de pensar, das escolhas políticas, das associações e da fé religiosa, todos consagrados no Texto Fundamental” (BOBBIO, 1990, p. 37).

Nesse ambiente, a partir da metade do século XX a democracia participativa é entendida como sendo uma nova “onda” ou forma de democracia. Nessa se pôde verificar uma aproximação entre a democracia representativa e a antiga democracia direta, imbricadas pelos instrumentos participativos, onde a cidadania não fica cingida apenas ao exercício democrático de eleger representantes, mas, também implica em participar ativamente das transformações sociais na tomada de decisões. Assim, o exercício da cidadania deixa de ser uma retórica “popularesca” de época de eleição para se firmar como *modus operandi* da democracia.

A sociedade civil ao longo das suas conquistas históricas, com forte conscientização democrática, passou a exigir mudanças na estrutura dos governos representativos, impondo uma maior participação nas questões públicas. Essa tendência, que para muitos era indicativo de crise do sistema político, foi na verdade uma manifestação na crença nos novos arranjos sociais e nas ferramentas jurídico-políticas que levam a cabo as mudanças nos alicerces democráticos dos Estados. Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto que no Século XXI a democracia representativa não mais atende à concretização, em sua concepção ampla, do princípio democrático, sendo necessário evoluir, com um olhar atento às novas ondas da democracia, e verificar como esse princípio encontrará espaço para sua efetivação.

Nas últimas décadas, das análises acadêmicas sobre as teorias democráticas fica evidenciada a forte influência das vertentes participativas – como celeiro de ideias desse estágio mais avançado do sistema. Com ênfase nos aspectos discursivos do processo político, e com uma estrutura normativa associada à participação de todos no debate como fator de legitimidade das decisões, surgem as vertentes democratas: os *participacionistas* e os *deliberacionistas*. Ambas se ocupam das discussões sobre o significado e destino da democracia. De diferentes formas, estão vinculados a essas correntes, respectivamente, nomes como John Rawls e Jürgen Habermas.

Em boa hora SANTOS (2009, p.561-597) insere as discussões em torno da democracia participativa no contexto da chamada “globalização neoliberal”, no qual estariam em confronto duas concepções: o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa) e a democracia participativa ou democracia popular. Esta última teria assumido uma nova dinâmica na democracia ao protagonizar ações das comunidades e grupos sociais menos favorecidos na luta contra a exclusão social, e mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos em uma democracia definida pelo autor português como sendo da mais alta intensidade.

Em trabalho conjunto, SANTOS e AVRITZER (2009, p. 39-82) propõem três teses para o fortalecimento da democracia participativa, a saber: 1) o fortalecimento da “demodiversidade” (isto é, a convivência de diferentes modelos de democracia); 2) o fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global; e 3) a ampliação do experimentalismo democrático. De certa forma, ao longo dos anos, a experiência participativa de Porto Alegre gravita em torno desses três eixos, exitosa na tentativa de ser uma experiência – modelo que transita entre diferentes modelos (liberal e mais popular) de democracia.

O modelo deliberativo tornou-se, sob o ponto de vista liberal e numa visão crítica, um importante domínio teórico de discussões e ideias, proporcionando um rico campo científico aos debates sobre a qualidade da participação social nas decisões políticas e administrativas da *res publica*. O problema da justificação dos atos do poder público é meridiano nessa deliberativa.

Sob essa ótica, a democracia deliberativa está cingida em um moderno sentido de democracia, indo além da possibilidade de escolha dos representantes e dos mecanismos clássicos de participação semidireta como o plebiscito e o referendo. Objetiva a adoção, pelo poder público, de um modelo político no qual o princípio constitucional democrático é o vértice da teoria constitucional. A ideia do procedimento de consenso público como elemento determinante nas escolhas públicas é um dos seus destaques. Nesse caminho, as tendências e possibilidades de dinamização do jogo democrático -espaços públicos – esferas públicas - buscam influenciar os acontecimentos políticos e econômicos nos assuntos de se interesses dos cidadãos.

Neste contexto, a esfera pública pode ser entendida como uma arena na qual se realiza a mediação entre o mundo da vida e o mundo sistêmico, numa alusão habermasiana na qual os cidadãos são portadores de opiniões em torno dos temas debatidos. Nesta esfera pública a cidadania se transforma em cidadania democrática e integralizadora, com a capacidade de gerar a solidariedade entre estranhos. Passa a ser reconhecida e valorizada como o mecanismo efetivo pelo qual a infraestrutura legal e material das formas de vida escolhidas é assegurada (HABERMAS, 1995, p. 98).

O orçamento participativo colabora para uma melhor participação da cidadania, tanto na definição e distribuição de recursos orçamentários bem como na promoção dos direitos. Neste sentido Valdemir Pires completa:

“O cidadão participante figura, [...], como o cliente do setor público, atento para o destino dos recursos que os cofres públicos drenam de seu bolso, do mesmo modo como é vigilante na realização de despesas com bens que lhe são oferecidos pelas empresas, através do mecanismo do mercado. O governo, supostamente, não só é levado a gastar melhor (com mais critério), como também tem seu tamanho reduzido pelas pressões da eficiência do mercado [...] e pela colaboração das entidades comunitárias e não governamentais no combate às mazelas sociais” (PIRES, 2001,p.61).

No campo da teoria democrática os temas participação e deliberação estão no centro de um grande debate sobre a renovação da gestão pública e democracia. Nesta linha, no ordenamento jurídico brasileiro, além da Constituição Federal, há ferramentas institucionais que se destacam para compor um quadro teórico. Na experiência da evolução legislativa

brasileira, a partir de 1988, pode ser citada a Lei do Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001) como uma referência legal no ideário de renovar a democracia local, a qual dispõe sobre a criação de diferentes canais de participação e deliberação, imbricados nos ideais de redemocratização a partir dos anos 1980.

No Capítulo IV da referida lei, intitulado “Da Gestão Democrática da Cidade”, são indicados os princípios e instrumentos que orientarão o administrador local na condução participativa/deliberativa e transparente da governança municipal. Nessa toada, o artigo 43 da lei estabelece que para garantir a gestão democrática, tanto administrativa como orçamentária, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e planejamento orçamentário participativo.³

Na experiência de Porto Alegre, a arquitetura institucional eleita para o OPPOA propicia ao cidadão perceber que ele também é responsável pela tomada de decisões e destinação de recursos que envolvam a cidade. O modelo deliberativo do OPPOA é uma ferramenta que propicia as oportunidades para a tomada de consciência e fortalece a cidadania ativa, desenvolvendo a corresponsabilidade administrativa entre cidadãos e poder público. No ideário de construção de uma gestão de coparticipação e corresponsabilidade, vale registrar o conceito de democracia participativa lançado por GONÇALVES (2016, p. 154):

(...) En otras palabras, se puede decir que la democracia participativa es un tipo de democracia en la que los ciudadanos juegan un papel relevante en la

3 Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (grifo nosso)

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa; (grifo nosso).

toma de decisiones en asuntos públicos para mejorar aspectos económicos, políticos, sociales etc.

2. O associativismo civil e a participação popular na dinâmica do OPPOA.

O Orçamento Participativo é considerado pelos cidadãos de Porto Alegre como a política de participação popular mais importante da cidade. Ele iniciou uma experiência profunda de democracia direta, sendo definido como uma forma pública de poder civil não estatal.

Mas o associativismo social entre os moradores de Porto Alegre vem de antes do OP. A construção histórica do OPPOA foi influenciada pelos movimentos comunitários de expressiva participação naquela época. Sua pedra fundamental foi a criação, em 1983, da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que reunia 51 das 170 associações então existentes em Porto Alegre e as articulava em regiões. Em 1988 funda-se a União de Vilas da Vila Cruzeiro, congregando associações da região, acompanhada pela região da Lomba do Pinheiro, pelo Conselho Popular da Zona Norte e pelo Conselho Popular da Glória. No total, são instituídas 9 associações regionais (CAMPOS, 2015). O diferenciador da UAMPA neste período foi seu esforço para conseguir participar da elaboração do orçamento municipal.

Observa-se – pela relevância – que o surgimento e desenvolvimento do OPPOA estão diretamente ligados à participação da sociedade civil e suas associações. Estudo elaborado por FEDOZZI (2013) demonstra esta conexão – a despeito de estarem diminuindo os índices de participação das associações civis ao longo dos anos.

Em 1995 o volume de participantes das reuniões do OPPOA que também participavam de outras entidades associativas era de 75,9% (como associações de moradores, grupos religiosos, sindicatos, entre outros). Logo, a consolidação do OPPOA está ligada à cultura e à predisposição de participação que uma parcela dos cidadãos.

O período de ascensão da participação popular na cidade de Porto Alegre foi destaque nas eleições de 1985. O então candidato eleito Alceu Collares tinha como uma de suas promessas de campanha a maior participação dos cidadãos na gestão da cidade, o que efetivamente veio a ser cumprido. A proposta era de discutir com os Conselhos Populares

suas estratégias e medidas de governo. A partir deste momento iniciou-se um amplo debate para reformulação e aprimoramento dos Conselhos Municipais. Em abril de 1986, a prefeitura organiza o seminário “Participação do povo no governo: Conselhos populares”. Das 104 entidades presentes ao encontro, mais de 80 eram comunitárias. Rejeitado num primeiro momento, o projeto de participação foi aprovado ao final do mandato de Alceu Collares – mas sem sua efetiva execução (CAMPOS, 2015).

Em 1989 o então prefeito Olívio Dutra consegue finalmente colocar o OPPOA em prática. Foi de muita valia a criação do programa SOS Porto Alegre para que se captassem as falhas de percepção do governo anterior sobre as questões que a população entendia como prioridade. A partir deste primeiro passo a prefeitura desenvolve, com discussão e apoio do público alvo, o Projeto Orçamento – Programa Participativo, prelúdio do OPPOA. Logo em seguida efetivamente deu-se início ao primeiro ciclo de OPPOA (CAMPOS, 2015).

Esse modelo de democracia direta difundido pelo iniciado no ano de 1989 na gestão do governo de Olívio Dutra (1989-1992) e, depois, continuando nos governos de Tarso Genro (1993-1996), Raul Pont (1997-2000), e novamente Tarso Genro (2001-2002) e João Acir Verle (2002-2004), mudou completamente a tradição patrimonialista, clientelista e assistencialista da administração pública, comum em cidades brasileiras” (MENEGAT, 2004, p. 198).

Destacam-se quatro características necessárias para existência de orçamentos participativos, todas encontradas no OPPOA: vontade política, densidade associativa, desenho institucional e capacidade administrativa (AVRITZER, 2003, p. 23-24). Concomitantemente, o OPPOA, sendo um fórum no qual os cidadãos podem controlar e induzir o gestor municipal a direcionar investimentos públicos, é apontado como fonte de inspiração para outros municípios brasileiros e mesmo para cidades da Europa e da América Latina, que adotam modelos semelhantes ao porto-alegrense (MENEGAT, 2004, p. 199).

Nesta ferramenta pode-se afirmar que sociedade civil assume maior relevância no momento de tomada de decisões. Apresenta a formação histórica do OPPOA e a evolução das instâncias participativas em Porto Alegre. Revisa sua estrutura jurídica-legal e seu processo de tomada de decisão, considerando o envolvimento da sociedade civil. Analisa-o como

instrumento de incentivo à atuação dos cidadãos na administração conjunta da cidade, através da elaboração do orçamento municipal e da escolha, em assembleias populares, das obras públicas prioritárias para sua região e para o município.

Em sua dinâmica, a cidade é organizada em regiões e setores temáticos, e a sociedade reunida nas assembleias ao curso do ano decide sobre as prioridades a serem enfrentadas, vinculando uma parcela do orçamento da cidade e controlando a implementação e o cronograma das obras a serem executadas pelo governo. Esta capacidade de integrar, dentro de seu desenho institucional, as propostas de diversos atores sociais é a originalidade do OPPOA (AVRITZER, 2003, 6-7). Podem ser citadas como principais características do OPPOA responsáveis pela sequência ininterrupta da administração popular da cidade, a saber: *a adoção dos mecanismos de democracia direta; a ampla participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os investimentos do município; a inversão de prioridades; a integração de políticas de gestão ambiental pública; a qualificação dos espaços públicos*, entre outros.

Atualmente o OPPOA é um dos modelos de gestão participativa popular mais conhecido ao redor do mundo, que evoluiu ao longo dos seus 28 anos de aplicação em virtude de seu processo de retroação e realinhamento anual, mantendo-se em constante aperfeiçoamento e remodelagem, repaginando-se através de alterações e melhorias do seu Regimento Interno⁴.

Para além dos dados numéricos significativos de cada área de investimento e das regiões do município que foram contempladas com suas benesses, o processo do OPPOA produziu uma profunda revolução na cultura política dos cidadãos porto-alegrenses, que inclui o fim do clientelismo e a noção de que a cidade é para todos, com a participação crescente da sociedade (MENEGAT, 2004, 214).

O Orçamento Participativo resulta da conjunção de dois processos: “top-down” (“de cima para baixo” [tradução livre]) – advindos da administração municipal, e “bottom-up” (“de baixo para cima” [tradução livre]) – advindos da sociedade civil, constituindo uma ação

4 Artigo 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete: (...) XVIII - Poderá ser discutido, ao final de cada exercício, o presente Regimento Interno e proposições de mudanças ou emendas no todo ou em parte.

pragmática, e não apenas a aplicação de um projeto político ou intelectual (SINTOMER, 2012, p. 78). Trata-se de uma política que caracteriza a introdução no Estado republicano de novas instituições democráticas deliberativas. Por essas características pode-se afirmar que a conjuntura do OPPOA, desde a época do seu surgimento, demonstra a presença de um elevado grau de associativismo na capital gaúcha com um significativo número de demandas sociais sendo acolhidas e valorizadas no âmbito das suas deliberações.

Os pilares do sucesso do OPPOA, expressos pela sua formação histórica, são: a democracia, presente tanto no crescimento da participação popular no OPPOA como na consolidação político-eleitoral da administração do município; o associativismo-deliberativo, presente através das associações participantes e da capacidade do OPPOA de distribuir recursos na cidade; a redução do clientelismo no momento de distribuição de bens e serviços públicos, pois seu desenho institucional permite uma maior participação da comunidade, readequando-se e criando novas instituições participativas; e a capacidade distributiva e seu poder de vincular a atuação Estatal às suas decisões, que viabiliza uma parcela do processo de reforma do Estado e de implementação da democracia deliberativa (AVRITZER, 2003, p. 18).

Em apertada síntese como informa o site oficial que o funcionamento do OPPOA é baseado em ciclos, que se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. As secretarias municipais acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas. Nas Assembleias Regionais e Temáticas, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP, a população elege as prioridades para o Município, seus conselheiros e define o número de delegados da cidade, para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.⁵

Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidas nas regiões e temáticas.

⁵ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?p_secao=125

Por sua vez os cidadãos apresentam e votam suas propostas tomando como base as temáticas pré-definidas no regimento interno atualizado cada grupo de ciclos. I do OPPOA. O calendário e local das reuniões são definidos conjuntamente entre os representantes do OPPOA e da Administração local.

Todo cidadão pode participar da discussão do OPPOA na sua Região e nas reuniões Temáticas. Em cada Região são discutidos e definidos os investimentos e serviços específicos e sua base geográfica. As Temáticas são as diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos. Nesta dimensão, a participação ocorre em três estágios:

1º estágio: debates nas assembleias participativas abertas, nas quais os cidadãos apresentam e debatem suas propostas;

2º estágio: fórum ou assembleias de delegados que deliberam em conjunto com os cidadãos sobre as melhores propostas;

3º estágio: Conselho do Orçamento Participativo (COP). Definidas as prioridades, segue a proposta final daquele ciclo à Câmara de Vereadores para votação do Orçamento público com a rubrica do OP.

O sucesso do OPPOA traduz-se no fato dele representar um dos indicadores do impacto das políticas públicas sobre a população que controla e fiscaliza sua execução. Os delegados eleitos são controlados pela população, e no OPPOA o legislativo, apesar de participar do processo, tem um papel coadjuvante. É uma ferramenta que articula democracia representativa e direta (SINTOMER e HERZBERG, 2012, p. 78-79).

Destaca-se como um dos mais importantes efeitos do OPPOA sobre o cidadão a geração de um sentimento de empoderamento. Os atores sociais possuem um papel direto nas escolhas e votações de demandas sociais apresentadas. Os modelos de Orçamento Participativo brasileiros são conhecidos por se tratarem de desenhos participativos de baixo para cima, onde qualquer cidadão é livre para participar do processo decisório. Os desenhos de baixo para cima como no caso do OPPOA são os com maior força e legitimidade democratizante e distributiva (AVRITZER, 2008, p. 60). Suas formas institucionais são

constituídas com o propósito específico de ampliar a participação, e ao Estado cabe apenas a iniciativa de implantá-lo.

III. O imbricar do OPPOA e a lei orçamentária da cidade.

O diferencial do OPPOA é a simbiose entre a lei orçamentária e a ferramenta do orçamento participativo. De natureza deliberativa, está OP inserido, desde sempre, no Plano Plurianual da cidade, conforme se depreende da leitura da atual lei orçamentária do PPA o aumento de percentual de receita para o Op está indicado.

Sua metodologia descreve o processo de Planejamento Estratégico do Governo com as diretrizes globais da Administração Municipal, referenciadas nos compromissos de campanha; no conteúdo compilado da participação da sociedade por meio do projeto “Vozes da Cidade”, formado por 28 grupos e mais de 1.800 colaboradores; nas ações de governo já em andamento; nas leis orçamentárias; nas deliberações das assembleias do Orçamento Participativo (OP), bem como na participação ativa de cada órgão da administração que agregaram sua experiência, realidade e necessidades.⁶

No quadro detalhado do Plano o Op se apresenta da seguinte forma:

Nº da Meta	Nome	Programa PPA	Nº da Ação/ Programa PPA	Nome da Ação PPA
105	Aumentar o percentual de execução financeira das emendas parlamentares impositivas de 6,23% para 65,00%	Eficiência da Máquina Pública	3859	EMENDAS IMPOSITIVAS
106	Aumentar o percentual de execução física das demandas do OP de 20,78% para 40,00%	Eficiência da Máquina Pública	3846	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
107	Aumentar o percentual de execução financeira das demandas do OP de 15,85% para 40,00%	Eficiência da Máquina Pública	3846	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

6prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/pagina_basica/2021/09/PPA%202022-2025%20completo.pdf

Ação: 3846 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Descrição: Realização do ciclo anual do Orçamento Participativo e definição das demandas que irão compor o Plano de Investimentos e Serviços, com o acompanhamento da execução das demandas.

Finalidade: Consultar e debater com a população a aplicação dos recursos públicos bem como articular com as instâncias do OP, regionais (FROPs) e com o conselho do orçamento participativo (COP).

Produto: META 106 - Aumentar o percentual de execução física das demandas do OP de 20,78% para 60,00%

Id. Medida: Percentual

	2022	2023	2024	2025
Metas:	30	40	50	60

Ação: 3846 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Descrição: Realização do ciclo anual do Orçamento Participativo e definição das demandas que irão compor o Plano de Investimentos e Serviços, com o acompanhamento da execução das demandas.

Finalidade: Consultar e debater com a população a aplicação dos recursos públicos bem como articular com as instâncias do OP, regionais (FROPs) e com o conselho do orçamento participativo (COP).

Produto: META 106 - Aumentar o percentual de execução física das demandas do OP de 20,78% para 60,00%

Unid. Medida: Percentual

	2022	2023	2024	2025
Metas:	30	40	50	60

Observa-se uma tendência de crescimento das metas e dos percentuais de receita nas ações envolvendo o OP .

Conclusão

Uma análise do OPPOA nos remete diretamente à ideia central do que vem a ser uma política pública. Concentra-se a discussão nas formas de resolução de problemas coletivos através da deliberação dos participantes. Trata-se de instrumento multicêntrico, aberto à participação de vários atores estatais e não estatais (AVRITZER, 2003).

Como ferramenta de governança participativa, o OPPOA transfere para as bases o poder decisório, sendo participativo por tratar dos interesses dos cidadãos comuns, e deliberativo pelo processo de tomada de decisão racional que estabelece e pela sua vinculação às decisões do poder administrativo. (FUNG e WRIGHT *apud* AVRITZER, 2003, p. 8). Seu preceito fundamental é que o cidadão comum seja o protagonista na elaboração de políticas públicas, cabendo a ele decidir diretamente onde será alocada uma parcela do orçamento público em nível local, e, por fim, controlar e avaliar a implementação do que foi estabelecido.

Como está inserido nas leis orçamentárias, sua vinculação obrigatória pela governança local é fato e direito dos cidadãos da cidade de POA, que possui uma longa

história participativa e associativismo local, influencia diretamente da promoção de políticas públicas.

Neste diapasão pode-se inferir o Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre na qualidade política pública orçamentária local, uma vez que nas agendas dos governos democráticos, em sua maioria, ancorada nas políticas públicas, essas definidas como conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Governo correlatas aos direitos assegurados constitucionalmente, ou aos que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelo Poder Público.

Vale dizer, uma gestão participativa garantidora do direito à vida digna na qual o diálogo entre os cidadãos ativos, enquanto atores sociais responsáveis na elaboração efetivação e fiscalização das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento humano se fazem presente.

Aliados à participação popular, o planejamento e a execução do orçamento público são fases de aprimoramento e eficiência na gestão pública. Hodiernamente, no desenho constitucional pátrio, o planejamento das políticas públicas há de ser realizado com o incremento dos mecanismos de participação popular, essencial à construção do sentimento de pertencimento dos cidadãos, tornando-os corresponsáveis na condução dos destinos da *res pública*. Para tanto é indispensável a atuação estatal capaz de direcionar a máquina pública nesta construção integradora.

Este quadro encontra sustentação no OPPA pela análise e pesquisa do arranjo institucional do OPPOA.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: Opinião Pública [online], 2008, vol. 14,

nº 1, p.43-64. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acesso em: 10/07/2017.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia, São Paulo: Brasiliense, 1990.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Nubia. Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos. Porto Alegre: Editora da Cidade, 2015.

FEDOZZI, Luciano; FURTADO, Adriana; BASSANI, Valéria Dozolina Sartori; MACEDO, Carlos Eduardo Gomes; PARENZA, Cidriana Teresa; CRUZ, Milton. Orçamento participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepção do público participante. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.

GONÇALVES, Rubén Miranda. “La iniciativa legislativa popular como mecanismo de democracia participativa: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia”. In: _____(coord.). Administración Pública, Juventud Y Democracia Participativa. Junta de Galicia – Dirección Geral de Juventude e Voluntariado Consellería de Política Social. Junta de Galicia. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2016.

HABERMAS, Jürgen. O Estado Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. In: Revista Novos Estudos. Tradução de Antonio Sérgio Rocha, São Paulo, CEBRAP, nº 43, pp. 87-101, nov.1995. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br>>. Acesso em: 21/03/2013.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. In: Revista de Sociologia e Política, outubro/2012, v. 20, nº 43, p. 127-157.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a07v20_n43.pdf>. Acesso em 03/05/2017.

MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. Desenvolvimento sustentável, participação popular e conhecimento: a gestão ambiental urbana em Porto Alegre. In: MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson (orgs.). Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

PIRES, Aldemir. Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: O Caso do Orçamento Participativo. In: Revista Sociologias, 2012, nº 30, PPGS/UFRGS.