

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESTADUAL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO RIO DE JANEIRO

Autoria: Alketa Peci

Resumo

Este trabalho objetiva a apresentação e análise da experiência do orçamento participativo adotado pelo Governo Estadual do Rio de Janeiro. Após a análise de alguns macro-fatores que, direta ou indiretamente, influenciam no sentido de maior participação cidadã na gestão das políticas públicas, segue-se a descrição da experiência em nível estadual. Reflete-se sobre as relações do processo orçamentário com os processos de planejamento, avaliação e desenvolvimento regional. E, por fim, apontam-se as principais características e dificuldades do processo de orçamento participativo.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento é o instrumento através do qual se definem as políticas públicas e os recursos necessários para sua realização, enquanto a sua democratização implica na participação da sociedade civil nas decisões e ações do poder público neste processo. A crise do Estado contemporâneo, os movimentos em favor da maior participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas e o enfraquecimento dos modelos tradicionais de planejamento e orçamento estão impulsionando a democratização do processo orçamentário. A experiência brasileira nesta área está sendo reconhecida internacionalmente pela sua inovação e ousadia.

O presente trabalho tem como objetivo a apresentação e análise da experiência do orçamento participativo que está se adotando pelo Governo Estadual do Rio de Janeiro. Trata-se de experiência já desenvolvida em diversas prefeituras como um processo de democracia participativa, voluntária, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento da cidade, objetivando abrir a possibilidade da democratização das relações do Estado com a sociedade. Para dar consistência ao trabalho, paralelamente à pesquisa bibliográfica e telematizada, a autora participou de Congressos, seminários e outros eventos dedicados ao assunto, nas quais participantes destes processos apresentaram suas opiniões e pontos de vista.

Após uma análise de alguns macro-fatores que direta ou indiretamente influenciam no sentido de maior participação cidadã na gestão das políticas públicas, segue-se a descrição da experiência em nível estadual, destacando o Estado do Rio de Janeiro. Baseado em informações disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Planejamento, apresenta-se a estrutura adotada para colocar a experiência em prática.

O processo de orçamento participativo tenta relacionar-se com o processo de planejamento, avaliação e desenvolvimento regional. A Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, vem tomando medidas que visam, não apenas a democratização destes processos, mas também o seu uso como importante instrumento de gestão. Para isto, uma parte do trabalho é dedicada à análise destas experiências e suas implicações mútuas.

Na prática, o processo de democratização do orçamento apresenta dificuldades e problemáticas que tornam-se mais relevantes considerando a sua escala de aplicação em nível estadual. Questões como resistências internas e externas ao processo, adequada representação nos fóruns orçamentários de participação, o papel do Poder Legislativo, a capacitação técnica

dos participantes, a transparência do processo orçamentário, a compatibilização dos objetivos imediatos com os estratégicos, a influência política no processo etc. são abordados no decorrer do trabalho. Paralelamente, tenta-se apresentar algumas medidas tomadas para contornar estes problemas e dificuldades.

2. FATORES QUE INFLUENCIAM O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

Analisar o fenômeno orçamentário só se torna possível a partir de uma perspectiva multifacetada que leva em consideração as múltiplas dimensões políticas, sociais, culturais e técnicas deste processo demasiadamente complexo. Segundo Wildavsky (1974), o orçamento tem a ver com a transformação dos recursos financeiros em finalidades humanas. Por meio do processo orçamentário o governo pode colocar em prática a própria política e tentar alcançar os objetivos que almeja. A análise da evolução e da trajetória do processo orçamentário no decorrer dos anos pode ajudar a perceber esta realidade. A seguir destacar-se-ão algumas mudanças importantes que, na opinião da autora deste trabalho, influenciaram fortemente o processo em favor da democratização do orçamento: a crise do Estado do Bem-Estar social (ou desenvolvimentista, na América Latina) e as transformações democráticas e sua influência nas áreas política e social.

O Estado de Bem-Estar (Desenvolvimentista, Keynesiano), presente na maioria países até a década de setenta, baseou-se em várias teorias e instrumentos que tentavam justificar a designação dos recursos, alcançar o estabelecimento da economia – ou o crescimento em países em desenvolvimento – e expandir os programas de bem-estar na tentativa de redistribuir a renda (Tanzi, 1988)

Apesar das diferenças, o Brasil caracterizou-se durante muitos anos pela aplicação de uma política governamental intervencionista e desenvolvimentista. Não cabe mencionar e descrever aqui a natureza do processo de crescimento econômico via industrialização, baseado na substituição de importações a partir dos anos trinta. Imensa bibliografia (ver: Costa et al. (1993) Fiori (1990), Pinheiro & Oliveira Filho (1991) Tenório (1997) etc.) têm se ocupado em descrever o cenário sócio-econômico do país e definir o papel do Estado desenvolvimentista, na sua missão de criar e defender o interesse nacional. No Brasil da era Vargas, o Estado era coordenador de decisões, agência de fomento, criador de mercados e estruturador de novas classes sociais.

No entanto, as mudanças estruturais dos anos setenta, começam a colocar em dúvida a capacidade do Estado para utilizar o orçamento como promotor desses objetivos. Tanzi (1988) lista uma série de fatores que influenciaram o considerável desequilíbrio fiscal que caracterizou vários países, decorrente do aumento demasiado das despesas e, claramente, consequência de uma política não visionária, concentrada apenas na busca de resultados de curto prazo.

Enraizado em razões políticas, econômicas e ideológicas, começa a ganhar força o processo em favor da retirada do estado da economia. Um dos fatores principais que influenciou a política de desestatização em favor de um Estado Mínimo, foi de caráter orçamentário. O Estado se viu incapaz de continuar a investir em diversas áreas que por várias décadas foram de sua atuação (como por exemplo infra-estrutura). Ainda, por meio da venda de várias

empresas públicas, tentou-se “re-abastecer” o Tesouro - no caso brasileiro paradoxalmente esvaziado com políticas insensatas de juros altos.

Na opinião de Gerso & Souza (1997: 14),

“o Estado em geral, e o Estado brasileiro em particular (com raras exceções), esteve majoritariamente ocupado por interesses privados. A crise social que hoje se espalha por toda a humanidade, com o desemprego, a violência, a falta de credibilidade das instituições políticas, é sentida pelo cidadão comum como uma “impotência do Estado”.

Na raiz da experiência de Orçamento Participativo está um certo tipo de resposta a esta “crise do Estado”, crise que não está assentada somente na sua fragilidade para dar respostas materiais às demandas de parcelas importantes da sociedade, mas também no aprofundamento

“da sua intransparência e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz incessantemente novos conflitos e novos movimentos, os quais se constroem em torno de novas identidades e buscam criar alternativas para contrapor-se ao brutal isolamento dos indivíduos” (1997, 12-13).

Apesar da existência do chamado “Estado esvaziado”, que intervêm sempre menos diretamente na economia e tenta fortalecer a sua capacidade na área de regulação e fiscalização, é possível evidenciar a permanência, até uma maior exigência para melhores prestações de serviços públicos. Um dos fatores que influenciou esta mudança tem a ver com os processos democratizantes que caracterizaram vários países, assim como o Brasil, nos últimos anos.

De fato, com o fim das ditaduras militares, em vários países de América Latina, começam a ser evidenciadas as primeiras mudanças relativas a gestão das políticas públicas e do orçamento público. O estabelecimento do pluralismo democrático – uma das mais consideráveis vitórias da democracia desses países – fez com que crescessem cada vez mais as pressões para uma mais ampla participação de diversos grupos da sociedade na gestão das políticas e consequentemente, na gestão do orçamento público, que pode ser considerado um instrumento de alcance dos objetivos dessas políticas. O surgimento dos movimentos reformistas levanta várias demandas por democratização do sistema político e por maior participação nas instâncias decisórias.

No entanto, deve se considerar que as pressões para mais ampla participação levam na multiplicação dos objetivos das políticas públicas – que não representam mais interesses de determinados grupos da sociedade – acentuando cada vez mais a complexidade do orçamento público. Às vezes, interesses contrários se colocam na pauta das discussões, demandando mais habilidade de articulação e gestão de conflitos.

Esta constatação confronta-se com a existência de recursos financeiros cada vez mais escassos. Deste modo, a participação nos processos decisórios das políticas públicas e dos processos orçamentários é apontada como uma estratégia adequada. Os próprios beneficiários das políticas públicas devem participar do processo, decidindo a prioridade dos programas e a forma mais adequada de distribuição dos recursos.

Consequentemente, busca-se cada vez mais parceria com a sociedade e o setor privado e essa nova política tem as suas conseqüências na área orçamentária. Quais serão os programas e os projetos nos quais o estado continuará a investir? Com quais recursos? Serão executados diretamente por ele ou em parceria com o setor privado e ONG-s? Esses processos terão expressividade no arcabouço legal? Quais são as implicações na gerência? Essas são apenas algumas das perguntas que se colocam quando se lida com a temática da participação nas instâncias decisórias das políticas públicas e orçamentárias.

O processo de democratização do orçamento começa a ser adotado como plataforma política de alguns partidos de esquerda, como o PT, e coloca-se em prática inicialmente em municípios onde o partido tem a maioria de representação.

Na opinião de Mendes, fato marcante para a consolidação de mecanismos colegiados de decisão na esfera municipal foi a Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez na história do país, institucionalizou a participação dos cidadãos no planejamento municipal. Posteriormente, em 1990, algumas Leis orgânicas municipais, elaboradas pelas respectivas Câmaras de Vereadores, reafirmaram a participação popular no planejamento municipal.

Segundo Giacomoni (1994), outros fatores podem explicar a democratização do orçamento, começando pela crise destes modelos racionais de planejamento e orçamento. Os três traços principais que caracterizaram a ortodoxia latino-americana de planejamento - *voluntarismo utópico* oriundo da ideologia dos técnicos, *excessivo reducionismo econômico* e *ênfase nos aspectos formais* dos procedimentos tiveram resultados muito modestos na maioria dos casos. Ainda, a deficiência do método e o ambiente desfavorável em que o planejamento operacional opera, juntamente com o fato de que o planejamento convencional não consegue satisfazer as necessidades sociais, fizeram com que o abismo entre as aspirações e os resultados obtidos fosse sempre maior. Assim, o cidadão precisaria deixar de ser o “objeto” da ação governamental, passando a ser ele próprio instância executora do planejamento.

Considerando os fatores acima destacados, assim como o considerável êxito com que este processo foi colocado em prática em várias prefeituras, como a de Porto Alegre, nos últimos anos o orçamento participativo está deixando de ser uma prática adotada apenas por partidos de esquerda.

3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESTADUAL

A trajetória do Orçamento Participativo, proposto pelos governos de perfil democrático e popular que ascenderam ao poder nas administrações municipais após o fim da ditadura militar, é bem longa e cheia de revezes. Ele foi proposto como forma de levar à população a difícil situação orçamentária dos municípios e dividir com ela a responsabilidade pela recuperação das finanças e pela definição das prioridades a serem atendidas.

Conforme se aponta no plano do governo do Zeca do PT (Estado do Mato Grosso do Sul), o processo não deve ser considerado simples. Ele esbarra em uma cultura tradicional de relações espúrias entre muitos administradores e a coletividade; na resistência de algumas lideranças que viram acabar o seu controle absoluto sobre determinadas comunidades, na própria dificuldade em termos orçamentários, geralmente com reduzidíssimo percentual de recursos a serem destinados para investimentos,

<http://www.zecadopt.com.br/plano/orpart.htm>. Ainda, a dificuldade reside na dificuldade técnica e política que o processo representa, como se verá no decorrer do trabalho.

Como destacam Genro & Souza (1997:12) na análise do OP adotado em Porto Alegre, estes “modelos” alternativos para repensar o futuro das cidades e seus múltiplos problemas, têm fundamentos ideológicos e políticos. Neste caso, não se tratou simplesmente de “azeitar” os mecanismos da democracia formal. *“Na verdade, foi criado um novo centro decisório que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo “espaço público”.*

Apesar da existência de experiências em nível municipal, o orçamento participativo em nível estadual está começando a se aplicar, em estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul. A seguir serão apresentadas as principais características do processo de orçamento participativo, no Estado do Rio de Janeiro.

3.1 Orçamento participativo no Estado do Rio de Janeiro

Segundo a Secretaria de Planejamento, do governo estadual <http://www.secplan.rj.gov.br/Objetivos%20da%20Secplan-3.htm>, o objetivo do Orçamento Participativo do Estado do Rio de Janeiro é integrar os cidadãos comuns às decisões de governo através da discussão do orçamento estadual.

O orçamento estadual do ano 2000 foi preparado a partir da contribuição de prefeitos, deputados, vereadores, associações de classe, sindicatos, organizações empresariais, organizações não-governamentais, movimentos comunitários, associações de moradores e cidadãos comuns. Regionalização, visão temática e um forte relacionamento com o processo de planejamento são algumas das características deste processo.

Visando colocar em prática o Orçamento Participativo, o Estado do Rio de Janeiro foi dividido em 13 regiões, das quais foram constituídas cinco sub-regiões na capital e duas na Baixada Fluminense. A divisão regional, adotada para a discussão das propostas a serem incorporadas ao Orçamento Estadual, com os respectivos municípios que as compõem se encontram a seguir:

REGIÃO		MUNICÍPIOS
1	METROPOLITANA I	Rio de Janeiro: Zona Sul/Centro, Zona Oeste, Zona Norte e Barra/Jacarepaguá e Zona Leopoldina
2	METROPOLITANA II	Baixada I: Caxias, Meriti, Belfort Roxo, Nilópolis Baixada II: Nova Iguaçu, Queimados, Japeri, Seropédica, Itaguaí, Paracambi
3	METROPOLITANA III	Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, Magé, Guapimirim
4	SERRANA I	Friburgo, Bom Jardim, Cordeiro, Duas Barras, Carmo, Sumidouro, Cantagalo, Macuco, S. Sebastião do Alto, Trajano de Moraes, S. Maria Madalena
5	SERRANA II	Petropolis, Teresópolis, Areal, Paraíba do Sul, Três Rios, Com. Levy Gasparian, Sapucaia, S. J. do Vale do Rio Preto
6	NORTE	Campos, São Fidélis, Cardoso Moreira, S. Francisco de Itabapoana, S. João da Barra
7	NOROESTE	Itaperuna, Natividade, Varre-Sai, Porciúncula, Laje de Muriaé, Miracema, S. Antonio de Paduá, Cambuci, Aperibé,

		Itaocara, Italva, S. José do Ubá, Bom Jesus de Itabapoana
8	LAGOS	Cabo Frio, Búzios, Arraial do Cabo, S. Pedro da Aldeia, Iguaba Grande, Araruama, Saquarema, Maricá
9	MÉDIO PARAÍBA	Volta Redonda, Pinheiral, Piraí, Rio Claro, Barra Mansa, Quatis, Porto Real, Resende, Itatiaia
10	CENTRO SUL	Vassouras, Valença, Rio das Flores, Paty dos Alferes, Miguel Pereira, Eng. Paulo de Frontin, Mendes, Barra do Piraí
11	LITORAL SUL	Angra dos Reis, Mangaratiba, Parati
12	VALE DO S. JOÃO	Rio Bonito, Silva Jardim, Casemiro de Abreu, Cachoeiras de Macacu
13	LITORAL NORTE	Macaé, Carapebús, Quissamã, Conceição de Macabu, Rio das Ostras

Plenárias foram organizadas em cada uma das regiões, durante as quais os cidadãos elegeram os representantes da região para os Conselhos Regionais e Temáticos e para o Conselho Estadual.

Foram instituídos quatro Conselhos Temáticos nas áreas de Saúde, Educação, Desenvolvimento Econômico e Infra-estrutura urbana. Alguns dos temas abordados, segundo as áreas foram: Saúde (prevenção, hospitalização, fiscalização), Educação (ensino fundamental, médio e profissionalizante), Desenvolvimento Econômico (trabalho, renda e desenvolvimento local), Infra-Estrutura Urbana (habitação, saneamento e transporte).

PLENÁRIAS REGIONAIS

Conforme a informação apresentada no site da secretaria, as Plenárias são instâncias de acolhimento de demandas, de eleição de representantes para os Conselhos e de discussão de questões orçamentárias. Cada Plenária Regional foi precedida de reuniões preparatórias, com a finalidade de ajudar sua organização. Visando facilitar a sua organização, cada plenária foi precedida de reuniões. A Plenária Regional representa um Fórum Regional dos Municípios da Região e é constituída por:

- cidadãos residentes nos Municípios da Região;
- representantes dos Governos Municipais da Região;
- representantes do Governo Estadual.

Cada Plenária Regional elege:

- "representantes de Municípios" de sua Região, em número proporcional à população de cada município, para o respectivo Conselho Regional;
- "representantes da Plenária Regional", no total de 7 (sete), sendo 1 (um) para cada uma das 4 Plenárias Temáticas e 3 (três) para o Conselho Estadual.

Abre-se espaço também para cada cidadã, participante da Plenária, indicar as demandas de sua livre escolha, preenchendo um formulário elaborado pela Secretaria de Planejamento, a qual é responsável pelo processamento das informações.

A seguir procede a análise da viabilidade técnica, jurídica e econômica de cada demanda, verificando se a mesma já não está prevista nos programas elaborados pela diversas Secretarias Estaduais. O resultado consolidado dessa avaliação será encaminhado ao Conselho Regional, responsável pela hierarquização das demandas.

Por fim, apresenta-se a relação das plenárias regionais disponibilizada pela Subsecretaria de Orçamento Participativo, do Governo Estadual do Rio de Janeiro. Somente nestas plenárias, participaram 6.896 pessoas e foram apresentados 27.521 formulários.

CONSELHOS REGIONAIS

Os Conselhos são instâncias de ordenação e priorização de demandas bem como de compatibilização com as limitações financeiras do Estado. Cada uma das 13 regiões tem um Conselho Regional assim constituído:

- a totalidade dos "representantes de Municípios" da Região;
- 1 (um) representante de cada Prefeitura da Região;
- 2 (dois) representantes do Governo Estadual.

As demandas originadas em cada Plenária Regional, analisadas pela SECPLAN quanto à sua viabilidade, são apreciadas pelo Conselho Regional que as ordena segundo os seguintes critérios:

- ordem de prioridade temática indicada no formulários de cada participante;
- as solicitações de obras ou serviços que tenham a maior relevância regional;
- classificação dos municípios segundo o tamanho da população e a carência em cada um dos temas apontados como prioritários;

Esses critérios buscam propiciar equidade na priorização das demandas. O Conselho Regional remete a listagem das demandas hierarquizadas por Município e por prioridade temática ao Conselho Estadual.

PLENÁRIAS TEMÁTICAS

A Plenária Temática se constitui em um Fórum Estadual das Entidades Temáticas.

Cada Plenária Temática é composta de :

- "representantes das entidades temáticas";
- 18 (dezoito) "representantes das Plenárias Regionais", 1 (um) de cada Plenária;
- 2 (dois) representantes do Governo Estadual .

São consideradas entidades temáticas aquelas que satisfaçam a condição de estar constituída legalmente há mais de dois anos, para atuar nas questões ligadas ao tema do Conselho.

Estão dispensadas desse condicionante:

- os Conselhos Estaduais e Municipais criados por lei;
- os Conselhos de registros profissionais;
- entidades sindicais de trabalhadores e de empregadores.

Cada Plenária Temática acolhe as "demandas temáticas", que deverão indicar metas e diretrizes setoriais, e as encaminha ao respectivo Conselho Temático.

CONSELHOS TEMÁTICOS

O Conselho Temático é composto por :

- 1 (um) representante indicado por cada entidade temática que se credencie;
- 18 (dezoito) "representantes das Plenárias Regionais", 1 de cada Plenária Regional;
- 2 "representantes do Governo Estadual".

Cada Conselho Temático analisa as demandas oriundas da sua Plenária e as prioriza, encaminhando-as ao Conselho Estadual.

Cada um dos Conselhos Temáticos elege 3 (três) representantes para o Conselho Estadual, que é o órgão máximo do Orçamento Participativo do Estado do Rio de Janeiro.

CONSELHO ESTADUAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Conselho Estadual é composto por :

- 54 (cinquenta e quatro) "representantes das Plenárias Regionais", sendo (três) oriundos de cada Plenária Regional;
- 12 (doze) "representantes dos Conselhos Temáticos", sendo 3 (três) oriundos de cada Conselho;
- 3 "representantes do Governo Estadual".

O Conselho Estadual analisará as "demandas regionais", oriundas dos Conselhos Regionais e as "demandas temáticas", oriundas dos Conselhos Temáticos, compatibilizando essas demandas com as "demandas governamentais", oriundas das diversas Secretarias Estaduais.

Essa compatibilização leva em conta os seguintes critérios:

- as prioridades temáticas mais incidentes nas 18 Plenárias Regionais;
- a ordenação das demandas , definida pelo Conselho Regional e as diretrizes temáticas indicadas pelo Conselho Temático
- a classificação das Regiões segundo a carência em cada uma dos temas apontados como prioritários e
- o tamanho das populações dos municípios.

São critérios que buscam propiciar equidade na distribuição dos recursos, havendo flexibilidade para introdução de novos parâmetros decorrentes do conhecimento dos problemas das Regiões e da capacidade de negociação dos conselheiros .

Nas regras definidas para o Orçamento Participativo de 1999, o Conselho Estadual do Orçamento, eleito nas dezoito Plenárias Regionais e quatro Conselhos Temáticos ocorridos em todo o Estado, é responsável pela negociação com os representantes governamentais das demandas ordenadas pelos Conselheiros Regionais.

Ao Conselho Estadual do Orçamento cabe também o acompanhamento da votação do orçamento na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e da execução orçamentária no próximo ano. Além disso, é função dos Conselheiros Estaduais definir as regras de funcionamento do Orçamento Participativo para o ano 2000.

Segundo Bittar (2000), mais de 30.000 pessoas participaram de todas as plenárias e foram identificadas mais de 100.000 demandas.

Respondendo a indagação sobre a legalização do processo do orçamento participativo, o Superintendente do OP, na Secplan (assim como o próprio Secretário de Planejamento), destacaram o encontro do Governador com 800 conselheiros, em 24 de Janeiro de 2000, no qual o Governador baixou um decreto definindo os PT (Programas de Trabalho) provenientes do processo de orçamento participativo, dentro da programação orçamentária.

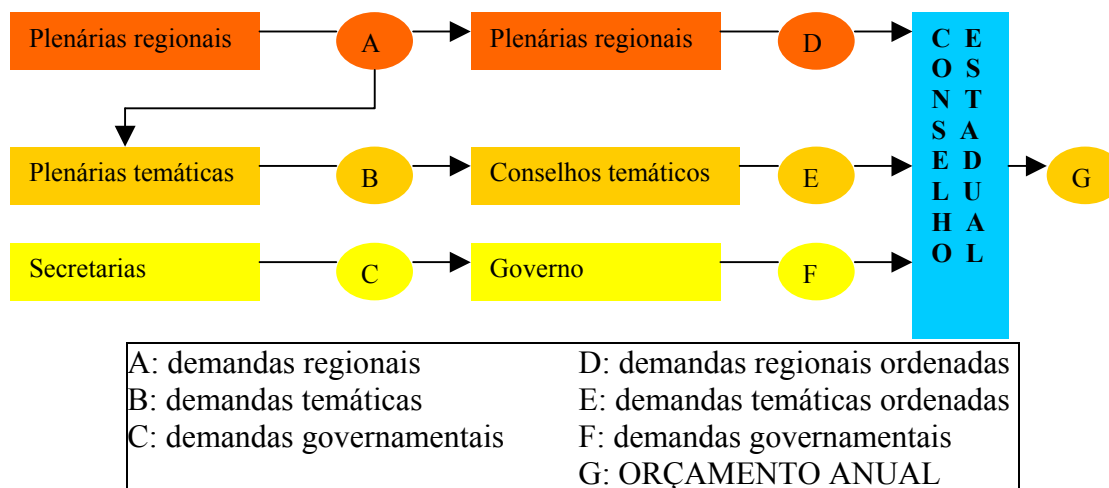


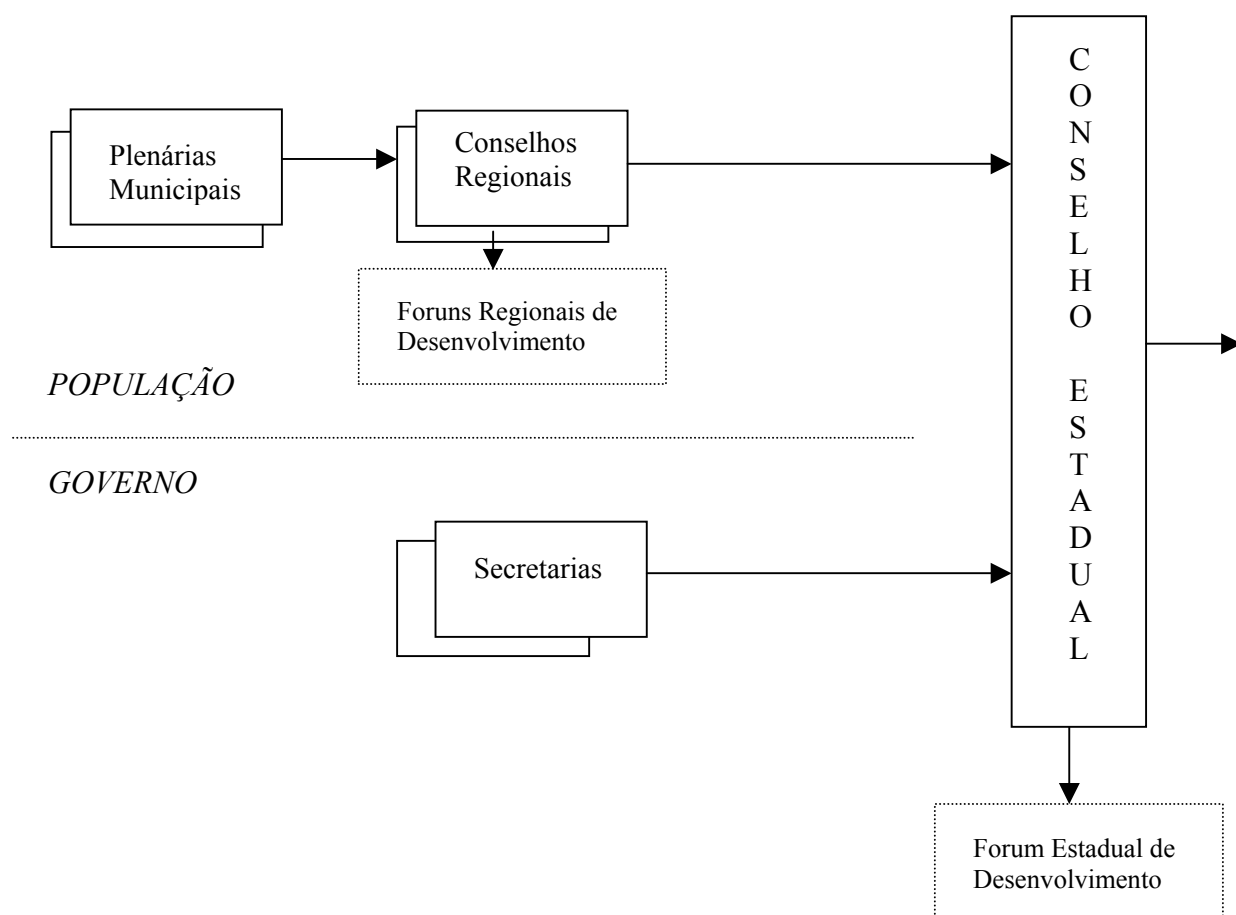
Figura: Orçamento Participativo Estadual

3.2 Mudanças no decorrer do processo

“O Orçamento Participativo não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível” (Genro & Souza, 1997). Conforme destaca o Superintendente do OP da Secplan, o processo está passando por modificações e mudanças. No seu primeiro ano de aplicação, o Governo - que apenas tinha assumido - não tinha a capacidade adequada técnica, política, econômica etc.- para tornar o processo o mais abrangente possível.

Atualmente estão se modificando as regras do jogo, visando deslocar a base do processo nos municípios. Para isto, o Superintendente disponibilizou o último regulamento discutido e aprovado pelo Conselho Estadual do Orçamento Participativo nas reuniões nos dias 16 e 22 de fevereiro de 2000.

O Orçamento Participativo Estadual será organizado em Plenárias Municipais, Conselhos Regionais e Conselho Estadual, conforme esta diagrama.



Serão realizadas noventa e seis **Plenárias Municipais**, cinco delas na Capital e as outras noventa e uma nos demais Municípios. Serão constituídos 10 **Conselhos Regionais**, um em cada uma das Regiões do OPE e um **Conselho Estadual**. Compete prioritariamente:

- às **Plenárias Municipais**: acolher as reivindicações da população e de eleger seus representantes nos Conselhos do OPE;
- aos **Conselhos Regionais**: definir as demandas regionais prioritárias;
- ao **Conselho Estadual**: negociar com Governo do Estado a inclusão das demandas regionais na proposta orçamentária e definir as regras de funcionamento do OPE.

Cada **Plenária Municipal** reunirá:

- os cidadãos do Município;
- o representante do Governo Municipal;
- dois representantes do Governo Estadual.

Cada **Plenária Municipal** elegerá:

- representantes municipais para o seu Conselho Regional;
- representantes municipais para o Conselho Estadual.

4. CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO

Compatibilizar a dinâmica participativa do processo orçamentário com a perspectiva estadual distingue-se das experiências municipais. Na opinião da própria Secretaria de Planejamento, exige um processo efetivo e sério de definição das regiões e a construção de um desenho institucional que combine o orçamento participativo com os fóruns regionais, e destes com o planejamento estratégico das secretarias setoriais.

A adaptação do processo em nível estadual, não tem sido precedida de experiências similares na prefeitura do Rio de Janeiro, a mais importante no âmbito estadual, refletindo assim a importância da dimensão política no processo. A aliança estabelecida entre o PDT e o PT nas eleições para o governo estadual, definiram a opção para colocar em prática o orçamento participativo, associado na maioria dos casos, como plataforma política do PT.

No entanto, cabe ressaltar a atividade que o Fórum do Orçamento vem desenvolvendo no âmbito municipal, sensibilizando e conscientizando a população do capital, sobre o processo orçamentário e o destino dos recursos. A pressão exercida por este Fórum, assim como experiências de orçamento participativo em outros municípios do Estado, como Angra dos Reis e Barra Mansa (apesar das faltas que estes processos podem apresentar), sem sombra de dúvida, influenciaram a opção do novo governo para adotar este tipo de orçamento.

Uma outra característica do processo é o estreito relacionamento com o processo de planejamento e avaliação. Na opinião do Bittar (2000), Secretário do Planejamento, o próprio processo de planejamento foi visto como um instrumento democratizante e de gestão. Para isto, no primeiro Seminário de Governo, realizado em 19 e 20 de dezembro de 1998, com a presença de todo o primeiro escalão, foram estabelecidas marcas de governo a partir das quais toda a ação governamental deverá se apoiar: governo da cidadania; segurança e justiça para todos; governo honesto e transparente; recuperação econômica do Estado com Trabalho e Renda; primeiro governo da fusão: capital e interior juntos e fortes.

Paralelamente, foram realizadas Oficinas de Planejamento em todos os órgãos do Governo, visando definir os programas prioritários. O conjunto de Programas do Estado proposto por seus diversos órgãos setoriais, depois de analisado, passou a compor a classificação funcional, visando à elaboração do Plano Plurianual – PPA e da Lei dos Orçamentos Anuais – LOA. Vale enfatizar a nova concepção dada ao Programa, que passa a ser o módulo de articulação entre o Planejamento e o Orçamento, firmando-se como uma unidade de gestão e possibilitando, dessa forma, ser acompanhado e avaliado, através de sistemas de acompanhamento específicos, compatíveis e complementares.

O processo de construção dos Programas de Governo apoiou-se no Planejamento Estratégico (o método escolhido foi o Planejamento Situacional proposto por Carlos Matus) e atuou em

consonância com as demandas decorrentes do acompanhamento da gestão, especificamente no que se refere à formulação da programação do Plano Plurianual 2000 / 2003. O PPA foi trabalhado a partir de um estreito diálogo com vários representantes da sociedade como Firjan, representantes sindicais, comunitários e ambientais, tentando identificar os pontos fracos e fortes do Rio de Janeiro. A própria missão da secretaria, reflete este esforço:

“É missão da Secretaria de Planejamento integrar ao *planejamento estratégico*, elaborado internamente pelo conjunto das secretarias estaduais, as propostas que nascem na sociedade e que se manifestam através da mobilização para o desenvolvimento regional e do orçamento participativo”.
<http://www.secplan.rj.gov.br/Objetivos%20da%20Secplan-3.htm>

Na opinião do Bittar (2000), o orçamento deveria refletir estes esforços de democratização.

Assim, o governo apresenta três níveis de ação que integram o novo desenho institucional: o primeiro se refere à própria ação estratégica de governo que, através de suas secretarias, estabelece metas, programas e ações setoriais; o segundo é o Orçamento Participativo Estadual, o terceiro nível são os Fóruns Regionais de Desenvolvimento, nos quais o processo de formação e consolidação das identidades regionais é realizado a partir da participação da diversidade de atores e de seus diferentes graus de inserção no território, de modo a facilitar a construção de consensos básicos e de um pacto territorial essencial para o desenvolvimento.

5. Á GUIA DAS CONCLUSÕES: DIFICULDADES DO PROCESSO

Apesar dos avanços, o processo de orçamento participativo, apresenta várias dificuldades e problemáticas, que certamente, se multiplicam, quando o processo tenta de implementar em escala estadual.

O processo orçamentário lida com relações de poder, “*é uma correlação de forças*” (SUCUPIRA, 1999). Considerando a escassez de recursos, prioridades devem ser definidas. Pressão, negociação e consenso são parte do processo. Como Giacomoni (1994) ressalta, em linhas gerais, os orçamentos públicos brasileiros estão bem próximos do “incrementalismo” de Wildavsky e distantes das formas sofisticadas de orçamentos baseadas em avaliação de programas. Assim,

“a luta por uma “fatia justa” de recursos traz a elaboração orçamentária para uma arena onde se exercitam pressões e onde a capacidade de negociação do tomador de decisões é mais exigida que sua habilidade em escolher racionalmente, as melhores alternativas”(1994:51).

Como o próprio secretário de Planejamento (Bittar, 2000) destacou no seu depoimento, o orçamento participativo é um processo de conflito e cooperação. As resistências podem ser não apenas externas, mas também internas, vindas das próprias secretarias:

“Na hora de compor a peça orçamentária, evidentemente que as informações que vêm das secretarias são importantes; as que vierem pontuadas dos fóruns de orçamento e particularmente as da Secretaria de Fazenda, que lida com a receita, também. O Conselho Estadual do Orçamento lidará com essas informações e nós aqui da Secplan, junto com a Secretaria de Fazenda e a Secretaria de Controle, vamos procurar

harmonizar essas coisas e compor uma peça que seja articulada, que envolva essas prioridades mais as demandas específicas das secretarias. A compatibilização dessas diferentes entradas vai ser feita dentro do conselho. Mas nós vamos convidar as secretarias a participar ativamente de todos os espaços de discussão do orçamento. Naturalmente algumas se envolverão mais, outras menos...” (BITTAR, 1999)

A crescente pressão de um número cada vez maior de grupos de interesse, decorrente dos processos democráticos, não significa uma real participação de toda a sociedade na gestão das políticas públicas e do orçamento público. Devemos considerar que existem “os excluídos” ou “os auto-excluídos”, pessoas ou grupos que não podem ou não desejam pressionar ou proteger os próprios interesses. Paralelamente, existem grupos com maior capacidade de pressão, que controlam a mídia ou outros meios de comunicação e conseqüentemente, com maior possibilidade de incluir os próprios objetivos na pauta das políticas e orçamento público.

Respondendo a esta indagação, o Secretário do Planejamento destacou que no processo do orçamento participativo, observou-se uma participação significativa das camadas mais populares. Sucupira (1999) também ressalta que em geral, foi observado que *“quem participa é quem mais necessita é a parte desassistida da cidade. Quem não vem é porque não necessita”*. Ao contrário, a participação da classe média deixou a desejar. As reuniões realizadas na zona Sul da cidade não mobilizaram muitas pessoas (será que este fato não apresenta um aumento no número dos chamados “auto-excluídos”?)

Os opositores do orçamento participativo destacam que este corre o risco “de ser alvo de disputas entre grupos ideológicos; que a discussão tende a se tornar briga por verbas entre bairros” (O Globo, 1999). No entanto, no artigo ressalta-se um aspecto altamente positivo do orçamento participativo, que é o levantamento preliminar que lhe serviu de base. Esse trabalho permitiu detectar quais são as reais necessidades da população, onde estão as carências mais graves, quais são os maiores anseios. Assim, na pesquisa da Secretaria de Planejamento verificou-se que o saneamento básico é uma das principais necessidades da população, enquanto parecia evidente que investir em segurança era a suprema prioridade para os cariocas. Necessidades como saúde, educação e habitação seguem.

O processo orçamentário público compreende quatro fases: a elaboração do projeto de lei orçamentária anual; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução do orçamento; e, controle e avaliação da execução orçamentárias. A primeira e terceira etapa desenvolvem-se no âmbito do Poder Executivo, e a segunda e quarta dependem, em grande parte, do Poder Legislativo. O orçamento público é, assim, um típico instrumento das instituições representativas do governo (Giacomoni, 1994: 53-4)

Assim, outra questão importante com relação ao orçamento participativo é o papel do Poder Legislativo: *“como se organiza a distinção necessária entre o que é da competência original e inafastável do Poder Legislativo, que emenda, vota e aprova o orçamento e aquilo que se atribui ao julgamento pelo mecanismo de democracia direta que é a participação popular”* (Alencar, 1999). Combinando uma forma de representação direta com a representação indireta, com as vantagens e desvantagens que cada uma destas formas apresenta, pode apresentar dificuldades. Primeiramente, a Lei determina o papel da Câmara de Vereadores ou Deputados no processo orçamentário. Partir para colocar em prática este processo, sem envolver também os parlamentares, pode levar, no mínimo, a um sentimento de exclusão deste processo, assim como resistência. *“É de ser considerada, nesse sentido, a importância*

de aferir-se a efetiva legitimidade das entidades e lideranças comunitárias, num quadro em que acontece muitas vezes uma tormentosa multiplicação de líderes e associações” (Alencar, 1999)

O Secretário de Planejamento, Bittar (2000), destacou que para afrontar este problema está se tentando trazer os parlamentares para se envolver na discussão, em fóruns, estimulando que se mobilizem e ajudem a mobilizar a sociedade. Os próprios conselheiros se reúnem com representantes do Poder Legislativo, assim como no âmbito deste poder foram realizadas audiências abertas para o público, objetivando tratar dos problemas orçamentários.

Na opinião do Sucupira (1999), outra dificuldade do orçamento participativo é a capacitação técnica das pessoas que participam do processo— sejam eles representantes da sociedade, sejam das próprias secretarias. Considerando a relativa dificuldade técnica do processo, “o orçamentez” indecifrável para boa parte da população, esta capacitação é falha. Numa pesquisa organizada pela IBASE —traduzindo o “orçamentez” para português - onde 70.000 formulários foram distribuídos para instituições, escolas, sindicatos etc. de modo a assegurar uma redistribuição, conseguiram-se de volta com respostas corretas menos de 2.000 formulários.

Esta incapacitação dificulta uma das questões básicas para colocar realmente em prática o orçamento participativo: tornar o orçamento transparente para todos. Afinal, sem transparência, a participação pode tornar-se fictícia e figurativa. No decorrer do XIII Congresso de Economistas, foi apontada a necessidade de realizar cursos de formação que objetivam explicar o processo orçamentário, as leis, assim como formas de lideranças da sociedade civil.

Uma das dificuldades principais do processo é a compatibilização dos objetivos estratégicos com os imediatos.

“Não se pode pretender resolver na capilaridade das comunidades e bairros problemas que dizem respeito a programas, sejam do estado ou da cidade, cuja abrangência determine uma visão macroscópica e plural, a qual deve igualmente pautar o orçamento, sob a pena de transformar-se num documento paroquial e fisiológico” (Alencar, 1999).

O próprio secretário de planejamento reconhece esta dificuldade, mas aponta que o processo deve ser de negociação e argumentação. Prioridades e programas podem e devem ser redefinidos, se baseados em argumentos sólidos, assim como o próprio governo deve saber argumentar sobre a prioridade e importância dos seus programas.

Por fim, para colocar em prática este processo complexo deve existir uma estrutura adequada administrativa que o apoia e dá o necessário suporte. No caso bem-sucedido do Porto Alegre, o Prefeito criou um órgão no âmbito da prefeitura para administrar o processo. Também no caso do Rio de Janeiro, o órgão administrativo responsável para colocar em prática este processo é a Superintendência do Orçamento Participativo, órgão da Secretaria de Planejamento.

O apoio político torna-se necessário para implementar o processo de orçamento participativo. Sem a vontade política dos governantes, o processo, no mínimo, pode tornar-se figurativo. O Secretário de Planejamento respondeu à indagação, se existia na realidade, o apoio pleno do

governador, positivamente. Segundo Bittar (2000), o Governador, o qual assumiu o processo como parte da sua plataforma política, antes de assumir o cargo, vem apoiando continuamente o processo. Como fato, foi mencionada a reunião do Governador com os conselheiros, já mencionada no decorrer do trabalho.

Resta a observar qual vai ser a posição do Governo estadual com relação ao Orçamento Participativo Estadual (assim como com outras experiências relacionadas à posição do Partido Trabalhista), caso que se rompe a aliança estabelecida entre os partidos do governo um acontecimento muito provável). Será que a vontade política é o que realmente contará na mobilização ou desmobilização da sociedade neste processo de participação?!!!

6. BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, Marcelo. Verdade e Mentiras. O GLOBO. Tema em discussão: Orçamento Participativo. p.6. 19 de agosto de 1999.

BITTAR, Jorge. Apresentação e debate. *Seminário de Quarta de Pesquisa*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV. Março de 2000.

_____. Conflito e cooperação no orçamento estadual. *Orçamento & Democracia*. Ano 6. N. 11, Fev. 1999.

BRASIL. Constituição 1988. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de edições técnicas. 1999.

CABRAL, Bernardo. O município e a cidadania. Seleção de textos para o administrador público e o cidadão. *Série de estudos n° 2/96*. Brasília: Senado Federal, Gabinete do Senador Bernardo Cabral, 1996.

CORECON. *Orçamento e Cidadania*. São Paulo: Conselho Regional de Economia. 2ª região, 1999.

COSTA, Sérgio Gustavo da et al. Privatização, neoliberalismo e o modelo de desenvolvimento brasileiro. In: FIORAVANTE, Moacyr & FARIA, Lauro Vieira (org.) *A última década*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1993.

CUNHA, Armando. *Aulas de Orçamento Governamental*. EBAP/FGV. Rio de Janeiro, 1999.

FIORI, José Louis. *Leitura política de uma industrialização tardia*. Texto para discussão n°232 Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

GERSO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 1997.

GIACOMONI, James. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, V.28, N/ 2, p. 46-60, abr./jun. 1994.

- GUEDES, Odilon. Democratização do orçamento público. *XIII Congresso Brasileiro de Economistas & VII Congresso de Economistas da América Latina*. Rio de Janeiro, 13 a 17 de setembro de 1999.
- MENDES, Eugenio Lima. O orçamento do governo local sob condições de participação dos cidadãos: o caso da prefeitura de Santos. *Tese de dissertação*, Rio de Janeiro : EBAP/FGV, 1995.
- PINHEIRO, Armando Castelar & OLIVEIRA FILHO de, Luiz Chrysóstomo. *Privatização no Brasil: Passado, Planos e Perspectivas*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 1991.
- RIO DE JANEIRO. *Plenárias do orçamento participativo*. Superintendência do Orçamento Participativo. Secretaria de Planejamento. 2000.
- _____. *Regulamento do OPE*. Superintendência do Orçamento Participativo. Secretaria de Planejamento. 2000.
- ORÇAMENTO & DEMOCRACIA. Artigos. Rio de Janeiro, 1999-2000.
- O GLOBO. *Tema em discussão: O orçamento participativo*. p.6. 29 de agosto de 1999.
- PREMCHAND, A. *Expenditure Management*. Washington DC: IMF, 1993.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. www.secplan.rj.gov.br, 1999.
- SUCUPIRA, João. Democratização do orçamento. *Seminário de quarta de pesquisa*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV. 09.09.2000.
- STARLING, Grover. *Managing the public sector*. Belmont, California: Wodsworth Publishing Company. 4 ed. 1993.
- TANZI, Vito. Parametros de Política Fiscal en la formulación de presupuestos. In. PREMCHAND & ANTONAYA. *Aspectos del presupuesto Público*. FMI, 1988.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. O Estado empresarial brasileiro – notas histórico-ideológicas. *Cadernos EBAP*. N 85, Rio de Janeiro: FGV, EBAP, 1997.
- WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. 2 ed. Boston/Toronto: Little, Brown and Company, 1974.
- ZECA do PT. *Orçamento Participativo*. <http://www.zecadopt.com.br/plano/orpart.htm>.