

A construção de uma democracia dialógica no Brasil

a experiência do orçamento participativo

Professor Doutor José Luiz Quadros de Magalhães
Mestre e Doutor em Direito pela UFMG
Professor do Unicentro Izabela Hendrix
Professor do mestrado e doutorado da UFMG, PUC-MG e UBM-RJ
Diretor do Centro de Estudos Estratégicos em Direito do Estado

A construção de uma democracia dialógica, radical, participativa no Brasil passa, por este motivo, por uma discussão territorial, e especialmente no nosso caso pela discussão do pacto federativo. Só no nível local conseguiremos incluir uma população que deseja e luta por justiça.

O povo sabe o que quer, e aos poucos está aprendendo a diferenciar o discurso da prática política. Todos os discursos podem ser iguais, mas poucos tem um projeto e uma prática de libertação política e de libertação da miséria. O povo simples pode não saber ainda a diferença teórica entre neoliberalismo e socialismo, mas sabe a diferença entre ser escravo e ser dono da sua própria vida. Se a discussão teórica a respeito do neoliberalismo está distante da compreensão de muitos no Brasil, ao trazermos esta discussão para a concretude do município ela fica clara para todos: neoliberalismo significa a má qualidade do ensino ou a falta da escola; a má qualidade da saúde ou a falta do posto de saúde e do hospital; a falta de saneamento e etc. No Município as teorias ganham concretude.

O caminho que tem sido trilhado tem sido até o momento o da busca da descentralização radical. Entretanto, esta descentralização de nada adianta sem a mudança das bases de poder no município, criando mecanismos de participação popular como os conselhos municipais ou o orçamento participativo.

A democracia participativa no Brasil não pode esperar a construção de um Estado Social, improvável, se não for construído de maneira participativa.

Um conjunto de reformas que afastem os problemas da democracia representativa no Brasil, como a proposta pelo atual governo, se faz necessária para facilitar o processo de

transformação social e econômica e o fortalecimento da sociedade civil organizada com a busca da superação da dicotomia estado e sociedade civil.

Entretanto este conjunto de reformas por si só não tem a força de transformação da realidade uma vez que elas são principalmente estruturais. Nada ocorrerá sem uma sociedade civil ativa e organizada, o que vem ocorrendo de maneira crescente na história recente do Brasil.

Em Porto Alegre a democracia local começou a ser construída a partir da administração do PT, com a importante experiência do orçamento participativo. Excluindo-se os recursos constitucionalmente vinculados a determinados serviços como saúde, educação e o pagamento do funcionalismo público todos os outros recursos da Prefeitura eram destinados para discussão popular .

A peculiaridade da experiência de Porto Alegre foi o fato da existência de uma sociedade civil com grau de organização já bastante desenvolvido. Existia portanto uma comunidade de moradores já organizada que realizou o diálogo com o executivo municipal nessa primeira experiência .

Existia por parte da associação dos moradores e do de setores do Partido dos Trabalhadores uma proposta da formação de conselhos populares. A nova administração local entretanto apresentou uma proposta fechada. Neste ponto, a proposta das associações dos moradores rejeitando o modelo pronto e propondo a construção do processo de participação a partir dos próprios moradores foi fundamental para se evitar um equívoco inicial. Se a proposta é participação popular, como já chegar com tudo pronto, estabelecendo a forma como o povo deve participar? Esse é um dado importante na história da construção do orçamento participativo. A partir desta experiência, a forma de iniciação do processo é através do diálogo que permita atrair a população para participar na construção das regras que servirão para normatizar o próprio processo de participação popular. Em outras palavras a população irá dizer como se dará a sua participação. É o processo de construção das regras que regulamentam o processo participativo da construção do orçamento.

Nessa primeira experiência e a partir desse conflito inicial foi estabelecida uma das mais importantes características do orçamento participativo de Porto Alegre: as comunidades populares devem se auto-regulamentar. Não existe um regulamento

previamente elaborado pela Prefeitura, nada é imposto. Em cada regional será organizada uma Assembléia Popular convocando o povo para o debate de criação das regras de funcionamento do processo de orçamento participativo. Portanto são as assembleias populares que fazem o regulamento para seu próprio funcionamento. Eles se auto-regulam sendo dever da Prefeitura fornecer os dados técnicos indicando o recurso disponível e as carências de cada região do município.

Em muitos casos, na votação popular o governo não dispõe de representante. Entretanto há experiências diferenciadas. No que diz respeito ao processo de auto-regulamentação, um novo regulamento será elaborado todo ano, iniciando-se o processo em Dezembro e Janeiro, no final do ano fiscal e início do outro ano.

Após este processo inicial, em Março será o momento onde o Governo, através de uma Secretaria (pode-se criar uma secretaria especial para o orçamento participativo, ou pode o orçamento estar ao encargo da secretaria de planejamento, ou na secretaria da fazenda) levará às diversas regionais, às diversas assembleias populares, a disponibilidade de recursos, as obras necessárias, as obras em curso, o custo para cada obra, enfim, os dados técnicos para a tomada de decisão popular. Serão então discutidos quais os critérios para se repartir recursos entre as diversas regiões. Posteriormente serão escolhidos os conselheiros em cada uma dessas regiões para participar de uma reunião específica para a discussão da repartição dos recursos entre as diversas regionais. Os critérios têm que observar os aspectos técnicos e democráticos.

Os critérios normalmente adotados levam em consideração aspectos demográficos, a carência territorial de bens, a existência ou não de uma estrutura de saneamento melhor, existência de estrutura de saúde e educação e por fim é observada a exequibilidade da demanda, ou seja, se o que a população deseja é possível ser feito.

É necessária portanto uma assessoria técnica por parte da Prefeitura com relação à exequibilidade da obra. No município de Belo Horizonte inseriu-se, a partir de 1993, o novo mecanismo chamado de caravana do orçamento participativo, quando os conselheiros escolhidos em cada regional¹ vão estar discutindo a repartição dos recursos entre as

¹ As regionais são divisões administrativas geralmente desconcentradas, portanto submetidas hierarquicamente ao executivo municipal. Entretanto começam experiências de descentralização administração o que implica em criação por lei de um ente territorial autônomo com competências administrativas próprias.

regionais. A decisão da divisão de recursos é precedida de visitas às várias regiões e bairros da cidade, verificando de perto as carências, necessidades e infra-estrutura existente.

Este mecanismo tem se mostrado eficaz, permitindo aos conselheiros, originários de diferentes regiões, que conheçam a realidade do todo, (lembrem-se que estamos falando de cidades de doze milhões de habitantes como São Paulo, dois e meio milhões de habitantes como Belo Horizonte ou dois milhões como Porto Alegre). Os conselheiros que representam regiões distintas, podem com isto conhecer a realidade de todas as regiões do município, processo que tem tido resultados interessantes, pois gera conhecimento e sensibilidade dos problemas locais, permitindo a superação de um sentimento egoísta. No momento da votação é costume se estabelecer três prioridades de intervenção do estado municipal.

Os representantes do executivo municipal são em geral assessores técnicos com direito a voz mas sem direito a voto. Toda a deliberação é uma deliberação popular. Após tomadas as decisões, estas são encaminhadas para o executivo, para que técnicos possam montar a lei orçamentária, que será encaminhada no final do ano para a câmara dos vereadores (o legislativo municipal).

Não é necessário que haja uma vinculação obrigatória do executivo municipal em relação as decisões populares no momento da montagem da lei orçamentária, uma vez que surge com o crescimento da participação popular, uma clara vinculação eleitoral. Aquele Prefeito (ou governador), que não respeitar o que o povo deliberou, dificilmente será eleito para qualquer cargo, pelo menos naquele nível territorial. Ocorre portanto um controle social.

Outra questão pode surgir: o legislativo é obrigado a aprovar o projeto de lei proposto pelo executivo a partir da deliberação popular? É claro que não. É uma proposta do executivo para o legislativo segundo a Constituição do Município (a lei orgânica), ou seja, o executivo não está obrigado a observar as deliberações populares nem o legislativo está obrigado a aprovar o projeto de lei orçamentária. Mas vale o mesmo raciocínio: se a Câmara não aprovar a deliberação da população, deve ter explicações convincentes para o seu eleitorado. Neste mecanismo podemos perceber uma revalorização da democracia representativa a partir do funcionamento da democracia representativa.

Pode-se perceber nas experiências relatadas o orçamento participativo atua de forma complementar a democracia representativa, ele não substitui a democracia representativa, existe o prefeito, os legisladores, a aplicação de recursos públicos através da proposta de uma lei orçamentária por parte do executivo que deverá ser aprovada pelo legislativo, ou seja, a democracia participativa não substitui a democracia representativa, mas contribui para seu aperfeiçoamento. Em outras palavras a democracia participativa garante que a democracia representativa seja mais democrática. Depois da implementação do orçamento participativo em Porto Alegre, e com o fato do governo de Porto Alegre ter sempre implementado com sucesso a grande maioria das decisões populares, o PT (Partido dos Trabalhadores) administra a quatro mandatos a Prefeitura de Porto Alegre. Breve serão completados 16 anos de poder. O sucesso do orçamento participativo é demonstrado pelo crescente interesse de municípios brasileiros e em todo o mundo pela adoção deste mecanismo. No Brasil, entre 1989 e 1992, 12 municípios realizaram o orçamento participativo. De 1993 a 1996 foram 36 municípios. De 1997 a 2000 foram 103 municípios e de 2001 até hoje, início de 2004, estima-se que cerca de 300 municípios adotam o orçamento participativo.

Durante este tempo ocorreram algumas experiências intermediárias, ou seja, algumas experiências de orçamento participativo meramente consultivo, o que não resultou em muito sucesso. Por exemplo, na Prefeitura de Recife, em Pernambuco, foi criado um orçamento participativo de caráter consultivo. Eram realizadas reuniões com a população, ouvia-se a população e depois o executivo fazia as suas próprias escolhas e remetia isso para a Câmara.

Esta experiência resultou numa correspondência entre aquilo que o povo queria em termos de orçamento participativo e o que realmente era efetivado em torno de 30% a 40%, enquanto que no sistema deliberativo, o resultado de efetivação das obras escolhidas pelo povo tem a média de 87% das deliberações populares, ou seja, 87% do que o povo escolhe se concretiza em obras públicas para a população do município. Este resultado pequeno do sistema consultivo em relação ao sistema deliberativo têm afastado o povo das Assembléias consultivas, o inverso do que ocorre no sistema deliberativo que a cada ano recebe mais participação popular.

A democracia participativa têm de se inserir dentro das reflexões sobre a resistência ao poder econômico global, ao neo-liberalismo, uma vez que o grande capital, as grandes corporações globais detêm um enorme poder de propaganda; eles detêm os meios de comunicação detêm o poder econômico e impõe aos estados nacionais, uma situação de exclusão, de miséria e de humilhação insuportável.