

Ana Claudia Chaves Teixeira  
Grazia de Grazia  
Maria do Carmo Albuquerque  
Pedro Pontual



 **FASE**  
Solidariedade  
e Educação

 Fórum Nacional de  
Participação Popular

Apoio:

 **rls** Fundação  
Rosa Luxemburgo

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

## Democratização da gestão pública e controle social

 **FASE**

 Fórum Nacional de  
Participação Popular

## **Índice**

<i>Apresentação</i>	5
<i>A gestão democrática das cidades e a conquista da justiça social</i>	8
<i>O ciclo mais freqüente do OP</i>	10
<i>O Conselho Municipal do OP</i>	13
<i>O processo do Orçamento Participativo</i>	17
<i>Condições fundamentais para a implementação do OP</i>	20
<i>Outros passos adotados pelas experiências de OP</i>	28
<i>Conclusão</i>	34



## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

### Democratização da gestão pública e controle social

#### As experiências de participação popular na aplicação do dinheiro público municipal.

Desde a década de 70, os movimentos sociais demandam melhoria da qualidade de vida nos bairros e nas cidades. Essas demandas sempre significaram um combate à concentração da riqueza e de poder e um questionamento às políticas de distribuição dos investimentos públicos. Elas também representaram uma resposta à falta de participação da população na definição dos rumos da sociedade brasileira, combatendo o autoritarismo implantado desde 1964 pelo regime militar.

Em várias cidades, como Vitória e Vila Velha (ES) e Porto Alegre (RS), esses movimentos canalizaram suas demandas também para o debate sobre o Orçamento Municipal, com o objetivo de disputar os recursos públicos para os setores populares. Foi assim que alguns governos locais, as prefeituras, começaram a criar mecanismos visando possibilitar a participação da população na definição de políticas municipais.

Mais tarde, a partir de 1986, em Vila Velha e Uberlândia(MG), iniciaram-se experiências concretas de discussão do Orçamento Municipal com a população. Mas, foi em Porto Alegre, a partir de 1989, que a experiência de "Orçamento Participativo" ganhou maior visibilidade, vindo a ser premiada nacional e internacionalmente.

No período de 1997 a 2000, 140 municípios brasileiros iniciaram um processo de participação que tinha por objetivo a implantação do Orçamento Participativo - OP. Deste total, 60 realizaram esta experiência durante os quatro anos de governo. Isto é o que mostra uma pesquisa realizada pelo **Fórum Nacional de Participação Popular-FNPP**, publicada no início de 2003. A pesquisa, respondida por 103 municípios, mostrou que a região Sudeste ainda concentrava o maior número de experiências de OP (45,6%), seguida pela Sul (37,8%), Nordeste (13,6%) e Norte (3%).

Este estudo recente permite constatar ainda uma grande desigualdade na implantação do Orçamento Participativo no Brasil e mostra que os processos iniciados nem sempre têm sua continuidade assegurada. Mas o OP já é realidade em vários pontos do país. Com ele, a população já participa das decisões sobre o orçamento público de cidades dos mais diversos tipos: de porte pequeno, médio e grande, em regiões predominantemente urbanas ou rurais.

Com tamanha diversidade entre as cidades e as regiões brasileiras, o que muda é a metodologia, a forma de como fazer o OP, visando sua adequação às características de cada local e buscando a participação efetiva da população na aplicação dos recursos existentes, na definição de prioridades de obras e serviços, no controle de uma das principais peças de planejamento da vida do município, o orçamento público. A partir dos principais dados revelados pelos 103 municípios da pesquisa realizada pelo Fórum de Participação Popular, essa cartilha discute a importância e os vários modos de se fazer o Orçamento Participativo. Boa parte do aprendizado acumulado, os desafios, as potencialidades e os formatos que o Orçamento Participativo tem apresentado em todo o Brasil estão aqui sistematizados para contribuir com novas iniciativas ou para aperfeiçoar as experiências de OP já existentes.

#### **Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP**

O Fórum Nacional de Participação Popular foi criado em novembro de 1990 e tem como objetivos avaliar e sistematizar as experiências de participação popular, produzir subsídios que possibilitem a reflexão teórica sobre elas, promover a socialização destas experiências e estimular a participação popular nas administrações locais para o exercício do controle social na gestão pública. A executiva do FNPP é composta pelas ONGs Fase, Pólis, Ibase, Inesc e Fórum Nordeste de Participação Popular.

#### **A pesquisa**

A pesquisa "Experiências de Orçamento Participativo no Brasil Período de 1997 a 2000" foi coordenada pela Executiva do FNPP. Ela foi publicada em 2003, pela Editora Vozes. O livro tem como autoras as pesquisadoras Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia.



## *A gestão democrática das cidades e a conquista da justiça social*

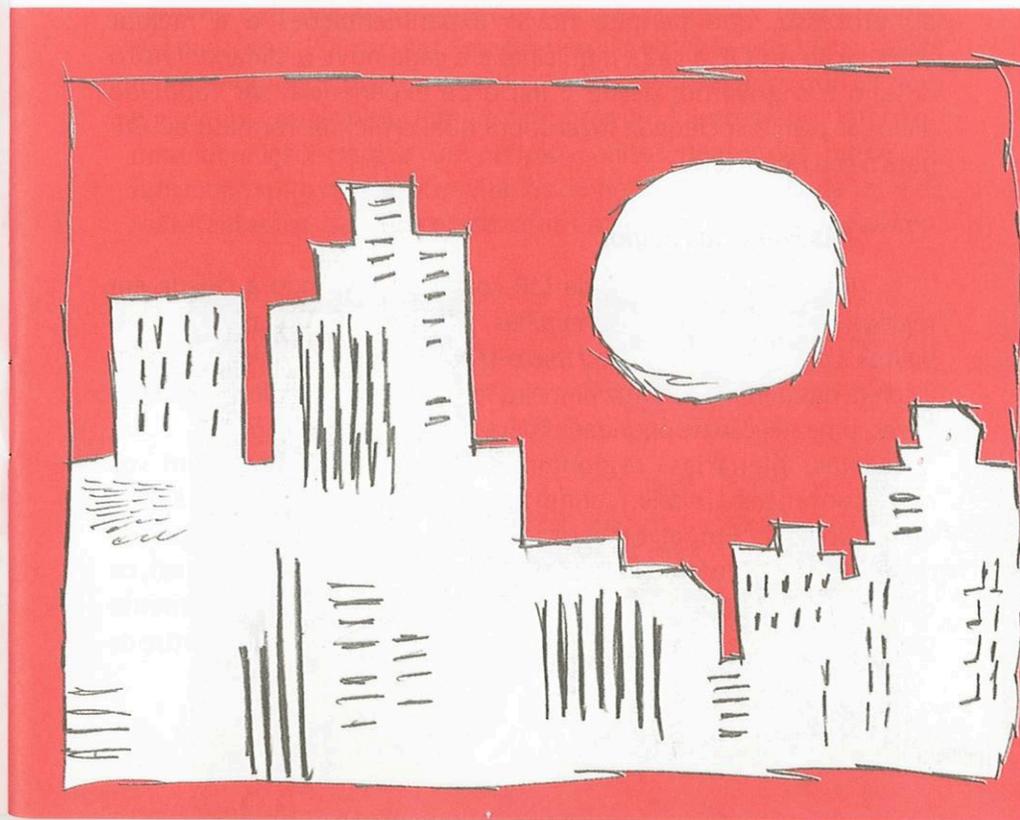
**A Gestão Democrática da Cidade** é uma forma de planejar e governar as cidades com participação popular e controle da sociedade sobre o Estado. Isto significa alcançar a participação ampla dos habitantes dos municípios na condução de seus destinos. O Orçamento Participativo é um dos instrumentos de uma gestão democrática capaz de assegurar a participação social e de garantir à população maior acesso a equipamentos e serviços urbanos e a condições dignas de vida.

O Orçamento Participativo pode ser um instrumento eficaz para importantes conquistas políticas, econômicas e sociais:

- Maior transparência na elaboração e execução do orçamento
- Maior controle social do orçamento e das finanças públicas
- A criação de um novo padrão para a distribuição dos recursos que possibilite atender aos mais pobres
- Mudanças no sistema de arrecadação que permitam o aumento dos recursos municipais
- O enfrentamento da corrupção e do clientelismo
- O aumento da legitimidade da Administração Municipal
- A partilha do poder entre poder público e sociedade
- O fortalecimento da cooperação e da solidariedade
- Afirmação da cultura do diálogo e do compromisso mútuo entre governantes e população para com os recursos públicos
- Mobilização de setores sociais organizados e não organizados
- A educação para a cidadania
- A ampliação da esfera pública

### **Gestão democrática da cidade**

Após a aprovação da Constituição de 1988, fruto das demandas de movimentos sociais e de uma sociedade civil democrática que se organizou em todo o país, surge uma nova forma de gestão que disputa espaço com as formas tradicionais de exercício do poder. Governos progressistas tentam fazer administrações mais transparentes, modernizam a máquina pública, priorizam os setores mais carentes da população e governam com a participação da sociedade. Além de muitos "Orçamentos Participativos", foram criados Conselhos Gestores de políticas públicas como a de Saúde, Assistência Social, Direitos da Criança e Adolescente, Educação, Habitação, entre outras. São organizadas conferências e congressos das cidades para que a população possa decidir sobre suas prioridades. Todas essas iniciativas contribuem para um processo de construção de uma nova forma de gestão participativa das cidades brasileiras, com políticas públicas que podem iniciar o enfrentamento da desigualdade, da segregação social e da exclusão, com a participação da população. Processo longo e demorado, mas que pretende ser duradouro e sustentável para a sociedade.



## *O ciclo mais freqüente do OP*

### • *A autoregulação e a legislação*

Um dos mecanismos mais interessantes do OP é a sua capacidade de autoregulação. A construção do formato se dá, em geral, no primeiro ano, internamente ao governo e, em alguns casos, junto à sociedade local. O Regimento Interno costuma ser a única "legislação" do OP e faz parte da dinâmica a sua revisão a cada ano, antes do início de um novo ciclo. Vários municípios conquistaram a garantia do direito de participação no orçamento público na Lei Orgânica do município ou em leis ordinárias. Poucas experiências transformam o Orçamento Participativo em lei, de fato.

Um dos grandes desafios para a regulamentação do Orçamento Participativo é que, ao torna-se lei, ele não deixe de ser flexível para que as suas regras possam ser continuamente aprimoradas. A cada ano a experiência se constrói e esta é a riqueza do processo, que permite novas experimentações e a melhor adequação do OP a cada município e a cada nova realidade. Outro desafio é o governo, desde o início da experiência, ser capaz de dialogar com a sociedade local sobre qual o melhor formato do OP para o seu município.

### • *As Plenárias Regionais*

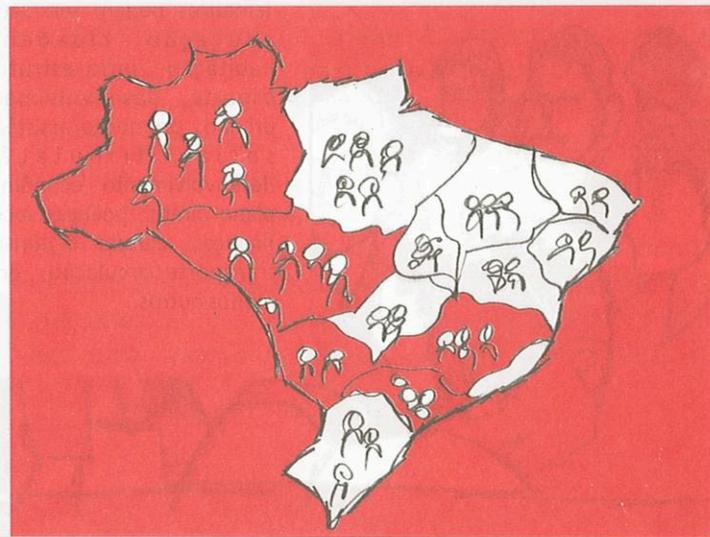
Todas as experiências de OP começam dividindo a cidade em regiões. Costumam existir reuniões gerais realizadas nas regiões, bairros, comunidades rurais ou micro-regiões. Nessas reuniões ocorrem a coleta das demandas, uma primeira seleção de prioridades locais e, às vezes, uma seleção de prioridades para a cidade como um todo.

Nas plenárias regionais são escolhidos também os representantes locais, chamados de conselheiros(as) e delegados(as). Em algumas experiências só existe um tipo de representante. Quando existem delegados(as) e conselheiros(as), os delegados(as) são mais numerosos e se relacionam mais diretamente com a região. Algumas vezes, os conselheiros são escolhidos entre os

delegados, outras vezes eles vão diretamente para o Conselho, para um Fórum Municipal, Assembléia ou Congresso que decide as prioridades do OP.

Os delegados são eleitos, em geral, proporcionalmente ao número de habitantes ou de participantes nas regiões. Por exemplo, a cada 10 ou 20 participantes, um delegado pode ser escolhido. Ou então, cada 10 mil habitantes dão direito a eleger um delegado. As principais funções dos delegados são repassar informações aos moradores e deliberar, num primeiro momento, sobre as prioridades regionais e municipais. Os conselheiros são eleitos em assembleias regionais ou em eleições entre os delegados. Sua principal função é discutir, propor e decidir sobre as prioridades do município. Vale destacar que sempre há representantes indicados pelos governos para acompanhar o processo. Em alguns casos, estes representantes têm somente direito a voz e, em outros casos, têm direito a voz e voto.

O representante eleito deve ser capaz de dialogar tanto com o governo e demais representantes das outras regiões, quanto com a sua base local. Por isso, ter espaços permanentes de articulação entre representantes, como é o caso dos Fóruns de Delegados que existem em alguns municípios, é muito importante. É necessário, também, uma definição clara e um amplo conhecimento das regras de funcionamento do OP, dos critérios de definição de prioridades e de representantes, para que ele se torne um espaço realmente público.



## • *As Plenárias Temáticas*

A prática de **plenárias temáticas** tem se tornado comum nas experiências de OP. A definição dos temas relevantes para o município costuma estar presente no regimento interno do OP. Nas reuniões são realizadas indicações ou deliberações de demandas em cada um dos temas. Há casos em que estas reuniões temáticas também elegem representantes para o OP (delegados e conselheiros). Quando isto acontece, em geral segue-se a mesma regra de escolha das plenárias regionais.

A discussão por temas permite um aprofundamento sobre as políticas públicas de cada área, enquanto a discussão regional permite a percepção sobre os problemas de cada localidade. Articular estes dois olhares possibilita que uma visão coletiva do conjunto dos problemas do município seja construída com o processo do OP. A plenária temática também deve ser articulada com os conselhos que definem políticas públicas setoriais, como o Conselho de Saúde, de Habitação, Assistência Social e Criança e Adolescente, entre outros.

### **Plenárias Temáticas**

Os temas das Plenárias Temáticas podem ser: saúde, educação, cidadania, habitação, infra-estrutura, esporte, desenvolvimento urbano, promoção/assistência social, tributação, desenvolvimento econômico, plano diretor, políticas sociais, finanças, cultura e turismo, transporte/circulação, entre muitos outros.

## *O Conselho Municipal do OP*

Na maioria dos processos de OP existe um Conselho Municipal que se reúne e seus participantes são chamados de conselheiros ou de delegados. Isso mostra que, em grande parte das experiências já desenvolvidas, existe um espaço municipal onde são tomadas as decisões do OP sobre as prioridades para o orçamento do município. No entanto, as informações sobre a periodicidade destas reuniões apontam que, muitas vezes, o que ocorre é apenas uma única reunião.

Mesmo em menor número, existem experiências municipais em que o Conselho ou um Fórum de representantes se reúne frequentemente mensal, semanal ou quinzenalmente. Nestes casos, constituem-se, efetivamente, instâncias de representação da comunidade, que debatem e negociam com os representantes do governo as prioridades que cada segmento considera mais importantes para integrar o orçamento anual.

Somente com uma periodicidade e uma regularidade de reuniões freqüentes, um conselho ou fórum do OP pode se constituir como um verdadeiro espaço de representação e de negociação. Quanto maior a regularidade e a definição clara dos procedimentos para a convocação e a realização das reuniões, maiores as possibilidades de todos os conselheiros serem informados das reuniões, de sua pauta e se capacitarem para intervir no debate com qualidade.

Em muitos casos, o OP é apenas consultivo e não delibera sobre o orçamento geral da cidade. As deliberações do Conselho Municipal do OP são encaminhadas para o governo municipal. Além dos Conselheiros eleitos pela população, algumas experiências incorporam conselheiros representantes de entidades da sociedade civil, entidades empresariais, representantes do governo e outros tipos de representantes.

Na maioria das experiências, o conselheiro tem mandato de um ano, com direito à reeleição. Em algumas, o mandato é de dois anos e há casos em que não é possível a reeleição. Poucos conselhos possuem uma coordenação que planeja e coordena as suas

reuniões, que por vezes é paritária, com membros do governo e da população. Em geral, as reuniões são coordenadas por representantes ou técnicos do governo.

- **Tramitação das leis orçamentárias na Câmara dos Vereadores**

Após a deliberação sobre as prioridades para os investimentos ou para todo o orçamento do município, o governo elabora a chamada "Peça Orçamentária" ou "Projeto de Lei Orçamentária Anual" (LOA). Este Projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura e segue para a Câmara Municipal para debate, no período de setembro a dezembro de cada ano.

Na medida em que o OP se torna mais significativo e passa a ter maior poder de decisão sobre o orçamento da cidade, nota-se a necessidade de maior articulação com a Câmara Municipal, pois esta é o órgão responsável pela aprovação e pela fiscalização da realização do Orçamento. Em alguns casos a população ou os representantes do OP fazem a entrega solene de sua proposta à Câmara, acompanhando a sua tramitação com visitas aos vereadores e participação nas sessões de debate ou votação.

Apesar do registro de alguns conflitos com emendas de vereadores, na maioria dos municípios pesquisados a Câmara respeitou e não alterou as propostas apresentadas pelo OP. No entanto, é preciso registrar que há alguns poucos casos em que há representantes da Câmara no Conselho do OP, mas ainda é pequena a participação de vereadores no processo.

- **Acompanhamento da execução orçamentária**

A execução do orçamento ainda é pouco acompanhada pela população. O acompanhamento das decisões do Orçamento Participativo geralmente é realizado pelo Conselho do OP, pelos delegados e técnicos da prefeitura. Como na maioria dos casos há poucas reuniões do Conselho, esta tarefa acaba sendo pouco sistemática e limita-se ao acompanhamento das obras realizadas.

A consolidação do OP como um processo de controle social sobre o orçamento público exige a capacitação para o acompanhamento e análise dos balancetes de execução orçamentária e para os demais procedimentos de licitação e realização das obras e programas municipais. Ela exige também a organização de sistemas mais simples de controle e monitoramento por parte dos técnicos das administrações públicas, visando a ampliação do acesso da população aos dados necessários.





- ***A complexidade da máquina pública***

A chamada “máquina administrativa” não é adequada para a transparência e nem permeável para receber as demandas da população e viabilizar as decisões coletivas tomadas no OP. Tradicionalmente, os governos se orientam para ações pontuais, fragmentadas e atreladas a interesses privados ou corporativos. Modernizar a “máquina pública” é indispensável para que ela seja mais adequada a uma ação planejada, voltada ao interesse público, capaz de produzir informações que permitam a transparência e o controle social.

- ***A relação com a Câmara de Vereadores***

A Câmara de Vereadores é quem aprova a Lei de Orçamento Municipal (LOA) e pode acrescentar emendas que alteram seu conteúdo. Frequentemente, alguns vereadores colocam-se contra experiências que relativizam seu papel de representantes da população nos moldes tradicionais. Algumas Câmaras de Vereadores descaracterizaram as iniciativas do OP que foram encaminhadas pelos prefeitos.

Para evitar uma oposição entre a democracia representativa e democracia direta, a sociedade civil e o Executivo municipal devem se preocupar em envolver o poder Legislativo neste processo participativo para que ele venha a tornar-se parceiro nesta iniciativa.



## Condições fundamentais para a implementação do OP

### • *Conhecimento técnico e conhecimento político*

Para fazer um Orçamento Participativo é preciso articular o conhecimento técnico e estatístico com o conhecimento político da sociedade local. Precisamos conhecer as características, os problemas e carências identificadas por dados estatísticos e indicadores oficiais. Estes dados devem ser checados através de levantamentos realizados diretamente pelas prefeituras e pela sociedade civil.

É importante subsidiar as decisões sobre o orçamento com dados referentes às necessidades de infra-estrutura e de políticas sociais dos setores mais carentes do município. A discussão com a população é uma forma de testar o impacto real destes problemas.

Um melhor conhecimento da cidade pode evitar decisões injustas na escolha das prioridades. É fundamental verificar a forma como as mulheres, os homens, os negros, os jovens, os idosos, a população indígena, os portadores de deficiência, os desempregados sofrem e reagem aos problemas da cidade.

### • *Combinar demandas com critérios técnicos de carência*

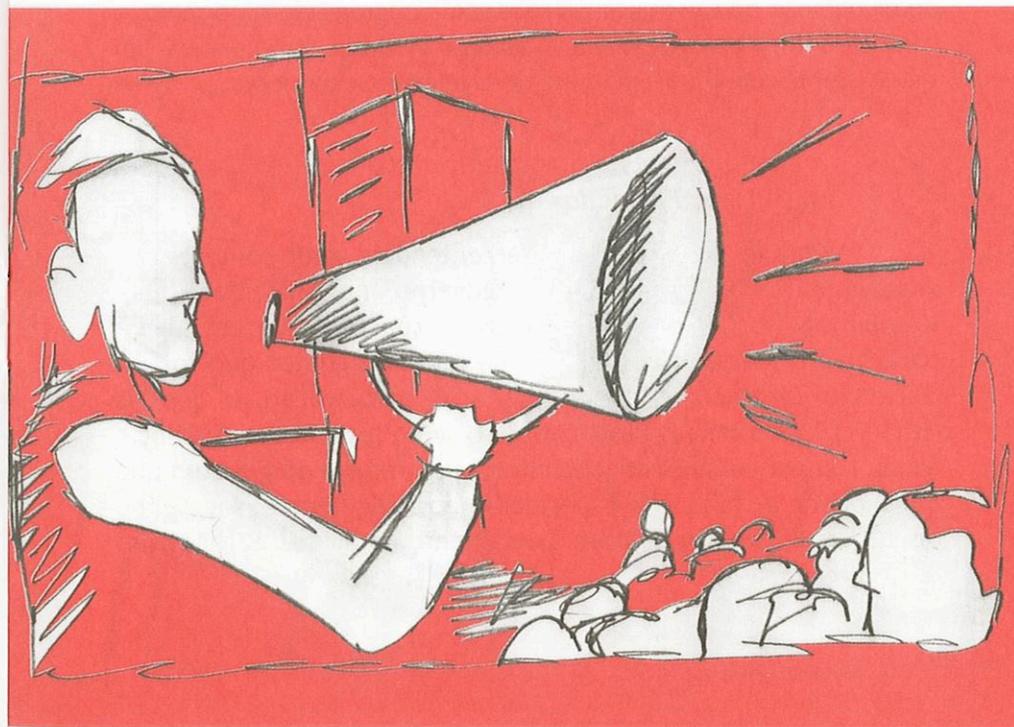
A pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular mostra que a hierarquia apontada pela população é o principal critério para a escolha de prioridades nos Orçamentos Participativos. No entanto, para que o OP contribua para superar as desigualdades ele deve ser marcado pela lógica de destinar um montante maior de recursos para as áreas mais carentes.

Para uma justa distribuição dos recursos orçamentários é indispensável articular critérios técnicos e políticos. Para que realmente aconteça uma "inversão de prioridades", é preciso combinar a hierarquização de demandas apresentada pela população com uma análise das carências em equipamentos e serviços públicos definida por critérios técnicos.

### • *Mecanismos de produção das informações*

A produção de informações é essencial para que as pessoas consigam acompanhar todo o processo do OP. Informações como quais recursos orçamentários estão disponíveis, quais os critérios para a escolha de prioridades, quais obras foram decididas pelo OP e como está o encaminhamento delas, são essenciais para que a população possa participar da decisão sobre o orçamento municipal.

Os meios mais utilizados pelas prefeituras para divulgar informações sobre o OP são publicações das prefeituras e a imprensa local. Em geral, as prefeituras se preocupam mais em produzir informações apenas para conselheiros(as) e delegados(as) do Orçamento Participativo. Um dos grandes desafios é divulgar informações sistematizadas, com linguagem clara, de fácil acesso, que cheguem ao conjunto da população.



- *Divulgação, comunicação, mobilização da sociedade*

A mobilização para que a população participe do OP é uma parte muito importante do processo. Do sucesso dela depende a garantia de que esta experiência seja mais universal, isto é, que qualquer cidadão tenha acesso ao OP. Para isso, é preciso identificar e envolver os setores mais articulados e já organizados da sociedade e saber utilizar os instrumentos mais adequados para mobilizar cada grupo social e públicos a serem atingidos: bairros mais pobres, mais ricos, população analfabeta, meio rural, mulheres, etc.

O debate e as definições sobre o orçamento público da cidade são extremamente complexos e envolvem fortes disputas de interesses entre grupos da sociedade e do governo, que muitas vezes têm opiniões muito diferentes sobre o que priorizar. Por isso, é preciso que toda a cidade saiba com a mais completa transparência, onde e quando pode participar das assembléias e das reuniões e quais as regras assumidas por todos para esta participação.

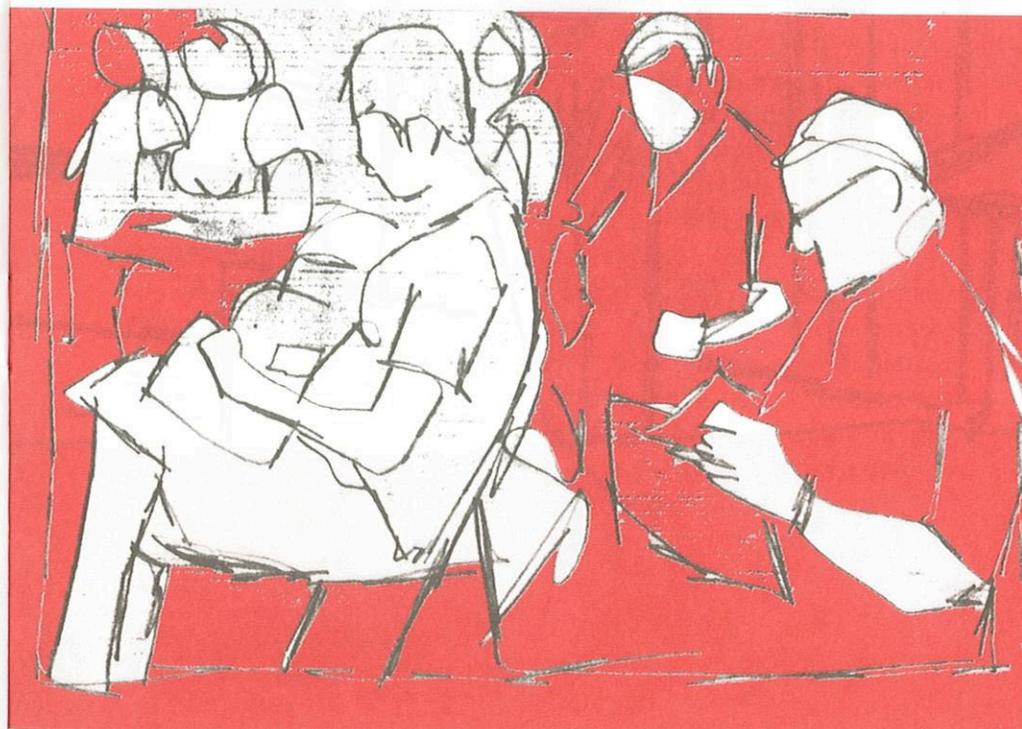
Vários setores, além da prefeitura, se envolvem nesta mobilização. Com maior destaque estão organizações de bairro e os delegados(as) e conselheiros(as) dos anos anteriores. Os mecanismos de divulgação do OP mais utilizados são a imprensa local, o rádio, o carro de som, a correspondência, faixas e cartazes, nesta ordem. Em menor número de municípios, utiliza-se televisão e outdoors.

- *Vontade política do governo de efetivar a participação cidadã*

“Vontade política” deve ser entendida aqui como o real envolvimento do conjunto do governo na sustentação da experiência do OP e na efetivação de suas deliberações. Ter a participação cidadã como prioridade efetiva significa que toda a discussão orçamentária está aberta à participação e que as deliberações tomadas neste processo serão respeitadas. Significa, ainda, romper com resistências internas de setores do governo que questionam a falta de capacidade dos segmentos sociais de discutirem e decidirem sobre o orçamento municipal. Participação

cidadã é a real partilha de poder entre prefeito(a), secretários(as) e a população que participa do OP.

É muito comum que a coordenação do OP seja delegada apenas a uma equipe dentro do governo ou a estruturas específicas criadas para isto, como as Coordenadorias ou Secretarias Especiais de Participação Popular. Isto é importante para que um grupo seja responsável por planejar a experiência. Em geral, este grupo está ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria de Planejamento. O importante é que esta equipe tenha poder, de fato, e que possa contar com o apoio das demais secretarias. As secretarias que mais se envolvem no OP são as de Obras, Planejamento e Finanças. O maior desafio, portanto, é que o conjunto do governo participe, pois há muitos interesses envolvidos em uma gestão.





- *Mecanismos de integração da máquina administrativa*

É muito difícil, especialmente para governos eleitos pela primeira vez, lidar com a chamada máquina administrativa. Os mecanismos burocráticos nem sempre facilitam a agilidade na execução de serviços e obras e, muito freqüentemente, estão entremeados por mecanismos de corrupção.

Uma das maiores dificuldades dos OPs é colocar em prática as obras decididas nas assembléias. A metade dos municípios que realizaram experiências de OP apontou, como um dos principais problemas, o acúmulo de obras decididas e não realizadas e as dificuldades com a máquina administrativa. Mesmo existindo recursos, muitas vezes as obras não saem do papel.

Apenas um terço das experiências apontou que o OP conseguiu provocar mudanças na rotina administrativa. O grande desafio, neste caso, é ampliar cada vez mais o número de experiências que provoquem mudanças na forma de administrar os serviços e obras públicos.

- *O financiamento da cidade: arrecadação e distribuição dos recursos*

O montante de recursos disponíveis para a discussão no OP é o ponto fundamental para uma experiência consistente. Na pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, verificou-se que o montante debatido ainda se restringe a uma pequena parte dos recursos que os municípios alocam para os investimentos, que raramente atinge 10% do orçamento municipal.

A quase totalidade das experiências de OP não debate, com profundidade, os chamados "recursos carimbados" ou aqueles comprometidos com a folha de pagamentos. Também não são feitos debates decisivos sobre impostos e taxas municipais. É necessário melhorar as práticas de OP para alcançar a discussão e deliberação da totalidade do orçamento público. Elas não podem se acomodar diante do dilema colocado pelas muitas demandas e os poucos recursos. É

preciso rever as **políticas de arrecadação e financiamento das cidades**, visando a redistribuição da riqueza produzida.

- ***O planejamento da cidade e a articulação entre as políticas municipais***

Nas 103 experiências de OP analisadas pela pesquisa do FNPP, o principal dilema apontado foi a escassez de recursos para investimentos, o que aumenta as polarizações entre as **demandas da população**. Por um lado, são apresentadas reivindicações por infra-estrutura, muitas vezes em detrimento de outros investimentos em políticas sociais, de lazer e da cultura. Por outro, há a contradição entre demandas locais em detrimento de investimentos estratégicos para o conjunto da cidade. Existem também conflitos entre as deliberações do OP e questões de mais longo prazo ou de maior amplitude, como o **planejamento urbano**, ou políticas definidas, por exemplo, pelo Conselho Municipal de Saúde ou pelos Planos Diretores Urbanos.

Estes embates indicam interesses e pontos de vista diferenciados e mostram que o OP tem sido uma experiência que mobiliza, especialmente, interesses locais e urgentes, visto que se trata de um planejamento de curto prazo. O OP, apesar de ser um dos mais importantes instrumentos de gestão democrática, tem o desafio de dialogar com outros instrumentos, que estão inseridos no processo mais amplo da gestão municipal. Articular o OP com o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor e com os demais Conselhos Municipais é um desafio que pode levar a processos mais coerentes de gestão participativa.

#### **Políticas de arrecadação e financiamento das cidades**

Quem se apropria da maior riqueza deve pagar mais impostos e taxas e os setores mais carentes devem pagar bem menos - o mínimo necessário. Esta política mexe com os setores que sempre lucraram com a apropriação das melhores partes das cidades e dos melhores serviços públicos, contribuindo para aumentar a desigualdade e segregação nas cidades.

#### **Demandas da População**

As demandas da população para o OP são legítimas mas é necessária a introdução de mecanismos que possibilitem o debate das causas dos problemas apresentados e as estratégias de solução a curto, médio e longo prazos, que possam articular soluções estruturais para as questões. A qualidade de vida numa cidade é garantida por diversos fatores como as possibilidades de emprego e renda, habitação, saneamento ambiental, educação, saúde, cultura, lazer etc., e cada um desses aspectos supõe uma política governamental. Infelizmente essas políticas são, tradicionalmente, muito fragmentadas e desarticuladas..

#### **Planejamento urbano**

A expansão da ocupação urbana, pressionada pela especulação imobiliária, leva à ocupação de áreas que demandam infra-estrutura. Com isso, o OP pode favorecer a implantação desordenada dessa infra-estrutura, em detrimento de um planejamento mais global da cidade, que possa incorporar vários instrumentos que estão previstos em outras leis federais. Congressos e Conferências da Cidade que articulam o OP e outros Conselhos e espaços participativos são experiências importantes que contribuem para uma visão mais ampla desta questão.



## *Outros passos adotados pelas experiências de OP*

*No processo de consolidação do OP, vários procedimentos têm sido experimentados em diversos municípios. Entre estes, alguns são destaque:*

- ***Caravanas da Cidadania***

A visita dos delegados ou conselheiros aos bairros da cidade, para conhecer as prioridades escolhidas pelas diversas regiões ou assembléias temáticas, tem sido uma das formas importantes para melhorar a qualidade da participação no OP. Entre as 103 experiências pesquisadas, quase metade afirmou que organiza estas visitas com o objetivo principal de contribuir para que as prioridades sejam melhor definidas. Em alguns municípios, esta ação pretende confirmar as definições tomadas pelos delegados, conselheiros ou pelo Congresso.

Muitas destas "visitas às prioridades" são chamadas de "Caravana da Cidadania", "Caravana das Prioridades" ou "Passeios da Cidadania". Os participantes são delegados, conselheiros, representantes das secretarias municipais ou moradores. Coletivamente, em um ônibus, eles visitam a comunidade e a obra que está sendo escolhida para ser integrada ao Plano de Investimentos aprovado pelo OP.

Os participantes dessas "Caravanas" ou "Passeios" relatam a importância de conhecer as várias regiões da cidade e poder sentir cada uma das carências apresentadas. Este conhecimento permite comparar a urgência e a relevância de cada obra ou serviço proposto, o que possibilita o debate e a decisão sobre quais delas serão escolhidas. As visitas permitem também concretizar a visão e o conhecimento da cidade como um todo, fazendo com que os delegados ou conselheiros sintam-se mais capacitados e seguros para a definição da hierarquia que será estabelecida pelo Conselho do OP.

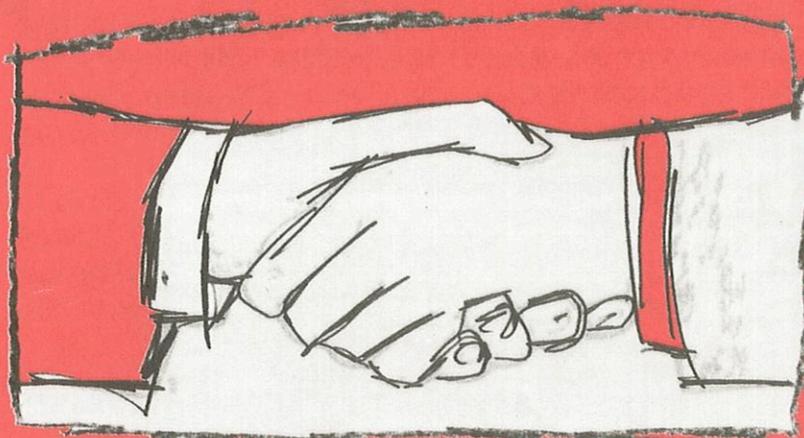
- ***Fóruns Regionais de Delegados***

Nos municípios maiores nota-se a importância dos fóruns de delegados como instância mais ampla e mais próxima da população. A realização de reuniões de delegados nas regiões torna-se sistemática em alguns casos e são constituídos vários Fóruns Regionais de Delegados que se reúnem com alguma regularidade.

Os fóruns, em geral, assumem tarefas de indicar e deliberar prioridades da região, de eleger os conselheiros e de devolver à população as decisões e demais informações obtidas a partir dos conselheiros. Desta forma, eles podem adquirir um papel importante no acompanhamento da realização das obras, serviços e programas realizados pelo poder público.

- ***Conferências e Congressos***

Congressos e conferências da cidade podem ser muito interessantes como forma de conhecer o conjunto dos problemas e articular o OP com outros debates e fóruns específicos. Esses congressos podem envolver delegados, conselheiros, entidades populares e civis, vereadores e representantes do governo. Cerca de um terço das experiências de Orçamento Participativo realizam congressos para debater e decidir sobre o OP e outros assuntos de interesse da cidade.





- *Articulação dos instrumentos de gestão participativa da cidade*

Na gestão estudada (1997-2000) ainda era pequena a articulação do OP com espaços mais amplos de planejamento da cidade. Alguns casos citaram a articulação com Conselhos Gestores de políticas municipais de Saúde e Educação, com os Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente e debates sobre os Planos Diretores Urbanos. Muitos Conselhos como os de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente - têm atribuições legais de decisão e fiscalização dos recursos financeiros de seus Fundos Municipais, o que torna indispensável o seu diálogo com os processos de OP.

Os Conselhos Gestores podem trazer ao OP a participação dos segmentos da sociedade e do governo que pensam estas políticas de uma forma mais abrangente, evitando a deliberação da realização de obras pontuais e desarticuladas de um planejamento global. Alguns municípios também iniciaram experiências de planejamento participativo das intervenções estruturais na cidade e das grandes linhas de desenvolvimento local e regional, pensadas em longo prazo. Mais recentemente, têm se multiplicado estas iniciativas de articulação e torna-se cada vez mais destacada a criação de espaços que pensam a cidade como um todo.

- *Ações Formativas*

No ciclo de participação do OP são desenvolvidas diversas ações formativas que possibilitam a socialização dos conhecimentos e experiências. Elas qualificam a participação dos representantes da sociedade (delegados e conselheiros) e dos técnicos das prefeituras que se envolvem no processo.

De modo mais amplo, as administrações têm investido recursos na produção de materiais pedagógicos de ampla difusão (cartilhas, folhetos, folders, etc.), na utilização de recursos de exposição que facilitem a apropriação das informações pelos participantes (vídeos, data shows e outros recursos de visualização), além de buscar outras

linguagens para maior sensibilização no trabalho de mobilização social (TV de rua, teatro, música, poesia, etc.)

As ações formativas mais sistemáticas dirigidas, em especial, aos conselheiros e delegados representantes da sociedade e também aos técnicos das prefeituras, se desenvolvem ao longo das várias etapas do ciclo de participação. São utilizados, sobretudo, seminários, eventos de troca de experiências com outros municípios e cursos de capacitação. Os cursos de capacitação se desenvolvem nas várias etapas do processo (antes ou logo em seguida à eleição dos representantes, na preparação para a etapa da negociação, para o período de monitoramento e acompanhamento da execução orçamentária).

Este conjunto de ações formativas têm como protagonistas principais as prefeituras, seguidas das ações desenvolvidas por ONGs. Em alguns casos, são desenvolvidas em parcerias entre ambos. Pode-se dizer que todo ciclo de participação no OP se constitui em processo educativo para os atores sociais que nele se envolvem. Mas, é importante lembrar que o planejamento, a intensidade, a diversidade das ações formativas que acompanham tal processo são indispensáveis para assegurar maior qualidade de participação - tanto dos representantes da sociedade civil como do governo - e possibilitar maior conteúdo democrático na prática do OP.



## Conclusão

A pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular demonstrou que a prática do Orçamento Participativo hoje, em diversos municípios do Brasil, têm vários elementos em comum. Isto permitiu sistematizar o que aqui nesta cartilha foi chamado de ciclo de participação do OP. A diversidade de formatos e das metodologias de implementação demonstradas também são uma fonte de riqueza para o avanço geral da prática do OP, sempre que ela estiver ancorada numa vontade política verdadeira e efetiva da parte dos governos e dos atores da sociedade civil. Esta vontade política possibilita superar os desafios da sua implementação, ampliar o alcance da participação dos cidadãos(ãs) na deliberação sobre o conjunto do orçamento e fortalecer os processos de transparência e controle social sobre as etapas e os mecanismos que constituem o ciclo do orçamento público.

O Orçamento Participativo é hoje reconhecido nacional e internacionalmente como uma das mais importantes inovações em termos de democratização da gestão pública. Em articulação com outros canais de participação cidadã nas políticas públicas, ele contribui para a radicalização da democracia e para a construção de uma cidadania ativa. O Fórum Nacional de Participação Popular vêm procurando constituir-se num espaço de reflexão e elaboração destas práticas, com a finalidade de contribuir para o seu avanço, através da troca de experiências, da sua sistematização, das atividades de pesquisa, de seminários, de debates. A democratização da gestão pública é uma condição necessária para a melhoria da qualidade de vida de todos(as) cidadãos(ãs) e para impulsionar nossa grande tarefa de democratizar a democracia. Esta cartilha sobre o OP é mais uma contribuição nesta direção





Solidariedade  
e Educação



Fórum Nacional de  
Participação Popular

Apoio:

**rls**

Fundação  
Rosa Luxemburgo