

# **Orçamento Participativo (OP): como um novo instrumento desenvolvimentista implementado no município de Maringá-PR**

*Vânia de Menezes<sup>1</sup>*

**Resumo:** Considerando o debate recente acerca do desenvolvimentismo e suas implicações, a pesquisa documental propõe um debate teórico dos estudos sobre o Orçamento Participativo (OP) como um novo instrumento desenvolvimentista implementado no município de Maringá-PR, enquanto um formato inovador de gestão dos recursos públicos. Pretende-se, enfim, construir um painel sobre este tema que possibilite uma análise do Estado como mediador de oportunidades visando à participação popular nos processos de decisões, referente às ações públicas voltadas para o desenvolvimento da cidade.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; Desenvolvimentismo; Estado e Sociedade Civil; Maringá/PR

## **Introdução**

Este trabalho apresenta como dificuldade o fato de tratar de um objeto ainda a ser muito explorado, ou seja, as motivações e os limites da participação dos cidadãos no Orçamento Participativo-OP (programa

---

<sup>1</sup> Licenciada e bacharel em ciências sociais (2009) pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professora Especialista em Docência do Ensino Superior (2012) pela Faculdade de Tecnologia América do Sul. Professora Especialista em Educação do/no Campo (2013) pela Faculdade Eficaz e Professora Especialista em Educação Especial (2013) pela Faculdade de Tecnologia América do Sul. Atualmente tem experiência na área de educação, com ênfase em sociologia, antropologia e ciência política, atuando como docente pela Secretaria Estadual de Educação do Estado do Paraná - SEED-PR (2010). Residente no município de Maringá-PR/BR. E-mail: vaniarp@ yahoo.com.br.

que incentiva a participação popular no processo de decisões referentes às políticas públicas de uma determinada região, iniciada nas regiões de Porto Alegre e Belo Horizonte), que de certo modo, teve contribuição significativa no processo desenvolvimentista, quando iniciada no município de Maringá-PR.

Muitos municípios, e mais recentemente Estados, procuram implantar formatos inovadores de gestão das políticas públicas, possibilitando uma crescente participação da população. Além da multiplicação dos conselhos, ocorrem outras iniciativas como o orçamento participativo, que é a forma de possibilitar a participação dos cidadãos na gestão dos fundos públicos.

A participação emerge como a possibilidade de sucesso da implantação do OP enquanto um formato inovador de gestão dos recursos públicos, em particular, e do poder público, em geral, e como um processo de democracia participativa.

Mediante o exposto, considerando o debate recente acerca do desenvolvimentismo e suas implicações, esta pesquisa propõe um debate teórico dos estudos sobre o OP enquanto um novo instrumento desenvolvimentista implementado no município de Maringá-PR e, através de análises, construir um painel sobre este tema que possibilite a compreensão deste processo, como uma ação inovadora desenvolvimentista.

## **Trajetória do desenvolvimentismo no Brasil**

Para Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007), as políticas neoliberais implantadas na América Latina em consequência da grande crise da dívida externa dos anos 1980 lograram controlar a inflação, mas fracassaram em promover a verdadeira estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento. É importante destacar que, enquanto os países que tinham uma correlação de forças mais propícias aos trabalhadores discutiam o Estado de Bem Estar Social, nós, os latino-americanos, vivenciávamos ditaduras e a implementação do Estado desenvolvimentista.

No caso brasileiro, analisa Bresser (1997) que desde o governo Fernando Collor de Melo ocorre uma minimização do papel do Estado para com as políticas sociais e um longo processo de privatização e mercantilização do público, mas é o governo Fernando Henrique Cardoso que propõe, em 1995, o Projeto de Reforma do Estado, apresentado pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). As estratégias de retirada do Estado para com as políticas sociais, que não foram consideradas atividades exclusivas do Estado e não pertenciam mais ao núcleo estratégico, descentralizando a sua execução para a sociedade através da privatização e da terceirização. Todavia, o mesmo reconhece que houve uma significativa mudança nas relações entre Estado e Sociedade Civil marcada no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003.

## **Orçamento Participativo (OP): um novo instrumento de planejamento**

Leonardo Avritzer (1999) define orçamento participativo (OP) como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e direta, baseado em critérios universais de participação, que vigoravam mediante assembleias regionais e temáticas. O autor ainda destaca que tais regras de deliberação deviam ser regulamentadas pelos próprios participantes, envolvendo também critérios redistributivos capazes de reverter as desigualdades preexistentes na distribuição de recursos públicos.

Desde o seu surgimento, no final dos anos de 1980, as experiências de orçamentos participativos têm suscitado numerosos estudos que procuram, principalmente, destacar o seu papel na transformação democrática das relações entre Estado e sociedade no Brasil, ou seja, buscam demonstrar como, e em que medida, o OP contribui para o aprofundamento da democracia no país.

As experiências de OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte tiveram início com a vitória do PT na eleição para prefeito. Em Porto Alegre, ela se iniciou em 1989, um ano após a posse; em Belo Horizonte, em 1993, no mesmo ano da posse. Ambas as experiências ainda continuam sendo as principais marcas das gestões municipais nessas cidades e já foram objeto de várias sínteses e análises, pois o mesmo tem sido avaliado como um avanço em relação às formas

tradicionais de administração pública no Brasil e, ainda, é visto como uma nova forma de tomada de decisões e de mediação entre a sociedade civil e o Estado, capaz de desempenhar, na opinião de alguns estudiosos, papel importante na mudança de elementos estruturais da cultura política brasileira e no processo de democratização do Estado e da sociedade no Brasil.

Segundo Celene Tonella (2004), o momento político-institucional serviu de pano de fundo para a administração do Partido dos Trabalhadores eleita no ano de 2000, que sempre teve como uma de suas bandeiras de luta a ampliação da participação popular; afirma ela que os conselhos representam conquistas da sociedade organizada e eram espaços importantes para a articulação entre sociedade e Estado. Potencialmente, garantiam a discussão do que seria efetivamente de interesse público, a transparência das decisões e o controle de recursos públicos.

Neste sentido, este novo instrumento desenvolvimentista de governar torna-se um objeto importante a ser explorado pela Ciência Política, uma vez que, à medida que cresce a participação popular no exercício do poder, ou os fins da atividade estatal se dirigem de preferência para o atendimento dos clamores de melhoria e reforma social.

## **O Estado Liberal e o Estado Democrático de Direito**

O Estado Liberal emerge no séc. XVIII como uma reação da burguesia contra o absolutismo; seus principais valores são: O individualismo, a liberdade comercial e de propriedade privada e se posicionava contra a concentração de poderes pelo Estado. Sua concepção pressupõe que o bem estar comum somente é atingido em todos os campos da atividade humana com a menor presença do Estado, separando o público do privado, porque a burguesia procurava evitar a ingerência dos antigos monarcas e dos senhores feudais nas estruturas econômicas da época, garantindo a liberdade individual para a expansão de seus negócios, além disso, o mesmo assegura o princípio da legalidade, segundo o qual toda atividade desenvolvida pelo Estado haveria de submeter-se à Lei, em si considerada como ato emanado formalmente por um poder próprio composto de representantes do povo.

Em contrapartida, surge o Estado Democrático de Direito, fenômeno característico da modernidade, sendo fruto de um processo histórico que envolveu transformações sociais, econômicas e culturais. Esse processo foi peculiar em cada país, pois dependeu das características específicas de cada sociedade, o que facilitou ou dificultou a efetivação da democracia constitucional.

Segundo Henrique Cláudio Lima Vaz (2002), o Estado Democrático de Direito dá origem a uma nova era. Ele proporciona à

democracia um caráter universalizante, visto que se funda na efetiva partilha de poder entre os cidadãos.

O Estado Democrático de Direito realiza a unidade da processualidade formal da convergência de vontades sem conteúdo (...) e da processualidade do conteúdo ou do real, segundo um princípio de racionalidade imanente à cultura, expressa e materializada essa processualidade ideal (racional) nos valores fundamentais postos como direitos. (LIMA VAZ, 2002, p. 344).

Neste sentido, a estrutura do Estado democrático garantiu uma legitimidade maior que aquela encontrada nos Estados Liberal e Social. A universalização da participação no poder permitiu um reconhecimento da validade deste poder mais ampla, atingindo não só a sua criação, mas também o seu exercício.

### **A implantação do OP no município de Maringá/PR**

O Orçamento Participativo é o sistema onde a população participa juntamente com membros da prefeitura na escolha dos destinos dos investimentos a serem implementados posteriormente pela prefeitura municipal. A ideia foi trazida de Porto Alegre, onde membros da administração municipal foram aprender como aplicar e desenvolver o programa.

Para Elias Brandão (2006), historicamente, o Orçamento Público sempre foi elaborado em gabinetes dos administradores

públicos, imaginando, sem consulta popular, o que era melhor para a população. O povo e suas lideranças não eram consultados sobre o que precisavam. Os administradores consideravam e garantiam no Orçamento, em tese, as obras e ações que davam mais voto ou que garantissem uma eleição ou reeleição; a importância do Orçamento Participativo é a conscientização decorrente aos que dele participam.

Reginaldo Benedito Diaz (2011) afirma que em 2000 a vitória do candidato do PT podia ser considerada uma ruptura com a tradição eleitoral de Maringá, visto que era a primeira vez que um partido de esquerda assumia o comando político da cidade. Para ele, a vitória eleitoral de 2000 não pode ser explicada sem a conjuntura nacional favorável ao PT e a crise política vivida no município. Do mesmo modo, não se pode explicar o resultado sem entender que a candidatura petista, na situação de crise, mostrou-se como alternativa capaz de sensibilizar o eleitorado.

Cabe salientar que este “novo” instrumento de governar não seleciona o público participante: o mesmo é aberto para toda a sociedade civil, esteja ela engajada em alguma instituição social ou não; as empresas, assim como toda a sociedade civil, têm o direito de participação neste, pois o programa foi pensado por meio de critérios que buscavam uma participação clara e transparente, possibilitando o desenvolvimento de modelos específicos para cada caso, envolvendo todos os serviços públicos emergentes na região, sejam eles saúde, educação, segurança, entre outros.



Analisando o contexto ocorrido no município de Maringá, temos por um lado a participação popular, provocado nos eleitos desacostumados com a participação popular, temporais desconcertantes devido ao despreparo político, cultural e de experiências de participação popular. Por outro lado, se analisarmos na íntegra, sem a participação popular não há democracia e menos ainda respeito à cidadania, neste sentido, as políticas públicas dentro daquele, foram pensadas em conjunto com toda a sociedade civil, no entanto, os interesses sociais se demonstraram distintos e desta forma, a falta de participação de um setor da sociedade acabou favorecendo os interesses de outros.

### **Concepção política: a participação da sociedade civil organizada na política contemporânea em Maringá versus as tradições enraizadas.**

Bresser (1995), ao analisar a democracia nas sociedades contemporâneas, percebe que há uma valorização positiva da democracia como a melhor forma de regime político, na qual as pessoas, independentemente de suas diferenças, podem conviver. Todavia, o sistema representativo e a pressão sobre ele exercida tornaram mais do que necessária a inserção do espírito republicano sobre os governantes e representantes do povo.

Brandão (2003) afirma que o OP teve por objetivo incentivar a participação popular na elaboração do Orçamento Público e no acompanhamento da execução das obras; o governo popular do

Município de Maringá/PR, em 2001, investiu parte de suas forças políticas na organização do Orçamento Participativo, através de assembleias populares de prestação de contas e reuniões de bairros para levantamento de demandas.

O Programa (OP) apresentava uma fidelidade ao que se refere à ideologia de participação popular, no entanto, o processo foi se perdendo devido à falta de acompanhamento do processo por grande parte dos cidadãos maringaenses; talvez esta característica deva-se ao fato de estarem profundamente enraizadas por “velhas” tradições praticadas no município desde sua gênese.

## **Considerações Finais**

Dada a contextualização, fica em evidência que o risco de instrumentalização dos mecanismos participativos por governos municipais e estaduais está sempre presente. O diferencial concentra-se na existência ou não de um projeto municipal de democratização das decisões (na existência ou não da participação na definição do orçamento, articulação entre as secretarias, a fim de produzir políticas públicas integradas). Embora o OP tenha sido um programa implantado por um partido, o mesmo não poderia pertencer exclusivamente a este.

Este trabalho buscou demonstrar que o OP enquanto instrumento desenvolvimentista questionou a tradicional relação clientelística existente entre a população e os agentes públicos e, devido

a esta característica, não agradou a todos. Todavia, não podemos negar que o mesmo apresentou inúmeras falhas e dificuldades durante a sua implementação, no entanto, conhecer sua técnica já é um elemento de contestação e dissenso. O orçamento deixou de ser meramente uma peça contábil e administrativa, além de retratar a vida econômica em vários municípios e regiões do país, expressando realmente os interesses da coletividade, fazendo jus a sua existência.

Considerando o projeto apresentado (OP) como um novo instrumento desenvolvimentista, podemos salientar que o mesmo diz respeito à participação das pessoas nos processos de decisões, como atores que, ao se envolverem, passavam a cobrar daqueles políticos projetos apresentados durante a campanha eleitoral e, se observarmos na íntegra, até a passividade da população no processo tem explicação, ao analisarmos as práticas paternalistas que reinaram no município até então. E por falta de interesse por parte de agentes que se apresentavam “desconfortáveis” com a situação, não houve uma ação que desnaturalizasse tal característica.

Enfim, o OP como “novo” instrumento desenvolvimentista apresentou ferramentas que permitiram o exercício da cidadania, atentando-se para que os agentes públicos envolvidos praticassem atos que correspondiam aos fins que foram destinados ao orçamento. Ou seja, fiscalizou a fiel execução da política orçamentária. Seu estudo enquanto instrumento desenvolvimentista ainda torna-se necessário, ao

considerarmos que sua continuidade pode apresentar avanços políticos, econômicos e sociais em todo o país.

## Referências

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação social. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 18-43, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOSCHI, Renato. Estado Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. **Ponto de Vista**, n. 2, fevereiro 2010. Disponível em: <[http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto\\_de\\_vista\\_01fev2010.pdf](http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01fev2010.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2014.

BRANDÃO, Elias. **O Orçamento Participativo em Maringá**. Portal da Cidade. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/resultados\\_do\\_universo.pdf](http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um país de todos**: Plano de gestão do governo Lula. Brasília: MP, SEGES, 2003. 30 p. Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Ministerio\\_do\\_Planejamento/Gestao\\_Empreendedora.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Ministerio_do_Planejamento/Gestao_Empreendedora.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Democracia republicana e participativa. **Novos Estudos Cebrap**, 71, p. 77-91, mar. 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n. 36, 1995. Acesso em: 18 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **O Estado necessário para a democracia possível na América Latina**. Trabalho preparado no quadro do estudo patrocinado pela Secretaria de Assuntos Políticos da Organização dos Estados Americanos “Agenda sobre a Estatalidade para a Democracia na América Latina”. Apresentado em conferência no Rio de Janeiro em dezembro de 2008. Versão revista em maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Nação e sociedade civil na construção política do Estado**. Trabalho apresentado ao 6º Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, agosto de 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DIAS, Reginaldo Benedito. **A trajetória do PT em Maringá: da fundação à conquista da prefeitura**. Disponível em: <[http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/8.perseu7.dias\\_.pdf](http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/8.perseu7.dias_.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2014.

LIMA VAZ, Henrique Cláudio. **Ética e Direito**. São Paulo: Loyola, 2002.

MELO, Marcos A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. (org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

SALLUM Jr., Brasília. **O desenvolvimentismo e o Estado brasileiro contemporâneo**. Disponível em: <<http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Bras%C3%ADlio%20Sallum%20Jr.%20-%20O%20desenvolvimentismo%20e%20o%20Estado%20brasileiro%20contempor%C3%A2neo.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

TONELLA, C. 2004. Ampliação da Participação Democrática: conselhos de políticas públicas em Maringá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 106, p. 137-156, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/download/166/143>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

Artigo recebido em 07/08/2014, aceito em 14/02/2016