Democracia participativa e orçamento público caminham juntos – Uma análise do caso do Município de Juiz de Fora/MG*

Gisela Fani Dias

Advogada. Graduada em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Vianna Júnior (2005). Graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF, 2010/2013). Pós-Graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO, 2012). Servidora Pública no Município de Juiz de Fora/MG.

Resumo: A democracia participativa e o orçamento público são institutos interligados. A partir de um breve histórico das reformas políticas ocorridas no Brasil, verifica-se que a descentralização do poder vem garantindo a participação popular na elaboração das políticas públicas. O orçamento participativo é uma dessas ferramentas da democracia participativa, na qual toda a sociedade só tem a ganhar. No entanto, ao analisar o Município de Juiz de Fora/MG, percebe-se que a simples previsão legal a respeito do orçamento participativo não garante a sua implantação. O que acarreta prejuízos, pois não supre a contento as reais necessidades da coletividade. Diante desse quadro, é preciso rever o processo de participação na elaboração do orçamento participativo em tal município, com a criação de ferramentas que garantam o envolvimento de todos.

Palavras-chave: Descentralização. Democracia. Orçamento participativo. Administração Pública. Eficiência.

Sumário: Introdução – **1** Breve histórico da participação popular nas políticas públicas – **2** O processo de orçamento participativo – **3** Metodologia – **4** Orçamento participativo no Município de Juiz de Fora/MG – **5** Conclusão – Referências

Introdução

O marco da descentralização do poder e, consequentemente, da participação popular foi a Constituição de 1988. Com ela houve a elevação dos municípios à condição de ente federativo, dando-lhes maior autonomia política, administrativa e financeira. Entretanto, a descentralização é vista sob aspecto diferenciado, dependendo da ideologia política de cada partido político — para a esquerda como democratização e para a direita como um desmonte na estrutura do Estado de Bem-Estar Social. A descentralização por si só não garante a democracia participativa, sendo necessária a participação de todos em conjunto — cidadãos e governante.[1]

* Categoria: Artigos científicos.

[1] FRANZESE, 2006, p. 27-28.

Uma das formas de efetivação da democracia é o orçamento participativo (OP). Por meio dele a sociedade civil é inserida na elaboração do orçamento público, apresentando aos governantes propostas de acordo com suas demandas e prioridades, deliberando sobre o uso e a aplicação dos recursos públicos, avaliando e fiscalizando a gestão pública.

Mas como ocorre esse processo? O OP é inserido no âmbito municipal através de legislação e pode ter várias formas para a sua estruturação, dependendo de cada localidade. Há municípios que dividem as cidades em regiões criando as assembleias regionais, as quais definem as suas necessidades. Já outros deliberam por conselhos municipais e audiências públicas. O importante é criar um mecanismo, no qual toda a sociedade possa apresentar suas reivindicações. A partir dos pontos elencados pela população, são votados os mais relevantes, que irão entrar na pauta do orçamento público, a ser votado pela Câmara de Vereadores.

As vantagens do OP são notórias, pois as reais necessidades da população são atendidas, melhora-se o desempenho da Administração em termos de eficiência, promove-se maior equidade na distribuição dos recursos públicos, contribui-se para o surgimento de novas lideranças da sociedade civil, incrementa-se a visibilidade do Poder Legislativo, controlam-se os gastos públicos e possibilita-se a fiscalização na execução destes por meio da coletividade. Dessa forma, no OP há uma divisão de responsabilidades entre a sociedade civil e os governantes, o que tende a gerar o efeito desejado por todos.[2]

Diante da necessidade de discutir os processos de orçamento participativo no contexto brasileiro, o presente artigo tem por objetivo estudar a democracia participativa e o orçamento público, utilizando como caso concreto o Município de Juiz de Fora/MG. E como se introduzir o orçamento participativo efetivamente no Município de Juiz de Fora/MG? Para tanto, é preciso analisar como se dá o processo de OP no Município de Juiz de Fora/MG, descrever sua estrutura organizacional, bem como sua conjuntura social e econômica, narrar sua política orçamentária e expor e avaliar seu processo de OP, quanto ao histórico, estrutura, objetivos, forma de gerenciamento, forma de participação social e resultados.

Na prática, a implantação do OP seria gradativa. Primeiro, se descreveria, por meio de lei, qual a sua estrutura, prazos e competências. Através de um planejamento e coordenação, o Poder Público o realizaria.

[2] FERREIRA, 2006, p. 30-36.

E, por fim, seria realizado um balanço de quais as propostas incluídas no orçamento público a serem executadas, bem como se disponibilizariam meios para que a sociedade os fiscalizasse. Assim, tal trabalho tem por justificativa apontar o quanto o Município de Juiz de Fora/MG está perdendo com a não prática do OP e qual seria a solução para se reverter este quadro.

1 Breve histórico da participação popular nas políticas públicas

A participação efetiva da sociedade civil na construção de uma agenda atual de reforma das políticas sociais vem evoluindo ao longo dos anos no Brasil. Ao analisar a base histórica brasileira desde o período colonial até o império, verifica-se que o poder era fortemente centralizado nas mãos dos governantes. Já a república era fundamentada no liberalismo, mas em conflito com as tradições patrimonialistas, coronelistas e caudilhescas que predominavam — política do café com leite.[3]

Com a Revolução de 30 e a Era Vargas, continua a centralização do Estado, com forte intervenção na economia e nas relações sociais,[4] tendo por base a burocratização da administração apoiada no autoritarismo. Por volta dos anos 1950 e início dos anos 1960 ocorre uma forte mobilização sindical, camponesa e social, que se vincula ao movimento pelas "reformas de base". No entanto, a Ditadura Militar, com o golpe de 1964, interrompeu tais mobilizações e as readequaram para o Estado, unificando os institutos de saúde, aposentadoria e pensões, além de dar atenção às políticas de habitação e ao menor.[5]

A luta e a resistência contra o Governo Militar provocaram o surgimento de novas formas de organização na sociedade brasileira, o que gerou a politização de novos espaços e a discussão de diferentes temas, trazendo em sua bagagem política o questionamento ao autoritarismo e à centralização do poder, bem como a exigência de direitos civis, sociais e políticos, e as formas de participação popular na definição e garantia destes.[6]

A Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte que propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil

[3] FRANZESE, 2006, p. 17.
[4] "Cidadania Regulada", pois os direitos trabalhistas e sociais são reconhecidos apenas para os trabalhadores formais.
[5] FRANZESE, 2006, p. 17.
[6] ALBUQUERQUE, 2006, p. 11.

democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares, que, por sua vez, se transformam em propostas de políticas públicas que visaram garantir, no ordenamento constitucional, a universalização de direitos que jamais houvera na sociedade brasileira — emendas populares com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre as políticas públicas, em todas as esferas.[7]

A contrarreforma ou neoliberalismo advindo dos anos 1990 trouxe um retrocesso na aprovação de legislação de garantia de direitos e um orçamento nacional ajustado ao pagamento da dívida externa. Nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso estiveram presentes reformas pautadas no modelo gerencial, entre elas: a introdução de princípios da área privada na Administração Pública, por exemplo, a busca por maior eficiência; a redução do Estado, como as privatizações; e o ajuste fiscal.[8]

O Governo Lula continuou com uma política econômica neoliberal, mas com um traço diferencial no que se refere às políticas sociais (redistribuição de rendas). Outra característica importante foi a chegada de um novo grupo no poder — o partido da esquerda. Acompanhando essa linha continua a gestão da Presidente Dilma.

Assim, o Estado Brasileiro atual é influenciado pelas diferentes reformas que sofreu em cada período. A construção de espaços para a participação popular não tem sido fácil. A disputa entre interesses mais e menos democráticos é intensa. A precariedade de uma cultura democrática e participativa está presente na burocracia estatal, o que dificulta o diálogo e a negociação sobre as políticas.

O Brasil é um país marcado pela desigualdade e por uma cultura do privilégio e do favor que predomina sobre a consciência dos direitos — clientelismo, favorecimento da classe dominante. É preciso ter em mente que a democracia não é algo finito, ela vai se construindo de acordo com o que é vivenciado. Num passado não muito distante, o simples fato de votar, com o intuito de eleger os governantes do Estado, era o êxtase da prática democrática brasileira. Todavia, as necessidades foram se alterando e num atual estágio a democracia está na participação efetiva dos cidadãos na gestão pública. Em resumo, a democratização e descentralização do poder caminham lado a lado.[9]

[7] FRANZESE, 2006, p. 19-20.
[8] FRANZESE, 2006, p. 23-25.
[9] ALBUQUERQUE, 2006, p. 9-10.

Um marco importante dessa descentralização foi a elevação dos municípios ao *status* de ente federativo, nos termos da Carta Maior, a qual lhes deu maior autonomia política, administrativa e financeira, sendo esta última acompanhada por uma descentralização tributária relevante que levou a uma redistribuição de receitas, não só em prol dos municípios, mas também dos estados, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação e repasses firmados em convênios. Logo, a descentralização deu aos municípios maior poder de decisão.[10]

Insta ressaltar que essa maior independência dos municípios é justificada pelo fato de que são seus governantes quem sabem quais são as prioridades e necessidades de cada localidade. No entanto, apesar dessa busca da descentralização pela legislação, a forma de governar varia de partido político para partido, nos termos das palavras de Abrúcio e Miranda (2001):

> [...] de forma paradoxal, tanto a direita como a esquerda lutam para descentralizar a gestão das políticas públicas sociais, embora a primeira o faça no intuito de diminuir os déficits e reduzir o tamanho do aparelho estatal do Governo Central transferindo incumbências aos níveis subnacionais, ao passo que a segunda defende essa posição, normalmente em busca da democratização do estado, mediante a maior aproximação entre governantes e governados. (ABRUCIO; MIRANDA, 2001, p. 23)

Em outras palavras, a descentralização significa para a esquerda democratização, em oposição ao Estado autoritário anterior à Constituinte; já para a direita, representa um desmonte na estrutura do Estado de Bem-Estar Social, abrindo caminho para a redução de gastos e para o ajuste fiscal.

Portanto, a descentralização por si só não garante a democracia. Faz-se necessário ter maior conscientização dos cidadãos e dos governantes também, no que se refere ao trato com a coisa pública.

A escassez dos recursos públicos dos municípios é outro fator que influencia na sua gestão. Contudo, há vários municípios que vêm encontrando maneiras inovadoras de lidar com esse problema, construindo formas participativas de gestão e parcerias com a sociedade civil, que parecem implementar boa parte do ideário previsto na Carta Magna. Por outro lado, existem, ainda, municípios que camuflam a descentralização contendo algumas previsões legais de participação popular, mas que não

[10] SALLES, 2010, p. 15-25.

dizem como esta se dará, assim, deixando um vácuo entre o governante e os cidadãos — uma falha na democratização do processo de gestão.

Hoje o Brasil tem aproximadamente 5.565 municípios, com realidades distintas e governantes de diferentes partidos. Assim, alguns Governos locais avançam na garantia de direitos e na democratização dos espaços públicos, outros ainda se mantêm sob o poder de oligarquias locais, privando a população de seus direitos.

2 O processo de orçamento participativo

O orçamento público é uma nova metodologia de gestão pública participativa no âmbito da construção das políticas públicas. O orçamento público pode ser definido como uma autorização do Poder Legislativo para a realização de despesas e receitas, estas fazendo face àquelas, durante determinado lapso temporal, para fomentar custos com educação, saúde, moradia, lazer, entre outras obrigações do Poder Público.[11]

Nessa toada, o orçamento tem por objetivo primordial controlar os recursos que são custeados por toda a sociedade para implantação e manutenção do serviço público. Ademais, o orçamento se torna uma importante ferramenta para a materialização da democracia, no momento em que aos cidadãos é dada a prerrogativa de participar de maneira efetiva na sua criação. E mais, é uma forma da sociedade controlar diretamente as metas orçamentárias. Em resumo, isso é o orçamento participativo (OP), o promotor do exercício dos direitos fundamentais.

O OP é caracterizado por quatro palavras: democracia, equidade, solidariedade e eficiência.

Nesse sentido, o OP pode ser conceituado como um mecanismo de democratização da política orçamentária estatal, reunindo cidadãos em assembleias públicas ou conselhos, nos quais avaliam e fiscalizam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e prioridades, e deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos públicos. Assim, os dirigentes exercem a vontade popular (GUGLIANO, 2007).

O OP partilha espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo por fundamento a negociação e a parceria (PEREIRA, 2007, p. 339), caracterizando-se como uma

[11] BASTOS; CARVALHO, 2012.

estrutura aberta, em constante mutação, amoldando-se à realidade ou ao interesse de cada região (MIGUELLI, 2005, p. 66). É uma ferramenta de cogestão, "um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso".[12]

O que restringe o "princípio da causação circular", ou seja, o beneficiamento prioritário de áreas de alto *status* social, a partir da ação do Poder Público por meio de obras de infraestrutura. Para Myrdal (1968, p. 32) "tendem a agir e a reagir interdependentemente, de sorte a manter um país em estado de pobreza".

Aplicando a teoria em várias cidades brasileiras, nota-se que áreas dotadas de infraestrutura — centros e bairros residenciais de classe alta — tendem a receber mais infraestrutura (em decorrência da lógica eleitoreira), além de investimentos privados (em decorrência da lógica capitalista).

No entanto, esse cenário vem mudando com a prática do OP, por vários municípios, com a política pública de participação popular, utilizando diferentes metodologias e objetivos.

Por exemplo, o Município de Ipatinga/MG, conforme narrou o artigo científico de Faria e Prado (2002), previu em seu ordenamento legal como seria a participação popular no processo do OP, utilizando o meio virtual, visando responder ao questionamento "Como colocar em prática o OP?". O citado município, primeiramente, por meio de lei, criou o Conselho Municipal do Orçamento (composto pelo prefeito, vice-prefeito, vereadores, secretários, representantes das associações de moradores e entidades não governamentais), que tem as atribuições de definir as obras e acompanhar seu andamento, incluindo os trabalhos de fiscalização orçamentária. Estão vinculados a tal conselho os Conselhos Regionais, e a estes, por sua vez, as associações de moradores. As reivindicações da população são processadas por meio das associações de moradores, que conhecem de fato o cotidiano e os problemas dos bairros. A população vota, por meio eletrônico, através do site do OP, no qual há a indicação de obras prioritárias.

O OP de Ipatinga é legalmente constituído, garantindo à população não apenas o poder de definir as prioridades, mas também o de fiscalizar a execução das obras e serviços públicos por meio dos Conselhos Regionais e do Conselho Municipal de Orçamento, ambos instituídos por lei.

[12] SANTOS, 2002, p. 525 *apud* AZEVEDO, 2005, p. 109.

Os dados contidos no site específico do OP são atualizados diariamente e a participação popular *online* se dá por meio de voto. A população vota nas melhorias que acha mais necessárias, recebe informações sobre o OP e é convidada para participar das assembleias. Dessa forma, o Município de Ipatinga teve uma nova visão de como a população pode participar mais diretamente na construção do OP e seus respectivos mecanismos de execução e controle.

Outra situação que exemplifica bem a aplicação do OP é a Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP),[13] que tem como ferramenta sua página eletrônica oficial. Nela, vários municípios participantes, como Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG, Vitória/ES, Manaus/AM, João Pessoa/PB e Recife/PE, trocam informações e experiências de modelos de OP que deram certo. Os objetivos dessa rede são: promover o encontro de cidades brasileiras que possuem visão e iniciativas de democracia participativa; reforçar a gestão pública transparente e com participação ativa do cidadão nas questões dos municípios; reunir e divulgar princípios, iniciativas, reflexões e experiências de OP no Brasil; fortalecer as experiências de OP (por meio da avaliação de resultados alcançados e do impacto destes na qualidade de vida); constituir-se em um fórum permanente de intercâmbio, debates e aprofundamento dos temas do OP no âmbito nacional; enfrentar os desafios, dilemas e impasses vivenciados pelas experiências brasileiras de OP; registrar a memória das experiências de OP desenvolvidas no Brasil durante as duas últimas décadas; promover iniciativas que sirvam de estímulo para a sistematização das experiências brasileiras de OP, como, por exemplo, um concurso anual de "Boas Práticas"; promover a capacitação dos diversos atores envolvidos nos processos de OP no Brasil; buscar a incorporação do maior número de cidades participantes, mas também, substancialmente, as contribuições efetivas de suas práticas no campo da democracia participativa; estabelecer intercâmbio com organizações, tais como ONGs, universidades, e organismos nacionais e internacionais comprometidos com os processos de OP; promover, através dos partícipes, com mútua e ampla colaboração, ações capazes de contribuir para a elaboração e execução de um Plano de Trabalho que dará origem à criação, ao desenvolvimento e ao aprimoramento da Rede Brasileira de OP; e promover relações de solidariedade internacional cumprindo o papel

[13] *Vide*: <http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>.

de centralização das experiências brasileiras de OP para o intercâmbio com outros países.

Ademais, as prioridades constantes no OP de qualquer município requer um comprometimento dos cidadãos com ideais de justiça social, ou seja, é preciso ter um olhar mais abrangente, além dos problemas de sua rua ou bairro, visando, nesse sentido, o bem-estar coletivo.

O cidadão precisa se tornar algo mais do que um mero beneficiário de obras e serviços públicos e ter a visão de que é um fiscal de seus interesses e da coletividade. Esse controle social pode, inclusive, abranger todas as receitas e despesas do município, como, por exemplo, os gastos com pessoal e custeio (FARIA; PRADO, 2002, p. 13-14). Ser cidadão é conviver em sociedade, respeitando o próximo, cumprindo com suas obrigações e gozando de seus direitos civis e políticos.

Outra característica de destaque do OP é que ele contribui para a inserção de setores pobres da população no poder, que nunca tiveram voz ativa na definição da ação do Estado, bem como faz surgir novas lideranças na sociedade civil. E, mais, incrementa a visibilidade do Poder Legislativo, que normalmente tem atuação insignificante nesse tipo de processo nos municípios brasileiros.

O OP melhora o desempenho da Administração em termos de eficiência e promove maior equidade na distribuição dos recursos públicos. No que tange à redistribuição dos recursos, o OP reflete outra consequência, a de diminuir a desigualdade social entre regiões de determinados municípios.

Por fim, com a utilização do OP ocorre uma divisão das responsabilidades entre o Estado e a sociedade. Portanto, a tendência é que com a aplicação do OP ocorra o efeito desejado por todos — busca do bem-estar social. E em caso de inviabilidade deste, todos serão responsáveis igualmente, não podendo recair a culpa somente no Estado.

3 Metodologia

A presente pesquisa segue uma orientação qualitativa, conforme Minayo (2012). No presente estudo a pesquisa de campo é elemento importante, tendo em vista que, para Flick (2004), o acesso ao campo é elemento vital para a pesquisa qualitativa.

Dessa forma, a coleta de dados do presente estudo apresenta as etapas: bibliográfica, documental e de campo (VERGARA, 2005). Para

a fase de pesquisa bibliográfica foi feita a busca de material publicado em artigos, monografias, revistas e livros, além de publicações sobre o processo de OP e democracia participativa. Já na fase documental, foram coletados os documentos com informações referentes ao processo de OP. Por fim, na fase da pesquisa de campo foram aplicadas entrevistas semiestruturadas, que, segundo Gil (1987), viabilizam que o entrevistado possa falar livremente à medida que se refere às questões propostas. Para o registro das respostas foram realizadas gravações, que posteriormente foram transcritas. A análise dos dados coletados será interpretativa, a partir das perspectivas teóricas de orçamento participativo que fundamentam o estudo.

4 Orçamento participativo no Município de Juiz de Fora/MG

Segundo os dados coletados, a cidade de Juiz de Fora/MG possui 517.872 habitantes e é considerada a maior cidade da Zona da Mata mineira. Em consulta ao ordenamento legal do supramencionado município, teve-se ciência que: sua Lei Orgânica, no Capítulo II, intitulado "Dos Orçamentos", elenca nos artigos 58 a 61 quais são as formas legais, em observância aos preceitos previstos na Constituição Federal e na Constituição do Estado de Minas Gerais, de como utilizar as receitas sem ultrapassar as despesas preditas – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA). No parágrafo primeiro do artigo 58, ressalta que "As leis orçamentárias previstas neste artigo, além do disposto nesta Lei Orgânica, obedecerão aos termos da legislação federal, incluindo-se a participação popular através de audiências públicas". Nesse mesmo diapasão, o parágrafo único do artigo 61 declara que "As contas apresentadas pelo Prefeito ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade".

A Lei Municipal nº 10.000/2001, em seu artigo 57, inciso VI e §2º, expõe que:

> Art. 57. As ações da Administração Pública Municipal deverão ser objeto de planejamento, que compreenderá a elaboração, acompanhamento, integração e avaliação dos seguintes instrumentos: [...]
>
> *VI - Orçamento Participativo*; [...]

> §2º Para a elaboração dos orçamentos anuais serão devidamente consideradas as demandas das comunidades, expressas no Orçamento Participativo. (grifos nossos)

Apesar de o OP ser previsto, em consulta à vasta legislação do referido município no seu site oficial, mais especificadamente no *link* "Legislação – JFLegis", não foi encontrada nenhuma normatização legal de como este será colocado em prática, isto é, qual a forma, se por assembleias, conselhos regionalizados ou afins.

Dessa forma, percebe-se que o OP é previsto legalmente, mas não há nenhuma orientação de como elaborá-lo, ou seja, de como garantir, efetivamente, a inclusão da sociedade civil nesse processo.

Em governos passados se tentou implantar o OP, tendo como exemplo os Municípios de Petrópolis/MG, Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. No entanto, não havia uma determinada metodologia por lei, mas o Poder Público entendia que era importante dividir essa responsabilidade com a sociedade, bem como tomar ciência de suas reais prioridades.

O procedimento utilizado foi o seguinte: escolhiam-se dez prioridades de cada bairro,[14] através dos líderes comunitários;[15] depois as regiões[16] elencavam trinta prioridades de cada uma; e, por fim, o município escolhia três prioridades de cada bairro e região.

O que ocorreu na prática foi que a população, por falta de conscientização, orientação e qualificação, de um modo geral, apresentou problemas pontuais de pequena conotação, como, por exemplo, pintar uma escola municipal, asfaltar uma rua, instalação de um poste na via pública, enfim, buscavam apenas o custeio e não investimentos.

Os pedidos condizentes já estavam dentro do orçamento público. Por isso, quanto à questão técnica não houve ganhos evidentes. Entretanto, na visão do cidadão suas reivindicações foram atendidas.

O gestor na época verificou que a população não foi preparada para participar no OP efetivamente, ou seja, não sabia qual era o seu papel e objetivo. A Administração falhou também quando não previu uma metodologia de como aplicá-lo, faltando planejamento. Era preciso identificar as decisões do OP, quais os investimentos e a partir daí definir a metodologia.

[14] Oitenta e um bairros e cento e oito localidades.
[15] Presidente do bairro.
[16] Oito regiões.

A população deveria ser informada que normalmente o orçamento público tem que se ater a três coisas: a continuidade do que já se iniciou (é vinculado), por exemplo, uma obra já iniciada; as prioridades do prefeito; e poder absorver o que a população está solicitando.

Assim, pedidos mirabolantes não têm como ser realizados. O certo seria os cidadãos se inteirarem de quais são as propostas do plano de governo de cada candidato e requererem suas reivindicações, vez que o PPA, quando é votado, em 30 de junho do primeiro ano de mandato, delimita o planejamento na gestão durante os próximos quatro anos. Por isso, não adianta nada a população reivindicar coisas sem previsão.

Diante desse quadro, percebe-se que uma implantação do OP sem planejamento e preparo tende a fracassar.

Ademais, a falta de informações claras a respeito dos gastos públicos, bem como o acesso a estas dificulta o controle pela sociedade.

Outro fator que afeta a aplicação do OP é a própria cultura da negação do direito, a população não se vê como cidadão com direito de opinar e participar na construção das políticas públicas.

Mas como mudar esse quadro no Município de Juiz de Fora? Primeiramente, é preciso criar uma legislação condizente, de como colocar em prática o OP. Definir como será realizado todo o processo, etapa por etapa.

Após essa medida, o Município de Juiz de Fora deve implantar efetivamente a estrutura definida. Criar espaços em conjunto com os representantes das comunidades e mobilizar a população, por meio de divulgação, através de uma cartilha, propaganda e um *link* dentro do site oficial, em linguagem de fácil entendimento e atual, por exemplo. Os cidadãos precisam tomar conhecimento o que é o OP, como funciona e qual a sua participação.

Com relação à prática, é necessário realizar um planejamento temporal de como se darão os procedimentos, visando a continuidade do ciclo. Na sequência do ciclo do processo, passa-se para as reivindicações de cada região e a escolha das primordiais, para que possam ser incluídas no orçamento público.

Tomando como exemplo o OP do Município de Osasco/SP, foi criado um Regimento Interno, o qual define sua composição e estrutura geral. Nele há delimitação da cidade em regiões e sua estrutura foi delimitada em Fórum de Delegados, Conselho do Orçamento Participativo,

Coordenação-Geral e o OP Jovem. Seu ciclo de funcionamento se dá da seguinte forma:

Fonte: <http://www.osasco.sp.gov.br/op/>.

Conforme se detecta, no Município de Osasco a transformação da cidade é uma escolha dos cidadãos.

Portanto, quando se aplica o OP, a população só tem a ganhar, vez que são previstas as reais necessidades da coletividade, há um controle fidedigno dos gastos públicos, e, consequentemente, transparece a eficiência da Administração Pública e traz maior equidade na distribuição dos recursos públicos.

5 Conclusão

Após a análise da experiência do Município de Juiz de Fora/MG é possível afirmar que, em termos de OP, o citado município está defasado, vez que ao analisar sua legislação atual, apesar de haver uma norma geral prevendo o OP, não há uma legislação específica que trate do assunto, inviabilizando sua prática. Além disso, apesar de se entender a importância do OP, em governos passados, ao se tentar implantá-lo, não se logrou sucesso, vez que não existia uma metodologia determinada por lei, vindo o OP a atender problemas pontuais de pequena conotação, como, por exemplo, pintar uma escola municipal.

Tal situação insere-se em um contexto no qual o Brasil tem marcado em sua história política a prática do Governo centralizador. No entanto, com as reformas políticas ao longo dos anos, a sociedade civil vem buscando sua participação efetiva na construção das políticas sociais. O OP é uma dessas ferramentas da democracia participativa. Suas vantagens são facilmente notadas, pois melhora o desempenho da Administração em termos de eficiência, promove maior equidade na distribuição dos recursos públicos e dá a oportunidade efetivamente da sociedade participar na escolha das prioridades dos gastos públicos.

Assim, se o Município de Juiz de Fora/MG começasse a aplicá-lo, a população seria a grande presenteada. Primeiramente, faz-se necessária prever uma forma legal de funcionamento para o OP, bem como planejamento de como colocá-lo em prática. Poder-se-ia buscar experiências em outros municípios que aplicam o OP com sucesso, tais como Osasco/SP, Porto Alegre/RS e Belo Horizonte/MG. Outrossim, o compromisso da sociedade também é essencial, principalmente nas decisões das prioridades a serem abrangidas pelo OP e no controle de sua execução.

A população e o Governo precisam ter vontade de atuação para um OP eficaz, eficiente e efetivo, pois os seus resultados positivos não se devem a um ou outro, mas a sua realização conjugada. A divisão de responsabilidades resta notória entre os entes públicos e os cidadãos, o que tende a realizar as necessidades do todo.

Dessa forma, caso o Município de Juiz de Fora/MG participasse teria só a ganhar com essa gama de ideias inovadoras, fazendo com que a participação popular no orçamento público fosse mais efetiva e eficiente e, consequentemente, tornasse as práticas democráticas uma realidade permanente.

Juiz de Fora/MG, 15 de dezembro de 2012.

Participatory Democracy and Public Budget Go Together – An Analysis of the Case of the Municipality of Juiz de Fora/MG

Abstract: Participatory democracy and the public budget institutions are interconnected. From a brief history of the political reforms that occurred in Brazil, it appears that decentralization of power is guaranteeing public participation in shaping public policy. Participatory Budgeting is one such tool of participatory democracy in which the whole society would benefit. However, when analyzing the municipality of Juiz de Fora/MG, one realizes that the simple legal provision concerning the Budget, does not guarantee its implementation. What is detrimental because it does not sup to the

satisfaction of the real needs of the community. Given this situation, it is necessary to review the participation process in preparing budget in such municipality, with the creation of tools that ensure the involvement of everyone.

Key words: Decentralization. Democracy. Participatory budgeting. Public Administration. Efficiency.

Referências

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. *Participação popular nas políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124 p. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_292.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2012.

BASTOS, João Felipe Bezerra; CARVALHO, Felipe Bruno Santabaya de. Orçamento participativo e democracia. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9890>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BODART, Cristiano das Neves. Alocação socioespacial dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES. *PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, São Paulo, v. 17.1, 2010, p. 115-144. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/ds/plural/edicoes/17/v17n1_05.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2012.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012.

FARIA, Antonio; PRADO; Otávio. Orçamento participativo interativo. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/.../8%20-%20orcamento%20participativo%20int...>. Acesso em: 06 mar. 2012.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. *Experiências Recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil*. Brasília: ESAF, 2006. 79p. Monografia premiada em 2º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Tributação, orçamentos e sistemas de informação sobre a Administração Pública. Barbacena/MG. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/.../2premio_tosi.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012.

FLICK, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre, Artmed, 2004. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 25 abr. 2012.

JUIZ DE FORA. Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023819>. Acesso em: 15 fev. 2012.

JUIZ DE FORA. Lei Orgânica, de 30 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.camarajf.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 fev. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012. [Online].

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Orçamento participativo e planejamento municipal:* uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. 2001. Monografia (Graduação em Administração e habilitação em Administração Pública)–Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, 2001. Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Disponível em: <http: www.pjf.mg.gov.br>. Acesso em: 1º mar. 2012.

PREFEITURA DE OSASCO. Disponível em: <http://www.osasco.sp.gov.br/op/>. Acesso em: 1º mar. 2012.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Disponível em: <http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>. Acesso em: 1º mar. 2012.

SALLES, Helena da Motta. *Gestão democrática e participativa*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2010.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DIAS, Gisela Fani. Democracia participativa e orçamento público caminham juntos: uma análise do caso do Município de Juiz de Fora/MG. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 77-92, jan./dez. 2013.