

# O orçamento participativo: inovações no modelo de gestão das cidades

Olinda Rodrigues<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo apresenta a experiência de Orçamento Participativo em Belém do Pará, demonstrando como se deu o processo e instalação da gestão municipal pautada nos princípios da democratização das relações entre estado e sociedade, via participação popular. Discute-se a alocação de recursos públicos da cidade e descrevem-se os mecanismos de governo, as estruturas e as metodologias adotadas para se apreender as novas regras de distribuição de poder e recursos públicos. Apresenta o OP e gestão democrática, a partir de reflexões e avaliações realizadas por analistas do tema, para em seguida discorrer sobre a experiência do OP em Belém.

## Palavras-chave

Orçamento participativo; Gestão democrática; Belém do Pará.

## The participatory budget: innovations in management model of cities

## Abstract

This article presents the experience of participatory budgeting in Belém do Pará, demonstrating how they gave the process and installation of municipal management based on the principles of democratization of relations between State and society, via popular participation. Discusses the allocation of public resources of the city and describe the mechanisms of government structures and methodologies adopted to seize the new rules governing the distribution of power and public resources. Presents the OP and democratic management, from reflections and assessments carried out by analysts of the theme, then discussing experience OP in Belém.

## Keywords

Participatory budget; Democratic management; Municipality of Belém (Brazil).

## Introdução

No Brasil, nas últimas décadas, vem se destacando inúmeras experiências de gestão pública democrática que podem fazer a diferença para o futuro das administrações municipais. Há muito tempo a sociedade brasileira vem buscando novos caminhos que levem a um modelo de gestão com capacidade de distribuição de poder decisório, no âmbito da gestão das cidades.

Experiências de gestão participativa iniciam-se ainda nos momentos de ditadura política no país, a partir da adição de novas práticas no interior de prefeituras municipais e ações de setores organizados da sociedade civil, buscando superar obstáculos e avançar na relação do estado com a sociedade. Celso Daniel (1994, p. 23) afirma que desde a segunda metade da década de 1970 já se podia observar experiências inovadoras trazendo propostas de participação popular em administrações municipais<sup>2</sup>. Em outro texto (1999, p. 183) o autor destaca que as práticas iniciadas em 1970 influenciaram o debate sobre governos locais, observando que aconteceu em Diadema a primeira experiência petista com governos municipais, mas é na década de 90 que se dá a “multiplicação de governos locais democráticos e populares -sobretudo em cidades de grande e médio porte- consolidando um modelo de gestão comprometido com o fortalecimento da cidadania”.

Em Belém, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 1997, assumiu o compromisso de inaugurar uma forma de gestão diferenciada dos governos anteriores. Ao priorizar o Orçamento Participativo propôs romper com a prática histórica de centralização das decisões, situada em ações e planejamentos estritamente burocráticos, bem como nos interesses políticos dos administradores municipais.

Os dados e reflexões aqui apresentados têm como intuito, em primeiro lugar, divulgar a experiência ocorrida em Belém do Pará, uma capital da Amazônia com um longo histórico de centralização de poder. Em segundo, contribuir com o debate sobre a democratização da gestão pública, especialmente as municipais, visto a possibilidade de proximidade da população com os gestores. Experiências dessa magnitude, por si só, não garantem mudanças extremadas para a municipalidade, mas sem dúvida, acrescentam elementos de natureza inovadora, que necessitam ser expostas, analisadas e confrontadas com outros experimentos.

O presente texto foi delineado a partir dos resultados obtidos com a pesquisa intitulada “Democratização e gestão pública na Amazônia: do Orçamento Participativo ao Congresso da Cidade no município de Belém-PA (1997-2004)”<sup>3</sup>. Apresenta o OP e a gestão democrática, a partir de reflexões e avaliações realizadas por analistas do tema, para em seguida discorrer sobre a experiência de Orçamento Participativo em Belém do Pará.

## **Orçamento participativo e gestão democrática**

Há algumas décadas no Brasil as discussões de ordem teórica, ações práticas e políticas relativas à gestão administrativa local, somam-se à preocupação com o orçamento do município, até então uma “caixa preta” para os que não entendem de administração pública. Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores -PT- em governos municipais e administrações consideradas democráticas, desde 1989, conteúdos e elementos novos vêm sendo adicionado aos debates sobre a temática do planejamento e da gestão das cidades.

Soares e Gondim (1998, p. 61) em “Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local” identificam as “tendências inovadoras” à constituição de “novas relações políticas” rumo ao “reconhecimento de direitos cívicos e sociais contemporâneos”. Três “ciclos” são identificados a partir de 1985, quando ocorreram as primeiras eleições para as prefeituras de capitais, após o período de governo autoritário.

Os autores argumentam que grandes cidades brasileiras como Fortaleza, Recife, Santos e Porto Alegre, inauguraram o primeiro ciclo de um “novo modelo de democracia urbana” no Brasil. Tais administrações, cada uma em seus respectivos contextos, apresentaram propostas democratizantes propiciando contribuições para debates através de experiências que valorizam a participação dos movimentos sociais na “definição das políticas locais”; imprimem uma postura crítica e hegemônica, consolidando uma “frente política democrática” para fazer oposição ao autoritarismo de Estado. É quando setores da esquerda assumem que as organizações da sociedade civil devem ultrapassar a forma de contestação para assumir uma postura de negociação com setores governamentais, “passando a combinar reivindicações com interlocução direta com as agências estatais”, o que sugere alterações no modelo de relacionamento entre governo e sociedade civil.

O segundo ciclo é demarcado pelas eleições de 1988, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assume algumas prefeituras em grandes e médias cidades, e o “discurso da participação direta ganha maior radicalidade” via proposta de inclusão dos conselhos populares deliberativos na gestão local. Segundo Soares & Gondim (1998, p. 67) “essa fase deu margem ao início de importantes mudanças no discurso de governos eleitos pelos partidos de esquerda”, o que possibilitou o surgimento de um “novo estilo de negociação”, trazendo à tona a questão do “orçamento municipal”, o que passou a ser uma “marca das administrações inovadoras no poder local”.

No denominado terceiro ciclo da inovação democrática, é reforçada a prática do Orçamento Participativo acrescido de conceitos como parceria e desenvolvimento econômico local, combinando “formas de participação semidireta

na gestão (os conselhos setoriais) com a parceria da iniciativa privada, ONGs e organizações populares, no desenvolvimento de projetos econômicos.” (SOARES e GONDIM, 1998, p. 67).

O fortalecimento de experiências democráticas só se tornou possível no Brasil com a substituição do sistema de governo ditatorial por um democrático. Esse fato é bastante relevante, uma vez que no período da ditadura as liberdades civis e políticas foram cerceadas. As administrações locais de centro-esquerda e esquerda ao se posicionarem contra o projeto autoritário, buscando apoio e legitimidade da sociedade civil, conseguem reeditar o debate sobre democracia, para além das instâncias específicas de debates políticos, ou seja, partidos políticos e governos, o que contribui para espalhar e socializar, bem como associar dois temas fundamentais como democracia e cidadania.

Nesse contexto foi possível juntar as necessidades dos setores urbanos organizados em busca de direitos sociais e necessidades das novas administrações de se legitimarem nos governos, principalmente, pelo fato de situarem-se num período de instabilidade política do país e pertencerem a partidos oposicionistas. Mas o importante, para esta análise, é que nesses períodos, particularmente nos dois últimos, ganhou notoriedade a discussão sobre orçamento municipal que passou a ser a marca registrada das administrações do Partido dos Trabalhadores<sup>4</sup> com os chamados Orçamentos Participativos. Esta foi a grande inovação que se sustenta até os momentos atuais dando suporte à consolidação de fato de um novo modelo de gestão nas cidades brasileiras e vem aos poucos sendo assimilado e colocado em prática por setores tanto da esquerda quanto da direita.

É possível constatar que a partir daí as gestões locais têm estimulado o debate tanto dos aspectos referentes ao tema da democracia representativa quanto da participação popular. Lesbaupin (2000) ressalta a importância das iniciativas que começaram a ocorrer a partir de 1985, com participação popular sob novas orientações, no sentido de articular democracia representativa com a democracia participativa, proporcionada pelo movimento de “descentralização e de valorização dos governos locais”.

Em pesquisa apresentada pelo Fórum Nacional de Participação Popular no livro “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período 1997-2000”<sup>5</sup> foram registradas cento e três (103) experiências de Orçamento Participativo em municípios brasileiros, distribuídos em dezoito (18) Estados e quatro (04) regiões. Mas, apesar de contar com um número bastante expressivo de experiências de OP, as que mais se destacaram até então foram as de Porto Alegre e Belo Horizonte.

A experiência de Porto Alegre tornou-se a mais conhecida e sistematizada no campo da gestão democrática na literatura especializada. Ela tornou possível a ampliação do debate a respeito da gestão democrática, ao destacar situações concretas, explicitar práticas que podem contribuir para a ampliação da democracia e da luta pela conquista da cidadania, uma vez que vem possibilitando a revisão dos critérios limitadores da participação popular na vida política, na distribuição de poder político, bem como na redistribuição de recursos públicos.

O Orçamento Participativo foi uma dessas experiências que tiveram sua gênese ainda em um período de luta contra o autoritarismo e de transição para a democracia e que vem se mantendo nas agendas dos governos locais, sendo reforçada até os dias atuais. Nesse contexto, “novos potenciais culturais de construção democrática emergiram e novas práticas, movimentos e instituições tornaram-se possíveis”, observa Avritez (2002, p. 17) ao analisar o modelo de Porto Alegre e Belo Horizonte e realizar uma crítica ao Estado defensor da democracia formal, aquele que tem no voto o seu mais alto grau de validade, argumentando que o OP. permite “gerar uma nova consciência cidadã”.

O caráter redistributivo do instrumento do OP é realçado por Boaventura (2000, p. 512), para quem a conquista de uma democracia distributiva sugere um processo que garanta a “tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nas quais as classes populares têm representação majoritária”. O OP garantindo “participação, negociação e redistribuição”, na visão de Boaventura, conseguiu transformar a “cultura política das organizações comunitárias, que passou de uma cultura do protesto e da confrontação para uma cultura política do conflito e da negociação”.

É importante destacar que as experimentações municipais têm trazido novas práticas políticas possibilitando a participação popular na gestão de algumas pautas governamentais, dentre elas, discutir e opinar sobre parte dos recursos orçamentários em âmbito local. O orçamento participativo é um desses novos instrumentos que suscita opiniões bastante favoráveis e grandes expectativas nas administrações das cidades, uma vez que ele vem introduzindo um sistema de cogestão no processo decisório do orçamento municipal. Embora o otimismo relativo aos avanços democráticos desse novo instrumento seja visível, é necessário “resistir à tendência em aplicar critérios uniformes a processos desiguais e complexos, da mesma forma que é indispensável reconhecer as profundas diferenças, em termos sócio-econômicos e políticos, entre as realidades locais” recomendam Ana Clara Torres e Grazia de Grazia (2003, p. 18).

Conforme balanço de Leonardo Avritzer (2003, p. 18), o debate teórico sobre o OP no Brasil, apesar de recente, tem levantado discussões importantes em pelo menos três aspectos para a reflexão da teoria democrática. São eles, a relação travada entre “sociedade civil e democracia local”, o “desenho institucional” e as questões relativas ao “aprofundamento da democracia”. No que concerne ao primeiro debate o autor afirma que as discussões sobre OP têm apontado para o rompimento com a tradição “monogâmica” que vigorava entre associações de bairros e o Estado. O debate sobre o desenho institucional<sup>6</sup> aponta para a capacidade de criar “instâncias de deliberação e troca de argumentos, (...) materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas”.

Quanto ao aprofundamento da democracia, Avritzer (2003, p. 19) ressalta que o OP suscitou debates em torno dos novos modelos de democracia através de várias concepções analíticas. Dentre elas vale ressaltar a proposição de Boaventura de Sousa Santos, que interpreta o OP como uma “concepção distributiva da democracia” sustentado em três aspectos: ampliação da participação para todos os cidadãos; tal participação é assentada numa combinação de regras da democracia direta e da democracia representativa; e na distribuição de recursos para investimento seguindo um método que articula critérios gerais e técnicos.

A segunda linha de discussão analisada por Avritzer (2003, p. 19) é a de Zander Navarro que concebe o OP enquanto “uma concepção afirmativa de democracia” caracterizando-se como uma prática que possibilita incluir grupos, antes excluídos, das mesmas capacidades e direitos que os demais grupos que possuem poder na divisão da estrutura social do poder. Destaca também que o OP aparece como uma forma de “reinvenção da democracia local” caracterizado pela “criação de uma sinergia entre Estado e sociedade civil”, o que possibilitou o empoderamento da sociedade que se deu num processo gradativo, bem como o aumento do controle das ações governamentais, por parte daqueles que participam do processo de tomada de decisões. Descreve ainda a contribuição de Gret e Sintomer quando os mesmos, analisando a experiência de Porto Alegre, demonstram que o OP colocou em questão os três poderes, criando assim um quarto poder visto que são “os cidadãos que assumem diretamente o processo de tomada de decisões”.

Para Avritzer os elementos comuns às diversas análises sugerem ter aumentado a participação nas questões relativas às decisões referentes à “distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo.” (AVRITZER, 2003, p. 19).

## **Orçamento participativo em Belém: uma proposta de gestão com participação popular**

Belém é um município dividido pelas águas, uma vez que a ocupação do seu território urbano se realizou entre rios e igarapés. O município possui 505,82 km<sup>2</sup> dos quais 34,36% deles de área continental e 65,64% de área insular, constituída de 43 ilhas<sup>7</sup>. Grandes áreas estão abaixo da cota de 4 metros, sofrendo influência das marés altas, apresentando, assim, grandes dificuldades para o escoamento das águas da chuva, principalmente nas chamadas “baixadas de Belém”.<sup>8</sup>

De acordo com dados disponibilizados pelo IBGE de 2000 e Banco de Dados da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP), o município possui uma população total de um milhão, duzentos e oitenta mil e seiscentos e quatorze habitantes. Desse total, oito mil, duzentos e sessenta e oito vivendo em áreas rurais. Considerando a população da Região Metropolitana de Belém - RMB<sup>9</sup> (Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara) esse número aumenta para um milhão, setecentos e noventa e cinco mil e quinhentos e trinta e seis pessoas.

A prática do Orçamento Participativo em Belém foi implementada com a chegada do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura Municipal, em 1997. Na campanha eleitoral para o executivo, no final de 1996, formou-se a coligação de esquerda “Frente Belém Popular”<sup>10</sup> para apoiar os nomes dos candidatos Edmilson Rodrigues e Ana Julia Carepa para prefeito e vice prefeita do município de Belém, que tiveram como proposta o compromisso político de reformular as relações entre população e o poder público, por meio dos seguintes princípios norteadores: a participação popular, a transformação da cultura política local, a democratização do estado e a inversão de prioridades, visando contemplar os segmentos mais vulneráveis da população.

A participação popular foi concebida como a “essência do programa de governo da Frente Belém Popular” no sentido de “encaminhar o processo de inversão de prioridades”. Foi nesse cenário que o Orçamento Participativo passou a figurar como um instrumento de intermediação na relação entre governo municipal e a população.

O programa de Governo, em 1996, começou a ser construído, segundo representantes do governo, a partir de uma assembléia popular, na qual se definiu a metodologia e os princípios programáticos. Em seguida realizaram-se conferências, fóruns, seminários, comissões temáticas e oficinas recolhendo uma série de contribuições para subsidiar as propostas contidas no plano de governo. Carvalho<sup>11</sup> afirma que em 1996 o PT iniciou

[...] um processo de discussão na cidade do que seria nossa proposta para Belém, se nós ganhássemos a eleição em 96. E uma dessas propostas, que estava prevista em nosso programa, é que nós tínhamos um instrumento social, político de debate na cidade sobre a utilização dos recursos. Nós buscamos então conhecer a experiência de Porto Alegre, que foi a primeira capital a implementar de fato esse processo de OP, e trouxemos a experiência de Porto Alegre para Belém..

Definido o modelo de gestão a ser implantado em Belém, um grupo do Partido dos Trabalhadores foi à Porto Alegre, antes mesmo da realização do segundo turno das eleições. Naquela época, uma equipe de técnicos da SEGEP viajou para Porto Alegre a fim de conhecer a experiência, conversar com secretários de Planejamento com intuito de acumular conhecimento sobre OP.

Após a elaboração da plataforma governamental o mesmo foi definido pelo governo municipal como o veículo que possibilitaria instituir a democracia direta em Belém, de forma a permitir

[...] aos cidadãos de Belém construir uma nova história, assumindo o papel de agentes sociais, transformando de forma consciente a nossa realidade. O orçamento participativo será uma forma pública de poder, onde a sociedade civil legítima a sua participação como poderoso instrumento de afirmação política e social.<sup>12</sup>

A proposta de transformação da cultura política tradicional e a construção de outra cultura política são elementos que compuseram o programa de governo onde se afirmava a intenção de romper com os “vícios crônicos da política tradicional” e estimular a sociedade a ser protagonista de sua história, comprometendo-se ainda em criar novos espaços para orientação das ações de planejamento, execução e gestão da máquina pública. A participação popular foi o fundamento para impulsionar o processo de inverter prioridades, uma vez que ela foi apresentada para compor um modelo de cogestão envolvendo governo e sociedade com a finalidade de subsidiar ações no processo decisório. O Orçamento Participativo foi também destacado como um mecanismo que possibilitaria a busca de direitos e de cidadania, através da ação coletiva. A partir daí vislumbrou-se a ampliação dos

[...] espaços públicos à participação independente da sociedade. O Orçamento Participativo realça o indivíduo como cidadão, aberto à articulação social com outros

indivíduos em busca de direitos, assumindo-se assim a eficácia social e política da ação coletiva. A prática do orçamento participativo confronta vícios crônicos da política tradicional, realizando uma reformulação fundamental na relação entre o poder público e o privado e entre o Estado e a sociedade.<sup>13</sup>

É possível perceber, a partir dos princípios implícitos no programa da Frente Belém Popular e também do processo inicial de mobilização, a preocupação em estabelecer a priori um diálogo entre os setores de caráter mais populares. Neste ponto, a experiência belenense apresenta uma dinâmica diferente daquela encontrada nos governos que professam a racionalidade da democracia representativa, muito questionada pelos teóricos da democracia participativa como Macpherson (1998) e Carole Pateman (1992) ao criticarem o esvaziamento de conteúdos morais e humanitários implícitos na composição dos valores da teoria liberal democrática, porém não praticados.

Inicialmente a administração municipal buscou os conteúdos referentes à participação popular em Porto Alegre, mas após os seis primeiros meses realizou contatos também com as administrações municipais de Belo Horizonte e Brasília, que se encontravam na época sob o comando do governo do Partido dos Trabalhadores.

Vale destacar que, embora o programa do PT em Belém tenha se espelhado em outras administrações do próprio partido, particularmente a de Porto Alegre, coube a ele criar um modelo que se adaptasse a realidade do município, fato que não ocorreu sem conflitos e atribulações, podendo afirmar, inclusive que o OP no ano de 1997 foi apenas um ensaio do que viria a ser nos anos posteriores, devido às várias mudanças que se processaram já no primeiro ano de mandato.

De imediato, ao estabelecer o diálogo com os setores representativos da sociedade civil, não alinhado a classe empresarial e de mercado, a liderança do PT demonstrou a necessidade de recuperar um elemento não muito importante para a democracia liberal: a participação política ativa dos setores que se encontravam ausentes dos processos decisórios. Por outro lado, abriu um diálogo para se pensar numa forma mais adequada de utilização dos recursos públicos, visando assim, uma reformulação nas relações entre Estado e sociedade, antes pautadas pelas pressões e reivindicações dos movimentos populares de Belém.

O planejamento estratégico foi a metodologia e o mecanismo para organizar a administração municipal, assim, orientou suas ações “por uma estratégia de planejamento da cidade que associa a política de desenvolvimento urbano em curso à elevação da qualidade de vida e ao fortalecimento da identidade cultural de Belém”

(RODRIGUES e NOVAES, 2002, p. 25). Observando que o planejamento, assim pensado, pressupõe “participação política, mobilização social e reconhecimento pelo governo das particularidades da cidade (...)”.

Colocar em prática a técnica do planejamento descentralizado e criar novas formas de analisar a realidade demandava uma mudança na “rotina institucional” afirma Penna (2005) visto a necessidade de viabilizar uma aproximação dos técnicos com a população. Esforços e investimentos foram empregados com a intenção de promover alterações de ordem institucional a fim de adequar os órgãos municipais para uma administração com participação popular. Tal proposta exigia a preparação e fortalecimento da equipe e foi com esta intencionalidade que se adotou o método do planejamento estratégico restrito aos membros do governo, a fim de compatibilizar a construção dos objetivos estratégicos com a construção social cotidiana do governo. De acordo com o então prefeito Edmilson Rodrigues<sup>14</sup> o Planejamento para a Ação Estratégica (PAE) adotada desde 1997 pelo governo municipal, contribuiu para qualificar a interlocução entre gestores municipais e a sociedade e, conseqüentemente, o

[...] próprio processo de decisão popular sobre o plano para a cidade. Os produtos do PAE têm se constituído em importantes instrumentos técnico-políticos de mediação entre as ideias originadas nos debates intra-governamentais e as protagonizadas nos processos autônomos de participação popular, melhor dizendo, nas esferas públicas não estatais, que vão se constituindo.

A utilização da técnica do planejamento estratégico para a execução da gestão da cidade com participação popular aproveitou a divisão político-administrativa do município de 1994, distribuídos em 8 (oito) distritos administrativos: Distrito Administrativo de Belém (DABEL); Distrito Administrativo da Sacramenta (DASAC); Distrito Administrativo do Guamá (DAGUA); Distrito Administrativo do Entroncamento (DAENT); Distrito Administrativo do Benguí (DABEN); Distrito Administrativo de Icoaraci (DAICO); Distrito Administrativo de Outeiro (DAOUT) e Distrito Administrativo de Mosqueiro (DAMOS).

A divisão em regiões ou distritos possibilitou que esses espaços se tornassem referência como unidades de planejamento da cidade para o corpo técnico. Para a população, um canal de participação e interação, bem como de soluções para os problemas, por meio da participação nas assembléias para eleger demandas<sup>15</sup> e prioridades em seus bairros por locais de habitação, ou seja, sua rua, seu espaço de sobrevivência.

Acrescenta-se também que a divisão distrital possibilitou a descentralização administrativa, no que diz respeito a criação de espaços de interação entre governo municipal e população dos bairros/distritos. Assim, ao se redefinir a divisão administrativa materializava-se um canal de participação popular no processo de gestão da cidade.

Depois de distribuídos geograficamente e metodologicamente os espaços de ação do OP, iniciaram-se formalmente as atividades. Alguns temas centrais foram definidos para que o processo se deslanchasse nas microrregiões. De imediato foram instituídas as temáticas de saneamento/saúde e educação, posteriormente, em 1998, separou-se o saneamento de saúde e se incluíram: as temáticas de transporte humano; a revitalização de Belém; o futuro das crianças e dos adolescentes; a valorização do servidor municipal; e a administração e tributos, o que se tornou as “marcas de governo” do PT para o Orçamento Participativo.

A divisão por distritos administrativos causou, inicialmente, dificuldades para reunir grande quantidade de pessoas em um só evento. Assim, atendendo a sugestão de lideranças de bairros, fez-se uma subdivisão em microrregiões perfazendo um total de 28 microrregiões no município, englobando todos os bairros de Belém, o que vigorou até o término do segundo mandato do governo do PT, em 2004.

### **Instâncias de participação popular do Orçamento Participativo**

No que concerne ao acompanhamento e controle do processo de participação popular, implementado a partir da gestão da Frente Popular em Belém, criaram-se duas instâncias de caráter não estatal para tomar decisões referentes aos investimentos públicos municipais e acompanhar o andamento dos processos e o cumprimento das decisões estabelecidas pelo OP. Com destaque para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo - COP e Comissão de Acompanhamento e Fiscalização das Obras e Licitações - COFIS.

A composição do COP incluía membros ligados ao processo do Orçamento Participativo, eleitos delegados nas assembléias de microrregiões, plenárias temáticas e OP da Juventude. O formato oficial, de acordo com o Regimento Interno do Orçamento Participativo era o seguinte: três conselheiros titulares e três suplentes por distrito, eleitos nas Assembléias; dois conselheiros e dois suplentes eleitos em cada plenária temática; um representante efetivo e seu suplente escolhido pelas entidades federativas dos movimentos sociais – CBB e FEMECAM<sup>16</sup>; um representante e um suplente para cada sindicato de base que representava os

servidores públicos municipais, o SISBEL, o SINTEPP, o SINDESEPA e SINDP<sup>17</sup>; dois representantes do executivo municipal sendo um da SEGEP e outro da CRC (os dois últimos sem direito a voto).

O COP foi definido como “um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e despesa do Poder Público Municipal”<sup>18</sup>. Dentre suas funções ele deveria apreciar e assumir uma postura em relação à proposta do plano plurianual do executivo; apreciar, opinar e posicionar-se frente a LDO; apreciar e opinar sobre o conjunto de obras e atividades de planejamento do governo e sobre o orçamento anual apresentado pelo executivo, de acordo com a discussão do OP; acompanhar a execução orçamentária e fiscalizar o cumprimento do plano de investimento.

Dentre as atribuições dos conselheiros, em seu regimento encontramos as seguintes tarefas: realizar pelo menos uma reunião mensal com os delegados e movimento popular organizado para informar o processo de discussão em realização no conselho, recolhendo sugestões por escrito; passar para os representantes do governo e/ou do conselho municipal as deliberações discutidas nos fóruns do OP por escrito; compor a COFIS; participar com direito a voto nas Assembléias Gerais (rodadas) e Reuniões da sua região e/ou temática, discutindo e propondo a forma como deveriam ser realizados os investimentos junto às administrações regionais, dentre outros.

Na realidade, aos conselheiros do OP cabia a responsabilidade de tomar decisões referentes à distribuição de parte do orçamento municipal porque cada instância ou órgão municipal tinha a sua disposição, principalmente na distribuição entre os distritos administrativos, atendendo a critérios que atribuíssem pesos a cada setor de investimento. A tarefa do conselho/conselheiros ficava limitada entre as decisões tomadas nas plenárias do OP e os recursos que cada secretaria tinha a sua disposição para aplicar nas políticas municipais.

Quanto às Comissões de Acompanhamento e Fiscalização das Obras e Licitações - COFIS, sua principal atribuição era acompanhar e fiscalizar as obras já em andamento em cada distrito, de forma a observar o processo desde sua fase de licitação pública até a inauguração da obra, o que incluía estarem atentos ao cronograma de execução, à qualidade do material utilizado aos critérios técnicos do projeto de engenharia. Eram compostas de cinco pessoas dentre as quais, um conselheiro do COP, um delegado da assembléia popular regional ou da plenária temática, de acordo com a obra e por três integrantes da comunidade onde estava sendo realizada a obra (SEGEP, 2000).

Pode-se inferir que esse instrumento de acompanhamento teve um papel fundamental no OP, uma vez que cabia a ele não só acompanhar, mas também repassar informações para a comunidade sobre o andamento das obras que deviam ser buscadas diretamente com seus proponentes e executores.

### OP Belém e as regras de distribuição de recursos

A distribuição de recursos estava vinculada, em seus princípios, tanto a elementos de ordem espaciais, ou seja, por distritos administrativos, quanto de carências urbanas. No entanto, seu atendimento sustentava-se em três critérios definidores, primeiro o da população por distrito, segundo da participação popular nas assembleias do OP e, em terceiro, na avaliação dos técnicos das secretarias sobre a viabilidade técnica da obra.

Essa forma de distribuição denota a grande responsabilidade dos moradores dos bairros para com o atendimento e solução dos seus problemas, no primeiro momento do processo, o que ajudou a estabelecer o princípio da competitividade entre comunidades, microrregionais e distritos. Portanto, o processo de mobilização era fundamental naquele momento, o que provavelmente explica que nas assembleias de microrregiões se chegava a aglutinar de 1.000 a 3.000 pessoas, como aconteceu no Distrito do Benguí. Na tabela 01, abaixo, pode ser visualizada a equação que demonstra a inter-relação entre os critérios estabelecidos para a distribuição dos recursos por número de habitantes por distritos.

**Tabela 1: critérios para definição da quantidade de demandas por distrito**

Habitantes	Presentes na Assembleia	Número de demandas
Até 100 mil	1,0%	15 demandas
	1,5%	20 demandas
	2,0%	25 demandas
101 a 200 mil	0,5%	15 demandas
	1,0%	20 demandas
	1,5%	25 demandas
201 a 350 mil	0,3%	15 demandas
	0,6%	20 demandas
	1,2%	25 demandas

Fonte: PMB, 2000.

Logo, a base de cálculo da população por distrito, extraído do IBGE, mais o percentual de participantes, definia a quantidade de demandas e consequentemente de recursos para cada área. A princípio parecia que sim, no entanto, os limites desses critérios só foram sendo esclarecidos à população na medida em que o processo avançava. Este fato se consolidou em mais um dos problemas enfrentados pela administração municipal, no primeiro momento da implantação do OP, basicamente no primeiro semestre de 1997.

Para um dos entrevistados, esses critérios estavam no regimento do OP e “eram verbalizado” nas assembleias. Para ele, “isso bastava, ficava na cabeça da comunidade (...) participavam, tiravam o maior número de delegados (...) na hora a obra passava”<sup>19</sup>.

No entanto, para aquela população que participava em massa nas assembleias de microrregião -momento em que se apresentavam as demandas e se elegiam os delegados- sua demanda estava aprovada. Era a percepção da população, desta forma era só esperar para ver a execução da obra, principalmente quando havia uma grande mobilização por parte das comunidades organizadas e lideranças, bem como de muitos moradores, mesmo não sendo lideranças, mas que viam no OP a oportunidade para finalmente solucionar o problema das carências acumuladas, tornando-se agentes mobilizadores de suas áreas.

É importante frisar novamente que apenas os delegados acompanhavam os trâmites das obras aprovadas após as assembleias de microrregiões, o limite da participação em massa ou participação direta era dado naquela etapa. Assim, para a maioria dos participantes do primeiro momento, os resultados dos processos de hierarquização das prioridades, após a aplicação dos critérios pela equipe técnica, e obviamente os seus resultados, nem sempre eram retornados para a população através dos seus delegados eleitos para acompanhar as demandas, pois segundo Leone Azevedo, “caso não passasse a demanda o delegado sumia”, principalmente quando o delegado era eleito membro do Conselho do Orçamento Participativo - COP, adquirindo uma responsabilidade maior com o processo em si e como membro representante da comunidade e da demanda, tendo assim que se justificar por não ter sustentado a aprovação da demanda até o fim.

O processo de hierarquização das prioridades se dava em dois momentos distintos. Pela população, em suas respectivas áreas, baseando-se nas demandas imediatas e outro pelos técnicos. No decorrer do processo, “com a avaliação técnica, com a discussão dos conselheiros” se levava em consideração a “questão financeira”. Além dos critérios quantitativos, eram aplicados os qualitativos, elaborados em acordo

com os princípios das carências urbanas acumuladas em cada distrito.<sup>20</sup> Algumas áreas foram determinantes, em ordem de prioridade: saneamento, saúde, educação e meio ambiente, podendo ser conferidos.

Foram aplicados critérios técnicos específicos para cada setor: saneamento, saúde, educação e meio ambiente. Sendo que no setor saneamento incluíam-se pavimentação, água e esgoto. Para aprovar demandas nessa área seguiu-se o padrão já definido pelo Plano Diretor Urbano do município<sup>21</sup>. Para água e esgoto também já havia critérios definidos no Plano de Expansão da Secretaria de Água e Esgoto de Belém. Quanto a área de educação deu-se prioridade para ampliações ou reformas de unidades escolares já existentes e, ao meio ambiente os critérios técnicos, especialmente para construção de praças, era a de considerar a disponibilidade de terrenos e de construção, respeitando e preservando o patrimônio histórico e ambiental da cidade<sup>22</sup>.

Definiram-se também critérios técnicos, tanto qualitativos quanto quantitativos, para subsidiar a distribuição de demandas do orçamento participativo, oriundas das plenárias temáticas<sup>23</sup>. Mas, mesmo garantidas as demandas, através dos critérios técnicos e participação popular havia a possibilidade de chegar na assembléia final e não ser aprovada, principalmente por conta da questão financeira, uma vez que somente após a avaliação técnica se tinha de fato o valor dos investimentos necessários para a execução de tal obra.

Era justamente no COP que acontecia o debate entre conselheiros e técnicos e a CRC sobre o que priorizar, no que diz respeito aos recursos. Aos conselheiros cabia o esforço de manter as demandas aprovadas pela população, no entanto, o embate entre eles e os representantes das secretarias se dava muito mais pela falta de recursos, ou seja, pela necessidade de excluir obras por conta da falta de recursos, uma vez que somente após uma avaliação criteriosa era possível dizer se era possível levar adiante tal obra, ou não.

Nas palavras de uma conselheira do Conselho do Orçamento Participativo, em entrevista, as reuniões do COP eram fechadas e “quem era bom na negociação ganhava” (...) quando era a assembléia final o COP já vinha com a proposta fechada. Já tinham discutido em uma grande assembléia entre eles”.

Dessa forma a decisão final, já deliberada pelo COP e técnicos das secretarias, poderia ainda ser questionada na Assembléia Municipal, mas normalmente as mudanças eram pequenas, apenas remanejava-se parte dos recursos de uma obra para outra. Havia inclusive negociações no sentido de “abrir mão da demanda” para que fosse apresentada e aprovada no ano seguinte. O processo de negociação entre o COP e as secretarias tinha, portanto, a finalidade de garantir que, de fato,

a demanda aprovada fosse efetivada. Por outro lado, havia também a necessidade de discutir as prioridades oriundas das plenárias temáticas, estas com um grau de flexibilidade maior porque estava estabelecido que seriam aprovadas na assembléia final. Os critérios para aprovação das demandas das plenárias estão descritos no quadro 01, abaixo.

**Quadro 1: critérios para definição de demandas nas plenárias temáticas**

<b>CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA A DEFINIÇÃO DE DEMANDAS NAS PLENÁRIAS</b>			
Quantidade de demandas aprovadas por temáticas	Plenária Infra-Estrutura Urbana	Plenária Dar um Futuro às Crianças	Plenária Saúde para Todos
	Até 10 Demandas	Até 3 Demandas	Até 3 Demandas
	As demandas prioritárias aprovadas pelas Plenárias irão a debate na 1ª assembléia Municipal do OP		
Demandas do Governo Municipal	Plenária Infra-Estrutura Urbana	Plenária Dar um Futuro às Crianças	Plenária Saúde para Todos
	Até 5 Demandas	Até 3 Demandas	Até 3 Demandas
	Na primeira rodada de Assembléias Populares Distritais (APD's), a PMB poderá apresentar até 3 demandas de obras, de acordo com o programa de governo para àquele distrito. Essas demandas serão apreciadas em conjunto com as apresentadas pelas comunidades, cabendo aos delegados aprová-las ou não		
Obras Continuadas	As obras continuadas, que receberam recurso no ano anterior, mas que foram insuficientes para a sua conclusão, deverão constar no plano de investimento do OP, não sendo obrigatório aprovar todo o recurso que a obra necessita, mas o que for necessário para o ano de execução do plano de investimento em debate		
É possível o remanejamento de recursos, da seguinte forma: Entre projetos da mesma Plenária Temática; entre temáticas diferentes e durante as definições de demandas nas Assembléias Populares Distritais (APD's)			
Prioridades para as demandas que beneficiarem maior número de pessoas diretamente			
Obras Continuadas			

Fonte: PMB, 2000.

Deve-se considerar, ainda, que cada área estava sujeita ao cumprimento de outros sub-critérios<sup>24</sup>, o que não alterou a ordem de prioridade na alocação de recursos, no caso, saneamento, saúde, educação, transporte e revitalização da cidade, o que não altera a quarta prioridade definida, a saber, o meio-ambiente. Dados na tabela 02 apresentam um indicativo de como se realizou a distribuição dos recursos através do OP, em ordem de prioridade, chamando atenção para a grande concentração de investimentos na área de saneamento - um total acumulado de 74,41%, durante os três primeiros anos em que vigorou o OP em Belém.

**Tabela 2: investimentos definidos pelo OP nos anos de 97, 98 e 99**

Investimentos para 1998 definidos pelo OP/97			Investimentos para 1999 definidos pelo OP/98 <sup>25</sup>		Investimentos para 2000 definidos pelo OP/99	
ÁREA	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Saneamento	9.800.172,00	63,78	11.756.622,00	57,78	11.606.070,00	74,41
Saúde	2.596.854,00	16,90	1.330.000,00	6,65	900.000,00	5,77
Educação	1.413.672,00	9,20	2.448.000,00	12,24	660.000,00	4,23
Transporte	819.520,00	5,33	1.826.000,00	9,13	127.413,00	0,82
Revitalizar	735.782,00	4,79	2.639.378,00	13,20	2.304.000,00	14,77
Sub Total	-	-	20.000.000,00	-	-	-
Manutenção	-	-	2.000.000,00	-	-	-
Total	15.366.000,00	100,00	22.000.000,00	100,00	15.597.483,00	100,00

Fonte: Orçamento Participativo de Belém do Pará. Mimeo. s/d., SEGEP.

É importante destacar que o ano 2000 foi um período em que o governo municipal estava em pleno processo de transição de um modelo de gestão, fundamentado no OP, para um outro, baseado no Congresso da Cidade. Por outro lado, os recursos decididos naquele ano já seriam disponibilizados para o ano de 2001, isto é, no próximo mandato.

Os números dispostos na tabela 03 são demonstrativos dos recursos do processo do OP 2000, para serem aplicados no ano seguinte, bem como os valores totais da primeira gestão do Partido dos Trabalhadores em Belém 1997-2000. Observa-se, ainda, que na ordem de prioridades, em termos de distribuição de recursos, que antes recaía em primeiro lugar no saneamento, vai para o setor de transporte, com 33,3%, seguido de educação, com 33,2%, revitalização, com 13,45%, e finalmente saneamento, com 10,14% e saúde, com 9,90%.

**Tabela 3: investimentos definidos pelo OP 2000 por setores e/ou área de atendimento**

Investimentos p/ 2001 definidos pelo OP/2000			Total Geral nos 4 períodos do OP	% final por setores
ÁREA	2000	%		
Saneamento	1.700.000,00	10,14	34.862.846,00	51,5
Saúde	1.660.000,00	9,90	6.486.854,00	9,60
Educação	5.575.036,00	33,2	10.096.708,00	14,9
Transporte	5.581.600,00	33,3	8.354.533,00	12,3
Revitalizar	2.256.740,00	13,45	7.935.900,00	11,7
<b>Total</b>	<b>16.773.376,00</b>	<b>100,00</b>	<b>67.736.859,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: montada a partir de informações extraídas da SEGEP.

De acordo com dados da Secretaria de Coordenação e Planejamento - SEGEP e Martins (2000), no primeiro ano de funcionamento, em 1997, discutiu-se no OP 70% do orçamento arrecadado pelo Imposto Predial e Territorial Urbano para o ano de 1998. No ano seguinte, passou para 100% do orçamento do IPTU e, em 2000, a discussão foi feita em cima de todo o orçamento, não só dos recursos de investimento, mas também dos gastos com custeio e pessoal. Em se tratando de valores, o Orçamento Participativo em Belém possibilitou, nos quatro primeiros anos de existência, que a população opinasse acerca de “384 obras e destinação de R\$ 67.736.859,00 (sessenta e sete milhões setecentos e trinta e seis e oitocentos e cinquenta e nove reais)”. (SEGEP, Cartilha do OP- Belém).

Embora haja todo um esforço, tanto de administradores públicos quanto de alguns teóricos que vêm analisando o processo do Orçamento Participativo, especialmente aqueles que apresentam o OP como um instrumento de democracia redistributiva, a realidade permite que se coloque em xeque tais considerações, uma vez que, em Belém os valores apresentados acima, quando relacionados à receita bruta da arrecadação municipal, demonstram o quão insignificante são os recursos que foram deliberados através do processo participativo. A partir do levantamento feito por Moraes (2005), na tabela abaixo, os recursos decididos nos processos participativos de Belém se restringem a 4,35%, em 1998, 5,26% em 1999, 3,59% em 2000 e 1,49% em 2003.

**Tabela 4: recursos aprovados para o orçamento participativo e congresso da cidade em relação ao total de receita arrecada do município de Belém /1997-2002****Valores nominais (R\$)**

Recursos aprovados para o OP e Congresso da Cidade		Total de Receitas Arrecadada		A/B
Ano de Aprovação da demanda	(A) (R\$)	Exercício Orçamentário - Financeiro	(B) (R\$)	%
1997	15.366.000,00	1998	353.290.818,31	4,35
1998	20.000.000,00	1999	380.365.756,79	5,26
1999	15.597.483,00	2000	434.860.567,82	3,59
2000	16.773.376,00	2001	519.848.032,14	3,23
2002	9.449.032,00	2003	632.241.669,27	1,49

Fonte: Moraes, 2005, p. 116.

### Do Orçamento Participativo ao Congresso da Cidade 2001-2004

No segundo governo do Partido dos Trabalhadores em Belém (2001-04) o modelo de gestão participativa fundamentado no mecanismo do OP sofreu modificações, passando, a partir daí, a chamar-se Congresso da Cidade. A justificativa para tais mudanças adveio da necessidade de se ampliar as discussões para além do OP, isto é, ultrapassar o debate estritamente orçamentário, de forma a incentivar e adicionar novos conteúdos as questões relativas à cidade. De acordo com a ex-secretaria de planejamento, o OP era “insuficiente para a forma que a gente imagina deva ser a gestão de governo democrático popular”.

A proposta era avançar para

[...] além do Orçamento Participativo, alargando os horizontes de nosso debate, incorporando toda a cidade num único processo, ao mesmo tempo mais rico e profundamente revolucionário e inovador, combinando o planejamento de curto prazo em um único processo em que a cultura política vai sendo transformada, na medida em que a apropriação da cidade vai se confirmando em processo contínuo de democratização dos espaços públicos do exercício de cidadania com respeito, liberdade e crítica<sup>26</sup>.

A intenção do governo municipal era ampliar o público participante nos debates, de forma a construir um espaço “público não estatal” resultante de um processo de interação produtiva entre Estado e sociedade civil, no qual ambos passariam a ser co-responsáveis pelos rumos da cidade. Por conseguinte, a organização do Congresso da Cidade veio na esteira de experiências consideradas positivas e negativas do primeiro mandato do PT, principalmente das Assembléias Regionais e Conselho de Acompanhamento e Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo - COFIS.

O Congresso foi caracterizado, em seu Regimento Interno (2001) como

um modo de governar com participação popular, um processo de mobilização social, de mudança cultural onde a vida da cidade é definida pelo seu povo, se constitui em um espaço público não estatal de planejamento da cidade.

Seu esquema de funcionamento ocupou os espaços criados pelo OP, no entanto, o processo iniciava nas microrregiões com as Oficinas Preparatórias, não mais com o levantamento de demandas, momento em que os participantes da microrregião poderiam inserir e discutir qualquer temática comum ou transversal às políticas específicas. A partir do segundo ano (2002) o governo passou a apresentar temas pré definidos para inaugurar os debates nas microrregiões no início de cada ano. Participavam assessores do governo, representantes de entidades, conselheiros do OP e setores interessados<sup>27</sup>.

Após as oficinas ou preparatórias ocorriam os Congressos distritais temáticos criados para funcionar como instância de discussão, e acontecer no interior dos distritos e tinham por finalidade o “aprofundamento e apresentação de políticas e demandas estruturais para o distrito, referenciado na cidade como um todo.” (SEGEP, s/d). Idealizados para debater e apresentar propostas sob o ponto de vista de setores e categorias específicas tais como: “sindicatos, centros comunitários, entidades empresariais, entidades estudantis, grupos folclóricos, OGN’s, etc”.<sup>28</sup>

Como desdobramento desse processo, nos distritos, acontecia o Congresso municipal temático que foi definido como instância de “aprofundamento do debate de diretrizes e formulação de propostas e demandas”, uma vez que essa atividade era uma inovação, relativa ao OP. (SEGEP, s/d). Posteriormente, incorporou os temas relativos aos direitos humanos com a finalidade de discutir a “política municipal baseada na garantia de direitos e combate a todas as formas de discriminação”.

Na última etapa acontecia o Congresso Geral da Cidade, atividade final constituindo-se em instância aglutinadora dos atores que participaram dos processos anteriores. Geralmente acontecia em finais de cada ano.

Com a proposta governamental, os setores organizados da sociedade poderiam incluir atividades no contexto do Congresso da Cidade como seminários, conferências, assembléias e outras que julgassem contribuir nas discussões relativas às problemáticas da cidade, nos momentos dedicados as oficinas ou reuniões preparatórias. Era necessário apenas que os responsáveis comunicassem à coordenação do congresso na Secretaria de Planejamento e Gestão - SEGEP<sup>29</sup> e retirassem delegados para participar das atividades sugeridas. O objetivo era proporcionar um acúmulo de discussões e obter elementos para intervenções futuras nos espaços de debate do congresso que seria realizado no final do ano.

A proposta de se implementar um espaço para realizar o planejamento da cidade com participação popular soa como a de maior originalidade do congresso em Belém, configurando-se como um avanço se comparado ao OP. Além de sugerir uma nova forma de planejar, o Plano da Cidade de 2002 registrava o compromisso de que a população continuaria “decidindo obras, como ocorria no Orçamento Participativo” e mais, “os cidadãos passam a decidir sobre todas as dimensões da cidade, no campo simbólico e da afirmação política, através de posicionamento frente ao contexto local, nacional e internacional em que se inserem”. Ao governo municipal caberia assumir “um papel propositivo e facilitador da organização da luta do povo em prol da melhoria da sua qualidade de vida, da construção de um futuro novo que já começa a ser construído agora.” (PLANO DA CIDADE, SEGEP, 2002).

A partir de 2002 seis eixos estratégicos foram priorizados para dar sustentação às atividades incorporadas ao congresso: Gestão democrática e qualidade social do serviço público; Desenvolvimento urbanístico e ambiental; Desenvolvimento humano por uma economia solidária; Desenvolvimento humano pela inclusão social; Desenvolvimento humano por uma cidadania cultural e Desenvolvimento humano pelos direitos humanos.

É importante observar que no período do Congresso da Cidade não havia levantamento de demandas, uma vez que, no período de governo anterior (1997-2000) a prefeitura municipal não conseguiu atender todas as reivindicações da população, realizada em 1997. Mas, mesmo assim, o processo era realizado anualmente a começar na microrregião/bairros e distritos, passando pelo filtro dos técnicos, dos secretários e dos conselheiros, e retornando aos congressistas que haviam hierarquizado as demandas em suas respectivas áreas. Isto significa que os participantes estavam ali ou para defender a permanência das prioridades hierarquizadas até sua inclusão no Plano de Investimento.

## Considerações Finais

Quando o governo do PT assume a prefeitura a proposta era inaugurar um sistema de democratização da gestão orçamentária, através do OP, de forma a romper com a centralização da administração pública, até então, o modelo utilizado pelos partidos de orientação elitista. De imediato o OP foi aprovado pelos segmentos que estiveram ausentes dos processos decisórios, até então. Mas os limites do novo modelo não tardaram a aparecer na administração de Belém, diante das carências históricas em que se encontrava a cidade, principalmente nas áreas de ocupação.

Há de se considerar o caráter pragmático da participação dos moradores das áreas mais carentes nas assembleias do OP que buscavam soluções práticas para as demandas de obras e serviços urbanos, por outro lado, havia uma grande expectativa, especialmente dos mentores intelectuais do próprio PT em provocar mudanças radicais na cultura de participação política da população. Os resultados da investigação apontam que em Belém havia duas lógicas distintas que se pronunciavam, quanto ao processo de participação nos processos decisórios, uma manifestando as expectativas dos sujeitos que implementaram o OP e outra que vinha da população carente. Enquanto os integrantes do governo, ONGs, partido e mesmo a militância – composta pela classe média e setores intelectualizados- interpretavam os espaços criados pelo governo como uma via para a politização e conscientização da sociedade, a população estava mesmo interessada em resolver os problemas que os governos anteriores ignoraram.

Havia uma proposta de mudança, de princípios e diretrizes na condução da gestão da cidade, mas qualquer proposta de mudança não está imune de discordâncias e enfrentamentos. Sousa (2002) levanta alguns elementos que podem configurar-se em obstáculos quando se trata de imprimir práticas de cunho participativo em administrações locais. Entre as dificuldades enfrentadas mais frequentemente pelos governos de esquerda no Brasil estariam: os boicotes patronais, a escassez de recursos -provocada pelo desperdício e incompetência administrativa ou mesmo em virtude da corrupção de administrações anteriores- os conflitos ideológicos envolvendo grupos específicos dentro da própria administração ou tendências políticas diferentes -que podem levar a paralisia ou comprometimento de algumas atividades –, e finalmente a resistência de setores tecnocratas por deter o saber técnico, especialmente na área do planejamento.

A maior parte desses obstáculos, citados por Sousa, podem ser identificados no desenvolvimento do OP em Belém como consequência da vitória de um partido de orientação de esquerda e com métodos diferenciados para a gestão

da cidade. Antes mesmo de o PT assumir a administração do município, em janeiro de 1997, já se deparava com as dificuldades, sendo a primeira delas de ordem financeira, ou seja, de escassez de recurso financeiro, ocorrido em virtude do boicote imposto pelo governo estadual. Isto porque o governo do estado conseguiu aprovar uma “Lei Estadual nº 6.014/96, publicada no Diário Oficial do Estado, de 30/12/96, estabelecendo novos índices de participação dos municípios paraenses no produto da arrecadação do ICMS (...) o resultado da sangria está expresso nos mais de R\$ 340 milhões que a cidade de Belém terá perdido, até o final de 2003”.<sup>30</sup>

Mesmo que, aparentemente, esse tipo de ação não esteja relacionada diretamente com a chegada do PT no governo, podendo ser justificada pela correlação de forças políticas que disputam espaços, é evidente que essa manobra repercutiu diretamente nas duas administrações petistas e, conseqüentemente criou obstáculos que interferiu no modelo de gestão democrática em Belém, pois com a redução de recursos o governo municipal encontrou grandes dificuldades para cumprir as promessas de campanha e atender o acúmulo de demandas inscritas nas assembléias do OP.

Na realidade o fator financeiro foi um dos responsáveis pelas mudanças implementadas pelo governo municipal a partir de 2001, no segundo mandato. Desse ano em diante o governo refinou as temáticas que se tornaram as “marcas” de governo no primeiro mandato, passou a definir a priori quais seriam as pautas das assembléias e retirou do cenário a discussão sobre recursos. Esse debate passou a ser realizado nas reuniões preparatórias, pelos conselheiros da cidade<sup>31</sup> e gestores, de forma que somente na Assembléia Geral o embate por recursos acontecia, mas, o máximo que os participantes conseguiam era remanejar recursos de um setor para outro.

## Referências

AVRITZER, L. *Um desenho institucional para o novo associativismo*. In: Revista de Cultura Política. Governo & direitos - CEDEC, 1997.

\_\_\_\_\_.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: ed. Cortez, 2003.

DANIEL, Celso. *A gestão local no limiar do novo milênio*. In: MAGALHAES, Inês, BARRETO, Luis, e TREVAS, Vicente (orgs.) *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

FRENTE BELÉM POPULAR. *Programa de governo da Frente Belém Popular*, Belém, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2000.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: ed. Vozes, 2000.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar ed., 1978.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Os desafios da gestão municipal democrática - Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio*. São Paulo: ed. Polis, 2000.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. 3a Edição, Brasília: IPEA, 1997.

MORAES, Aldecy Jose Garcia de. *O processo redistributivo do orçamento participativo e do congresso da cidade em Belém do Pará*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2005.

NAVARRO, Zander. *O orçamento participativo de Porto alegre (1980-1998): um conciso comentário crítico*: In: Avritzer, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

O LIBERAL, Jornal. *Orçamento vence fronteira*. Cadernos de Atualidades. Belém, domingo, 30 de maio de 1999.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: ed. Paz e Terra, 1992.

PMB. *Coordenação de relações com a comunidade - CRC*. Informativo das Comissões de Fiscalização de Obras da PMB. Ano I- n. 01. 15 a 19, Belém, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. *Congresso da Cidade*. Relatório do Congresso da cidade. Belém, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM e CRC. *Orçamento Participativo*. Belém construindo o poder popular. Belém, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *III Congresso da Cidade: construindo a cidade do futuro*. Cadernos de Teses. Porto Alegre (SEM EDITOR), s/d.

RIBEIRO, A. C. T; GRAZIA, G. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Rio de Janeiro: ed. Vozes, 2003.

REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELÉM. Belém. s/d.

RODRIGUES, Edmilson; NOVAES, Jurandir; ARAUJO, Raimundo Luiz.. *Congresso da Cidade: construir o poder popular reinventando futuro*. Belém: Labor Editorial, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEGEP. *Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo*. 2000.

SOARES, J. A.; GONDIM L. *Novos modelos de gestão*. IN: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: ed. Cortez, 1998.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2002. TORRES, A. C. R.; GRAZIA, G. *Experiências de orçamento participativo no Brasil período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

TRINDADE JR., Saint-Clair. *Produção do espaço urbano em Belém*. Belém: NAEA/ UIFPA, 1997.

## Notas

- 1 Doutora em Serviço Social, professora do curso de graduação e pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará. E-mail: rodrigues@ufpa.br.
- 2 Destaca experiência como a de Lages-SC e Boa Esperança, bem como praticas iniciadas por movimentos sociais como a dos Conselhos Populares de Saúde na Zona Leste de São Paulo e dos conselhos populares de orçamento como os de Osasco e ainda as Assembléias do povo realizadas em Campinas.
- 3 Tese de doutorado defendida em fevereiro de 2006 na Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- 4 O debate sobre orçamento não é prerrogativa apenas do Partido dos Trabalhadores - PT. Sua importância se justifica pelo fato das administrações do partido, em sua maioria, instituir o OP como instrumento de gestão compartilhada com setores da sociedade civil.
- 5 Cf. RIBEIRO e GRAZIA, 2003.
- 6 Avritzer utiliza o conceito de “desenho institucional” para refletir a capacidade das instituições em ampliar a participação dos atores nos espaços institucionais.
- 7 A região das ilhas constitui a área rural da cidade com exceção da faixa litorânea da Ilha de Mosqueiro com 22 mil hectares, a 32 km do centro de Belém, um dos principais pontos turístico e principal balneário da cidade.
- 8 Para Saint-Clair Trindade (1997, p. 22) “As baixadas existentes em Belém são áreas inundadas ou sujeitas às inundações - decorrentes, em especial, dos efeitos das marés - e ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de 60, por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo”.
- 9 De acordo com a lei nacional de regiões metropolitanas de 1973 foi criada a Região Metropolitana com duas cidades: Belém e Ananindeua. Através de uma lei complementar em 1995 incorporou-se à área

metropolitana os municípios de Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará sendo que os dois últimos foram desmembrados de Benevides, o primeiro em 1995 e o segundo em 1997, respectivamente.

- 10 Nesta frente coligaram-se cinco partidos de esquerda a fim de concorrer à Prefeitura de Belém: PT, PSB, PC do B, PPS e PSTU.
- 11 Entrevista de Cláudio Carvalho, técnico da SEGEP a serviço da CRC e coordenador da mesma em 2000. Em 2004, época da entrevista atuava como Agente Distrital do Entroncamento - DAENT.
- 12 Cf. PROGRAMA DE GOVERNO FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 81.
- 13 Cf. PROGRAMA DE GOVERNO FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 12.
- 14 Cf. RODRIGUES, Edmilson. <http://www.portalpopular.org.br> “Congresso da Cidade: protagonismo popular na construção do futuro”. Revista Critica Social n 0 3.
- 15 Termo utilizado com o mesmo sentido de prioridades para definir as principais necessidades da população, especialmente as básicas como: saúde, saneamento, educação, abastecimento, dentre outras de responsabilidade do Estado.
- 16 Comissão dos Bairros de Belém (CBB); Federação Metropolitana e Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECAM).
- 17 Sindicato dos Servidores Públicos Municipais (SISBEL); Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado Pará (SINTEPP); Sindicato dos Trabalhadores em Saúde Pública (SINDESSE-PA) e; Sindicato dos Professores (SINDP).
- 18 Cf. REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELÉM. SEGEP – 2000.
- 19 Informações extraídas da entrevista realizada em 2004 com Leone Azevedo da Rocha. Na época do OP foi delegado de demanda do OP da Juventude. No segundo mandato do PT atuou como assessor governamental no Distrito do Benguí.
- 20 Cf. referência p. anterior.
- 21 O PDU de Belém estabelece prioridade de pavimentação para as vias de acesso a equipamentos públicos e corredores de transporte coletivo.
- 22 Cf. CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA DEFINIÇÃO DE DEMANDAS E PARECERES TÉCNICOS, SEGEP/PMB, 2000.
- 23 Além do levantamento sobre demandas, realizado nos distritos, acontecia as plenárias temáticas (saúde, educação, saneamento, dentre outros) aglutinando um público mais específico em suas respectivas áreas.
- 24 Utilizando como exemplo a expansão do serviço de água e esgoto: prioridade para as áreas previstas no plano de expansão do SAAEB (Secretaria de Água e Esgoto de Belém); deve-se considerar as áreas de concessão da Cosanpa (Companhia de Saneamento do Pará); construção de equipamentos públicos só em terrenos com cinco anos de ocupação, no mínimo, observando caso a caso os litígios na justiça para fins de desapropriação; demandas em áreas inundáveis ou sujeitas a remanejamento devem considerar no orçamento os custos dos serviços e a pavimentação de vias sem rede de abastecimento de água deve considerar o valor desse serviço no orçamento. Cf doc. Sobre Orçamento Participativo da SEGEP.

- 25 É possível encontrar 20.000,00 milhões em alguns documentos para 1999. No caso, não incluso o valor para manutenção.
- 26 Cf. CARTILHA SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL. SEGEP - Prefeitura de Belém, 2001, p. 03.
- 27 Até o final do ano de 2001 os conselheiros do COP também participavam das atividades distritais, mas a partir de 2002 os membros dos Conselhos da Cidade e Distritais passaram a responder pela mobilização, organização e todas as atividades nos distritos juntamente com a SEGEP.
- 28 Cf. MENSAGEM À CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM: RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2001. Belém, 2002.
- 29 A SEGEP se encarregava de enviar um representante de uma das secretarias de governo – de acordo com a temática em questão.
- 30 Cf. Folheto informativo distribuído pela prefeitura nos eventos do Congresso da Cidade em 2003. Em anexo.
- 31 O Conselho da Cidade substituiu o Conselho do Orçamento Participativo.

Submetido em dezembro de 2010, aceito em maio de 2011.

