

---

# A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE CURITIBA E PORTO ALEGRE

*MUNICIPAL BUDGETING AND CITIZEN PARTICIPATION: AN ANALYSIS OF THE CITIES OF CURITIBA AND PORTO ALEGRE*

---

*Aline Mary Pereira Pinto da Fonseca  
Mestre em Organizações e Desenvolvimento  
Bacharel em Relações Internacionais*

*Lafaiete Santos Neves  
Doutor em Desenvolvimento Econômico  
Pesquisador do Programa “Cátedras para o Desenvolvimento” do IPEA/CAPES  
Professor do Programa de Mestrado em Organizações e Desenvolvimento da FAE  
Centro Universitário*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba; 2 Orçamento Participativo em Porto Alegre; 3 Considerações Finais; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo analisa as experiências das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Os movimentos sociais tiveram grande importância no processo de redemocratização no Brasil e essa participação se consolidou em artigos da Constituição Federal de 1988. Lutaram não apenas pelo direito ao voto, mas por um espaço para o exercício da democracia direta. Em Porto Alegre iniciou-se o debate público do orçamento nesse período e em Curitiba esse espaço só surgiu com leis orçamentárias que obrigaram a realização audiências públicas. Procurou-se compreender, qual a importância da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre para a construção do desenvolvimento local? Verificou-se que no caso de Curitiba a participação se dá apenas através de sugestões e o cidadão não tem poder de decisão efetivo, apenas apresenta sugestões que podem ou não ser aceitas pela administração municipal. Em Porto Alegre, os cidadãos realmente decidem onde serão aplicados os recursos, no entanto o percentual do orçamento no qual podem decidir ainda é muito pequeno, menor que 10%. Portanto a contribuição da participação cidadã para o desenvolvimento local, devida às limitações dos atuais processos participativos, está no diálogo entre os cidadãos durante os encontros presenciais, proporcionando o exercício da cidadania e da solidariedade necessárias para a construção de uma cidade mais justa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação Cidadã. Orçamento Público. Desenvolvimento Local.

**ABSTRACT:** This article analyzes the experiences of the Budget Hearings in Curitiba and Participatory Budgeting in Porto Alegre. The Social movements had great importance in the process of democratization in Brazil and that participation was consolidated in the Constitution of 1988. They not only fought for the right to vote, but a space to exercise the direct democracy. Public discussion of the budget began in Porto Alegre in this period and in Curitiba this space only emerged with budgetary laws that forced conducting public hearings. We tried to understand what is the importance of citizen participation in the Budget Public Hearings in Curitiba and Participatory Budgeting in Porto Alegre for the construction of local development? The research concludes that in the case of Curitiba, participation occurs only through suggestions and the citizen has no power of actual decision, the citizen only makes suggestions that may or may not be accepted by the

municipal administration. In Porto Alegre, citizens really decide where the resources will be applied, however the percentage of the budget in which they decide is still very small, less than 10%. Therefore the contribution of citizen participation for local development, due to the limitations of current participatory processes, is the dialogue between citizens during two meetings, providing citizenship and solidarity needed to build a more just city.

**KEYWORDS:** Citizen Participation. Public Budget. Local Development.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa duas experiências de participação cidadã no orçamento público: as Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Os movimentos sociais tiveram grande importância no processo de redemocratização brasileira e essa participação se consolidou em artigos da Constituição Federal de 1988. De acordo com Sader<sup>1</sup>, estes movimentos lutaram não apenas pelo direito ao voto, mas por um espaço para o exercício da democracia direta.

A consolidação do regime democrático brasileiro permitiu aos governos locais a criação de espaços de participação direta do cidadão nas decisões públicas. Os governos locais têm papel fundamental na promoção do desenvolvimento local humano como fornecedores de serviços públicos que promovam a redução das desigualdades e, também, como catalisadores das potencialidades locais que promovam o desenvolvimento socioeconômico.

Diante dos problemas ecológicos, sociais e econômicos que a sociedade enfrenta atualmente, o local e sua dimensão cultural se tornam um espaço dinâmico para buscar modelos alternativos para o desenvolvimento, e estes devem ser formulados e executados com a participação e o engajamento dos cidadãos em um plano comum.

A democracia direta permite o debate necessário para a superação do conflito entre as necessidades da cidade e a limitação orçamentaria. É com o diálogo direto entre os cidadãos e o governo que é possível criar consensos que não somente definam as políticas públicas, mas que gerem coesão social. Segundo Oliveira<sup>2</sup>, através da interação dos cidadãos para

---

1 SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, passim.

2 OLIVEIRA, Francisco. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis - Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001, passim.

a gestão do bem comum é possível corrigir a tendência de concentração da riqueza do capitalismo.

As decisões orçamentarias são responsáveis por definir o destino dos investimentos, aparelhos públicos e serviços sociais necessários à garantia do desenvolvimento humano. A participação cidadã na gestão do orçamento público faz com que os cidadãos deixem de ser apenas o beneficiários, mas de acordo com Santos<sup>3</sup> se tornem protagonistas que tomam parte das decisões que influenciam diretamente o desenvolvimento de sua cidade.

Em Porto Alegre o debate público do orçamento iniciou logo após a consolidação da democracia representativa em 1991, e foi um processo construído em conjunto pelos cidadãos e prefeitura. Em Curitiba esse espaço só surgiu com leis orçamentarias que obrigaram a realização de audiências públicas, ou seja, uma experiência que partiu de cima para baixo. Logo, procurou-se compreender qual a importância da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre para a construção do desenvolvimento local?

O desenvolvimento local é entendido como um processo endógeno tendo o cidadão como protagonista e beneficiário desse processo. O conceito utilizado é o de desenvolvimento humano definido por Sen<sup>4</sup> como aquele que não busca somente seus resultados nos indicadores econômicos, mas resgata o empoderamento do cidadão como sujeito de direitos no processo de construção do local.

O debate do orçamento público é importante no que concerne ao papel redistributivo do Estado e, historicamente, na administração pública municipal o debate da destinação das verbas era um tema restrito a técnicos e burocratas conforme descreve Chaui<sup>5</sup>. Afirmava-se que estes eram os únicos que teriam competência para decidir o que era melhor para cidade. De acordo com Dowbor<sup>6</sup>, a reforma na administração pública visa enfrentar o problema de como o Estado se organiza, quem o controla e, sobretudo, a quem serve.

---

3 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, passim.

4 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Tradução: L. T. Motta, passim.

5 CHAUI, Marilena. *Cultura e Democracia*. O discurso competente e outras falas. 12a. ed. São Paulo: Cortez, 2007, passim.

6 DOWBOR, Ladislau. *O que é o Poder Local?* São Paulo. Disponível em: <<http://www.dowbor.org/livros.asp>, 2008>. Acesso em: julh. 2008, passim.

O objetivo do artigo é compreender as experiências da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e no Orçamento Participativo em Porto Alegre, verificando se essas práticas têm avançado para a promoção do Desenvolvimento Local.

Os objetivos específicos desse artigo consistem em verificar se os espaços públicos das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre são propícios para o diálogo necessário à participação cidadã democrática e plural; avaliar o grau de intervenção da participação cidadã na gestão do orçamento municipal em Curitiba e em Porto Alegre; e avaliar se as experiências das Audiências Públicas em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre contribuem para o fortalecimento da cidadania e da consciência crítica da situação municipal.

Os cidadãos que participam desses espaços são agentes anônimos que protagonizam uma luta diária para melhorar sua cidade e, ao dar voz a esses atores, pode-se compreender melhor quais são os pontos positivos e as lacunas das experiências em ambas as cidades.

Desenvolver ações presentes que contribuam para o desenvolvimento humano local é uma tarefa complexa, multidisciplinar e democrática, e é com o debate público do orçamento que se busca superar a racionalidade econômica que permeia as relações sociais, em busca de um ação cidadã mais solidária. Os cidadãos não devem ser somente capazes de imaginar um futuro para si e para seu local, mas devem participar da construção de sua realidade socioeconômica e cultural, visando ao bem público.

A participação cidadã permite uma melhor compreensão dos problemas locais e o entendimento das limitações do orçamento público e, portanto, promove o diálogo sobre qual é o melhor destino da verba pública a cada ano para a cidade. Esse debate demonstra que os cidadãos são fundamentais para suprir as insuficiências dos estudos técnicos na definição de prioridades para o desenvolvimento local.

## **1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO EM CURITIBA.**

Os movimentos da sociedade civil que lutavam por melhores condições de vida na cidade tiveram importantes conquistas democráticas durante o processo de redemocratização nas décadas 1970 e de 1980 em vários municípios, inclusive em Curitiba, no qual se destaca o Movimento Popular que conseguiu importantes conquistas nas demandas em relação ao Transporte Público.

O transporte público eficiente é necessário para o desenvolvimento econômico de um município e para a inclusão social das camadas com

menos recursos que dependem dele para trabalhar. Em 1979, o transporte público se tornou tema de reivindicação em Curitiba, pois era muito caro - o que se tornava um peso muito grande no orçamento familiar - e as opções de horários e linhas eram insuficientes. De acordo com Neves<sup>7</sup>, o Movimento Popular exigiu, então, o congelamento das tarifas e transporte coletivo com horário integral.

Em 1981, os cidadãos conseguiram uma audiência com o prefeito Jaime Lerner e foi prometido que o Movimento Popular teria representação no Conselho Municipal de Transportes, no entanto, por pressão dos empresários, essa participação não se efetivou. Mas o Movimento Popular não desistiu e continuou lutando. Para superar o discurso técnico utilizado como argumento pela prefeitura como justificativa para não realizar mudanças, os cidadãos criaram o Conselho do Transporte, que, de acordo com Neves<sup>8</sup>, foi fundamental para qualificar as lideranças sobre as questões técnicas que envolvem o setor do transporte público.

Ainda de acordo com Neves,<sup>9</sup> Devido à insatisfação do Movimento Popular, na eleição de 1985, a oposição venceu com o compromisso de maior transparência na gestão pública. Logo, na gestão seguinte, do prefeito Roberto Requião, o Movimento Popular teve importantes conquistas que incluíram a anulação de contratos ilegais e a transformação das empresas de concessionárias para permissionárias, essas podendo perder a permissão caso não cumprissem corretamente os contratos.

O papel do Estado é importante como articulador e como promotor de espaços que permitam o engajamento dos cidadãos no exercício da democracia direta. Apesar de relevantes, as conquistas do Movimento Popular não se transformaram em um espaço público de participação, pois mesmo com as promessas de maior abertura durante a campanha, a gestão da prefeitura deu prioridade à democracia representativa e ao planejamento técnico da cidade. E, após algumas conquistas, o Movimento Popular acabou se dispersando.

Com a reforma na administração pública brasileira, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no. 101 de 4 de maio de 2000) e no Estatuto das Cidades (Lei Federal no 10.257 de 10 de julho de 2001), foi exigido dos municípios a gestão participativa do orçamento. A Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001 define que:

---

7 NEVES, Lafaiete Santos. *Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba*. 1a. ed. Curitiba: Cefuria, 2006. Passim.

8 Ibid., passim.

9 Ibid., passim.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentaria participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Em consequência dessa lei foram criados novos espaços públicos para a participação direta dos cidadãos nas decisões do orçamento público nos municípios que ainda não tinham essa experiência, como Curitiba. As audiências públicas do Orçamento em Curitiba, batizadas pela gestão municipal de Orçamento Cidadão, surgiram de uma obrigação legal federal e não como conquista dos movimentos sociais.

Em Curitiba as audiências públicas ocorrem em dois momentos: a primeira no primeiro semestre do ano para a discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e outra no segundo semestre para o debate da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Administrativamente, a cidade de Curitiba é dividida em nove regionais (Regional da Boa Vista; Regional da CIC; Regional da Matriz; Regional de Santa Felicidade; Regional do Bairro Novo; Regional do Boqueirão; Regional do Cajuru; Regional do Pinheirinho; Regional do Portão) que funcionam como subprefeituras, fazendo uma ponte entre o planejamento local e o planejamento da cidade.

É feita uma audiência por regional. Essas audiências são divididas em três dias e ocorrem em três regionais simultaneamente (das 19h às 21h). De acordo com Fonseca<sup>10</sup>, nas audiências participam técnicos de todas as secretarias para sanar dúvidas e ouvir as demandas dos cidadãos. A divulgação é feita através de cartazes nos ônibus e nas ruas da cidadania, no site da prefeitura e em chamadas em jornais, rádio e televisão. Os cidadãos podem participar pessoalmente e ainda podem participar pela Internet e por telefone, através do serviço 156.

Conforme relata Fonseca<sup>11</sup>, nas audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias os cidadãos preenchem um formulário com nome, endereço, sexo e e-mail, e devem escolher três temas que deverão ser prioridade na sua região. Os temas são divididos em: Ruas e Trânsito; Saneamento; Iluminação Pública; Meio Ambiente; Abastecimento;

10 FONSECA, Aline Mary Pereira Pinto. *Orçamento Público, Participação Cidadã e Desenvolvimento Local: Análise das Experiências das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Curitiba: UNIFAE, 2008. Dissertação de Mestrado. 145 p. (Dissertação, Mestrado Organização e Desenvolvimento).

11 *ibid.*, passim.

Cultura; Transporte; Habitação; Saúde; Desenvolvimento Econômico e Trabalho; Educação; Segurança; Ação Social; Turismo; Esporte e Lazer. Esse formulário é depositado em uma urna e posteriormente os dados são computados pela prefeitura. Na primeira parte, os técnicos apresentam as obras que já estão contempladas no orçamento do ano atual, e na segunda parte são escolhidos alguns formulários para debater as prioridades do ano seguinte.

Nas audiências públicas da Lei Orçamentária Anual, a metodologia é a mesma com o preenchimento de formulário e eleição de três temas prioritários, no entanto, discutem-se as obras que serão executadas nas regiões. Nessa audiência é possível fazer perguntas, por escrito, para os técnicos das secretarias sobre obras específicas para seu bairro, afirma Fonseca<sup>12</sup>. Devido ao pouco tempo, apenas algumas perguntas são selecionadas para serem respondidas.

Ao analisar a metodologia das audiências públicas do orçamento em Curitiba, verifica-se que são apenas uma consulta obrigatória e não um espaço público efetivo de participação direta nas decisões. Os cidadãos apenas dão sugestões e não é separado um percentual do orçamento no qual a população possa decidir diretamente a forma como será utilizado o recurso.

Nós passamos a frequentar, e com o tempo começou a vir a frustração porque você ia, a intenção da gente. A gente pensava que poderia dar uma contribuição completa para a discussão do orçamento e o que não acontecia. Porque você chegava na audiência, a audiência tem uma duração de 3 ou 4 horas, dois terços do tempo era com apresentação, era como tinha sido feito, era uma senhora de uma explanação daquilo que acontecia. Sobrava um terço do tempo, e esse tempo você tinha que apresentar a proposta, ali. Já tinha uma mesa composta. Só que acontece o seguinte, a prefeitura sempre levou muita gente aliadas. Quando você começava a audiência, começava abrir a participação do público, eles já chegavam e falavam. Um monte de gente chegava ali para apresentar suas propostas, em determinada rua para asfalto ou coisa do gênero assim e aquilo era suficiente para encher o tempo. - Depoimento do cidadão, 08/07/08.<sup>13</sup>

No formulário pede-se para os cidadãos elegerem 3 temas mais importantes para sua localidade. Esse tipo de consulta faz com que o

---

<sup>12</sup> FONSECA, op. cit., passim.

<sup>13</sup> FONSECA, op. cit., p. 107.

cidadão só pense no entorno de sua casa. Cada regional (onde são feitas as audiências) é formada por pelo menos 3 bairros, sendo que a maior (Regional Centro) é formada por 18 bairros. De que forma o cidadão pode eleger 3 temas prioritários se não conhece as necessidades de toda a regional? Qual será o critério da prefeitura no tratamento dessas informações?

A pessoa vai lá, faz aquela formalidade, passa aquele prazo, tem uma hora e quando chega a hora que é aberta para a intervenção, a pessoa está pedindo para cortar a grama na frente da casa dela, tá pedindo para arrumar o buraco do asfalto. Então, na LDO é uma audiência que deveria tratar de coisas macros, de diretrizes, e essas diretrizes deveriam ser uma proposta do que a população quer para mostrar ao prefeito e não o contrário. Hoje ele traz a diretriz dele, tanto é que ele chega a na apresentação e diz as sete diretrizes são essas. Ele dita a qual é a regra. E se a população não quer essas e tem uma outra, ela tem que trabalhar dentro da proposta, para tentar encaixar uma proposta. - Depoimento do cidadão, 02/07/2008.<sup>14</sup>

De acordo com os cidadãos, a administração pública municipal de Curitiba ainda é tecnocrática, burocrática e dá pouco espaço para um diálogo democrático e plural. São apenas duas reuniões por ano de duas horas e meia de duração e grande parte do tempo é usado pela prefeitura para apresentar as obras que já estão sendo feitas no município. “É extremamente tecnocrática a administração. São decisões tomadas em gabinetes, em que pese por uma questão de marketing e até porque a lei exige [...] Isso não é uma medida tomada pela administração municipal, mas sim uma exigência de uma legislação maior que já vem de algum tempo. - Depoimento do cidadão.”<sup>15</sup>

A participação dos cidadãos ainda é muito pequena e de acordo com os participantes não existe um interesse amplo da população em participar. Os participantes das Audiências Públicas em Curitiba são aqueles que geralmente já participam de outra forma como líderes ou integrantes das associações de moradores e funcionários públicos. “Ao contrário, o pessoal da comunidade, você não vê ninguém. Tem assessores de vereadores, dá muito assessor de vereadores, e funcionários a prefeitura. É sempre aquela balela de sempre”.<sup>16</sup>

14 FONSECA, op. cit., p.110

15 Ibid., p. 104.

16 Ibid., p. 105.

O número de reuniões e tempo destinado a cada reunião é insuficiente para promover um debate, pois cada regional é composta por vários bairros. Não existe uma audiência geral que promova o encontro dos cidadãos de cada regional para debater a cidade como um todo, visão necessária para o planejamento do desenvolvimento local. Os espaços destinados às audiências são pequenos, restringindo a possibilidade de uma participação mais ampla da população. E a mobilização para a participação também é pequena.

No caso das audiências, ela (a comunidade) não participa porque são as mesmas pessoas de sempre. A comunidade mal fica sabendo. Às vezes eles passam recado na televisão ou alguma publicidade no rádio. [...] Mas aquela mobilização de chegar e vir chamar (não tem), mesmo porque o espaço que eles reservam não é para comportar tanta gente. As primeiras que fui, foi no auditório da regional do Cajuru. Fui também no auditório do Boqueirão que é para 200 pessoas. Então não dá para você fazer, em um bairro de 300 mil pessoas como é o Cajuru. Não dá nem mesmo para fazer amostragem, tirar escala. É uma coisa bem pequena mesmo. Depoimento do cidadão, 02/07/2008.<sup>17</sup>

Em todos os formulários os cidadãos têm que se identificar com nome; endereço; telefone; sexo; e e-mail. Como a democracia no Brasil ainda é recente, há um receio grande das pessoas em se identificar, principalmente se for para criticar a prefeitura. De acordo com o depoimento dado pelo cidadão, “Quando você conseguia uma participação [...] A mesa já estava pronta, já te classificavam como uma pessoa, que estava questionando, que estava querendo tumultuar o processo, coisa do gênero assim.”<sup>18</sup>.

Em alguns casos, não é permitida a manifestação oral e as perguntas devem ser formuladas por escrito aos representantes da prefeitura presentes. Ao ser exigida a forma escrita, a população mais carente com pouca ou nenhuma escolaridade fica excluída do processo e essas são justamente as que devem ser ouvidas no planejamento do desenvolvimento socioeconômico do município. Conforme relata o cidadão, “E aí, na sequência da audiência recebe-se lá essa pseudo consulta e aí você tem o direito de formular algumas perguntas, é aberto. Não te deixa, nem você ir para um tipo de tribuna, né? Onde o cara às

17 Id., 2008, p. 108.

18 Ibid., p. 104.

vezes pode se manifestar publicamente. É por escrito e lá eles selecionam as perguntas.”<sup>19</sup>

Cabe ao Estado promover uma maior abertura e transparência em um processo participativo. Isso fortalece a democracia e empodera o cidadão para ser protagonista do desenvolvimento local. Quando um cidadão procura diretamente a prefeitura solicitando obras para seu o bairro, a resposta técnica é que se a obra não está prevista no orçamento, não poderá ser feita. O próprio processo orçamentário é usado para restringir a participação dos cidadãos e, estes estão se mobilizando para superar este entrave.

No caso nosso, especificamente da nossa região de Santa Felicidade, que a gente participa, nós integramos uma associação de moradores, a associação comunitária Vila Real e a gente via que a gente fazia pleitos e esses pleitos chegava lá o cara dizia: “Olha está no orçamento? Se não está no orçamento então não podemos fazer nada“. Isso é desculpa de governante. Se tinha uma decisão política de fazer, como teve um caso que a gente pode falar para você que teve decisão política, independente se estava LOA ou na LDO foi feito. Mas a gente para não dar essa argumentação para o município, na região de Santa Felicidade, nós estabelecemos que todos os meses, saiu a convocatória da Lei de Diretrizes Orçamentária do Município nas etapas regionais e depois centralizado no município. Nós fazemos uma lista de todos os pedidos que a associação tem, oficializa isso, faz protocolado e encaminha ao prefeito municipal, na prefeitura e na audiência a gente traz uma cópia. - Depoimento do cidadão, 02/07/2008.<sup>20</sup>

Como as audiências públicas do orçamento são insuficientes, os cidadãos têm que buscar outras formas de participação.

Mas nós trabalhamos em outras instâncias, nas audiências a gente cobra mesmo. Trabalha na forma de abaixo assinado. Quando o prefeito está presente, em algum local público a gente está lá, ou com a nossas faixas ou com nossos documentos, entregando cópias para ele. Como a gente fez aqui no nosso bairro para a construção de uma creche, que ela não estava no orçamento, mas a gente fez mobilização de várias formas e foi construído uma creche, pela conversa que o administrador de Santa Felicidade colocou, ele disse que foi uma decisão política do prefeito que seria feito aquela creche. - Depoimento do cidadão.<sup>21</sup>

19 FONSECA, op. cit., p. 109.

20 Ibid., p. 115.

21 FONSECA, op. cit., p.115.

Os espaços públicos para o exercício da cidadania são importantes para que os cidadãos tenham a clareza e o conhecimento da situação e dos problemas de seu município e possam propor mudanças. Somente com o diálogo os cidadãos podem perceber suas necessidades e ter maior clareza no orçamento através da origem e do destino dos recursos públicos. No caso de Curitiba, verifica-se ainda que é necessário superar o discurso legalista e tecnocrata nas audiências.

Chega nessa hora, a gente pergunta e toca naquela ferida. Eles te rodeiam e você tem que ficar satisfeitos com as respostas que eles te deram. Não adianta ficar batendo boca, também. E muitas coisas é na palavra científica, na palavra científica e nós comunidade não temos nenhum representante. Não temos um advogado para estar ali para nos ajudar a abrir o jogo, a debater, mostrar. Nós não temos nada disso aí, então deixa muito a desejar certas coisas para a comunidade.  
- Depoimento do cidadão, 03/07/2008.<sup>22</sup>

Para promover o desenvolvimento local, não é somente a população carente que deve se mobilizar, a responsabilidade é de todos. Os cidadãos que participam das audiências públicas em Curitiba demonstram preocupação não somente com o presente, mas com as gerações futuras. Eles estão conscientes da importância da participação nas decisões do orçamento público para a garantia de direitos fundamentais.

A experiência ainda não propicia autonomia dos cidadãos nas decisões da cidade, mas percebe-se que mesmo sendo um espaço criado por uma obrigação legal, este tem transformado o cidadão que busca conhecimento para superar o discurso técnico e tem transformado a administração pública municipal, que agora tem que lidar com cidadãos mais conscientes no debate do desenvolvimento humano local.

## **2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE**

O Orçamento Participativo de Porto Alegre surgiu a partir da demanda dos cidadãos em participar diretamente da gestão pública e do desejo político de abrir um espaço público para debater as prioridades nos investimentos municipais. De um lado, os movimentos plurais, como associação de mães e associação de bairros não desejavam apenas eleger seus representantes, mas ter um espaço de ação direta na administração pública. De outro lado, houve uma proposta política por parte do governo municipal que defendia a democracia participativa.

<sup>22</sup> FONSECA, op. cit., p.105.

Em setembro de 1990, a prefeitura realizou assembleias para discutir a proposta do orçamento municipal com os cidadãos, antes que fosse encaminhada para a câmara de vereadores. De acordo com Fedozzi<sup>23</sup> essa foi a gênese de um processo de participação direta no orçamento que foi chamado de Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é um espaço institucional permanente, que possui duas instâncias de participação: a instância consultiva (Fórum de delegados do OP) e a instância deliberativa (Conselho do OP).

O orçamento participativo em Porto Alegre consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do Município. Esse processo envolve duas rodadas de assembleias regionais intercaladas por uma rodada de assembleias locais. Na segunda fase há a instalação do Conselho do Orçamento Participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembleias regionais e locais. A elaboração administrativa do orçamento ocorre no Glapan - Gabinete de Planejamento da Prefeitura, órgão ligado ao gabinete do prefeito.<sup>24</sup>

Os cidadãos se reúnem durante todo o ano para debater as prioridades, em ciclos locais (nos bairros), regionais (em 16 regiões administrativas) e municipais. Nos meses de março e abril acontecem reuniões de articulações e preparação. Em abril e maio acontecem rodadas de assembleias regionais para a eleição de prioridades, com o critério da maioria. De acordo com Avritzer<sup>25</sup>, o prefeito participa de todas as assembleias das 16 regiões e o número de participantes dessas assembleias é a base de cálculo para o número de delegados que serão eleitos.

Estes delegados se reúnem nos meses de maio, junho e julho para hierarquizar as obras das sub-regiões que são divididas em 12 áreas temáticas: saneamento; pavimentação; organização da cidade; política habitacional; regularização fundiária; assistência social; saúde; transporte e circulação; educação; áreas de lazer; esporte e lazer; e desenvolvimento

---

23 FEDOZZI, Luciano. *O poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo, 2000, passim.

24 AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Ed.). *Democratizar a Democracia Os caminhos da democracia participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 577.

25 *Ibid.*, p. 578

econômico.<sup>26</sup> Como relata Avritzer<sup>27</sup>, os critérios de hierarquização são: acesso da população ao bem público em questão, a população da região e a decisão da população.

Cabe aos conselheiros do Orçamento Participativo debater e aprovar a proposta orçamentaria do município, rever a proposta orçamentaria final pela prefeitura, acompanhar a execução das obras aprovadas e discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução das obras aprovadas.

O Conselho do Orçamento Participativo é instalado no mês de julho de cada ano. Sua composição é a seguinte: dois conselheiros por cada regional (32), dois conselheiros eleitos por cada assembleia temática (10), um representante da União da Associação de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um do Sindicato dos Servidores da Prefeitura. Total de membros: (44).<sup>28</sup>

O processo é definido pelos participantes e nas reuniões sobre as regras de decisão e critérios técnicos do processo a prefeitura não participa. Apesar de ter sido fruto da visão político-partidária, o controle do processo permaneceu na mão dos participantes e faz parte do ciclo de debate anual a discussão das regras. É um processo feito pelos cidadãos e para os cidadãos, portanto é importante compreender o processo a partir da visão de seus participantes.

O Orçamento Participativo é o principal canal de reivindicação da população e se tornou um espaço propício ao debate democrático plural e inclusivo. Os participantes podem se manifestar oralmente para apresentar as reivindicações e necessidades de sua comunidade.

Eu comecei assim, eu morava numa área de risco. E a presidente do lugar que a gente morava disse assim para mim: 'Olha, você vai ter de defender esse pessoal', que eram 17 famílias. Eu disse: 'Mas como? Não sei fazer nada nem tenho como participar.' Ela disse: 'Não interessa vai ter que ir lá e fazer alguma coisa.' Eu fui lá desamparada e fiquei olhando. Isso foi em 1999. Aí eu comecei a participar e comecei a gostar, porque cada vez que a gente ia, a gente ganhava alguma coisa. Eu queria sair daquele lugar que morava, um lugar horrível. E foi, foi (conquistas) que estou lá até agora. - Depoimento do participante F de Porto Alegre.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> FONSECA, op. cit., passim.

<sup>27</sup> AVRITZER, op. cit., passim.

<sup>28</sup> Id., 2005, p. 579.

<sup>29</sup> FONSECA, op. cit., p. 68.

O processo é transparente e os cidadãos se articulam e mobilizam outros participantes para eleger delegados e ganhar apoio, dando voz aos cidadãos que anteriormente estavam excluídos social e economicamente, conforme depoimento do cidadão. “Então a gente fez a assembleia, foi decidindo os três delegados e entre os três eu fui eleito para representar a Feira Rua da Praia no OP. Então desde 1998 a gente vem demandando, dentro do OP. A gente queria mesmo era ser visto. A gente queria que os secretários nos atendessem como todo cidadão deve ser atendido.”<sup>30</sup>

De início, o Orçamento Participativo sofreu resistência por parte dos vereadores que tinham uma visão “clientelista” de que o bom vereador era aquele que conseguia obras para sua base eleitoral. Depois perceberam que a inclusão dos cidadãos nas decisões fortaleciam suas ações.

Então a gente começou a ganhar credibilidade e começamos a trabalhar junto com a câmara a desmistificação do OP. E nós não queríamos substituir vereadores, acho que são legítimos, são eleitos legitimamente pelo povo e nós éramos um braço que o governo queria democratizar pra participação popular. - Depoimento do cidadão.<sup>31</sup>

O Orçamento Participativo dá autonomia ao cidadão para eleger prioridades, decidir quais obras deverão ser executadas e a forma como essa obra é executada, superando o discurso tecnocrático.

Os secretários nos enxergaram como iguais [...] sentar na mesa e ver: “o que vocês querem? Como é que vocês querem?”. No começo eles queriam fazer um camelódromo vertical, a gente fez uma mobilização, lotamos a câmara com 700 pessoas. E dissemos não, nós não queremos um camelódromo vertical, nós queremos um camelódromo horizontal, onde as pessoas possam passar e nos enxergar. Pois o camelô não vive de clientes fixos e sim de pessoas que estão passando. - Depoimento do cidadão.<sup>32</sup>

Os cidadãos também participam do controle e acompanhamento das obras através dos delegados e dos conselheiros do OP. Eles se sentem empoderados, pois ao decidirem determinada obra, podem também

---

30 Ibid., p. 71.

31 Ibid., p.71.

32 Ibid., p. 89.

acompanhar a sua execução. Esse controle da população inibe o desvio de verbas, o superfaturamento de obras e a corrupção.

Nos primeiros tempos a gente fazia uma comissão de obras, acompanhava tudo, desde abrir a licitação, a gente sabia até isso, a gente abria a licitação e acompanhava, acompanhava obra, fazia uma comissão. Isso gerava conflito também porque a comunidade se achava chefe. (risos) Interessante tinha gente que achava que mandava nos caras da obra, o pessoal queria apitar. E a gente chegava e dizia: também não é assim, vamos devagarzinho, vamos ficar cada no seu lado. O que tá errado? Vamos corrigir. Tinha que levar de jeito. E assim ia, e funcionou, funcionava mas hoje eles tem mais dificuldades. - Depoimento do Cidadão.<sup>33</sup>

Em 2008, o percentual do orçamento destinado à decisão direta ainda era muito pequeno. Os cidadãos declaravam valores entre 3% e 10%. Grande parte do orçamento ainda é decidida a portas fechadas, o que foi apelidado pela população de caixa preta, fazendo alusão ao equipamento contido nos aviões que detém todas as informações, mas que não são divulgadas a ninguém. Essa limitação orçamentária faz com que os cidadãos se articulem no processo de votação de prioridades.

Então a gente fechou um grupo com ele, pois ele demandava habitação – nós demandávamos desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda. Então era uma demanda diferente da outra, então a gente combinou com ele e outros grupos assim: Cultura, Saúde, a gente fechou um grupo que eu votaria na demanda da Saúde, na Educação e eles votariam na nossa. Foi feita uma articulação boa, apesar de nós só termos 3 delegados, mas a articulação foi muito boa. Depoimento do cidadão.<sup>34</sup>

Ao participarem do Orçamento Participativo, os cidadãos aumentam sua convivência com o próximo, reduzindo o isolamento das pessoas na cidade, fazendo com que seus participantes tenham uma visão mais ampla e crítica de seu local.

---

<sup>33</sup> FONSECA, op. cit., p.74.

<sup>34</sup> Ibid., p. 80.

Eu acho que houve um crescimento, como eu disse até 89 eu participava do meu trabalho, da vida da minha família e dos parentes – então era um conjunto muito restrito que a gente conhecia, conhecia os bairros por andar de carro, não conhecia as pessoas. [...] crescimento nosso foi isso por que a gente ficou conhecendo Porto Alegre - não indiretamente - mas diretamente pelas ações do OP. - Depoimento do cidadão.<sup>35</sup>

O grande aprendizado dos cidadãos é perceber as reais necessidades das pessoas, o que realmente é o desenvolvimento humano de sua cidade, e que, muitas vezes, as demandas pessoais não são as mais urgentes e importantes para a cidade.

Então eu fui humildemente para o meu 30. ano, o 10. como delegado no OP querendo reivindicar duas coisas, melhorias no meu orquidário no parque Farroupilha, dentro da Redenção. O orquidário estava com os ferros ameaçando cair. Então a gente mobilizou, conversou o administrador do parque na época com alguns segmentos da comunidade e fomos fazer aquela pressão, aquele tencionamento normal na sociedade civil organizada, já com o nome de OP com delegados, que bonito, que importante. Aquela riqueza de aprendizado. A gente chegava lá e falavam: “Como vocês são egoístas? Vocês estão preocupados com orquídeas, uma florzinha. Eu sei que é bonita tua florzinha. Eu sei que elas devem ser raras. Mas as flores que eu tenho dá no lodo, no esgoto na frente da minha casa.” Tu fica assim, essa mulher deve estar mentindo, esse homem faltando com a verdade. Ai eu refleti será que minha necessidade. Pô eu vou ter que olhar realmente. Então tu ia na vila do cara e tu saía frustrado de lá, porque ele tinha razão. A necessidade dele era assim, era necessidade. Eu tava tentando fazer uma coisa que na verdade era temático e ele estava como uma necessidade que era uma questão de sobrevivência, envolvia saúde, saneamento, educação, obrigação de um governo. O cara não vive, o cara está em uma situação terrível de vida com crianças, com risco, com esgoto a céu aberto. Aquilo preocupa. Eu acho que esse momento, esse empoderamento, essa é a cidadania que tu constrói dentro do Orçamento Participativo. Aí eu dizia: Pô, eu preocupado com orquídea, com xadrez e o cara não

---

35 FONSECA, op. cit., p. 81.

tem banheiro na casa dele. E o OP que me levou a refletir isso. - Depoimento do cidadão.<sup>36</sup>

A dinâmica do processo do Orçamento Participativo é resultado de condições sócio-políticas e culturais de Porto Alegre e foi reconhecida mundialmente como inovação democrática na gestão municipal. Ao longo de mais de duas décadas, a experiência conseguiu redirecionar parte do orçamento para a periferia. Os cidadãos são parte não somente das decisões do orçamento, mas são também peças fundamentais na elaboração de um espaço público para o exercício efetivo da democracia participativa.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da década de 1970, houve um crescimento muito grande das cidades brasileiras causado pelo processo de industrialização e pelo êxodo rural motivado por novas oportunidades nas cidades e pela falta de oportunidades no campo por causa da mecanização da agricultura. O crescimento econômico não foi acompanhado de um desenvolvimento social, pelo contrário, foi um processo excludente e desigual que gerou miséria nas cidades.

Essa situação precária nas cidades foi determinante para uma insatisfação muito grande por parte da população, que teve seus direitos políticos cerceados pelo regime militar. Os cidadãos se organizaram em movimentos sociais para exigir não somente seu direito ao voto, mas a garantia dos acesso aos serviços básicos de saúde, educação, saneamento e transporte público. Eles demandavam as condições e o direito de exercer plenamente sua cidadania.

A cidade é o local de convivência no qual o governo pode atuar em conjunto com os cidadãos para promover o desenvolvimento. O desenvolvimento humano local só é possível se forem garantidos os direitos humanos a todos os cidadãos, ou seja, um processo de ampliação das liberdades. Sua dimensão endógena refere-se ao resgate da ação dos indivíduos, de sua capacidade de transformação da realidade.

Para a cidade ter um ambiente propício ao desenvolvimento local, ela deve ser percebida como um território único pelos seus cidadãos. Faz-se necessário ter um espaço público de debate plural em que os cidadãos possam desenvolver seus potenciais, envolvendo-os nos processos econômico, social, cultural e político que afetam suas vidas, transformando-os em sujeitos de sua própria história.

<sup>36</sup> FONSECA, op cit., p.83

A participação dos cidadãos no orçamento público é um processo direto, voluntário e universal no qual os cidadãos decidem como serão gastos os recursos públicos e quais serão as prioridades. Esse processo permite um controle direto da gestão pública, exige maior transparência dos governos e quebra a lógica da racionalidade econômica na administração pública.

O gestor público, quando tem contato direto com os cidadãos, deixa de lidar apenas com números e passa a ter que encontrar alternativas que possam melhor atender aquela pessoa com a qual teve contato direto. O cidadão, nesse processo, conhece seu local e compreende as limitações dos governos nos investimentos públicos. Esse debate pode gerar a busca conjunta, de cidadão e governo, de alternativas para o desenvolvimento local.

O exercício da cidadania no Brasil é recente e só será pleno quando as pessoas, especialmente os grupos mais pobres e excluídos, tiverem voz para elaborar as políticas públicas e percebam que podem ser parte da transformação de sua realidade. As experiências de Curitiba e Porto Alegre são totalmente distintas em termos de procedimentos e resultados, no entanto, através da fala dos cidadãos, percebe-se que nos dois casos o que os motiva a participarem é a busca do bem comum.

Curitiba apostou no conhecimento técnico especializado para aproximar-se dos problemas da população, para prover através de políticas públicas e soluções que acreditavam ser mais eficientes. E, portanto, os cidadãos têm buscado superar os entraves burocráticos, reivindicando melhorias para suas comunidades. As audiências públicas do orçamento se mostraram restritivas a uma real participação cidadã.

Porto Alegre buscou um diálogo maior com as pessoas, buscando aproximar-se dos problemas através do debate com os cidadãos, e, portanto, parte do orçamento municipal é destinado a obras definidas pela população. No entanto, esse percentual ainda é pequeno e, apesar de reduzir as desigualdades sociais, ainda não foi capaz de promover um modelo alternativo de desenvolvimento.

A participação cidadã no orçamento público empodera as pessoas e promove uma conexão entre necessidades da população e políticas públicas que realmente promovem o crescimento inclusivo e equitativo. A mobilização dos sujeitos sociais em espaços públicos plurais promove a reconstrução do tecido social e a solidariedade entre os cidadãos, fundamentais para o desenvolvimento local mais justo.

**REFERÊNCIAS**

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Ed.). *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BANCO MUNDIAL, *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*. Washington DC: 2008. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP\\_port.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf)>. Acesso em: out. 2011.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia*. O discurso competente e outras falas. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- DOWBOR, Ladislaw. *O que é o Poder Local?* São Paulo: Disponível em: <<http://www.dowbor.org/livros.asp>, 2008>. Acesso em: jul. 2008.
- DUPAS, Gilberto. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- FEDOZZI, Luciano. *O poder da Aldeia*. Gênese e História do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 2000.
- FONSECA, Aline Mary Peireira Pinto. *Orçamento Público, Participação Cidadã e Desenvolvimento Local: Análise das Experiências das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Curitiba: UNIFAE, 2008. Dissertação de Mestrado. 145p.
- ICHIKAWA, Elisa Yoshie; SANTOS, Lucy Woeller. Contribuições da história oral à pesquisa organizacional. In: SILVA, Anielson Barbosa (Org.); MELLO, Rodrigo Bandeira de.; GODOI, Christiane Kleinubing (Ed.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. [S.l.]: Saraiva, 2006.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- NEVES, Lafaiete Santos. *Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba*. 1. ed. Curitiba: Cefuria, 2006.
- OLIVEIRA, Denilson. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Celia. (Org.). *Os sentidos da democracia*. Políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis - Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

PAOLI, Maria Celia. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. In: OLIVEIRA, Francisco.; RIZEK, Cibele Saliba. (Org.). *A era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. SANTOS, B. S. *Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura Sousa. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Tradução: L. T. Motta.

TORO, José Bernardo. *A construção do público: cidadania, democracia e participação*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.

