

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Fundação Perseu Abramo

Sérgio Augusto BIANCHINI

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO A PARTIR DO LEGISLATIVO
MUNICIPAL**

Proposta para a participação de cidadãos na disputa do orçamento municipal a
partir do mandato parlamentar

São Paulo

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Fundação Perseu Abramo

Sérgio Augusto BIANCHINI

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO A PARTIR DO LEGISLATIVO
MUNICIPAL**

Proposta para a participação de cidadãos na disputa do orçamento municipal a partir do mandato parlamentar

Trabalho de Conclusão de Curso da Escola de Sociologia e Política de São Paulo e da Fundação Perseu Abramo do Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas

Tutora/Orientadora: Milena de Senne Ranzine

São Paulo

2014

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar uma proposta para realização do Orçamento Participativo a partir do mandato legislativo. Esta proposta se constrói a partir do reconhecimento que o Estado moderno existente em nossa sociedade é palco de disputas e possibilita a realização de conquista para as classes populares. Utiliza-se para construção da proposta, conceitos de educação popular e modelos de planejamento participativo. Os principais resultados estariam na maior participação das classes populares no processo de gestão do executivo municipal a partir de uma ação organizada no processo de elaboração e execução orçamentária municipal.

Palavras-chave: participação popular; legislativo municipal; orçamento participativo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	4
2 BASES PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA.....	5
2.1 Estado e Gestão Participativa.....	5
2.2 Cidade e cidadania.....	7
2.3 PT e o parlamento.....	8
2.4 Orçamento Público Municipal	10
3 METODOLOGIA.....	11
3.1. Plano de ação.....	13
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	15
REFERÊNCIAS.	16

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta uma proposta de ação a partir do mandato de vereador para enfrentar a dificuldade que os cidadãos das classes populares têm para participação do processo decisório da gestão pública municipal, que em boa medida estão expressas nas peças orçamentárias.

A democratização da gestão pública apresenta-se como elemento fundamental na luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e na superação do Estado Capitalista, visto que o Estado Moderno é um espaço importante na disputa entre os interesses antagônicos das Classes Trabalhadora e Burguesa (as principais na composição da sociedade), onde a democratização deste espaço é uma oportunidade para que questões importantes de interesse da maioria, composta preponderantemente pelos trabalhadores, prevaleçam sobre os interesses de uma minoria capitalista detentora do poder econômico.

A experiência do Orçamento Participativo demonstra o potencial de trabalhar a democratização da gestão pública a partir do debate e de processos decisórios sobre o orçamento público municipal, o que nos leva a crer que este potencial pode também ser explorado a partir de uma ação parlamentar, reconhecendo as limitações que se impõem pelas atribuições do parlamento e comparação com o executivo municipal.

Diferente do que algumas pessoas expressam, a dificuldade de participação dos cidadãos não pode ser encarada de forma simplista como uma falta de interesse pela política. Precisamos encarar a participação como uma questão complexa que necessita de uma abordagem de construção histórica de exclusão da maioria da população do poder e com construção de metodologias adequadas a construção de uma cidadania ativa e não burocratizada.

Portanto, proponho uma breve abordagem sobre o Estado, a gestão participativa, a cidade, a cidadania, a visão do Partido dos Trabalhadores sobre a atividade parlamentar e o orçamento público.

2 BASES PARA CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA

2.1. ESTADO E GESTÃO PARTICIPATIVA

O Estado na visão dos pensadores liberais tem como função básica garantir a propriedade privada, a ordem e, de maneira menos explícita, o aumento do capital dos capitalistas. Esta visão está presente, com algumas variações, até hoje entre os conservadores.

O atendimento das necessidades da maioria da população através de uma Gestão Democrática e Popular é algo estranho ao modelo de Estado Liberal e restringido no modelo Neoliberal. Portanto nos parece importante introduzir a discussão sobre o Estado que temos e quais as condições para implantação de uma Gestão Democrática e Popular no contexto do atual estágio de desenvolvimento do Estado e da sociedade.

Medidas de caráter democrático e popular implantadas dentro do Estado Capitalista, como parte da estratégia necessária para sua superação, devem ser formuladas a partir do reconhecimento de qual organização de Estado estamos falando. Com este objetivo iremos utilizar das categorias de Gramsci: Estado do tipo oriental ou ocidental, entre os quais as diferenças encontram-se no estágio do desenvolvimento do modo de produção e da complexidade da sociedade civil.

No caso brasileiro até a República Velha, o Estado existente no Brasil insere-se no contexto de uma nação com a identidade em formação e com uma estrutura social e econômica herdada do período colonial e do império, tipo agrária exportadora e com grandes diferenças regionais, portanto o fato da Primeira República adotar uma estrutura de Estado inspirada no modelo americano não muda do fato de se situar na órbita de um “estado oriental”.

O Estado brasileiro só começa a mudar para um “estado ocidental” no chamado período democrático, com uma sociedade mais complexa, com uma classe burguesa e operária crescentes, exigindo um Estado mais permeado às contradições de uma sociedade capitalista de classes, em constante disputa.

O Estado do tipo ocidental, mesmo mantendo sua função primeira, apontada pelos pensadores liberais, de garantidor da propriedade privada, em especial dos meios de produção, mostra-se mais permeável às contradições da luta de classes e das disputas dos projetos da burguesia e dos trabalhadores.

Desse modo, as condições para implementação de ações em um Estado Capitalista do tipo ocidental devem ser desenvolvidas na luta contra hegemônica, conseguindo o apoio das massas para mudanças no Estado que reduza o poder dos detentores dos meios de produção junto a este e ampliem a participação das classes populares na definição e gestão das ações deste mesmo Estado.

No caso brasileiro temos uma árdua tarefa no campo da contra hegemonia, principalmente travada contra os meios de comunicação de massa e as lideranças de organizações populares de orientação conservadora. E também contra o autoritarismo do Estado e da sociedade, que dificultam o desenvolvimento dos mecanismos de participação, muitas vezes levados a uma burocratização. Estas lutas sempre se darão nestas duas trincheiras – sociedade civil e Estado - que serão mais vitoriosas quanto maior o sucesso na contra hegemonia tivermos.

Partindo da experiência burocrática e neoliberal do Estado brasileiro, o chamado Estado Herdado, que considera as metodologias de gestão estruturadas para o setor produtivo capitalista privado sob o cunho ideológico de mais adequadas para todas as instituições que compõem a sociedade, inclusive as do Estado, simplesmente por terem sido constituídas no mercado. Ao mesmo tempo, a esquerda não se preparou para gerenciar um Estado Capitalista, ainda que adotando enquanto estratégia de luta a “guerra de posição” em contrapartida a uma “guerra de movimento”, o que contribuiu para restringir a efetiva implantação de um governo de esquerda no Brasil.

Esta situação precisa ser enfrentada com a reestruturação das instituições de esquerda, principalmente os partidos políticos, incorporando na formação de seus militantes metodologias que privilegiem uma gestão democrática do Estado mais permeado às demandas das classes populares em detrimento de setores conservadores.

E quando na gestão dos espaços de poder do Estado, implantar uma gestão democrática e popular adequada à transformação do Estado Herdado para o Estado Necessário e realizar a formação dos gestores deste espaço de poder na perspectiva deste novo Estado.

Por outro lado muitos grupos não entendem que o fato da adoção da leitura de organização da Sociedade e do Estado em um contexto mais complexo que obriga a uma guerra do tipo de posição, não deve de maneira alguma significar abdicar da contestação da propriedade privada dos meios de produção como o elemento fundamental da desumanidade de nossa sociedade.

2.2 CIDADE E CIDADANIA

Os movimentos sociais brasileiros tiveram várias de suas propostas incluídas na Constituição de 1988, um exemplo disto são os direitos sociais presentes no artigo 6º que segue abaixo.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

Neste artigo vemos tratado como direito questões essenciais para as classes populares, saindo da órbita individual para coletiva, que seu atendimento deve ser buscado na gestão do Estado em prol da maioria.

Outras conquistas importantes na Constituição foram o tratamento dado à propriedade privada, que mesmo sendo garantida estabelece em contrapartida o dever de atender à função social, uma garantia condicionada, assim como, o estabelecimento do direito a cidade onde esta passa a ser um elemento para o desenvolvimento social e bem estar dos seus habitantes.

Em 2001 com Estado da Cidade as questões passam a ganhar corpo com a reafirmação dos preceitos constitucionais referentes à propriedade e cidade em seu artigo 1º, o qual é reproduzido logo abaixo.

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Para Milton Santos (2000) estes direitos estão seriamente colocados em risco quando a democracia se ampara apenas no voto para os cargos eletivos, pois desta forma o voto “passa a ser mais um ato de consumo” assim como os direitos que se transformam em produtos de consumo e, portanto, individuais.

Somente se chega à metade do caminho, se é que não se retrocede. Quando se confunde cidadão e consumidor, a educação, a moradia, a saúde, o lazer aparecem como conquistas pessoais e não como direitos sociais. Até mesmo a política passa a ser uma função do consumo. Essa segunda natureza vai

tomando lugar sempre maior em cada indivíduo, o lugar do cidadão por interior se reduz.(p.127)

Portanto, fica claro que a luta dos movimentos sociais populares, quando conquistam em leis que regem o estado, contemplando interesses coletivos e o bem estar dos cidadãos como um todo com primazia sobre a lógica individualista e consumista, é um passo importante, mas não suficiente. Precisamos que o homem se liberte de sua alienação e construa uma consciência crítica sobre sua realidade e da possibilidade de sua transformação de forma coletiva.

Ainda no mesmo livro de Milton Santos(2000) coloca a importância de lutarmos contra esta figura da pessoa como consumidor em substituição a um cidadão ao declarar que:

O morador-cidadão, e não o proprietário-consumidor, veria a cidade como um todo, pedindo que a façam evoluir segundo um plano global e uma lista correspondente de prioridades, em vez de se tornar o egoísta local, defensor de interesses de bairro ou de rua, mais condizente com o direito fetichista da propriedade que com a dignidade de viver. O eleitor teria sua individualidade liberada, para reclamar que, primeiro, o reconheçam como cidadão.(p. 129)

A luta pela conscientização das pessoas como cidadãos é uma tarefa imprescindível se quisermos realmente transformar a sociedade em favor da maioria da população.

2.3 PT E A ATVIDADE PARLAMENTAR

O PT forma-se dos movimentos sociais alijados do processo político pela ditadura, que cobravam mudanças no Estado brasileiro. Estes movimentos eram formados por integrantes da classe trabalhadora ou simpatizantes a ela.

Em sua formação, o PT encontra de um lado um Estado autoritário e contrário aos interesses da classe trabalhadora e de outro uma sociedade civil pulsante com várias frentes de mobilização e de organização, movida pela aspiração da democratização tanto do Estado como da Sociedade Civil.

Neste contexto o PT surge para disputar e transformar o Estado com uma gestão democrática e popular, mas também para trabalhar pelo fortalecimento das organizações da

sociedade civil afinadas com as classes trabalhadoras para que ocupem lugar no Estado e façam valer seus interesses.

Para o PT a atuação parlamentar está para além das funções típicas do poder legislativo de ações plenárias, de fiscalização do executivo, da proposição e aprovação de leis. Com igual ou até maior importância estão as atuações do parlamentar nos espaços políticos da sociedade, construindo um diálogo com os movimentos sociais populares, tratando de compor com estes movimentos nas lutas pelo atendimento da sua demanda.

Em seu documento de formação do PT para os parlamentares – Modo Petista de Atuação Parlamentar – coloca-se a democratização do legislativo como um dos objetivos do PT no parlamento e apresenta o orçamento participativo e da democracia direta como elementos que devem estar presentes no horizonte da democratização do Estado brasileiro.

2.4. ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

A legislação brasileira que rege a elaboração e execução orçamentária tem se mostrado aliada no processo de Planejamento Público Governamental, pois exige em seu processo de elaboração a definição de diretrizes, metas, prazos e indicadores, além, é claro, da alocação de recursos e suas respectivas fontes para que as políticas verdadeiramente saiam do papel e tenham impacto sobre a vida dos cidadãos, contribuindo assim para efetivação do Planejamento Governamental.

Das chamadas peças orçamentárias, temos: o PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentaria Anual.

O Plano Plurianual é elaborado de quatro em quatro anos, sempre no primeiro ano da gestão e vale para os 3 anos restantes e para o 1º ano da gestão posterior, nele são feitas previsões de receita e define-se os programas, projetos e ações para todo o período. Nele também são estabelecidos os parâmetros para avaliação da execução orçamentária através de metas e indicadores de resultado.

A LDO e LOA são leis anuais que expressam a execução anual definida no PPA, mas podendo realizar ajustes em função do comportamento das previsões de receita ou por mudança no contexto sócio econômico diferente do momento da elaboração do PPA.

São previstas audiências públicas antes do envio do projeto de lei orçamentária para Câmara Municipal, de responsabilidade do executivo, e antes de sua aprovação pelo legislativo, agora promovido pela Câmara.

Portanto, a disputa sobre em quem vai recair o maior peso da arrecadação (receita) e destino dos gastos (despesas) é uma questão permanente.

Outro elemento importante é que cada vez mais os governos vêm se utilizando de ferramentas de planejamento estratégico e aproximando-as dos instrumentos de planejamento orçamentário, reforçando assim a necessidade das organizações populares participarem dos processos de elaboração e gestão orçamentária se querem ver suas demandas atendidas pelo Estado.

Além da legislação orçamentária e financeira as leis que impõem aos municípios a elaboração de Planos Diretores, Planos de Saneamento, Planos de Habitação entre outros colocam o planejamento como elemento obrigatório aos gestores públicos em sua tarefa de implantação de ações em seus municípios, que também são momentos de disputa entre as elites e as organizações populares.

3 METODOLOGIA

Exatamente porque não podemos aceitar a concepção mecânica da consciência, que a vê como algo vazio a ser enchido, um dos fundamentos implícitos na visão “bancária” criticada é que não podemos aceitar, também, que a ação libertadora se sirva das mesmas armas da dominação, isto é, da propaganda dos slogans, dos ‘depósitos’. (Freire, p.67)

Com esta citação do livro Pedagogia do Oprimido de Paulo Freire(1987) como elemento norteador, pretendo construir a proposta de ação parlamentar de debate do orçamento em comunidades populares.

Devemos partir da premissa que as pessoas têm conhecimentos a serem compartilhados e não são “vazios”, então serão atividades de troca de conhecimento e conscientização mútua.

Também é verdade que existem formas de participação e organização nas comunidades e elas devem ser respeitadas e elementos condutores na aproximação do mandato junto às comunidades.

Considerar que esta é uma ação contra hegemônica e que a problematização e a explicitação de contradições serão elementos constantes do processo.

A proposta, então, seria trabalhar através de:

- a) Ações com grupos sociais por região e/ou segmento social composto por cidadãos excluídos do processo de decisão orçamentária.
 - A experiência original do OP da cidade de Porto Alegre iniciou de forma regionalizada, com a realização de plenárias em 16 regiões, e posteriormente incorporou também a dinâmica temática, atendendo as duas principais formas de reconhecimento e organização dos cidadãos.

- b) O processo com os grupos como uma ação de educação popular.
 - A necessário que o trabalho seja executado sempre na esfera coletiva para fortalecendo o cidadão como um ser coletivo na disputa de seus interesses no Estado moderno e explicitando as contradições dentro das próprias classes populares.

- c) O envolvimento das organizações populares deve se dar em todas as etapas das atividades com as comunidades (elaboração, execução e avaliação).
- A ação do parlamentar do PT deve primar pela busca do empoderamento das organizações populares, portanto as organizações envolvidas no processo devem se apropriar da metodologia de trabalho, ampliando sua autonomia.
- d) As atividades devem desmistificar os processos internos do executivo municipal:
- Os processos de compra de produtos e contratação de serviços e pessoas.
 - As peças orçamentárias: PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual),
 - As receitas orçamentárias (os segmentos mais onerados pela arrecadação) e os gastos com os programas e as ações no orçamento.
- Deve-se utilizar de materiais didáticos apropriados a trabalhar com a população em geral.

3.1. PLANO DE AÇÃO

1. Capacitar a assessoria do mandato parlamentar sobre orçamento público (elaboração e execução orçamentária), educação popular e planejamento participativo.
 - É importante que o gabinete do parlamentar tenha conhecimento da dinâmica da administração pública municipal e dos movimentos sociais e estejam em constante processo de capacitação e reflexão sobre sua ação.
2. Identificar comunidades e segmentos com potencial de mobilização e organização.
 - Para este trabalho é preciso que a comunidade não só participe nos momentos em que o gabinete do vereador esteja presente, mas que se disponha a refletir sobre a comunidade de forma global.
3. Estabelecer compromissos com as comunidades e segmentos tanto de apoio como de objetivos das atividades.
 - As comunidades precisam ser protagonistas nesta ação, não podemos atribuir a elas apenas uma postura de consumidora dos serviços do mandato do vereador.

4. Organizar agenda de atividades com as comunidades e segmentos, considerando os prazos legais para envio pelo executivo das peças orçamentárias e de suas aprovações pelo legislativo municipal.
5. Organizar oficinas preparatórias e assembleias para definição das prioridades passíveis de serem inseridas nas peças orçamentárias e como será o encaminhamento das outras demandas que se apresentarem.
 - Para definição das prioridades devemos trabalhar com os conceitos de árvore de problemas levantando suas causas e consequências, evitando assim, a elaboração pura e simples de uma lista de demandas sem uma devida politização do debate.
 - Na experiência com comunidades na relação com vereadores são comuns as demandas relacionadas a manutenção da cidade, para atender esta necessidade do público presente é recomendável utilizar de um instrumento de coleta (formulário) possibilitando assim que o público se concentre nas demanda de médio e longo prazo, mas afeitas para inclusão nas peças orçamentárias.
6. Organizar idas destas comunidades ao executivo municipal para entrega das prioridades e solicitação de compromisso para seu atendimento.
 - Tratando a ação comunitária como o exercício de cidadania reivindicando do Estado o cumprimento de seus direitos, o atendimento de suas necessidades e a participação na gestão pública.
7. Acompanhar a aprovação do orçamento na Câmara Municipal juntamente com a comunidade ou segmento.
 - Considerando a necessidade e legitimidade de ações de pressão em todas as esferas do Estado e também o reconhecimento da importância e heterogeneidade da representação do legislativo.
8. Acompanhar a execução orçamentária juntamente com a comunidade ou segmento.
 - Capacitar a comunidade para acompanhar a implantação de projetos, com a montagem de grupos de acompanhamento comunitário.

Esta proposta de plano de ação é formada a partir de condicionantes impostos pela agenda e lógica da construção orçamentária municipal, mas pode e deve se adequar ao contexto sócio político em que ela será desenvolvida, não pode ser encarada como uma questão fechada e sim como o roteiro de trabalho do gabinete do parlamentar em comunidades, tendo como mote a inserção das comunidades no debate orçamentário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia deste tema surgiu do fato de em 2013 iniciarmos em um mandato de vereador do PT em uma cidade do estado de São Paulo, uma experiência de trabalhar com comunidades locais as demandas da população a partir do debate do orçamento. Partindo de uma lógica do Orçamento Participativo, incluindo atividade de formação, debate, deliberação e ação junto ao poder executivo municipal para a incorporação das demandas no orçamento.

Esta experiência mostrou que para aumentar o potencial de tal projeto necessitamos de maior conhecimento dos elementos que estávamos tratando tanto no conteúdo quanto nos processos sócio políticos ali presentes e uma maior interação com as organizações sociais locais para conseguirmos uma maior autonomia dos movimentos e visão global da sociedade e das ações necessárias para o processo de mudança.

Pretendo com esta proposta auxiliar aos mandatos legislativos de esquerda que se colocam como elementos de transformação e democratização do Estado em sua esfera de atuação.

Espero que este trabalho possa contribuir para existência de outras experiências deste tipo e receber contribuições para continuarmos melhorando nosso trabalho do gabinete do parlamentar junto às comunidades populares.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- COSTA, Greiner e Dagnino Renato (orgs.) – Gestão estratégica de políticas públicas
Campinas: T+8, 2008.

- COUTINHO, Carlos Nelson – Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político – Rio de Janeiro: Campus, 1989.

- FUNDAÇÃO PERCEU ABRAMO - O modo petista de ação parlamentar: uma contribuição para vereadores e vereadoras – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

- FREIRE, Paulo – Pedagogia do oprimido – 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

- PEREIRA, Eduardo Tadeu – Educação Política: Uma experiência com o orçamento participativo – Campinas, SP: Editora Alinea, 2008.

- SANTOS, Milton – O Espaço do cidadão – 5ª ed. São Paulo: Livros Studio Nobel, 2000.