

PLANO DIRETOR E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: INSTRUMENTOS PARA A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

MASTER PLAN AND PARTICIPATIVE BUDGETING: INSTRUMENTS FOR EFFECTIVE CITIZENSHIP

Caroline Pontes Almeida

Mestre em Direito Constitucional.

Assessora da Procuradora-Geral de Justiça.

Professora da Universidade de Fortaleza.

E-mail: carolinepontes@hotmail.com

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 CIDADANIA NOS DIAS ATUAIS; 3 GESTÃO MUNICIPAL; 4 PLANO DIRETOR E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO; 4.1 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO 4.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO; 5 OS OBSTÁCULOS; 6 CONCLUSÃO; 7 REFERÊNCIAS.

CONTENTS: 1 INTRODUCTION; 2 CITIZENSHIP IN THE PRESENT TIME; 3 CITY MANAGEMENT; 4 MASTER PLAN AND PARTICIPATIVE BUDGETING; 4.1 PARTICIPATIVE MASTER PLAN; 4.2 PARTICIPATIVE BUDGETING; 5 POSSIBLES OBSTACLES; 6 CONCLUSION; 7 REFERENCES.

Resumo: O presente artigo visa abordar sobre dois instrumentos de participação popular existentes no ordenamento jurídico brasileiro e que são responsáveis pelo efetivo exercício da cidadania: Plano Diretor e Orçamento Participativo. Procura-se demonstrar que a gestão municipal é o espaço ideal para a construção de uma democracia real.

Palavras-chave: Instrumentos de Participação Popular. Cidadania. Gestão Municipal.

Abstract: The present article approaches two instruments of popular participation, that are present in Brazilian law, and that are responsible for effective exercise of citizenship: Master Plan and Participative Budgeting. It intends to demonstrate that city management is the ideal space to build a real democracy.

Keywords: Popular participation instruments. Citizenship. City management.

1 INTRODUÇÃO

Recentemente, a cidadania tem sido alvo de discussão nos meios jurídicos. A idéia inicial de que cidadão seria apenas aquele indivíduo de uma sociedade que vota e pode ser votado vem sendo substituída pela de participação ativa na sociedade.

Dentre as formas de participar ativamente no seio social destaca-se a participação popular na gestão municipal. Ao longo dos anos, aumenta-se a prática da participação do povo nas decisões sobre políticas públicas e isto se deve, primordialmente, pela redemocratização proporcionada pela promulgação da Constituição Federal de 1988.

Além de dispositivos constitucionais, a legislação infraconstitucional também é responsável pelo ingresso no mundo jurídico de novos instrumentos que concretizam a democracia no processo de gestão das cidades, tais como o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este trabalho tem por objetivo analisar duas formas de efetivar a cidadania – Orçamento Participativo e Plano Diretor Participativo – por meio da participação do povo na gestão administrativa municipal. Para tanto, serão feitas considerações sobre a cidadania nos dias atuais, bem como sobre a posição do município na Constituição Federal de 1988.

2 CIDADANIA NOS DIAS ATUAIS

A história do desenvolvimento do Estado brasileiro retrata a inexistência de uma efetiva participação política do cidadão nas decisões políticas do município. Pelas inúmeras revoltas ocorridas no Estado brasileiro, observa-se que vários grupos sociais, como negros e trabalhadores, ficaram, por um longo período, excluídos do processo político do país, restando esquecida a democracia participativa.

Note-se que, por muito tempo, o *status* de cidadão era concedido pelo Estado ao indivíduo no exclusivo intuito de alcançar

a igualdade formal. Tal concepção é facilmente verificável pela exclusão da mulher do direito ao voto. Segundo Francisco Mesquita de Oliveira (2003, p. 86):

A cultura da não-participação, os efeitos da política clientelista e os interregnos da ditadura que proibiram a ação política, criaram no Brasil um *concepção de cidadania passiva* de não-ativação política do cidadão, reforçando a inércia e indiferença das pessoas em relação ao Estado.

Cansada da ditadura militar, a sociedade civil começa a se mobilizar em busca da redemocratização, o que ganha força com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que tem entre os seus fundamentos a cidadania e o pluralismo, que ampliou os direitos políticos, bem como arrolou uma gama de direitos fundamentais, como se observa da análise dos artigos 1º, II e V, 5º a 16 da Constituição de 1988. Como bem assinala Brian Wampler e Leonardo Avritzer (2004, p. 220):

Os primeiros esforços para a institucionalização da participação de cidadãos na formulação de políticas públicas tiveram início durante a Assembléia Constituinte no período de 1987-1988. Durante tal período a sociedade estava ativa e organizada, e foi capaz de promover inovações institucionais significativas à medida que seus atores juntaram forças com a sociedade política para influenciar a elaboração da nova constituição brasileira.

Assim, observa-se que as intensas greves, passeatas e mobilizações realizadas durante o processo de redemocratização retratam o início de uma nova formulação do que seja cidadania. O membro da sociedade torna-se sujeito ativo dos processos políticos.

Surgiu, assim, a necessidade de garantir a igualdade material entre os indivíduos, o que resultou na possibilidade de que todos participassem efetivamente na sociedade, construindo, assim, o seu *status* de cidadão.

De um esforço do cidadão em participar ativamente das decisões políticas da sociedade em que vive, decorre a efetivação

da antes marginalizada democracia participativa. Surge, então, um novo paradigma da cidadania em contraposição ao modelo de cidadania existente no período anterior ao surgimento da Constituição de 1988. Nesse sentido, oportuna é a lição de Francisco Mesquita de Oliveira (2003, p. 87):

Nessa nova cidadania, os cidadãos são sujeitos e não objetos da política. Como sujeitos, têm atuação efetiva em processos políticos, pois entendem que o direito resulta da luta social e não é dádiva do Estado. Na cidadania ativa, o cidadão tem "direito a ter direito.

Nessa linha de raciocínio, resta evidente que uma nova realidade vem sendo desenhada. Assim, a exigência de participação do indivíduo em de dada comunidade política, influenciado no processo de decisões políticas, bem como a existência de direitos e deveres atribuídos ao mesmo, favorecem para a ocorrência de reajustes no atual conceito de democracia, o que enseja uma interação maior entre a democracia representativa e a democracia direta.

Além das tradicionais formas de participação popular, como o plebiscito, o referendo e a ação popular, inúmeros outros instrumentos estão sendo colocados à disposição da população para que a mesma participe efetivamente na gestão da sociedade, tais como os orçamentos participativos, as audiências públicas, os conselhos setoriais. Acrescente-se, ainda que o âmbito de atuação é, preferencialmente, o municipal como se verá no próximo tópico deste trabalho.

3 GESTÃO MUNICIPAL

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Município adquiriu uma dimensão e status sem precedentes, conforme se observam nos arts. 1º e 18 da mesma. Ao Município é reconhecida a qualidade de ente federado, dotado de autonomia financeira, administrativa e política. A este ente federado cabe a execução de serviços locais, conforme as prioridades para se alcançar o interesse público, a captação e gerenciamento de recursos, a eleição dos seus

dirigentes políticos, bem como a sua auto-organização por meio de leis locais.

Ressalte-se que, ao se analisar a questão do Município como ente integrante da federação brasileira, não se pode desconsiderar a importância de que, faticamente, tem-se uma forma de organização política que se concentra primordialmente com as necessidades mais imediatas da população. Entre as unidades administrativas, o Município destaca-se por ser a mais simples e, portanto, a que mantém um contato mais estreito com os cidadãos. Pode-se afirmar que é um local que, mais facilmente, tende a proporcionar a realização das aspirações dos membros da comunidade. O próprio constituinte de 1988, ao dispor sobre a competência de tal ente federativo, percebeu a proximidade existente entre o povo de um município e seus governantes.

A competência do Município é determinada conforme o interesse local e prevalecerá sobre a competência da União e dos Estados sempre que, entre os interesses envolvidos, predominar o local. Não há consenso na doutrina sobre o âmbito da expressão *interesse local*, no entanto, vale ressaltar as palavras de Nelson Nery Costa (2006, p.88) sobre o assunto:

Os *interesses locais* são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo *predominante* a competência do Município sobre tais matérias.

Assim, pelo que se entende por interesse local, acrescido da maior proximidade existente entre os membros da sociedade e os dirigentes políticos, bem como da notável homogeneidade local, que facilita a identificação das necessidades da sociedade e das soluções para as mesmas, percebe-se que há condições expressivas de se efetivar a participação popular no âmbito municipal.

Nota-se, portanto, que o Município tem papel fundamental para a prática da democracia participativa. Nesse sentido, assinala Gilberto Nardi Fonseca (2004, p.68) que:

É no município que o cidadão pode exercer plenamente a sua cidadania, no seu local de moradia é que poderá se iniciar um grande processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governantes locais.

Assim, os diversos municípios que põem em prática os instrumentos de participação popular, garantindo a efetiva cidadania dos membros do ente municipal, são merecedores de aplausos, e aqueles que ainda não iniciaram por este novo caminho é esperada tal iniciativa para, então, fazer valer o princípio do Estado Democrático de Direito.

4 PLANO DIRETOR E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O ordenamento jurídico brasileiro, além dos já conhecidos instrumentos da democracia indireta – iniciativa popular, referendo, plebiscito e ação popular – está repleto de dispositivos que ampliam as hipóteses de efetiva participação dos cidadãos na gestão do Poder Público. O constituinte de 1988 deixou evidente a necessidade de se alargar o conceito de *cidadania* ao prever em vários dos seus dispositivos novas formas de acesso ao poder pelo povo, como se observa, por exemplo, pela leitura dos arts. 10, 29, XII, 58, §2º e 198, III.¹ Nesse sentido, valem as palavras de Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2005, p. 26), que afirma que “[...] em matéria de participação democrática, o Legislador Constituinte superou o simples âmbito eleitoral, para projetá-la em todos os processos sociais e públicos [...]”.

Assim, percebe-se que o cidadão não ficará mais restrito ao ato de votar, mas a ele se abriu um amplo espaço para participar

¹ Art. 10 – É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Art. 29 – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Art. 58, §2º – As Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; [...].

Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III – participação da comunidade.

efetivamente das decisões políticas. Esse espaço é verificado, por exemplo, na prática do plano diretor participativo e do orçamento participativo.

Ambos são instrumentos da democracia participativa que, a cada dia, vêm sendo utilizado por um maior número de gestores públicos no âmbito de suas administrações municipais.

É de se destacar, ainda, que a implantação desses novos instrumentos favorecedores da participação popular na escolha das políticas públicas de dado município, contou com o surgimento de novos atores sociais, ou seja, com uma reconstrução do espaço público local.

Esse novo espaço público local que surge é produto do período compreendido pela transição da ditadura para um novo tempo democrático, ocasião em que vários movimentos sociais e associações civis buscavam resgatar o exercício da democracia esquecida durante a ditadura militar.

Surgiram, portanto, novos atores sociais que, resistindo ao poder institucionalizado e à desigualdade da distribuição do espaço urbano e dos serviços públicos, reivindicavam o reconhecimento do direito fundamental a participar das decisões políticas, ou seja, de participarem efetivamente da administração pública, fator que contribuiu sensivelmente para influenciar na implantação do Orçamento e Plano Diretor Participativo.

4.1 Plano Diretor Participativo

Inicialmente, cumpre abordar em poucas palavras o que seja Plano Diretor. O Plano Diretor é o instrumento que irá orientar o município nas suas políticas de desenvolvimento urbano.

Previsto na Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor passou a ser indispensável à realização das políticas públicas. Basicamente, conterà dispositivos que regularão o uso e a ocupação do solo, a implantação das unidades de saúde, educação, lazer, as áreas de moradias, as formas de proteção ambiental, de resguardar

o patrimônio histórico cultural, ou seja, a organização do espaço urbano em geral.

Segundo lição de Maria da Graça Agostinho Faccio (2006, p. 02-10), o Plano Diretor surge como um instrumento para promover a reforma urbana.

Ainda sobre o assunto, vale lembrar os ensinamentos de Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2005, p. 236), para quem o plano diretor “é muito mais que um plano de obras. Deve tratar o espaço como uma manifestação social, que envolve aspectos físicos, econômicos, sociais, institucionais. Não é um fim em si mesmo, seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida da população”.

Nesse mesmo sentido, manifesta-se Jacintho Arruda Câmara (2002, p. 307), ao afirmar que “a noção de plano diretor sempre conduziu à idéia de um instrumento normativo básico para dirigir o desenvolvimento do Município nos seus mais variados aspectos (físicos, econômico, social etc)”.

Percebe-se, no entanto, que embora com *status* constitucional, o Plano Diretor só veio a efetivar-se com a publicação do Estatuto da Cidade. Este foi o dispositivo legal elaborado com vistas a normatizar o desenvolvimento do espaço urbano, definindo traços elementares desse instrumento de política urbana, conforme bem visualizado por Janaina Rigo Santin (2006, p. 05):

Dessa forma, para atender a exigência constitucional e regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, foi finalmente editada a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Estabelece que os Municípios deverão implementar uma política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo, em seu artigo 2º, os objetivos da política urbana municipal. Dentre eles encontra-se: a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na *formulação, execução e acompanhamento* de planos, programas e projetos

de desenvolvimento urbano” e, audiências do Poder Público Municipal com a população interessada.

Outrossim, o Estatuto da Cidade inovou, consideravelmente, ao prever, entre os seus inúmeros dispositivos, normas que visam democratizar a gestão municipal, como o art. 2º, II, que prevê a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Nas palavras de Anamaria Sant’Anna Murta (2006, p. 01):

[...] a Lei Federal 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade, que se destaca pela busca de garantia de participação da comunidade na decisão e gestão do que se pretende, se pode e se deve fazer em cada cidade. É um passo administrativo novo, conquistado, que ainda precisa ser entendido e assumido pelas prefeituras e pela população.

Em respeito aos dispositivos constitucionais que ampliaram o poder e a autonomia local, a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) dispôs de regras atinentes ao regime jurídico desse instrumento. Dentre elas, tem-se a obrigatoriedade na elaboração de um Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes e a observância de um conteúdo mínimo ao se elaborar reportado plano. Pode-se afirmar, também, que o Estatuto da Cidade veio para ampliar a sustentação legal do plano diretor participativo, que já encontrava esteio no art. 29, XII da Constituição Federal.

A estas disposições normativas, acrescenta-se, ainda, o art. 3º da Resolução nº 25/05 do Conselho das Cidades que vem exigir a participação popular no cumprimento do art. 41 do Estatuto da Cidade.²

2 Art. 41 – O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. §1º - No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. §2º - No caso das cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Assim, percebe-se que surge um novo mecanismo para alterar a realidade dos municípios brasileiros. De um Plano Diretor pautado tão-somente em aspectos técnicos, visando apenas planejar a estrutura física da cidade, sendo utilizado mais como um instrumento de obtenção de privilégios, o Plano Diretor, previsto no Estatuto da Cidade, passa a ser um verdadeiro instrumento viabilizador de um planejamento e gestão urbana condizente com as necessidades dos indivíduos de uma cidade.

Verifica-se, portanto, que, com instrumentos como o Plano Diretor Participativo, estarão efetivados os princípios que nortearam o Estatuto da Cidade, como a qualidade de vida, o bem-estar das pessoas, a justiça social.

A democratização da gestão pública resultará, assim, da participação popular na elaboração do Plano Diretor, ou seja, do instrumento que orientará toda a organização da sua cidade. Com isso, os cidadãos passam a ter direito a discutir sobre o planejamento urbano da sua cidade, bem como a fiscalizar toda a execução do plano aprovado. Segundo Maria da Graça Agostinho Faccio (2006, p. 06):

A participação da população é o elemento novo na proposta de planejamento e gestão urbanos previsto no Estatuto da Cidade, capaz de produzir mudanças mais significativas nas cidades e talvez o mais difícil de se concretizar, pois não acontece por decreto ou por força de lei (mesmo que a existência desta lei ajude no processo, como é o caso da Lei do Estatuto da Cidade, mas que por sua vez foi o resultado de uma mobilização social). O processo participativo acontece dependendo do nível de amadurecimento dos movimentos sociais e envolvimento da população e deve avançar para além do próprio Estatuto da Cidade, buscando ir além da conquista dos direitos à moradia e serviços urbanos.

Como demonstrado, portanto, o Plano Diretor Participativo tem por finalidade, diante do reconhecimento das características e problemas reais de uma cidade, visa, com a participação do povo, um melhor planejamento urbano.

Em linhas gerais, o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo tem início com a divisão do município em áreas, onde serão concentradas as reuniões para discussão e escolha das propostas pelos cidadãos deste. Em seguida, as propostas serão apresentadas, discutidas e negociadas, com a finalidade de se elaborar uma única proposta para o Plano Diretor do município, o qual será submetido à apreciação da Câmara Municipal, a quem cabe deliberar e aprovar com a sanção do Prefeito, nos termos do art. 182, §1º da Constituição Federal.³

4.2 Orçamento Participativo

Além do Plano Diretor Participativo, um outro instrumento utilizado para se efetivar o ideal democrático é o Orçamento Participativo.

O Estado como pessoa jurídica sujeita de direitos e obrigações realiza gastos e auferir receitas. Da necessidade de planejar os seus gastos e as suas despesas, surge o orçamento. Numa concepção clássica, orçamento seria uma peça financeira, contábil, que contém a previsão das receitas e das despesas do ente federado.

No entanto, com as diversas transformações ocorridas no seio social, acrescido das alterações de papéis a serem executados pelo Estado, esse conceito inicial vem sofrendo alterações de modo a se compatibilizar com as recentes mudanças institucionais. Como bem assinalam Regis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath (2003, p. 101), "os governos modernos, pois, já não se satisfazem em manipular os recursos arrecadados. Buscam instrumentos poderosos de intervenção na sociedade, planejando a economia, dando-lhe o rumo que sua ideologia determina".

Assim, de uma concepção financeira, passa-se a uma

³ O processo de participação popular no Plano Diretor segue a regulamentação de cada município, desde que obediente ao Estatuto da Cidade e à Constituição Federal. O Ministério das Cidades dá suporte a tal processo participativo, por meio de resoluções (ex: Resolução nº 25, de 18/03/2005, do Conselho das Cidades - Ministério das Cidades, disponível em: <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=category§ionid=24&id=103&Itemid=153> e outros informativos, como a cartilha de vereadores disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/>>. O processo a ser observado no município de Fortaleza/CE está disponível no endereço: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor/>>

concepção política, ligada aos gastos e às receitas, mas, também, ao programa de governo do ente federado. O orçamento ao traçar o programa a ser desenvolvido pelo governo, acaba por vincular o governante aos objetivos ali arrolados. É, justamente, nesse instrumento político e administrativo que se abre um novo espaço para o exercício da cidadania.

A história da formação do Estado brasileiro tem forte influência no modelo orçamentário adotado pelos entes federados. A sociedade brasileira é fortemente marcada pelo clientelismo político, pela marginalização de grupos sociais e pela dominação da coisa pública pela elite. De um Estado pautado nestas características, não poderia ter resultado um modelo de orçamento senão aquele centralizado no governante e pautado num clientelismo político. Apenas os governantes e seu acervo de técnicos são os responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária, que, posteriormente, vem a se submeter à disputa de poder político característico das Casas Legislativas. A Câmara Municipal, detentora da competência para deliberar e aprovar o orçamento, disputa por parcelas deste, enquanto a população mantém-se alheia a todo processo orçamentário. Ressalte-se, inclusive, a possibilidade da grande massa popular sequer imaginar a existência de um instrumento como o orçamento público.

Percebe-se, portanto, que o orçamento muitas vezes é elaborado em desacordo com a realidade local e, justamente para alterar esse quadro irreal, é que vem surgindo em alguns municípios, com pioneirismo marcante para o município de Porto Alegre, uma administração popular que tem por objetivo inserir o cidadão no processo de gestão municipal.

Um dos instrumentos utilizados para concretizar tal objetivo foi o da participação popular no processo de elaboração orçamentária. Essa inovadora forma de participação popular, em que há manifesto exercício da democracia participativa, denomina-se Orçamento Participativo.

Através do orçamento participativo o cidadão tem a oportunidade de contribuir no processo de decisão sobre a alocação dos recursos públicos, ou seja, sobre onde e como serão realizados

os investimentos públicos. A elaboração do Orçamento Participativo vem alterando sensivelmente o quadro de alguns entes federados que tinham por prática de não-inclusão do cidadão do processo de elaboração do orçamento.

Nessa perspectiva, valiosa a lição de Renato Raul Boschi (1999, p. 655-690):

Entre as formas de participação popular na administração pública que emergiram nas duas últimas décadas no Brasil sobressai a proposta de Orçamento Participativo - OP. Com ele, a idéia de democracia participativa adquiriu maior consistência e as numerosas experiências desenvolvidas, embora tenham alcançado êxito variado, contribuíram para o amadurecimento e a popularização desse modelo de gestão pública.

Ainda nesse sentido, Denise de Queiroz Ferreira (2003, p. 70):

Hoje, a participação da população nas decisões para a destinação de parte dos recursos públicos é uma realidade existente em várias cidades, não só aquelas governadas pelo Partido dos Trabalhadores, como no início, mas também governadas por partidos do centro e até de direita. A administração pública, diante da realidade atual em que os processos de mudança são grandes e visíveis, busca sua modernização através da 'co-gestão' dos recursos, procurando atender as prioridades de cada região.

Esse instrumento de participação popular encontra respaldo legal no já citado art. 29, XII, da Constituição Federal⁴, no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, bem como no art. 4º, III, f, do

4 Art. 29 - O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; [...].

5 Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Estatuto da Cidade⁶, ao preverem em seus dispositivos a necessidade da realização de audiência e consulta públicas para a elaboração e discussão das leis orçamentárias. A estes dispositivos, acrescenta-se, ainda, a eventual existência de norma constante na Lei Orgânica do Município, que, respeitando os princípios constitucionais, pode vir a prever expressamente a participação de cidadãos na gestão municipal.

Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 11) prevê a existência de três princípios que devem nortear a implantação do Orçamento Participativo. São eles:

a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;

b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;

c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de "critérios gerais" – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de "critérios técnicos" – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo.

Como visto, o Orçamento Participativo é o instrumento que possibilita a participação de cidadãos no processo de escolha de como e onde serão gastos os recursos públicos. Segundo Brian Wampler e Leonardo Avritzer (2004, p. 221), "o OP é um novo tipo de sistema decisório no qual cidadãos têm autoridade para votar sobre a destinação de receitas gerais e sobre áreas/temas de políticas específicas". A esta atuação conferida ao cidadão de

6 Art. 4º - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III – planejamento municipal, em especial: [...] f) gestão orçamentária participativa; [...].

discutir e elaborar propostas, some-se o ato de escolha dos seus representantes que irão discutir as propostas apresentadas e fiscalizar a execução de todas as metas traçadas no Orçamento Participativo.

Nesse mesmo sentido, vale ressaltar as palavras de Luciano Fedozzi (2001, p. 10):

Ao instituir uma esfera pública de co-gestão, com regras universais e previsíveis de participação e com um método transparente de decisão sobre a alocação dos recursos públicos, por meio de critérios objetivos e impessoais para a seleção das demandas, o OP engendra a constituição de uma esfera pública democrática que favorece a *accountability*, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos, por parte dos governantes, como para a tradicional troca de favores que caracteriza o fenômeno clientelista na história do país.

Seguindo os moldes do plano diretor participativo, o processo de elaboração do orçamento participativo tem início com a divisão do município em áreas, de modo a facilitar a discussão e escolha de propostas pelos cidadãos que compõe o município.

Em linhas gerais, o Orçamento Participativo se desenvolve através de reuniões comunitárias, que servem de espaço para a conquista de novos participantes. Neste momento, há todo um trabalho das associações de bairro, de cooperativas, de ONGs para mobilizar os moradores de cada município a participarem na escolha de onde e como serão feitos os investimentos.

Em seguida, ocorrerão as assembleias gerais – preparatórias e deliberativas, dos Fóruns de delegados, de Reunião no Conselho do Orçamento Participativo, culminando com a elaboração do plano de investimentos que seguirá para apreciação da Câmara Municipal.

Ressalte-se, por fim, que a execução do Orçamento Participativo espelha-se no modelo implantado por Porto Alegre. No entanto, de acordo com as peculiaridades de cada município, este canal de participação adapta-se de modo a efetivar o máximo possível a democracia na gestão municipal. Assim, cada entidade

municipal constrói a sua experiência de Orçamento Participativo, segundo as suas condições particulares.

5 OS OBSTÁCULOS

É indiscutível que a Constituição de 1988 conferiu aos Municípios uma responsabilidade maior em relação à melhoria das condições de vida da sua população, à solução de seus problemas urbanos e a sua gestão administrativa.

Como já abordado, o plano diretor e o orçamento participativo são instrumentos inovadores na busca pela efetivação da democracia participativa na esfera municipal. No entanto, há que se reconhecer que, embora tenham proporcionado significados avanços, a implantação destes instrumentos não é por todos aceita.

Vários obstáculos são apresentados, o que resulta numa resistência retrógrada em efetivar a prática de tais instrumentos. Destaca-se como argumentação desfavorável, a de que os cidadãos não teriam competência para decidir sobre assuntos de grande implicância para o desenvolvimento da cidade.

Sem dúvida, percebe-se que os indivíduos, na sua maioria, mantêm-se desinteressados por assuntos políticos. Esse fato decorre da sociedade elitista em que se encontram, onde o poder concentra-se nas mãos de poucos e a sua participação nas decisões jurídicas mantém-se distante. De outro modo não poderia ser, vez que, na sociedade brasileira, o poder político tem sua origem no modelo patriarcal, autoritário, onde não existia a separação da esfera pública da privada. No entanto, um árduo, mas eficiente, trabalho de conscientização pode reverter esse quadro de apatia política e resultar numa participação efetiva e consciente dos indivíduos.

Acrescente-se, ainda, que esta conscientização deve ser realizada, inclusive, nos representantes escolhidos pelos cidadãos, como os delegados do Orçamento Participativo. E tal é necessário, pois seria uma forma de prevenir o surgimento de uma nova espécie de clientelismo, como o que pode vir a surgir com o praticado pelos líderes comunitários.

Igualmente, tem-se argumentado que a realização das propostas sugeridas não seria viável ante a ausência de verbas públicas. De fato, não há aporte financeiro para a realização de todas as propostas e isto deverá ser trabalhado durante as reuniões e assembléias, manifestando-se como uma das vertentes da conscientização. O cidadão terá a oportunidade de participar formulando propostas, mas será esclarecido que a realização das mesmas dependerá das receitas arrecadadas. O mesmo trabalho de conscientização, só que em nível de dificuldades técnicas e não financeiras, é realizado no plano diretor participativo. Todo um acompanhamento técnico deve existir para que os participantes saibam que não basta propor, discutir, mas atuar num espaço tecnicamente viável.

Outro obstáculo a ser superado é quanto à pressão negativa realizada pelo Legislativo. O Orçamento Participativo dificulta a prática do clientelismo pelos Vereadores. Dificilmente a proposta de lei orçamentária do Executivo vai ser sujeita a rejeição ou alterações, uma vez que a mesma passou diretamente pelo crivo do povo, não tendo por que razão os seus representantes votar contra a vontade de quem os elegeram.

Assim, percebe-se que, mesmo diante de dificuldades de se aceitar esse novo instrumento de participação do cidadão na gestão pública, há que se acreditar na evolução do mesmo que apenas começa a engatinhar. Faz-se necessário que a relação entre a Administração Pública e o cidadão seja pautada na democracia e na participação efetiva de todos. Isto significa, portanto, que instrumentos devem ser criados para garantir a existência de uma efetivo processo participativo.

O processo participativo não é implantado numa sociedade e pronto. É um processo que é construído a cada dia e, para isso, dependerá de um trabalho de conscientização social e amadurecimento dos grupos sociais que atuarão para a sua concretização. O êxito desses instrumentos de exercício da cidadania vai depender do grau de desenvolvimento do município, do rompimento com o tradicional sistema de clientela, do grau de mobilização social e, principalmente, da vontade do gestor municipal em associar à democracia representativa a forma participativa.

6 CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 foi elaborada sob uma nova concepção de cidadania. A cidadania que não fica restrita só ao ato de votar. O cidadão passa de coadjuvante a ator das decisões políticas, numa verdadeira associação da democracia participativa com a representativa.

Indiscutível, como já exposto neste trabalho, que o Município é o espaço ideal para a efetiva participação popular. É neste terreno que as relações entre indivíduos e Estado são mais estreitas, o que facilita a verdadeira prática democrática.

Alguns instrumentos têm sido reconhecidos como hábeis efetivar a cidadania, entre eles, o Plano Diretor Participativo e o Orçamento Participativo. Por meio destes instrumentos, a população influencia no processo de escolha da melhor forma de ocorrer o planejamento urbano de sua cidade e participa ativamente do processo de distribuição de recursos público, de como e onde vão ser alocados.

Apesar de excelentes instrumentos de efetivação da cidadania, a implementação do Plano Diretor Participativo e do Orçamento Participativo ainda deve percorrer um longo caminho para chegar a real efetivação de seus objetivos. No entanto, é certo que uma conscientização maior da população do seu poder de criar uma nova sociedade, a vontade do gestor municipal em concretizar o ideal democrático, bem como a utilização correta e eficaz de todos os instrumentos existentes, são suficientes para consolidar um real Estado Democrático de Direito.

7 REFERÊNCIAS

BOSCHI, Renato Rauí. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**. [on line]. 1999, vol.42, n° 4, p.655-690. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=pt&nrm=iso/> Acesso em: 10 jul. 2006.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FACCIO, Maria da Graça Agostinho. Plano Diretor Participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade: possibilidades e limites. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**. FPOLIS, junho de 2006, n° 82, p. 02-10.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano Diretor**. In Estatuto da Cidade (Comentários à Lei 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

FEDOZZI, Luciano. **Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/fedozzi.pdf> Acesso em 30 Out. 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento Participativo: instrumento de democratização da administração pública. In: **Contabilidade Vista e Revista**. Belo Horizonte: UFMG, v. 14, n. 3, 2003.

FONSECA, Gilberto Nardi. **A Gestão Democrática dos Municípios**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3478> > Acesso em 29 Out. 2006.

HORATH, Estevão; OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Manual de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MURTA, Anamaria Sant'Anna. **Por um Plano Diretor Participativo**. Disponível em: <http://www.cultiva.org.br/textos/pdparticipativo_final.doc> Acesso em: 17 Jul. 2006.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.

SANTIN, Janaina Rigo. **O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal**. Disponível em: < http://www.upf.br/cepeac/download/td_07_2006.pdf> Acesso em 30 Out. 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P. (Org); NOBRE, Marcos (Org). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34 Letras, 2004.