

# Um balanço mundial da experiência de Orçamentos Participativos

*Cezar Busatto*

*Economista, Secretário de Governança*

*Local de Porto Alegre - 2010/2016*

A prática mais longeva no mundo de OP é a de Porto Alegre onde ele nasceu há 27 anos. Desde então, contabiliza-se mais de duas mil cidades em todos os continentes que praticam alguma modalidade de OP e este número continua crescendo, tanto em cidades do sul como em cidades do norte do globo. Trata-se portanto de um processo real da mais alta relevância e impacto na vida de milhões de pessoas, porque no OP o destino de uma parte ou da totalidade dos recursos do orçamento público anual da cidade ou região é decidida diretamente pela população que participa.

Acaba de realizar-se em Bogotá, Colômbia, o V Congresso Mundial de Cidades e Regiões da Rede Mundial de Cidades CGLU, no qual a avaliação da situação atual e dos rumos dos OPs foi um dos temas tratados. Prefeitos e agentes políticos de cidades que praticam OP, estudiosos do tema, militantes deste processo participativo dedicaram um longo tempo a esse debate que procura compreender o papel do OP e de outras práticas democráticas participativas na construção de cidades mais justas e sustentáveis.

Pretendo sintetizar aqui apenas algumas ideias centrais que circularam a partir de diferentes interlocutores participantes dessa avaliação. Não pretendo qualquer exame exaustivo e minucioso. É essencial também esclarecer, para evitar falhas de comunicação, que o propósito da iniciativa dessa avaliação, realizada por quem tem real incidência e compromisso com o OP, é diagnosticar algumas deficiências mais generalizadas que a prática do processo do OP tem revelado, com o propósito maior

de encontrar caminhos possíveis para sua superação. Essa é uma tarefa necessária e que se impõe para todos aqueles que estão verdadeira e sinceramente preocupados com a realidade política do mundo e de nossas cidades neste início de século e que tem compromisso com a democratização da vida em sociedade e a necessária contenção das forças que alimentam-se da autocratização.

Por tratar-se de participação das comunidades locais na destinação dos recursos públicos do orçamento, ao longo do tempo a prática do OP acabou associando a participação com dinheiro público. Essa associação tem se revelado reducionista, distorcido a ideia original do OP e fragilizado gravemente o processo participativo.

Ao associar a participação no OP com a disponibilidade de dinheiro público, resultou a prática de maior ou menor participação quanto maior ou menor for o investimento de dinheiro público novo em novas demandas definidas pelas comunidades. O detalhe importante aqui é que sempre se trata de novo dinheiro público disponível, em forma de aplicação em novos investimentos em obras ou serviços, e não o dinheiro público já comprometido no orçamento existente com os gastos com pessoal, despesas correntes de custeio, dívida e investimentos em obras e serviços já em execução.

Isso tem ocorrido porque a prática do OP restringiu-se a discutir um valor de dinheiro novo disponibilizado a cada ano pelo governo local para ser aplicado na execução de novas demandas. Quando, na verdade, se a prática do OP fosse aquela da concepção que o originou, ou seja, a discussão de todo o orçamento, o que raramente tem acontecido, o olhar seria bem diferente. Ao discutir o orçamento como um todo e não apenas novas demandas a cada ciclo do OP, o olhar de comunidades e governo participantes se voltaria para as ações contidas no orçamento, as políticas públicas que sustentam tais ações, uma avaliação de sua consistência e das mudanças necessárias para dar-lhes sempre maior eficiência, eficácia e efetividade. É claro que novos investimentos para o ano seguinte também seriam discutidos, mas não seriam o foco praticamente exclusivo do OP como é hoje.

Uma consequência perversa dessa prática reducionista é que a cada novo ciclo do OP o governo local tem que tomar a decisão política de colocar um volume importante de dinheiro novo na discussão para não esmorecer a participação, e isso tem ocorrido ao ponto de o governo posteriormente não conseguir honrar a execução das demandas decididas pelas comunidades porque a disponibilidade de recursos oferecida não era sustentável. O resultado ainda mais perverso dessa lógica é que tendem a se acumular as demandas não executadas pela falta de recursos e o OP perde credibilidade, se deteriora a relação de confiança que deve existir entre comunidades e governo e o processo participativo se fragiliza seriamente.

Desse debate resulta claro que a missão central dos processos de OP é fazer da discussão do orçamento público, não uma discussão de novas demandas e do dinheiro necessário para atendê-las, como em geral tem ocorrido, senão uma discussão mais ampla e necessária sobre as políticas públicas embutidas no orçamento, sua priorização e os recursos envolvidos, a transversalidade e sinergia entre as diferentes áreas de ação, a capacidade de alcançar as populações e os territórios da cidade que mais precisam. Ou seja, numa palavra, a discussão sobre a cidade que estamos construindo a partir da ação do poder público. E aqui a discussão não se restringe a dinheiro novo e sim a melhor aplicação de todo o dinheiro disponível a cada ano, avaliando se ele está alcançando os objetivos de melhoria da qualidade de vida e da convivência das pessoas e comunidades, especialmente as mais vulneráveis.

Ao tomar o rumo da discussão da cidade a partir da discussão sobre todo o orçamento público, o OP poderá dar mais um salto de qualidade e trazer para a dinâmica do processo participativo novos atores e novos recursos que também tem papel fundamental na vida e nos rumos da cidade, mais além do governo local. O próprio capital social, ou seja toda a multiplicidade de ativos sociais e materiais que já existem nas comunidades locais, produto de suas iniciativas de cooperação e solidariedade. Os empresários privados e suas empresas, que devem ser chamados a exercer sua responsabilidade social como cidadãos e agentes do desenvolvimento da cidade e seus territórios. As instituições não governamentais, as universidades, as demais esferas de governo estadual e nacional, as demais instâncias do poder público como o poder legislativo, judiciário, ministério público, enfim, a diversidade dos atores

da cidade deveriam ser convocados pelo processo do OP para debater os rumos e compartilhar responsabilidades na construção da cidade que seja cada vez melhor para todos.

Ao assumir tal protagonismo, o OP daria uma contribuição fundamental para fortalecer a governança da cidade, na qual não só o governo e as comunidades senão também todos os demais atores assumem seu papel cidadão e exercem seus direitos, responsabilidades e estabelecem relações colaborativas para fazer valer um projeto de cidade compartilhado.

O que está em questão aqui é a própria sobrevivência do OP como metodologia social do processo de democratização da vida e da gestão da cidade. A análise dos acontecimentos dos últimos anos revela a crise das velhas organizações sindicais e de todo o tipo, a falência da política tal como tem sido praticada e também aponta para a incapacidade da democracia participativa do OP de ser uma alternativa para as imensas mobilizações sociais que ocuparam as ruas e praças em cidades do mundo inteiro. O protagonismo da juventude conectada pelas mídias sociais, o empoderamento de cada pessoa que já não depende de qualquer forma de representação para expressar-se, mobilizar-se, fazer valer sua indignação e exercitar suas esperanças também não se vê contemplado pela prática do OP. Essa não é uma constatação menor e deverá ser mais profundamente analisada porque até agora não se tem encontrado respostas a essa dissintonia. O fato é que os processos de OP tem perigosamente envelhecido ao se revelarem incapazes de atrair a juventude e as parcelas cada vez maiores da população indignada. Será que o OP estará sucumbindo junto com a crise da velha política e com a sua perda de legitimidade? Quais os caminhos para a reversão dessa realidade que ameaça o presente e o futuro da democracia participativa do OP?

Em uma prática arraigada na dinâmica de milhares de cidades e milhões de pessoas e em processo de expansão, tendo iniciado no Brasil, se estendido para a América Latina, depois para a Europa, na última década em expansão na África, mais recentemente tendo alcançado a Ásia e nos anos recentes cidades dos Estados Unidos, seria de esperar que a mensuração de seu impacto em sentido amplo fosse

claramente conhecido. O fato, entretanto não é esse. A constatação que se faz é que a análise do OP tem tido como foco principalmente a importante, mas não exclusiva questão da participação, do perfil dos participantes, das relações qualitativas entre as comunidades e os governos, dos valores de dinheiro envolvidos, do nível de execução das demandas, do caráter mais consultivo ou mais deliberativo do processo.

Uma grande lacuna é constatada na avaliação dos resultados do OP naquilo que é a essência de sua existência, qual seja, o combate à pobreza, a redução das desigualdades sociais, a universalização da oferta de serviços públicos, a inversão de prioridades das políticas públicas, privilegiando com oportunidades iguais as populações mais vulneráveis que majoritariamente vivem na periferia das cidades.

Igualmente limitada e até ausente é uma avaliação do real impacto da prática do OP na cultura política da cidade. De fato, nas suas origens o OP se propõe a superar os limites da democracia representativa, eliminar práticas não republicanas como o clientelismo e o patrimonialismo, ser uma força de controle social para barrar a corrupção e o mau uso do dinheiro público, abrir caminho para uma prática política mais democrática, transparente, ética, voltada para o interesse maior do cidadão e não para a disputa do poder político pelos partidos e grupos de interesse privilegiados. Poucos são os trabalhos que fazem essa avaliação com base em informações concretas, pesquisas de campo, diagnósticos objetivos e resultados consistentes. Essa lacuna abre espaço para uma narrativa predominantemente retórica quando da discussão e avaliação das práticas do OP pelas cidades. O mais comum tem sido cada cidade mostrar as maravilhas de sua experiência de democracia participativa, as qualidades de seu processo de OP, mas de uma modo tal que não dá condições de uma real mensuração quantitativa e qualitativa de seu impacto na melhoria da qualidade de vida da cidade e no aperfeiçoamento democrático de seu modelo de gestão política e administrativa.

Tenho participado ao longo pelo menos dos últimos quinze anos de inúmeras conferências, seminários, fóruns, painéis, reuniões de trabalho tendo como pauta o OP e a prática da democracia participativa nas cidades e regiões. Porto Alegre é protagonista e participa ativamente de todas as redes de cidades que tem o OP como

uma de suas pautas temáticas. Somos reconhecidos mundialmente por ter uma experiência ininterrupta de OP ao longo de quase três décadas, perpassando sete diferentes períodos de gestão governamental lideradas por partidos e coligações partidárias de todos os espectros da realidade política brasileira e da cidade. Reconheço e desejo aqui testemunhar que a iniciativa de avaliação mundial do OP realizada no âmbito do Congresso Mundial de Cidades e Regiões promovido pela Rede Mundial de Cidades CGLU em Bogotá neste outubro de 2016 foi a de melhor qualidade e profundidade da qual participei até hoje. Destaco de modo especial a sua qualidade de enfrentar sem meias palavras, abordar com objetividade, fazer um diagnóstico verdadeiro das qualidades e desafios, das forças e fraquezas que apresenta neste momento da história essa experiência generosa e potencialmente transformadora do OP. Espero que nesta síntese tenha conseguido destacar alguns dos elementos centrais que foram abordados nesse importante fórum de discussão e avaliação política.