

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DO ORÇAMENTO CIDADÃO BAIANO

Roberto Carlos Brito do Lago*
Denise Cristina Vitale Ramos Mendes**

RESUMO: *Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema político brasileiro passou a ser regido pelo princípio da democracia participativa ou semidireta, combinando representação política e participação direta dos cidadãos. Institutos como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram juridicamente previstos. Paralelamente, no âmbito das finanças públicas, desenvolveram-se mecanismos de participação popular, como o Orçamento Participativo em diversos municípios brasileiros e, mais recentemente, o Orçamento Cidadão no Estado da Bahia. Este artigo tem como objetivo analisar e comparar esses dois canais de interferência da população nas contas públicas atentando para suas possibilidades e limites.*

Palavras-Chave: Democracia participativa; Orçamento participativo; Orçamento cidadão

A Constituição Federal de 1988 afirma, ineditamente na história brasileira, a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. No bojo da nova Carta, o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O anseio da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular foi acolhido, com a indicação constitucional de institutos de democracia direta.

Já em seu art. 1º, parágrafo único, a Constituição afirma que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A previsão expressa do exercício direto do poder pelo povo configura uma importante novidade e estabelece as diretrizes da forma de governo adotada no país.

Com fundamento nesse dispositivo, estabeleceram-se diversas previsões constitucionais de participação popular, no âmbito do Legislativo, Executivo e também do Judiciário. Assim, o art. 14 prevê a realização de plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular. Esses três instrumentos constituem institutos de democracia direta na produção legislativa.

Na esfera do Executivo, especialmente na formulação e fiscalização de políticas públicas, a Constituição de 1988 prevê a participação da comunidade nos setores da seguridade social (art. 194, VII), particularmente na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI), cultura (art. 216, § 1º) e criança e adolescente (art. 227, § 1º). Determina, ainda, a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º) e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII), princípio que foi ampliado doze anos mais tarde, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

Na área das finanças públicas, embora a Constituição não tenha feito menção expressa à participação popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias (art. 48, parágrafo único). Vale ainda ressaltar a previsão do instituto da denúncia ao Tribunal de Contas, que permite a qualquer cidadão denunciar ilegalidade ou irregularidade ao Poder Público (art. 74, § 2º). Por fim, no

* Autor - Aluno do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania – Universidade Católica do Salvador - UCSal.

** Co-autor – Professora Doutora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania - UCSal.

âmbito do Judiciário, a participação popular é assegurada tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular (art. 5º, LXXIII), como na competência para julgar determinados crimes, com o estabelecimento do Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII).

O princípio da democracia participativa ou semidireta, que tem como um de seus pilares o ideário da transparência, é, desse modo, plenamente amparado pela Constituição de 1988. É importante observar, porém, que, embora haja previsão constitucional explícita dos instrumentos indicados, não se trata de um rol exaustivo, mas aberto a outras formas de participação popular.

Não obstante a previsão do princípio da democracia semidireta ou participativa, após quinze anos de vigência da Constituição Federal de 1988, sua eficácia social foi apenas parcialmente verificada. Se, por um lado, no plano da Administração Pública, constituíram-se conselhos para a participação da sociedade nos setores da saúde, educação e assistência social, por outro, os instrumentos previstos no art. 14 para o exercício direto do poder legislativo pelos cidadãos não foram implementados.

Durante os últimos quinze anos, realizou-se apenas um plebiscito nacional – acerca da forma e sistema de governo –, cuja ocorrência fora determinada pelo próprio texto constitucional, no art. 2º de suas Disposições Transitórias. Da mesma forma, a história brasileira registrou apenas um referendo, em 2005. A iniciativa popular legislativa, por sua vez, ficou prejudicada pelas excessivas exigências impostas aos autores, como o elevado número mínimo de assinaturas e sua distribuição por Estados. Esses requisitos dificultaram a utilização do instituto a tal ponto que, desde 1988, apenas dois projetos de lei de iniciativa popular puderam ser apresentados à Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, o princípio da democracia semidireta ou participativa, almejada pelo espírito do legislador constituinte, não se transformou em realidade. Sua prática, por meio dos institutos previstos no art. 14, permanece, em grande medida, como expectativa. Assim, é possível afirmar que a determinação da democracia semidireta tem sido acompanhada de uma lacuna de eficácia social, uma vez que suas formas de realização foram apenas parcialmente implementadas.

Apesar da não-implementação dos institutos previstos no artigo 14, desenvolve-se na esfera municipal brasileira uma forma peculiar de democracia participativa, não especificada pelo texto constitucional, e que, empregada junto à Administração Pública em um número crescente de municipalidades, dá origem ao chamado Orçamento Participativo (OP). Por meio dele, os residentes de cada município participam diretamente de assembleias públicas, organizadas em várias regiões da cidade, para debater o conteúdo do projeto de lei de orçamento e definir os investimentos para o próximo exercício orçamentário.

A função de elaborar o projeto da peça orçamentária, originariamente atribuída ao Poder Executivo, passa a ser compartilhada com a sociedade civil. Ao deliberar sobre as prioridades para uma determinada região do município, a população interfere diretamente na gestão do Executivo, com ela colaborando.

É no estabelecimento dessa co-gestão que o Orçamento Participativo se apresenta como mecanismo de democracia semidireta. De um lado, a realização de assembleias abertas em locais públicos, como escolas, praças, centros comunitários e culturais, revitalizando os espaços públicos e configurando verdadeiras “Ágoras modernas”. De outro, a participação do Executivo, a quem cabe a competência de elaborar o projeto de lei orçamentária, e do Legislativo, que deve aprovar o projeto.

O Orçamento Participativo é adotado hoje por mais de cem municípios brasileiros, em todas as regiões do país. Em vários deles, a experiência está em sua segunda, terceira e mesmo quarta gestão administrativa. Do ponto de vista partidário, surgiu embrionariamente em administrações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos municípios de Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperança/ES e Vila Velha/ES, em períodos esparsos dos anos 1970 e 1980. É, porém, a partir de 1989, que ganha visibilidade nacional com sua adoção pela administração do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre/RS. É ali que o projeto de

participação direta junto ao orçamento público adquire maior complexidade, facilitada pela continuidade que teve, desde então, ao longo de quatro administrações municipais.

De Porto Alegre, o Orçamento Participativo passa a ser utilizado como modelo de democratização do orçamento público, não só entre partidários do PT e PMDB, mas também em administrações de outros partidos, entre eles, PSDB, PSB, PDT e PFL. Cumpre notar a implantação do OP no governo estadual do Rio Grande do Sul (1998-2002) e a tentativa de sua implantação nos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. A experiência de Porto Alegre conquistou, ainda, reconhecimento internacional, ao ser escolhida pelo Programa de Assentamentos Humanos (Habitat/1996), da Organização das Nações Unidas, como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do mundo.

Nos últimos anos, a experiência do Orçamento Participativo foi adotada por esferas governamentais de diversos países da América Latina e da Europa.

O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

O orçamento público pode ser entendido como um instrumento da moderna administração pública. Nele o Estado estima o quanto vai arrecadar e define a porcentagem de gastos, em quê e como gastar o dinheiro dos cidadãos. Tal definição, aparentemente simplista, não indica desde logo e de modo expresso todo o amplo e verdadeiro sentido do orçamento público na sociedade moderna. De um simples controle político, como inicialmente era entendido, pouco a pouco, acompanhando e ajustando-se à evolução dos povos, também sofreu profundas modificações, podendo, hoje, ser considerado como um instrumento de planejamento, de direção e controle da administração pública, assim como de construção da cidadania, através da participação na sua elaboração.

Entende-se por ciclo orçamentário uma série de etapas de caráter contínuo e simultâneo, através das quais se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Logo, o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até sua apreciação final.

A abrangência desse conceito pode ser alargada se nele incluirmos todos os demais instrumentos previstos além do orçamento propriamente dito, que nada mais é que a etapa detalhada da execução do plano plurianual, complementado por planos nacionais, regionais e setoriais, e cujas diretrizes orçamentárias orientam a sua elaboração e execução. O processo orçamentário se passa de acordo com uma concepção abrangente, sistemática e continuada, a que se pode denominar planejamento.

O orçamento, apesar de vigência anual, sofre influências de elementos condicionantes dos períodos imediatamente anterior e posterior à sua elaboração e execução, assim como se constitui em uma base de informações para os futuros exercícios.

O ciclo orçamentário não deve ser confundido com o exercício financeiro, que segundo a Lei nº 4.320/64 começa em 1º de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro de cada ano. O ciclo orçamentário começa antes mesmo do início do exercício financeiro, tendo em vista o prazo constitucional para o envio da proposta de lei orçamentária ao legislativo, e prossegue até a avaliação da execução orçamentária pelos controles interno e externo, após o término do exercício financeiro. Se pensarmos em termos de Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o ciclo orçamentário se estenderá por um período ainda maior, trazendo a visão de longo prazo.

A elaboração do projeto de lei orçamentária corresponde à primeira etapa do ciclo orçamentário, é de responsabilidade essencialmente do Poder Executivo, e deve ser compatível com os planos e diretrizes já submetidos ao Legislativo. Compreende a fixação de objetivos

concretos para o período considerado, bem como cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários a sua materialização e concretização.

A Constituição do Estado da Bahia de 1989 estabelece que o projeto de lei orçamentária deve ser encaminhado pelo Governador à Assembléia até 30 de setembro, para o exercício subsequente, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro). Caso o Projeto da Lei Orçamentária não seja aprovado e sancionado dentro desse prazo, as últimas LDOs baianas vêm estabelecendo que “a programação dele constante poderá ser executada até a edição da respectiva Lei Orçamentária, na forma originalmente encaminhada à Assembléia Legislativa, excetuados os investimentos em novos projetos custeados exclusivamente com recursos ordinários do Tesouro Estadual.”

Promulgada a Lei Orçamentária, esta entrará em execução a partir do início do exercício financeiro. A etapa de execução deve fundamentar-se na programação, ajustando-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado, bem assim para o atingimento da máxima racionalidade no emprego dos recursos humanos, materiais e financeiros consignados para efetuar as ações e alcançar os fins propostos.

O acompanhamento e avaliação do processo de execução orçamentária consistem na última etapa do ciclo orçamentário. Essas ações caracterizam o controle, exercido por agentes do próprio órgão (controle interno) ou pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (controle externo). Conforme o Decreto-Lei n.º 200/67, o controle, assim como o planejamento, é um dos cinco princípios fundamentais que norteiam a administração pública.

No atual modelo orçamentário brasileiro existe estreita conexão entre Planejamento e Orçamento, formando assim um binômio inseparável. Com efeito, o processo de planejamento-orçamento, atendendo ao quanto disposto na Constituição Federal, mais precisamente no seu artigo 165, consubstancia-se em três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento, com vistas ao planejamento das ações governamentais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O que se almeja com esses instrumentos é que o orçamento público, antes de priorizar aspectos contábeis e formalísticos, viabilize a execução de políticas públicas voltadas à satisfação dos interesses da coletividade, uma vez que, consubstanciado nos planos de governo, permita a execução orçamentária de forma equilibrada e flexível.

A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS

As experiências de Orçamento Participativo no Brasil são pautadas por objetivos e metodologias semelhantes. Em todas elas, verifica-se o princípio comum de democratização da democracia, ou seja, o aprofundamento do regime democrático, calcado na busca de maior legitimidade, por meio do fortalecimento da participação popular e da deliberação pública.

As semelhanças metodológicas verificadas nos diversos municípios explicam-se pelo fato de Porto Alegre ter sido a principal referência para as demais experiências, servindo como ponto de partida e inspiração. Além de ter sido um dos primeiros municípios a implementar o OP, a capital gaúcha mantém a dinâmica por quatro gestões administrativas, consolidando e sofisticando o modelo.

Na expansão do OP para os demais municípios, algumas características foram mantidas, outras adaptadas ou abandonadas. Em todos os casos, o que se apresenta como constante são as assembleias deliberativas diretas, sobretudo as regionais e as instâncias de representação caracterizadas pelo mandato imperativo.

O modelo piramidal da participação e a dinâmica regionalizada a partir de assembleias abertas a todos os moradores para a definição das prioridades orçamentárias, no todo, ou em parte, constituem traços comuns encontrados em todos os municípios. Além disso, o princípio da

auto-regulamentação, segundo o qual os próprios participantes definem as regras do processo, consolidando-as em regimentos internos, também é um elemento comum às experiências.

Ao mesmo tempo, suas diferenças evidenciam dois aspectos principais. Em primeiro lugar, trata-se de um fenômeno que não apenas permite, mas também exige flexibilidade no desenho institucional. Realidades e contextos diversos requerem adaptações específicas, que melhor dêem conta das peculiaridades de cada município. A existência de diversas modalidades, como ciclos regionais e temáticos, ou ciclos especiais para questões como habitação e juventude podem solucionar problemas de participação que surgem em cada contexto particular.

Em segundo lugar, o aprofundamento democrático não ocorre no mesmo grau e intensidade em todos os casos. Diferenças em aspectos-chave, como a amplitude do objeto da deliberação (que itens do orçamento são discutidos e sobre quanto dos investimentos se delibera), grau de execução das demandas, existência de critérios distributivos, transparência na prestação de contas, posição do OP na estrutura de governo, grau de participação da comunidade, a divisão territorial adotada, entre outros, determinam os níveis de implementação das experiências.

Os itens descritos constituem aspectos centrais nos processos de Orçamento Participativo. Para que uma experiência de OP possa ser considerada bem sucedida ou exitosa, é preciso que a Administração Municipal delegue parte significativa dos recursos para investimentos às deliberações populares, desenvolva uma metodologia participativa adequada às particularidades do município, adote critérios objetivos de distribuição de recursos que levem em conta as carências das regiões, execute boa parte das demandas definidas pela população e envolva os moradores no ciclo do OP.

O Orçamento Participativo não foi especificamente previsto pela Constituição de 1988 e não foi regulamentado por lei federal, estadual ou municipal. Todavia, está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro. Sua fundamentação jurídica reside nos próprios princípios e determinações constitucionais elencados acima, bem como nas normas estipuladas mais recentemente pela Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48, parágrafo único), e pela Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade (arts. 2º, II; 4º, II, f, § 3º; 44). A experiência também encontra respaldo nas Constituições dos Estados a que pertencem os municípios que a implementam, e nas respectivas leis orgânicas e planos diretores.

Apesar da previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal e, mais expressamente, do Estatuto da Cidade para a realização de Orçamento Participativo nos municípios, a instituição dessa prática depende, fundamentalmente, da iniciativa do Executivo, que decide, por um ato do prefeito, iniciá-la. Embora esses dispositivos legais constituam diretrizes e normas gerais a serem seguidas por todos os municípios, sua implementação esbarra na vontade política do prefeito, que deve, além de determinar a instituição da participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público, realizar uma série de atos administrativos para viabilizar a experiência. A verificação da vontade política do Executivo está, pois, não apenas na iniciativa de introduzir o OP, mas, sobretudo, no empenho em implementar essa prática.

Assim, apesar de mais de cem municípios realizarem hoje o Orçamento Participativo no Brasil, nem todas as experiências apresentam a mesma qualidade, algumas sendo mais bem-sucedidas do que outras. Entre os vários fatores que estão envolvidos nessa avaliação, destaca-se a vontade política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária diretamente com a população. Afinal, isso significa, do ponto de vista de muitos mandatários, "abrir mão de poder".

No mesmo sentido, a introdução do Orçamento Participativo interfere no Poder Legislativo, podendo também significar, para certos vereadores, perda de poder. Com o estabelecimento de um espaço público comum para as definições orçamentárias, o OP reduz a tradicional prática do clientelismo, dispensando a figura do vereador como intermediário para a realização de investimentos nas várias regiões da cidade.

Um dos grandes argumentos contrários à implantação da democracia direta é o fato de que a dimensão e a complexidade das sociedades modernas impediriam seu exercício. De fato, a reintrodução da democracia direta na modernidade enfrenta a existência de sociedades organizadas em cidades e Estados de dimensões bem maiores do que as da Antiguidade, marcadas ainda por alto grau de diferenciação e complexidade. Em função dessa particularidade, as práticas modernas de democracia direta seriam possíveis apenas em poucos casos, como os *town meetings* na Nova Inglaterra ou alguns cantões suíços.

A realização do Orçamento Participativo, no entanto, questiona esse argumento, uma vez que é justamente nas grandes cidades, com mais de um milhão de habitantes, que a experiência apresenta bons resultados. Casos como Porto Alegre e Belo Horizonte destacaram-se por uma série de características positivas na condução do OP. O problema da escala e da complexidade dos grandes centros não é ignorado, mas enfrentado a partir de outra solução: a criação de níveis representativos caracterizados pelo mandato imperativo. As deliberações definidas nas assembleias face a face são encaminhadas para as instâncias superiores da dinâmica participativa, por representantes que as defendem perante os demais participantes. Na necessidade de eventuais alterações, estas devem ser justificadas e novos acordos com a base são realizados.

A EXPERIÊNCIA BAIANA: O ORÇAMENTO CIDADÃO

Como uma tentativa de propiciar a participação direta da população na elaboração da proposta orçamentária, o Governo da Bahia instituiu recentemente o projeto piloto Orçamento Cidadão.¹ Desenvolvido pela SEPLAN, em parceria com o SAC e a Ouvidoria Geral do Estado, tal iniciativa tem sua origem em 2003, durante a elaboração do Plano Plurianual do Estado da Bahia – o PPA 2004-2007.

Dado esse primeiro passo, o Governo do Estado decidiu estreitar a comunicação com a sociedade para a construção dos planos e programas de governo. Deflagrou-se, então, o projeto Orçamento Cidadão, abrindo oportunidade para a participação direta do cidadão na formulação da proposta orçamentária do Estado para o exercício de 2006.

A partir de 16.03.2005, a consulta popular foi viabilizada através do sítio www.orcamentocidadao.ba.gov.br, em salas de atendimento nos postos do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) e pela central telefônica da Ouvidoria Geral do Estado. Segundo dados oficiais, na primeira semana de funcionamento desse mecanismo, foram cadastradas aproximadamente três mil sugestões.

O encerramento para a apresentação das solicitações e sugestões, inicialmente previsto para 27.03.2005, foi prorrogado para o dia 03.04.2005. Naquela oportunidade, deu-se início à etapa seguinte do projeto: análise das propostas apresentadas, com vistas à formação de um Banco de Informações para o Planejamento Orçamentário.

A análise dos resultados da primeira etapa demonstra que as áreas que mais receberam sugestões foram as de Saúde, com 25%, Educação, com 23% e Segurança Pública, com 21%. Dos 417 municípios baianos, 290 participaram do processo de consulta popular. Foram encaminhadas 12.354 solicitações das, quais 9.555 são compatíveis com as atribuições do Estado. Destas, 7.859 propostas são passíveis de enquadramento no Programa de Trabalho do Governo e 1.696 referem-se a críticas e sugestões aos serviços prestados pelo Estado. Em termos de aproveitamento das demandas populares para a peça orçamentária, os dados revelam a incorporação de 41% das propostas, totalizando R\$1,4 bilhão de investimento.

¹Em 2006, o governo do Estado selecionou o projeto Orçamento Cidadão para concorrer ao Prêmio Global de Excelência de Melhores Práticas Para a Melhoria do Ambiente de Vida – Prêmio Dubai, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU). Diário Oficial do Estado de 19/4/ 2006.

Em outubro de 2005, após o encaminhamento da Proposta Orçamentária à Assembléia Legislativa, o Governo divulgou, inclusive na *internet*, as informações sobre a incorporação das solicitações formuladas pela população, fazendo-se uma primeira avaliação do nível de participação e do atendimento das propostas apresentadas. Em entrevista, o Secretário do Planejamento, Armando Avena, afirmou que “(...) *as sugestões viáveis, ainda que não incorporadas ao orçamento de 2006, não serão descartadas, irão para um banco de idéias, montado pela SEPLAN, para serem utilizadas em futuras propostas orçamentárias*”.

No exercício seguinte, após 19 dias de coleta de sugestões, 94.560 contribuições foram registradas. As áreas para as quais se dirigiu o maior número de contribuições foram novamente Saúde, com 23,7%, Educação, com 18% e Segurança Pública, com 16%. Destacaram-se, ainda, as esferas do Saneamento – água, lixo, esgoto -, com 7,5%, e Cidadania e Defesa Social, com 7,4%.

Foi divulgada também a participação por faixa etária e nível de escolaridade. A população de 18 a 30 anos, com ensino médio completo e os enquadrados na faixa salarial de um a dois salários mínimos, apresentou maior destaque. Considerando a participação por município, Salvador foi o que apresentou o maior número de sugestões, com 21.178, seguido por Senhor do Bonfim com 12.076 e Juazeiro com 7.975. É interessante notar que ambas as cidades não são os maiores municípios do Estado, após Salvador.

A segunda edição teve um número de demandas maior que a primeira, chegando a quase cem mil sugestões. Em função desse aumento, é provável que o orçamento de 2007 contemple um número superior de demandas populares.²

Uma das principais críticas que o programa vem sofrendo refere-se ao seu caráter limitado, já que permite apenas a participação dos cidadãos por meio eletrônico. Considerando o alto grau de exclusão ao acesso à *internet*, apenas uma pequena parcela da população, aquela com maior renda, poderia enviar suas sugestões.

De fato, a metodologia adotada no modelo baiano difere-se em muito da dinâmica das experiências do Orçamento Participativo, cuja principal característica são as assembleias diretas com a participação pessoal dos cidadãos. Nessas experiências, a possibilidade do envio de demandas via *internet* é vista como algo a mais, que alguns municípios passaram a adotar como forma de também permitir o acesso ao processo àqueles que não desejam ou não podem comparecer às assembleias. Assim, a proposta implementada pelo Orçamento Cidadão apresenta-se de forma bastante limitada em relação ao modelo do Orçamento Participativo, já que não contempla a realização de assembleias públicas para a discussão e deliberação das prioridades orçamentárias.

Essa diferença no formato revela um problema maior, atinente ao princípio da democracia deliberativa atendido pelo Orçamento Participativo. Tendo em vista que os cidadãos só podem incorporar-se ao processo mediante o envio de sugestões, não há troca de idéias e argumentos entre eles, inexistindo a possibilidade de interação e de mudança de opinião. Desse modo, o resultado do Orçamento Cidadão não é fruto de um entendimento comum entre os indivíduos, do debate público sobre questões públicas, mas da aceitação, pelo Governo, de opiniões e demandas isoladas.

Nessa mesma esteira, um outro ponto que merece atenção refere-se aos critérios adotados. No modelo da Bahia, as sugestões da população devem enquadrar-se nos seguintes critérios: viabilidade técnica, disponibilidade de recursos, prioridades do Governo e compatibilidade com as atribuições do Estado. Contudo, embora seja essencial o estabelecimento de critérios, numa concepção mais ampla de democracia é preciso que esses critérios sejam decididos por todos os participantes, ou seja, Governo e sociedade civil juntos. Trata-se, aqui, de se considerar o princípio da auto-regulamentação do processo, ou seja, aqueles que participam devem definir as regras do jogo.

² Cf. Diário Oficial do Estado. Dias 8/4/2006 e 9/4/2006.

Da mesma forma, o conteúdo de cada um dos quesitos também deve ser posto em discussão. Aspectos como a porcentagem dos investimentos que será aberta a modificações a partir das sugestões dos cidadãos, a distribuição dos valores para investimentos e publicidade, as próprias prioridades do Governo, que podem ser revistas à luz das demandas populares, devem ser objeto de amplo debate público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descrição das duas experiências evidencia alguns aspectos comuns e, ao mesmo tempo, diferenças profundas entre os modelos adotados. Tanto o Orçamento Participativo, como o Orçamento Cidadão destinam-se a abrir a definição da peça orçamentária às demandas da população por meio de sua participação direta. Há, assim, a percepção compartilhada de que a realização do princípio democrático determinado pela Constituição Federal de 1988 requer outras formas de prática política, que não podem mais se limitar ao modelo representativo. A definição sobre políticas públicas, na qual o orçamento público assume um papel central, precisa ocorrer também com a participação direta da sociedade civil.

No entanto, apesar do objetivo comum, os caminhos para sua implementação revelam-se bastante distintos, apontando para graus diversos em que a democratização pretendida efetivamente ocorre. Se, por um lado, o Orçamento Cidadão adotado na Bahia avançou por instituir um canal de comunicação entre o Estado e a população, o que até então era inexistente, por outro, considerando experiências mais amplas de participação direta no orçamento público, ainda há muito a avançar. Elementos como as assembléias diretas para o debate e a definição dos investimentos, a auto-regulamentação do processo pelos próprios participantes e a decisão conjunta sobre os critérios de seleção de demandas são elementos que, se incorporados, podem contribuir para o aprofundamento democrático e o exercício da cidadania no Estado da Bahia.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. *Introdução à contabilidade governamental: da teoria à prática*. Salvador: Zênite, 1999.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Public deliberation at the local level: Participatory Budgeting in Brazil. *Paper* apresentado na *Experiments for Deliberative Democracy Conference*, Wiscouncil, 2000.

BAHIA. Governo do Estado. Lei n. 9.586, de 14 de julho de 2005. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>. Acesso em: 06 ago. 2005.

BAHIA. Governo do Estado. *Orçamento Cidadão*. Disponível em: <<http://www.orcamentocidadao.ba.gov.br>>. Acesso em: 06 ago. 2005.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Estado da Bahia: Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e Ministério Público: exercício de 2004*. Salvador, 2005.

- BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa*, São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, 6^a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BITENCOURT, Lúcia; LAGO, Roberto. *Orçamento Participativo: experiências pioneiras no Brasil*. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2005.
- ELSTER, Jon. The Market and The Forum. In: ed. J. Bohman and W. Regh, *Deliberative Democracy: Essays on Reasons and Politics*, Cambridge: The MIT Press, 1999.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2001.
- FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (1997-2000)*, Petrópolis: Vozes, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. Popular sovereignty as procedure. In: BOHMAN, J. e REGH, W. (eds), *Deliberative democracy: essays on reasons and politics*, trad. William Regh, Cambridge: The MIT Press, 1999.
- KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000.
- LINO, Pedro. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar n° 101/2000. São Paulo: Atlas: 2001.
- MACHADO JR., J.Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei n.º 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.
- MACPHERSON, C. B. *The life and times of liberal democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1977.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*, trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____(org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.
- VITALE, Denise. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2004.