Orçamento participativo nacional | Ubiratan de Souza (Bira)

11/07/2020

Fora Bolsonaro e eleições para Presidente – Por um Governo de Participação Popular – Por uma Nova Governabilidade.

Nesse momento, em que os partidos de esquerda, os movimentos sociais e setores democráticos da sociedade buscam unir forças para construir uma maioria política e social para o "Fora Bolsonaro" com eleições diretas para presidente, é fundamental a construção de um programa democrático popular, que tenha como um dos seus eixos estruturantes a participação direta da população através de um processo de democracia participativa.

Não podemos repetir os erros do passado e continuar acreditando numa frágil e equivocada política de alianças com partidos de centro e centro direita, temos necessidade de uma nova governabilidade que vá além do parlamento, sem excluí-lo, com uma aliança direta com a população. Para isso é preciso implantar mecanismos de democracia participativa: Orçamento Participativo nacional e conferências setoriais e temáticas com caráter deliberativo e garantia da execução da suas deliberações.

Não precisamos de nenhuma lei para fazer democracia participativa, pois a Constituição Federal prevê a participação popular em seu artigo 1º, parágrafo único "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição".

O Orçamento Participativo Nacional, sem dúvida nenhuma, seria um processo dos mais politizadores para a formação de uma consciência social na defesa da soberania nacional e para construção de um novo modelo alternativo de desenvolvimento econômico e social sustentável para o nosso País.

Neste sentido, é oportuno relembrar a Proposta para implantação do Orçamento Participativo Nacional, apresentada por mim e publicada pelo "O Sul 21", em 11 de junho de 2015. Abaixo segue o meu artigo.

Ubiratan de Souza (Bira) – Economista e dirigente do PT de Porto Alegre

Proposta para implantação do Orçamento Participativo Nacional

A vitória do nosso projeto político, pela quarta vez em 2014, com a reeleição da Presidenta Dilma, enseja uma oportunidade ímpar para implantarmos o Orçamento Participativo no plano nacional (OP-BR) e sermos inovadores na criação de novos mecanismos de democracia direta e planejamento participativo, bem como formas de consulta popular como plebiscito e continuar implementando os conselhos temáticos e setoriais. Este processo deve englobar desde os setores sociais incluídos e organizados até os excluídos de toda sorte, que também deverão ser contemplados com uma parcela da riqueza produzida e uma participação política que nunca tiveram.

O Orçamento Participativo Nacional, sem dúvida nenhuma, seria um processo dos mais politizadores para a formação de uma consciência social na defesa da soberania nacional e para construção de um novo modelo alternativo de desenvolvimento econômico e social sustentável para o nosso País.

No OP existe outra relação da sociedade com o Estado. Após a queda do muro de Berlim, ficou evidente que o muro caiu para os dois lados, tanto para o oriente como para o ocidente. Há uma crise de legitimidade política e fiscal do Estado contemporâneo, dominado pela capital financeiro. O Estado liberal burguês em seu estágio neoliberal, agravou o processo de exclusão social e a concentração dos assentamentos humanos nos centros urbanos, evidenciando o fracasso das chamadas políticas compensatórias para a resolução dos problemas da sociedade capitalista. A luta contra a exclusão social exige políticas públicas que modifiquem a distribuição da renda e do poder nas cidades e nos países, concretizando formas de participação direta da população nas gestões públicas. Por isso, o OP é tão reconhecido nacional e internacionalmente, porque responde aos desafios da modernidade e sobretudo, à crise de legitimidade do Estado contemporâneo. A nossa experiência do OP, também, aponta o caminho para a superação, de maneira contemporânea, da crise do socialismo burocrático, respondendo de maneira criativa e original à principal questão política da decadência e da derrocada do Leste Europeu, ou seja, a relação autocrática do estado com a sociedade.

Existem princípios e ensinamentos universais na experiência do OP, que são válidos para qualquer esfera de governo ou lugar onde se for aplicar esta forma de democracia participativa.

O Orçamento Participativo – OP é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público e as políticas públicas. O cidadão não encerra sua participação no ato de votar na escolha do executivo e do parlamento, mas vai muito além, decidindo e controlando a gestão pública. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional, onde participa apenas votando de quatro em quatro anos, para ser protagonista permanente da gestão pública.

O Orçamento Participativo – OP combina democracia direta com a democracia representativa, que é uma das maiores conquistas da humanidade e que deve ser preservada e qualificada com uma ampla reforma política. A democracia representativa é necessária, mas insuficiente no processo de aprofundamento da democracia da sociedade humana. Mais do que nunca é preciso combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado. O OP de Porto Alegre (1989 – 2004) e o processo de implantação do OP no Rio Grande do Sul (1999 – 2002) são exemplos concretos de democracia direta.

Nos processos de implantação e desenvolvimento do Orçamento Participativo (OP), tanto no País como no exterior, duas questões têm se mostrado de fundamental importância: a vontade política dos governantes e a organização social.

Na experiência pioneira do OP em Porto Alegre, em seu início em 1989, o movimento comunitário teve um papel importante de organização, mobilização e reivindicação de políticas públicas. O governo, por outro, lado teve a sensibilidade e a vontade política para abrir a caixa-preta do orçamento e passar a debater e decidir a receita e a despesa com a população.

No processo de implantação do OP no Rio Grande do Sul, o nosso Governo Democrático Popular, em 1999, fruto da experiência acumulada nas administrações populares de Porto Alegre, gaúchas e brasileiras, desde seu início teve o compromisso e a vontade política de desencadear a participação popular na gestão, no planejamento e nas políticas públicas em geral. Por outro lado, os movimentos sociais e os cidadãos em geral, diante da novidade e do desafio de implementar a participação popular na esfera estadual, tiveram um papel importante para mobilizar e organizar as reivindicações de políticas públicas juntamente com a população. Mas um episódio marcou de maneira indelével o papel da organização social no processo de implantação do OP no Estado. Foi quando as forças conservadoras, através de um deputado federal, impetraram um mandato de segurança contra o OP-RS e o Poder Judiciário concedeu uma liminar que proibia o uso de recursos públicos para funcionamento do OP. Neste momento, o movimento social e as organizações populares, os delegados do OP, prefeitos municipais e cidadãos em geral passaram a organizar e viabilizar a infra-estrutura para as reuniões num processo de auto-organização da sociedade.

No caso da implantação do Orçamento Participativo Nacional, mais uma vez, se colocam as duas questões fundamentais para a implantação e desenvolvimento do OP: vontade política do governo e organização social.

O diálogo do governo federal com a sociedade civil, particularmente com os movimentos sociais populares, pode e deve ser qualificado. O conjunto de conselhos setoriais e a realização de conferências temáticas, são fóruns importantes de interlocução do governo com a sociedade, que devem ser implementados e desenvolvidos. Para além disto, é preciso qualificar a interlocução do governo com os movimentos sociais e com as camadas populares e população em geral, no que concerne à negociação das pautas de reivindicação e à aplicação do orçamento da União.

Os movimentos sociais e populares devem ter uma agenda de luta pela ampliação da democracia e para a construção da cidadania, através dos mecanismos da democracia participativa e da formulação de uma plataforma política que enfrente os problemas sociais e os apresente de forma organizada no espaço público, demandando soluções que têm potencial de se tornarem públicas, coletivas e institucionais. Neste sentido, os movimentos sociais e populares lutam para a geração de novos direitos e de novos valores que preservem os laços de solidariedade.

A democratização do estado e o avanço da afirmação da cidadania têm apontado avanços também no papel das políticas dos conselhos e dos movimentos sociais. Os conselhos temáticos e setoriais (conselhos municipais de saúde, assistência social, agricultura, habitação, etc), os delegados do OP e os movimentos sociais, em função da especificidade, da complexidade e abrangência das políticas públicas têm um papel substantivo na definição de diretrizes para as políticas setoriais, na formatação de programas, como também na fase de elaboração do orçamento e do controle da sua execução, fiscalizando as intervenções realizadas diretamente pelo governo e/ou conveniadas com entidades e outras esferas de governos.

A relação articulada, baseada no diálogo e no respeito à autonomia dos diferentes segmentos da sociedade precisa ser desenvolvida como forma de fortalecer e equilibrar a representação da sociedade frente ao estado. A redução destes canais ou sua instrumentalização desconstituem o papel dos movimentos sociais e desmobilizam os setores organizados, enfraquecendo a democracia. É fundamental para os governos democrático-populares construir a interlocução e os mecanismos de decisão que permitam a expressão das reivindicações e críticas, preservando a autonomia dos movimentos sociais e garantindo mecanismos de interação, formulação de políticas e controle social.

As administrações públicas do PT e da Frente Popular têm como principal diretriz e instrumento estratégico de gestão pública participativa, transparente e de planejamento democrático, o Orçamento Participativo, combinado e complementado com as políticas dos conselhos temáticos e setoriais e dos movimentos sociais

Os movimentos sociais organizados e cidadãos em geral vêm já se posicionando e se mobilizando pela Reforma Política e de mecanismos de democracia participativa. São exemplos dessas manifestações: CUT, MST, MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), FETRAF (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar), Central dos Movimentos Populares e a Conferência Nacional das Cidades. **Neste sentido, a proposta de um projeto de implantação de Orçamento Participativo nacional (OP-BR), que abra de maneira participativa o debate sobre o Orçamento da União, seria um instrumento de radicalização da democracia e de empoderamento do povo em geral.**

O debate do Plano Plurianual do primeiro governo Lula com a sociedade foi um avanço, comparando-se aos governos anteriores. Mas é preciso avançar mais**. Por isso, chegou a hora do nosso quarto governo ousar mais e ter a sensibilidade e a vontade política de realizar um debate aberto e direto do Orçamento Federal com a população brasileira, através do processo do Orçamento Participativo. Este debate iniciaria um processo de participação popular com distribuição da renda pública, da democratização da gestão do Estado e de construção da cidadania.**

Nesse sentido, estamos apresentando esta proposta pela implantação e desenvolvimento de um processo de Orçamento Participativo Nacional (OP-BR), que deve levar em conta toda a experiência acumulada nos processos de OP no Brasil e no exterior. É com base neste acúmulo de conceitos, princípios universais e metodologias de democracia e planejamento participativo, que estamos formulando esta proposta.

Um dos princípios fundamentais a ser observado é a participação **direta, voluntária e universal dos cidadãos no processo do Orçamento Participativo**. Para isso, é necessária a existência de uma metodologia de democracia direta e de planejamento participativo que garanta o caráter deliberativo da participação cidadã nas assembléias do OP.

Outro princípio é o da **auto-regulamentação do processo do Orçamento Participativo,** elaborado pelos próprios participantes. O orçamento público é uma lei de iniciativa do executivo por previsão constitucional. O governante eleito adquire o direito de elaborar a proposta orçamentária para depois encaminhá-la ao Legislativo. Por isso, para se implementar o OP, não se precisa de nenhuma lei específica, basta a vontade política do governante eleito pela democracia representativa. O Poder Legislativo continua com todas as suas prerrogativas, transformando em lei a proposta orçamentária encaminhada e construída pelo Executivo, com participação popular. Este princípio da auto-regulamentação possibilita que, a cada ano, os participantes do OP realizem uma avaliação crítica da experiência concreta e possam introduzir inovações no regulamento do processo, tanto na metodologia da democracia direta como na de planejamento participativo.

A discussão de todo o Orçamento e das políticas públicas é um princípio importante a ser observado. Não se pode separar uma parte do orçamento para discussão com a comunidade, pois é preciso ter uma visão de totalidade para tomar as decisões. É preciso abrir todo o orçamento, os gastos de pessoal, dívida pública, serviços essenciais, investimentos e atividades- fim, projetos de desenvolvimento — bem como os recursos extra-orçamentários disponíveis para financiamento através do sistema financeiro estatal. Dessa forma, a população vai se apropriando dos gastos orçamentários e das políticas públicas em geral, criando condições para sua participação efetiva na totalidade da gestão pública**.**

O principio da **Transparência e Prestação de Contas do governo sobre tudo o que for decidido no Orçamento Participativo**. Para que o OP seja um processo de participação popular com caráter deliberativo e de controle social sobre a execução do orçamento, é necessária a publicação de **um Plano de Investimentos e Serviços**, com as decisões tomadas pela população e governo.

Cabe destacar também, que a partir da experiência do OP no governo Olívio Dutra (1999 – 2002), no Estado do Rio Grande do Sul (OP-RS), foi respondida a crítica dos setores conservadores e daqueles que se orientam por uma gestão concentradora, de que o OP só era possível na esfera municipal. Ao contrário, na **experiência da esfera do Estado**, o **OP aumentou sua potencialidade em recursos financeiros orçamentários e extra-orçamentários.** O BARINSUL viabilizou, com linhas de crédito próprio, do BNDES e do Banco do Brasil, importantes recursos para financiamento de programas nas áreas da agricultura, geração de trabalho e renda e de desenvolvimento econômico e regional, discutidos no OP-RS. Também **ampliou a competência legal para a atuação em políticas públicas mais complexas de caráter macro-social e de abrangência estadual,** que não podiam ser realizadas na esfera municipal.

Por outro lado, na implementação das decisões de prioridades temáticas e de programas estabelecidos pela comunidade nas assembléias do OP-RS, **em função da maior complexidade das políticas públicas estaduais e do aumento da escala territorial, os conselhos temáticos e setoriais (conselhos municipais de saúde, assistência social, agricultura, habitação, etc), os movimentos sociais e os delegados do OP passaram a ter um papel substantivo, tanto na fase de elaboração do orçamento, como na sua execução, fiscalizando as intervenções realizadas diretamente pelo Estado e as executadas em parceria com os Municípios**. Desta maneira aprofundou-se o processo de gestão e planejamento participativo, co-gestão e auto-gestão.

A partir da praxis do processo do OP, podemos dizer que o **OP nacional (OP-BR) tem viabilidade.** Porque terá **mais potência,** com a **ampliação da competência legal** na esfera federal, para realizar políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, combinado também com a **ampliação dos recursos financeiros orçamentários e extra-orçamentários.** Também cabe destacar que, devido à maior complexidade das políticas públicas na esfera federal, além da participação direta dos cidadãos nas assembléias do OP-BR, estabelecendo as prioridades de temas e programas, os movimentos sociais e os conselhos temáticos e setoriais terão papel substancial na formatação dos programas e no controle da execução.

Uma das primeiras questões a ser resolvida é, a partir dos recursos orçamentários para investimentos e serviços-fim e com linhas de crédito do BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, formatar uma **lista de programas de desenvolvimento econômico e social e de obras e serviços públicos viáveis para a discussão e decisão com a população brasileira no OP-BR.** Estes programas deverão observar critérios técnicos, legais e fontes de recursos para viabilizar a sua execução direta pela União, e/ou em parceria com Estados e Municípios, sob o controle dos delegados do OP-BR, dos conselhos temáticos e setoriais e da população em geral.

A segunda questão é qualificar o pacto federativo e combater as desigualdades regionais. No OP-BR teremos, além do governo relacionando-se diretamente com a população, outros sujeitos políticos como os governos estaduais e municipais. Nesse sentido, a existência do OP-BR permitirá a qualificação do pacto federativo, possibilitando que as verbas voluntárias do governo federal para as políticas de desenvolvimento econômico e social, bem como as obras e serviços-fim, executadas diretamente, em parceria com governos estaduais e municipais, passem sob o crivo da participação popular no Orçamento Participativo e por **critérios objetivos e compensatórios de distribuição de recursos entre regiões, estados e municípios do país.**

A terceira questão é garantir a participação direta dos cidadãos brasileiros, com caráter deliberativo, em assembléias públicas do OP-BR, em todas as regiões, estados e municípios brasileiros. Para isto, já contamos com uma metodologia de democracia direta e de planejamento participativo e com um software para apuração e sistematização das prioridades decididas pela população, experimentadas no OP-RS e nas demais experiências pelo Brasil, que podem ser o ponto de partida para o OP-BR. Entretanto, cabe registrar que, mesmo com toda esta experiência acumulada, a implementação do OP-BR não tem uma forma acabada e perfeita. Será um processo dialético de aprendizado constante, em que os cidadãos em geral, os movimentos sociais, os conselhos temáticos e setoriais, e o próprio governo irão experimentando e criando novos e variados mecanismos de democracia direta e de planejamento participativo.

A quarta questão é **como organizar e mobilizar a população para as assembléias públicas do OP-BR**. Em combinação com o governo federal, as entidades da sociedade civil organizada, os movimentos sociais, os estados e municípios se encarregarão da organização, divulgação, mobilização e da infra-estrutura das assembléias. Desta maneira o OP-BR terá desde seu início uma maior autonomia da sociedade em relação ao Estado, apostando na auto-organização.

Por último **é necessária a elaboração de uma proposta de regulamento para iniciar o processo do OP-BR** , com critérios objetivos de distribuição de recursos entre as regiões, os estados e os municípios do País, metodologia de planejamento para a escolha dos temas e programas prioritários, forma e proporcionalidade na representação de delegados e conselheiros, além de estabelecer as etapas do processo do OP-BR. Para tudo isto, faz-se necessário a **constituição de um grupo de trabalho do governo com a participação da sociedade,** para tratar de todas as questões que dizem respeito à elaboração do projeto de implantação do OP-BR.

A luta contra a exclusão social exige políticas públicas que modifiquem a distribuição da renda e do poder no País, concretizando formas de participação direta da população nas gestões públicas**. O Orçamento Participativo, traz consigo os valores inestimáveis da solidariedade e da universalização da política**. A agenda do nosso quarto governo exige essa radicalidade da democracia, que funde-se com a expectativa dos milhões de eleitores que reelegeram Dilma à Presidência da República**. A socialização da política e a**

socialização do poder estão na raiz do processo do OP, condições fundamentais na construção de um novo modelo alternativo de desenvolvimento econômico e social sustentável para o nosso País com soberania e liberdade.

Porto Alegre, 06 de março de 2015

***Ubiratan de Souza (Bira) –** Economista, foi Secretário de Orçamento e Finanças do OP-RS do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Gestão do PT – Governador Olívio Dutra (1999 – 2002), Coordenador Geral do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) do OP da Prefeitura de Porto Alegre (1993 – 1998) – Gestões do PT dos Prefeitos – Tarso Genro e Raul Pont.

PUBLICAÇÕES

- "Orçamento Participativo – A Experiência de Porto Alegre" (1997), livro escrito juntamente com Tarso Genro, hoje em sua 4ª edição, pela Editora Fundação Perseu Abramo. Esta obra foi traduzida para o espanhol, francês, italiano, catalão e turco por importantes Institutos na Argentina, Uruguai, Espanha, França, Itália e Turquia.
- "Rio Grande do Sul: Estado e Cidadania" (1999), obra coletiva, co-autor, juntamente com Raul Pont, Dilma Roussef, Jussara Cony (entre outros), organizador J. Luiz Marques, Editora Palmarinca.
- "Governo e Cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar", obra coletiva, co-autor juntamente com José Dirceu, Celso Daniel, Cristóvão Buarque e Pepe Vargas (entre outros).
- Construyendo Democracias y Metodologias Participativas desde el Sur" (2013), libro coletivo, co-autor, junto con Canales, Duarte, Opazo, Palacios y Villasante, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile, Editorial LOM.



Compartilhe nas redes: