

CAPACITANDO PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Marcia Regina VICTORIANO*

Resumo: Este texto objetiva, a partir da problematização das relações entre cidadania e democracia, ressaltar a experiência do Orçamento Participativo, como mecanismo de democracia direta que está sendo colocada em prática em várias cidades brasileiras. Pretende ainda, apontar para a experiência do Orçamento Participativo de São Paulo, iniciada a partir da gestão petista que se iniciou em 2001 e do seu compromisso assumido com a capacitação e educação política dos cidadãos e cidadãs que participam do processo.

Palavras-chave: Democracia; cidadania; participação popular; orçamento participativo; capacitação

A sociedade brasileira inegavelmente, mesmo que a pouco tempo, já está se acostumando à rotina democrática. A cada período eleitoral, somos estimulados ao debate político, chamados a opinar sobre isto ou aquilo, sobre este ou aquele partido ou candidato. Somos civicamente convocados, a fazer escolhas de projetos, programas e de nossos representantes em todas as esferas do poder público da nação. É assim que consagramos pelo voto, um, duro mas incansável processo de luta pela Democracia no Brasil durante o século XX.

O regime democrático compreende uma ordem jurídica – a constituição, as leis - aceita por todos ou pela maioria, que garante a igualdade entre todos os cidadãos. O Estado, como configuração histórica da luta das forças sociais encarna um pacto, que funda a nação, ou então lhe dá de tempos em tempos, uma nova fisionomia.

Nossa fisionomia como Estado democrático está se desenvolvendo

* *Socióloga efetiva da Prefeitura de São Paulo, doutoranda em Sociologia pela PUC-SP e assessora desde 2001 da Coordenadoria do Orçamento Participativo da Prefeitura de São Paulo.*

e se aprimorando desde a década de 80 do século XX , convivendo com consensos e dissensos com mais desenvoltura. A noção de cidadania bem como a sua prática vem ganhando novos e melhores contornos. Porém, há ainda, sem dúvida, muito o que caminhar para aperfeiçoar nosso regime democrático e o controle social sobre os nossos representantes em todos os níveis de poder. Vivemos ainda no Brasil, uma forte tensão entre o que são direitos e o que são “concessões”. Como bem coloca Maria Victória Benevides, entre nós, muitas vezes, “direitos são concedidos não como prestações legítimas para cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para protegidos, tutelados, clientelas. Deixam de ser direitos para serem alternativas aos direitos.”(BENEVIDES, 1994, p. 7).

Se de um lado, é preciso ainda persistir na luta contra o entendimento dos direitos como privilégio de poucos, de outro, temos dispositivos constitucionais que abrem um grande leque de alternativas, de experiências democráticas que ainda foram muito pouco exploradas em nossa sociedade. Os mecanismos de democracia direta previstos na Constituição de 88 - o referendo, plebiscito, iniciativa popular - permitem um aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão.

É interessante notar que toda a luta democrática e pela cidadania tem colocado, hegemonicamente, o cidadão como titular de direitos – políticos, civis e sociais – em relação ao Estado e a outros particulares. Porém, como diz ainda Maria Victoria Benevides, “permanece situado fora do âmbito estatal, não assumindo qualquer titularidade quanto a funções públicas. Mantém-se, assim, a perspectiva do constitucionalismo clássico: direitos do homem e do cidadão são exercidos frente ao Estado, mas não dentro do aparelho estatal.” (BENEVIDES, 1994, p. 8)

Esse questionamento tem suscitado, nos últimos dez anos principalmente, o debate político e acadêmico sobre a constituição e fortalecimento, no Brasil, de um espaço público onde se possam expressar e debater, de forma clara, os conflitos sociais, bem como as políticas públicas propostas para sua resolução.

Todo este avanço na luta reivindicativa por direitos pode ser bem

Avesso avesso	Araçatuba	v.1	n.1	p. 87-97	Jun. 2003
---------------	-----------	-----	-----	----------	-----------

observado através do movimento do cidadão perante o Estado, mas ainda é pouco perceptível o movimento pelos direitos do cidadão para dentro do Estado, que não seja o exercício de uma função pública ou eletiva.

Mais uma vez, recorro à Maria Victoria Benevides para abordar a idéia de cidadania que se quer destacar aqui:

O cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Isso significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e da Sociedade Civil esbate-se, perdendo a tradicional nitidez. Além disso, essa possibilidade de participação direta no exercício de poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia. Reforça, ademais, a importância de se somarem direitos políticos aos direitos sociais – pois os direitos políticos favorecem a organização para reclamação dos direitos sociais. (BENEVIDES, 1994, p. 9)

A autora desenvolveu a idéia da “cidadania ativa”, que coloca o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política, em contraposição à de “cidadania passiva”, a que é outorgada pelo Estado, que se confunde, muitas vezes, em nosso país, com a noção de tutela, de moral ou, ainda, do favor.

O caminho para a cidadania ativa, é, sem dúvida, a participação popular. Dentre as possibilidades abertas pela participação popular, gostaríamos de destacar, o seu caráter intrinsecamente educativo. Só se aprende a participar, participando. Só nos tornamos verdadeiramente democráticos, se praticamos a democracia quotidianamente. A educação política se dá na prática política. Não foi inventado outro jeito.

A Democracia clássica porém têm sido alvo de grandes polêmicas, e por que não dizer até de críticas e frustrações. A falta de controle social sobre os nossos representantes, o alastramento da corrupção em vários níveis e a (persistente) prática clientelista nas sociedades contemporâneas em

Avesso avesso	Araçatuba	v.1	n.1	p. 87-97	Jun.2003
---------------	-----------	-----	-----	----------	----------

geral, mas na brasileira em particular, têm colocado a democracia em cheque.

É assim, que intelectuais e forças políticas, comprometidas com a transformação social e econômica do país, deram “tratos à bola” às possibilidades seja de “complementaridade” ou de “combinação” da democracia representativa clássica com mecanismos de “democracia direta, semi-direta ou participativa”.

É dentro desse “caldo de cultura”, desencadeado de um lado pelo processo constituinte de 1987 e pela promulgação da Constituição Cidadã de 1988, e de outro lado pela subida ao poder de forças políticas democráticas, e principalmente vinculadas ao Partido dos Trabalhadores na década de 90 em alguns municípios brasileiros, que nasce a idéia do ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

Não se trata, neste espaço de resgatar as origens do OP – como é conhecido - ou ainda de realizar uma discussão sobre os mecanismos de participação popular já instituídos. Trata-se de apresentá-lo como uma peça criativa da experiência democrática brasileira, e que já realidade em vários pontos do país. Desde o pioneirismo da gestão petista gaúcha de Porto Alegre em 1989, passando por outras grandes cidades como Belo Horizonte, Belém, Santo André, hoje contam-se mais de uma centena de experiências de Orçamento Participativo no Brasil. A partir de 2001, este número pode ser ampliado, a partir da conquista cada vez mais expressiva de gestões municipais pelas forças democráticas. São Paulo, “túmulo do samba, mas possível quilombo de Zumbi”, está entre elas.¹

Pode-se afirmar que, por onde quer que o OP passe ou exista, como mecanismo democrático e coletivo de decisão popular sobre como e onde será aplicado o orçamento público, ele suscita a discussão sobre cidadania, democracia, participação popular na gestão da coisa pública e também sobre educação e cultura política.

Apesar de existirem várias experiências ou modelos de Orçamento Participativo, a inovação democrática que eles representam como política

¹ Para uma introdução ao debate suscitado pelo OP e a experiência de São Paulo, ver SÁNCHEZ, Félix. *Orçamento Participativo: Teoria e Prática*. São Paulo, Cortez, 2002.

pública, pode ser sintetizada por algumas características comuns que apresentam:

“[...] Uma estrutura e um processo de participação baseados em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais que asseguram a participação no processo decisório do governo municipal. Esses princípios são (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade entre as decisões e regras estabelecidas pelos participantes e as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros. (AVRITZER, 2001)

Se de um lado, o processo é inovador, de outro, é desafiador. O OP foi sendo praticado em cidades de porte médio e pequeno, e em pouquíssimas cidades que ultrapassam 3 milhões de habitantes. Com a vitória da coligação que levou Marta Suplicy ao governo da cidade de São Paulo em 2001, abraçou-se o desafio de implantar o OP numa cidade de 10 milhões de habitantes!

A disposição para o enfrentamento do desafio de abertura de um canal institucional de participação a todos os cidadãos e cidadãs da cidade de São Paulo, está sinalizada desde o início da gestão, em 2001, com a criação, por decreto, da Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, coordenada por Félix Sánchez.²

E como ele acontece?

Resumidamente, acompanhando e respeitando o Ciclo Orçamentário Anual, a população é chamada a participar, debater e escolher, à luz de um regimento elaborado especificamente para este fim e, através de Assembléias em toda a cidade, as prioridades em saúde, educação, por exemplo, e

² Para algumas informações sobre o OP-São Paulo, consulte o site www.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/op

a eleger seus delegados, que os representarão no Conselho do Orçamento Participativo. O CONOP, órgão máximo de decisão, é composto pelos representantes da população de todas as regiões da cidade e por membros do governo. Juntos, eles transformaram as prioridades votadas nas assembleias, em itens da peça orçamentária (Lei Orçamentária Anual – LOA) que é entregue, anualmente em 30 de setembro pelo Executivo ao Legislativo Municipal para ser votada.

O OP gaúcho inspira a experiência paulistana em uma regra básica: trata-se de um processo que se auto-regulamenta: a cada ano, é o Conselho do Orçamento Participativo que vota o regimento do processo do OP do próximo ano que pode alterá-lo, aperfeiçoá-lo à medida mesma em que é posto em prática. É importante observar também que no Conselho do OP, só os membros da população votam. O governo tem apenas voz e é minoria.

A efetivação do OP-SP esteve sempre calcada no estabelecimento de princípios norteadores dados pela Coordenadoria do Orçamento Participativo, mas privilegiando sua execução e acompanhamento regional e descentralizadamente com sede física e política nas 28 ex-Administrações Regionais, hoje 31 Subprefeituras. Desta forma, imprime-se esta política de participação centralmente, respeitando-se as especificidades de cada governo local.

Do processo de 2001, atingimos no total aproximadamente 33.000 mil pessoas, elegeu-se 1076 delegados e delegadas e, por fim, 56 conselheiros e conselheiras (2 titulares de cada região administrativa).

O Plano de obras e serviços do OP de 2001 resultou na deliberação de prioridades nas áreas de educação e saúde que representaram R\$ 481 milhões, pouco mais de 5% dos investimentos do orçamento para 2002 e foi aprovado integralmente pela Câmara Municipal. Nem tudo foram rosas. As dificuldades inerentes à implantação de um projeto desta envergadura são do tamanho do sucateamento, tanto da máquina governamental, quanto das finanças públicas municipais paulistanas.

Mas, o processo se reiniciou em 2002, com o novo regimento votado pelo Conselho, e incluía inovações. OP incluiria um Ciclo Temático, onde o governo expôs um diagnóstico da situação em cada área de sua atuação e

Avesso avesso	Araçatuba	v.1	n.1	p. 87-97	Jun. 2003
---------------	-----------	-----	-----	----------	-----------

apresentou as políticas públicas e os respectivos programas propostos para que a população colocasse em ordem de prioridade. Do ciclo temático, também resultou a eleição de delegados e Conselheiros.

Este ano, o processo preparatório do Ciclo Territorial se deu em 270 áreas censitárias (numa divisão intradistrital utilizada pela pesquisa origem-destino do Metrô), ampliando a discussão sobre os problemas regionais/locais e chamando à participação do processo deliberativo nos 96 distritos que compõe a cidade. Neste ciclo, a população foi chamada a deliberar sobre uma prioridade em educação, uma em saúde e numa terceira, de sua escolha, bem como para a eleição dos delegados.

Deste processo participaram 55 mil pessoas e resultou na eleição de 381 delegados (as) temáticos e 753 delegados(as) territoriais, totalizando 1134 representantes da população. O Conselho do Orçamento Participativo de 2002 (CONOP) também foi ampliado. Nele tem assento 85 titulares e 85 suplentes, representantes das 31 Subprefeituras, de Conselhos Municipais de Políticas Públicas (Saúde, Habitação, por exemplo), mais outros representantes de vários segmentos sociais: crianças e adolescentes, mulheres, idosos, índios, GLBT, entre outros.

Com certeza, há muito o que se comentar, discutir, criticar e avançar no processo de implantação do OP em São Paulo como um dos mecanismos mais importantes de participação popular e controle da gestão pública. Porém, recuperei brevemente todo este caminho para chegar numa atuação que tem sido uma preocupação desde a primeira hora do OP-São Paulo: a capacitação dos delegados e delegadas no processo.

O processo do Orçamento Participativo como mecanismo de democracia participativa, seja de que modelo for, tem, além do seu caráter eminentemente político, um conteúdo extremamente educativo. Vou destacar aqui dois aspectos importantes.

O primeiro aspecto decorre inerentemente ao processo do OP. Desde a discussão do regimento, do processo de divulgação e realização das Assembléias, da discussão das prioridades e dos critérios técnicos no processo de negociação que se instaura nos Fóruns Regionais de Delegados e

no Conselho do OP, a população se apropria de termos técnicos, leis, programas, indicadores, enfim, de conhecimentos indispensáveis para a tomada de decisões e, do governamental, há o contato direto com a realidade de cada região da cidade, com as carências vivas e com situações que confrontam as informações disponíveis no poder público sobre as mais diversas questões. Estabelece-se, naturalmente, um aprendizado mútuo, tanto da parte do governo, como da população, na construção dessa relação democrática.

O OP se constitui, assim, num espaço público privilegiado de troca e debate de experiências, posições e saberes.

Como coloca Félix Sánchez, Coordenador do Orçamento Participativo da Cidade de São Paulo, “Existe nas experiências do OP uma dimensão inovadora e revolucionária de pedagogia, na linha de pensadores brasileiros clássicos da política e da educação, como Paulo Freire, Maria Victoria Benevides e Fábio Konder Comparato, demandada com intensidade pela experiência dos Os. Trata-se não somente de atividades formativas em orçamento, finanças e gestão pública, mas sobretudo no desenvolvimento de um princípio educativo capaz de organizar os processos e a própria prática do Estado”.

[...]

Trata-se do desafio de promover nos limites da ação pública uma verdadeira “revolução cultural”, capaz de alterar rotinas burocráticas, tornar mais eficazes os processos de gestão e, principalmente, permitir um protagonismo social mais intenso e generalizado.” (Sánchez: 2002:85-86)

Nenhum dos lados – governo e população – saem os mesmos depois de uma Assembléia ou reunião do Conselho do Orçamento Participativo. Mas, principalmente a população, percebe, aprende e gosta de exercer, através deste mecanismo, o controle social do poder público. A população encontra no OP um canal de expressão de suas demandas mais imediatas. Mas, aos poucos, ele vai se tornando num espaço para discussão de várias outras questões que dizem respeito à cidade. Mesmo questionando e apresentando críticas à alguns aspectos do processo, há um sentimento geral de

Avesso avesso	Araçatuba	v.1	n.1	p. 87-97	Jun. 2003
---------------	-----------	-----	-----	----------	-----------

que ele deve se fortalecer tanto para atingir cada vez mais um maior número de pessoas como para permanecer nas próximas gestões.

O segundo aspecto é decorrente da vontade política do poder público em adotar o OP como um dos instrumentos de planejamento participativo das políticas públicas de deliberação compartilhada com a população das prioridades na aplicação dos recursos públicos e, fundamentalmente, como mecanismo de controle social sobre a gestão. Este segundo aspecto é decorrente da compreensão do Estado como estimulador da ampliação do processo democrático, através da criação de canais institucionais que “empoderam” a população a intervir dentro da esfera pública, para além do voto.

Este segundo aspecto diz respeito a uma ação deliberada nas experiências do OP, de promover um processo de discussão mais amplo com a sociedade civil, através de fóruns, seminários, encontros, conferências sobre o OP e temas afins. No entanto, gostaria de destacar aqui que os processos de “capacitação e formação” elaborados especialmente para os representantes eleitos pela população informam com mais propriedade o caráter educativo.

A COP-SP, tem como um de seus principais eixos de ação o processo de Capacitação e formação dos delegados e delegadas, conselheiros e conselheiras. Neste ano de 2002, através de convênio firmado com a UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais e de seu Departamento de Ciência Política, coordenado por seu lado pelo Professor Leonardo Avritzer, e do lado da Prefeitura Municipal de São Paulo/COP, por mim, desenvolvemos um processo de capacitação com os eleitos e eleitas no OP deste ano.

Nestas capacitações que tomam um final de semana inteiro, em período integral, uma vez por mês, abordamos temas como: o que é democracia, democracia representativa e participativa, participação popular, cidadania, espaço público e espaço privado, questões do orçamento público e finalmente, todo o ciclo do orçamento participativo aplicado na cidade. Esta é também uma oportunidade para que as delegadas e delegados se conheçam, falem de sua trajetória, troquem inquietações e visões sobre os problemas

das diversas regiões da cidade bem como dúvidas e questões sobre o OP. E neste espaço também que travamos uma intensa discussão sobre a sua importância e o seu papel – de delegado ou delegada – para o bom desenvolvimento do processo do OP e do controle social que se espera estabelecer.

A metodologia e didáticas aplicadas lançam mão de práticas consagradas no trabalho com a educação popular: dinâmicas de integração, discussões temáticas em grupos, um momento lúdico através da apresentação de uma peça de teatro ilustrando o tema da participação, associativismo e OP, exposições interativas e, sistematização das discussões em grupo em plenário. A relação educador-educando tem como princípio a criação, pelo “facilitador” do ambiente propício para a emergência dos saberes de cada um sobre os temas propostos. O que é mais inovador, por enquanto, é o objeto que estabelece a relação entre educador e educando: cidadania praticada num processo concreto de participação popular.

As avaliações dos participantes são animadoras. Todos que participam do processo têm uma avaliação extremamente positiva e clamam para que o governo municipal propicie mais momentos como esse, ampliando a discussão para todos os assuntos que dizem respeito à cidade como um todo. Além das temáticas e problemáticas levantadas no processo do OP, surgem propostas de debates, seminários, palestras sobre o processo de descentralização e subprefeituras, Plano Diretor, indicadores sócio-econômicos, questões ambientais, instrumentos de controle da execução orçamentária, debate de gênero, tornando assim, inescapável nossa tarefa educativa.

Nossa meta é capacitar 1000 delegados ou delegadas neste ano. Atingimos, até setembro, por volta de 400 pessoas.

Assim, esperamos contribuir para o processo de fortalecimento da cidadania paulistana, discutindo conteúdos conceituais e práticos ao alcance de qualquer cidadão ou cidadã, seja de movimentos organizados ou não, líderes comunitários experientes ou novatos, mas fundamentalmente, contribuir para uma melhor atuação de todos e todas nas suas comunidades.

É assim que, de nossa parte, no meio a tantos outros desafios do

Avesso avesso	Araçatuba	v.1	n.1	p. 87-97	Jun. 2003
---------------	-----------	-----	-----	----------	-----------

caminho, ajudamos a tornar explícita, com pessoas de carne, osso e nome, a vocação democrática da cidade de São Paulo.

VICTORIANO, Márcia Regina. Preparing for participative democracy. **Avesso do Avesso**: Revista de Educação e Cultura. Araçatuba, v.1, n.1, p.87-97, jun. 2003.

Abstract: This text aims, from the problematization of the relations between citizenship and democracy, to emphasize the experience of participative Budget, as a direct democracy mechanism, which is being put into practice in several Brazilian cities. It also intends to point out the experience of Participative Budget in São Paulo, started in the PT ruling in 2001 and their commitment with the preparation and political education of the citizens who participate in this process.

Keywords: Democracy; citizenship; popular participation; participative budget; preparation.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **Potencialidades e limites da inovação institucional: um estudo comparativo sobre o Orçamento Participativo**". Beolo Horizonte, UFMG, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.33, 1994.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

Avesso avesso	Araçatuba	v.1	n.1	p. 87-97	Jun.2003
---------------	-----------	-----	-----	----------	----------