

O Vôo da Águia: A Decisão Popular e a Execução Pública do Orçamento Participativo em Dourados – MS¹

Adriano Chaves de França

Geógrafo, Discente do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* de Mestrado em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados PPGG/UFGD, Bolsista CAPES, Grupo de Pesquisa Território e Ambiente; e-mail: adryanoch@hotmail.com

Resumo

No começo da década de 1970, houve uma ascensão dos estudos de cunho político e social acerca da participação, mais relacionadas à interação do indivíduo, o Estado e a teoria da democracia. Qualquer que seja a maneira de manifestação coletiva, haverá um traço comum entre elas, as mesmas são expressões públicas entre os descontentes e as autoridades, na lacuna existente entre política institucional e divergência do interesse coletivo. A participação coletiva em decisões nas administrações públicas apresenta dificuldades, devido à atuação dos agentes políticos, que contrariam as populações, pela condução antidemocrática e corrupção da agenda pública. Este trabalho objetiva-se a priori, analisar a aproximação da sociedade civil ao poder público municipal através do Orçamento Participativo em Dourados-MS, possibilitando à participação na elaboração dos planos de interesses coletivos. A experiência de Dourados-MS é bastante válida, no que se diz respeito ao desenho da gestão pública, sendo amparada nas determinações legais segundo o Estatuto das Cidades, discutindo e aprovando o Plano com participação da sociedade. A peça de planejamento urbano tem características essenciais ao combinar o planejamento, a participação popular, com as diretrizes legais conforme as necessidades estabelecidas.

¹ Este trabalho é resultado parcial de atividades desenvolvidas no Mestrado Sanduíche realizado no Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Geografia no Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG/UFRJ); proveniente do Programa de Cooperação Acadêmica entre o Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* de Mestrado em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados e Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROCAD – PPGG/UFGD - PPGG/UFRJ).

Do acanhamento a liberdade decisória pelo queremos: a participação popular na gestão pública

As identidades brasileiras, no continente latino-americano apresentam semelhanças problemáticas e formam um grupo de países, em sua maioria com regimes democráticos recentes, em que a emancipação da cidadania participativa é bastante tímida. Mas, existem perspectivas e exemplos de forma mais isolada que merece atenção, pelo caráter de abertura e sua ousadia a participação dos indivíduos no processo decisório para o planejamento, sobretudo, a gestão das cidades, com o Orçamento Participativo, sendo em termos de políticas públicas, a possibilidade respeitar a efetivação dos direitos fundamentais e sociais pela participação popular.

Existe uma precarização de elevar a participação popular como um elemento essencial para o processo de democratização do planejamento que merece prioridade na agenda pública sobre a aplicabilidade de instrumentos de rigor crítica para a implementação do planejamento, em segunda ordem, pode-se elencar que a participação popular não recebe atenção devida, sendo considerado na prática como elemento bem inferior, mas que, no entanto, são peças importantes em planos e leis (SOUZA, 2005).

A participação dos cidadãos na fase de elaboração orçamentária é ainda muito restrita, ocorrendo mais nos níveis dos diversos conselhos consultivos em vários setores da administração e, mesmo nestes, a representação da sociedade organizada não tem grande peso, exatamente pela disparidade, em regra, que ocorre na formação desses órgãos, entre as forças populares e os representantes estatais (BOSCO, 2005).

No Brasil existe, desde o final da década 1980, desenvolvida apenas em nível municipal, é o orçamento participativo, experiência adotada por cidades como Porto Alegre, Recife, São Paulo, Belo Horizonte, e outros casos de outros municípios menores. A primeira cidade a adotar o modelo foi Porto Alegre, em 1989. A idéia surgiu no mandato do então prefeito Alceu Collares (PDT), como alternativa para a criação de conselhos populares apresentada pelas associações de moradores da cidade. Um documento da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), de 1986, apresentado ao prefeito, sendo este, como o primeiro documento que versa sobre o orçamento participativo no Brasil (AVRITZER, 2002; SOUZA, 2010).

O modelo foi desenvolvido, depois, pelos consecutivos prefeitos do Partido dos Trabalhadores e continuou sendo utilizado. É um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos públicos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal.

Cabe fazer um parêntese e ressaltar uma importante observação realizada pelo autor SOUZA, 2004; destacando que a aprovação dos primeiros Planos Diretores no Brasil,

ocorrera quase que simultaneamente as primeiras experiências embrionárias acerca do Orçamento Participativo.

Segundo o modelo implantado em Porto Alegre, o processo tem início com reuniões preparatórias, nas quais a Administração presta contas do exercício anterior e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços do ano seguinte. Após, realiza-se a primeira rodada de assembleias temáticas e regionais, normalmente nos meses de abril e maio, nas quais a população escolhe as prioridades para o município, os conselheiros de cada região, e define o número de delegados que irão representar a cidade nos fóruns regionais e discussões temáticas que serão feitas apenas com os representantes de cada região. Finalmente, nos meses de junho e julho, são realizados os fóruns regionais e as discussões temáticas, nas quais os delegados apresentam a seleção, elaborada por eles previamente, das obras e serviços para a sua região, por ordem de prioridade. Ao final, são aprovados os planos de investimentos de cada região a serem realizados no ano seguinte (SOUZA, 2003).

Ainda, segundo o autor Marcelo Lopes Souza; a experiência do orçamento participativo vivenciado em Porto Alegre é a seu ver bastante arrojado e avançado, tanto na abertura política para a participação popular como a aceitação e a emancipação social, acompanhada pelo processo de inserção dos indivíduos na tomada de decisões que melhor correspondem aos anseios da população local. O autor ressalta que o caso de Porto Alegre, demonstra de perto um caráter com poder deliberativo do Estado a sociedade civil, entretanto, nem tudo são flores; o sucesso do Orçamento Participativo esta em jogo, desde a sua concepção política até a concretização das melhorias requeridas pela população, percorrendo pelos caminhos de como pensar a inserção da população, no nível de autonomia sobre as prioridades, na confiança no programa do OP, na própria participação dos indivíduos entre outros fatores (SOUZA, 2003).

As aplicações de experiências com o orçamento participativo recebeu e recebe várias críticas sob alguns aspectos, não apenas dos partidos de oposição às administrações onde o modelo está implantado, que a consideram fator de restrição, bem como esvaziamento dos domínios atribuídos a Câmara Municipal, mas também de especialistas, que vêem distorções de legitimidade nos instrumentos utilizados para a realização das assembleias, como o costume de oferecer transporte e levar grande número de eleitores para as plenárias deliberativas, apenas para conseguir seu apoio das representações para determinadas lideranças, detectado no modelo utilizado em Porto Alegre (BOSCO, 2005).

As críticas são recebidas contra as potencialidades dos orçamentos participativos, por muitos políticos conservadores, especialistas e pessoas das elites locais, que são conservadores na abertura política para a participação social na gestão pública, negando a possibilidade de co-participação dos indivíduos no desenho de aplicabilidade dos recursos (SOUZA, 2010).

Mas é preciso, olhar para outros fatores, a falta de cumprimento das decisões tomadas durante a elaboração do orçamento participativo também leva as populações a se decepcionar com o modelo e deixar de participar das assembléias, assim como, a elaboração de um planejamento que usa o OP como uma fachada de gestão mais popular. Foi o que se deu no estado de Mato Grosso do Sul, onde o governador e Zeca do PT m sua administração chegou a utilizar a prática no começo do primeiro mandato, mas abandonou o modelo a partir de 2002 sem maiores justificativas, embora tenha admitido que poucas obras aprovadas chegaram a ser executadas, o que desestimulou as comunidades a participar de novas discussões. Além da falta de cumprimento das obras e serviços aprovados pelo OP, houve críticas da população aos gastos excessivos com material de propaganda e estrutura para realização de reuniões. (BOSCO, 2005).

Os problemas da democracia brasileira estão vinculados, também, aos resquícios do período autoritário, como a manutenção e o fortalecimento das práticas clientelistas do período mais atual, especialmente a possibilidade de apresentação de emendas parlamentares ao orçamento da União, que funcionam como moeda de troca para a aquisição de apoio político pelos governos no poder.

Conforme estabelece o autor AVRITZER, 2002; existem, ainda, características do período autoritário presentes no Brasil democrático, como a falta de prerrogativas do Congresso, que tem reduzido poder de decisão e está habituado a aprovar as propostas do Executivo com vistas a objetivos materiais e não políticos, e o clientelismo, ainda muito forte em algumas regiões do país, que retira, das comunidades, a força organizativa e esta circunstância é responsável pela ineficiência na implementação das emendas dos parlamentares.

O distanciamento e o baixo nível de participação política no Brasil parecem estar relacionados, ainda, ao despreendimento de segmentos populosos que não têm acesso a informações importantes sobre fatos de grande repercussão em sua vida prática, como as decisões sobre políticas públicas. Desta forma, enquanto persiste essa dificuldade, a definição de políticas públicas e a aplicação de recursos permanecem ao arbítrio dos administradores, não raras vezes acompanhados pelo Legislativo para destinar valores expressivos para serviços e obras que não atendem às prioridades da maioria da população (BOSCO, 2003).

As possibilidades de planejamento e gestão das cidades de maneira mais participativa e justa e igualitária, esta assegurada desde a reforma Constitucional de 1988, assim como o Estatuto das Cidades de 2002, com recomendações sobre a elaboração de uma política de desenvolvimento social com garantia de bem estar a sua população. O Estatuto das Cidades prevê a criação e a elaboração do Plano Diretor Municipal, com a aplicabilidade que permite em sua gênese o desenho das políticas públicas locais sobre um

ângulo que traz consigo a participação popular e norteia às decisões futuras com abertura política a integração governo-população no planejamento da cidade.

Esta abertura, que tem base a legibilidade, é no meio onde circunda a inserção do Orçamento Participativo e os Conselhos Desenvolvimento Urbano, ambos, não se anulam na sua gênese, mas se complementam como as demais políticas de planejamento, para tanto, não devem ser pensados de forma isolada sobre as suas potencialidades de reforma urbana.

O Plano Diretor pode ser concebido como um recurso de gestão continuada para a mudança positiva da cidade e seu território, originando uma política de desenvolvimento urbano ordenado, assegurando pleno desenvolvimento dos papéis sociais da cidade para com os seus habitantes. Tal recurso encontra-se baseado no atendimento ao pleno desenvolvimento da função social da cidade (BERNARDES, 2007).

Os próprios autores que realizam pesquisas com a devida atenção a participação popular no planejamento das cidades, enfatizam com todo prestígio que este processo é necessário para atingir as grandes problemáticas que por vezes se escondem pelas nossas cidades.

Neste caso, a participação do cidadão que mora em lugares distantes ou segregados nos centros urbanos, sem nenhuma filiação política, possa através das reuniões como as propostas pelo OP, reivindicar as suas prioridades, decidir sobre os investimentos que podem beneficiá-lo ou não, trazendo o cidadão para um ambiente político de decisão importante sobre a cidade, tendo poder de voz e voto pelo que acredita ser o melhor, de maior prioridade (CALEFFI, 2003).

No cerne da questão o Orçamento Participativo, se materializa como uma abertura do Estado com possibilidade da população (da cidade) se fazer presente nas decisões referentes aos investimentos públicos. A comunidade (homens), instituída por bairros ou unidades territoriais que contemplem bairros, debatem, deliberam, em assembléias, as preferências, incumbindo ao Poder Executivo, todos os anos, trazer informações a respeito da disposição recursos a investir e realizar a prestação de contas da peça orçamentária do ano anterior ao vigente (SOUZA, 2000, 2006).

Não seria exagero, afirmar que de certa maneira, o Orçamento Participativo tem real capacidade em incorporar a participação direta do cidadão em esferas que são também representativas, no entanto, com um planejamento público mais próximo dos olhos da população (LÜCHMANN, 2008).

O orçamento participativo e seus desdobramentos em Dourados-MS

A experiência de Dourados é bastante válida, por que nos que se diz respeito ao desenho da gestão pública, foi bem amparada nas determinações legais segundo o Estatuto da Cidade, discutindo e aprovando o Plano com participação da sociedade, tendo instituído um Instituto de Planejamento e Meio ambiente – IPLAN para coordenar os trabalhos.

Do ponto de vista legal, a peça de planejamento urbano tem características essenciais ao combinar o fazer planejamento combinando a participação popular, as diretrizes com as leis de esfera local, estadual e nacional, identificando as necessidades e dando prioridades aos aspectos mais urgentes. De certa forma, isso foi um trabalho inédito para o município de Dourados, encaminhando soluções com ampla participação (ARRUDA, 2007).

Neste clima de formular uma política de desenvolvimento municipal, houve uma inquietação no trato de resoluções dos principais problemas. Apesar disso:

- a) a política de desenvolvimento deixa para os instrumentos criados – Planos setoriais para todos os setores, sem uma definição de prioridades e prazos-, a tarefa de resolver e encaminhar soluções para os problemas municipais, como transporte, produção, comunidades indígenas, etc;
- b) quanto ao orçamento público, o município estabeleceu o orçamento participativo e sendo este um ponto forte de todo o processo.

Encaminhando o foco que se pretende seguir, a implementação do Orçamento Participativo na cidade de Dourados-MS, partiu como em várias outras cidades do Brasil, de governos com administrações de prefeitos do Partido dos Trabalhadores. No Mato Grosso do Sul a experiência com o Orçamento Participativo, não restringiu apenas a Dourados, mas em outras cidades como São Gabriel do Oeste, Mundo Novo e chegou a ser inserido na própria gestão estadual, entretanto, sem o sucesso esperado.

A referência de Orçamento Participativo utilizada para Dourados-MS foi à experiência de Porto Alegre, sendo um projeto de governo do então prefeito Laerte Tetila, ao assumir a prefeitura local. Uma das justificativas, talvez a de maior veracidade, era da urgência em atender as grandes disparidades existentes na cidade, no início dos anos dois mil (PREFEITURA DE DOURADOS, 2008).

Há de se destacar, que no período elencado acima, a cidade apresentava problemas graves de várias ordens e escalas, desde as necessidades em atender a iluminação pública, ao caos da assistência a saúde (atendimento médico precário, falta de medicamentos, falta de infra estrutura básica e especializada, entre outras necessidades) e educação (escolas sem infra estrutura adequada, merenda escolar inadequada e etc.).

Esta administração, também foi responsável pela elaboração do Plano Diretor, o qual instituía o OP, como um dos instrumentos de gestão municipal e utilização com base na

participação popular, dando um grau de abertura para a deliberação de ações por parte do OP. O governo municipal, em termos de políticas para gestão urbana, instituiu a criação de conselhos consultivos para o desenvolvimento urbano, habitação, meio ambiente, saúde e educação, formadas por representantes da administração e da sociedade civil organizada e as entidades de classe (IPLAN DOURADOS, 2003).

Neste momento, o OP em Dourados foi referenciado junto à população com um discurso veiculado em um documento com as seguintes palavras, proferidas pelo então Prefeito Laerte Tetila:

Com o Orçamento Participativo iniciamos, no ano passado, uma nova era de participação, transparência e co-responsabilidade na construção de um novo modelo administrativo, democrático e participativo, e o maior aprendizado que pudemos vivenciar foi o de ver a população apostando na sua própria capacidade de participação e no exercício solidário da democracia e da transparência, - demonstrando que é possível pensar nossa cidade a partir de sua gente. Esse ano não vai ser diferente nossas comunidades mostraram que tem sensibilidade para compreender os problemas da cidade e sabedoria para apontar as soluções, com o Orçamento Participativo estamos derrubando o muro que vinha separando a Prefeitura do Povo (PREFEITURA DE DOURADOS, 2004).

Ainda por base neste documento, o OP garantiria que os e as moradores da cidade e do campo tivessem tem voz e vez. Pois todo contribuinte tem o direito de saber não só o quanto a prefeitura arrecada e o quanto gasta, mas o direito de ajudar a decidir onde e como deve ser gasto esse dinheiro; garantindo o compromisso de criar espaços para a participação popular na gestão pública. Mas, sobretudo, respeitaria as decisões deliberadas nos fóruns legítimos da população, criando condições para a viabilização do atendimento as prioridades eleitas pela população, tarefa que envolveria toda a equipe de Governo em cooperação e diálogo com o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (PREFEITURA DE DOURADOS, 2004).

De fato, é sabido que a participação ativa e solidária de todos é importante, pois além de ser um aprendizado conjunto, entre administração e comunidades, se torna uma forma mais justa e transparente de distribuição dos recursos públicos e a construção de políticas públicas para uma gestão mais cidadã.

A administração de Dourados elaborou uma cartilha, que teve como uma das finalidades, um instrumento de informação e orientação sobre o processo de participação do OP para os demais momentos e roteiro de apoio para as discussões nas reuniões preparatórias e plenárias temáticas nos bairros e regiões.

Segundo a avaliação do poder público local, o Orçamento Participativo, após um ano de implantação, mudou as relações entre a população e a administração pública. A população, que antes não tinha espaço para a participação, é protagonista da definição das prioridades e distribuição dos recursos públicos. O OP é um instrumento de participação

direta, universal, coletiva e solidária onde os e as moradores são sujeitas ativas nas decisões sobre políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do município (PREFEITURA DE DOURADOS, 2002).

Na primeira experiência do OP em Dourados, no ano de 2003, mais de seis mil pessoas participaram das reuniões nos bairros e das plenárias regionais onde debateram os problemas, definiram as prioridades para a aplicação dos recursos para investimento, elegeram seus delegados regionais e representantes no Conselho do Orçamento Participativo. Cerca de 500 representantes foram indicados diretamente pelas comunidades, que foram os fiscais no acompanhamento da aplicação dos recursos do OP para de 2004, previstos no Plano de Investimento que contemplava as prioridades levantadas (PREFEITURA DE DOURADOS, 2008).

O OP é um processo de diálogo e aprendizagem para a construção de espaços de relação direta e democrática entre a Administração Municipal e as comunidades no controle da gestão pública, garantindo a transparência nos gastos dos recursos públicos e nas decisões sobre políticas públicas.

A confecção da cartilha se tornou um roteiro do funcionamento do Orçamento Participativo e de como cada cidadão poderia fazer parte. Procurando no seu bairro e região os locais e datas das reuniões e plenárias do OR que foram divulgadas. Conversando com seus vizinhos e levando suas propostas, demonstrando que a presença dos indivíduos era importante e não poderia ser substituída.

Para assegurar os interesses da população, criou-se o Conselho do Orçamento Participativo – COR, como sendo um órgão de participação direta da comunidade e tempo como outras finalidades a de planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesas do orçamento do município de Dourados. O Conselho era composto por conselheiros eleitos pela população nas Assembleias Regional Deliberativa - dois titulares e dois suplentes de cada região, um ou uma conselheira titular eleita em cada uma das Plenárias Temática. Dois conselheiros e suplentes eleitos em cada um dos Distritos. Dois representantes e dois suplentes indicados pela administração municipal – um representante e um suplente da Coordenação do Orçamento Participativo e um representante e suplente da Secretaria da Fazenda. O Conselho do Orçamento Participativo atuou em diálogo com os setores da administração, os delegados regionais e a população em geral (PREFEITURA DE DOURADOS, 2008).

A respeito dos conselheiros, cabe destacar que estes eram tidos como peças chaves na mediação entre governo e sociedade, os Conselheiros representavam a decisão das comunidades sobre propostas de interesse de todo o município; eram fontes privilegiadas de informações para os delegados e a população em geral. Pois, aqui estava o elo entre os delegados do OP e a Prefeitura. Os conselheiros, também tinham como uma das atribuições

a tarefa de ajudar a discutir, deliberar e fiscalizar a execução do Plano de Investimento do Orçamento Participativo, em todas as suas fases e repassar aos e as delegadas das regiões do OP as informações sobre as discussões e deliberações do Conselho. E a função de discutir e apreciar a proposta Orçamentária que seria encaminhada à Câmara Municipal.

O Plano de Investimento e o Planejamento da aplicação dos recursos do OP nas regiões eram estabelecidos de acordo com as prioridades eleitas pela população. Havia um documento que registrava as decisões realizadas pelo Conselho e o conjunto de secretarias da prefeitura sobre o volume de investimentos para cada área e região. Ele servia como referência para os Conselheiros e Delegados acompanharem a aplicação dos recursos. Esse acompanhamento acontecia através de reuniões do Conselho com as secretarias, reuniões com os delegados regionais e visitas de acompanhamento da implantação de projetos obras e serviços, recursos a serem aplicados nas regiões administrativas do OP, de acordo com as prioridades eleitas pelos moradores para 2002.

Abaixo, segue o exemplo de uma cédula de votação sobre as prioridades e necessidades a serem deliberadas pela população.

Plenária Regional Deliberativa do OP do Município de Dourados-MS

VOTE EM TRÊS TEMAS EM ORDEM DE IMPORTÂNCIA E DESCREVA SUA NECESSIDADE

ORDEM DE IMPORTÂNCIA	TEMAS	NECESSIDADE
	Assistência Social	
	Cultura	
	Educação	
	Esporte e Lazer	
	Desenvolvimento Econômico	
	Habitação	
	Meio Ambiente e Saneamento	
	Saúde	
	Transporte e Trânsito	
	Pavimentação e Infra-Estrutura	

Fonte: Prefeitura de Dourados, 2002.

Ao longo de sua história o município de Dourados-MS teve um crescimento desigual. A distribuição da riqueza, o acesso a infra-estrutura básica e serviços de qualidade deixaram

a maioria da população de fora, o que gerou as diferenças de carência de serviços públicos e de infra-estrutura entre bairros e regiões. Essas diferenças e a diversidade cultural e étnica da população exigem que cada realidade seja tratada em sua especificidade para que as necessidades sejam atendidas com igualdade e equidade - onde os critérios sejam iguais para todos - buscando o desenvolvimento integral do município.

Com o OP, o poder municipal, se deparou com recursos limitados para atender todas as demandas ao mesmo tempo no orçamento do ano, foi necessário definir critérios para a distribuição dos recursos entre as regiões para atender as prioridades levantadas pela população.

O Conselho do OP analisava a situação de cada região e aplicou os seguintes critérios em cada caso - cada critério recebeu uma pontuação e a soma dos pontos determinaria o volume de recursos que cada região iria receber:

- A região ou bairro que possuía maior carência de infra-estrutura e serviços era levado em consideração na hora de definir os recursos. Ou seja, os serviços deveriam atender onde ha maior necessidade.

- De acordo com o numero de habitantes a região recebia uma pontuação, a maior nota sempre tinha relação direta com a região que fosse mais populosa. Dessa forma, acreditavam garantir o atendimento prioritário para um numero maior de habitantes.

- Se uma região tivesse elegido uma prioridade temática e essa temática, fosse definida como prioridade do OP no município, teria uma pontuação maior nessa questão.

Para cada região a destinação dos recursos foi calculada de acordo com a seguinte tabela:

Carência (peso 4)	
Até 25%	nota 1
De 26 até 50%	nota 2
De 51% até 75%	nota 3
De 76% até 100%	nota 4
População (peso 1)	
Até 13.000 Hab.	nota 1
De 13.001 a 26.000 hab	nota 2
Acima de 26.001 hab.	nota 3
Prioridade (peso 2)	
Primeira Prioridade	nota 3
Segunda prioridade	nota 2
Terceira prioridade	nota 1

Fonte: Prefeitura de Dourados, 2003.

Todo este processo se dava por meio das reuniões OP, que se iniciavam sempre com as reuniões preparatórias. Ao chegar ao local da Reunião Preparatória os moradores maiores de 16 anos eram credenciados e recebiam seu material para participar das discussões e votação (Cartilha do OP, crachás e cédulas de votação), depois das boas vindas e da apresentação, uma equipe Mobilizadora do OP apresentava a pauta do dia e as regras para a o levantamento das prioridades e a eleição de delegados.

Em seguida apresentava a prestação de contas da prefeitura no ano anterior e abrindo espaço para a manifestação dos moradores presentes para perguntas e esclarecimentos.

Assim, seguia-se com a apresentação do OP e do Plano de Investimento para ano seguinte, na seqüência, a Equipe Mobilizadora fazia um relato de como foi o desenvolvimento do OP no ano passado com os dados do Plano de Investimento para o próximo ano e as regras de funcionamento do OP para o ano corrente.

Após a exposição do Plano de Investimentos a reunião seguia para o Levantamento da prioridade. Os moradores se organizavam em grupos para discutir e levantar as principais necessidades da região. Em seguida, cada grupo explanava na Plenária o resultado do seu trabalho.

Assim, o próximo passo adotado foi sempre a eleição do delegado; um Coordenador da mesa, depois de verificar o numero de pessoas cadastradas, anunciava o número de delegados que poderiam ser eleitos – (um delegado para cada dez moradores presentes). Os candidatos que se inscreviam eram apresentados e identificados pelo número e nome. Iniciando assim, o processo de eleição dos delegados. A Equipe Mobilizadora registrava todo o processo da reunião. Após a eleição dos delegados encerrava-se a reunião.

Outra sistematização acontecia com a Plenária Regional com um caráter bastante semelhante às Reuniões Preparatórias no que tange a sua organização, entretanto, a Plenária contemplava uma avaliação de como eram realizadas as reuniões preparatórias em cada região, abrindo espaço para comentários e opiniões dos presentes. Se fosse necessário, os conselheiros e delegados de cada região, eleitos no ano passado, faziam um relato de como se encontravam à implantação dos programas, serviços e obras definidas para a região no Plano de Investimento.

Na plenária sempre ocorria o debate das temáticas levantadas nas reuniões preparatórias com a cédula de votação, contendo as temáticas. Em seguida, aconteciam os debate e defesa das prioridades entre os moradores. Assim quem terminada a votação de prioridades, entrava em outro momento do processo, com a apresentação das chapas dos candidatos a Conselheiros, antes de iniciar o processo de votação, uma equipe organizadora do OP, tecia explicações necessárias e esclarecimento de dúvidas.

As votações das temáticas e dos conselheiros ocorriam em algumas ocasiões juntas e em outras separadas da votação de prioridade. Esta escolha acontecia em conjunto com os presentes. Após os esclarecimentos, iniciava o processo de votação, terminada a votação, os votos eram computados por uma comissão composta pela equipe mobilizadora do OP e uma comissão com representantes das chapas concorrentes. Computados os votos, ali mesmo se empossava os Conselheiros eleitos e dava por terminada a Plenária.

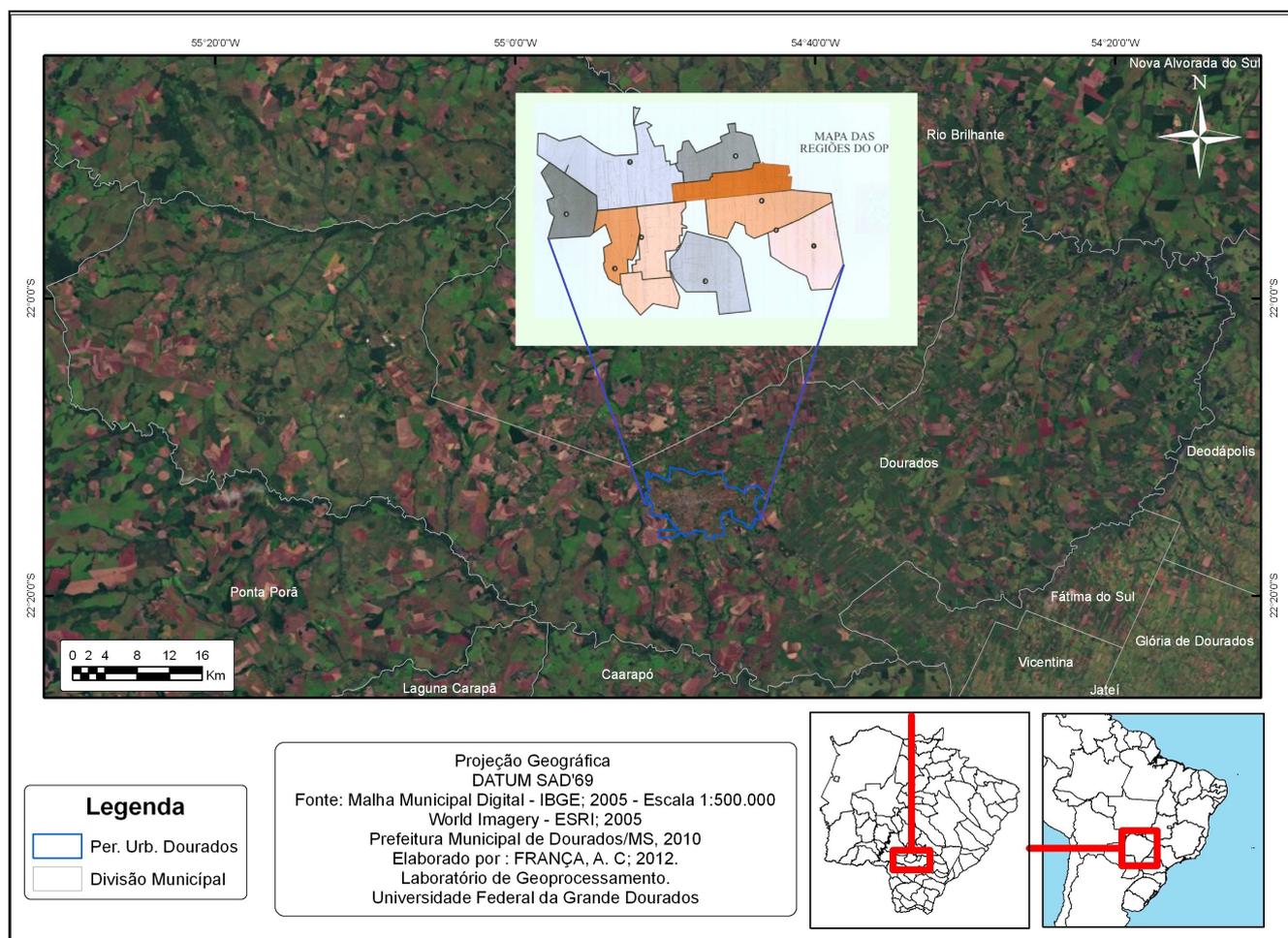
Sintetizando de forma mais objetiva as etapas de todo este processo descrito do Orçamento Participativo, estabelecido pelo poder público em Dourados-MS, pode ser representado pelo seguinte quadro.

ETAPAS		ATIVIDADES	OBJETIVOS
1	Reuniões Preparatórias	Reuniões Preparatórias nos Bairros em cada Região	Prestação de contas. Apresentação do funcionamento do OP. Eleição de delegados.
2	Plenária Regional e Distrital	Assembléias Regionais Deliberativas	Eleição das prioridades da região e eleição de dois representantes para compor o Conselho do Orçamento Participativo.
3	Plenárias Temáticas	Plenárias temáticas sobre Políticas Públicas	Secretaria da Prefeitura para debater temas específicos sobre as Políticas Públicas da administração para temas como Assistência Social, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento.
4	Posse do Conselho do OP	Posse dos conselhos do OP	Suplentes regionais tomam posse na primeira semana de agosto.
5	Discussão da Lei Orçamentária	Reuniões entre o Conselho do Orçamento Participativo e Administração Municipal	Conselheiros e Prefeitura debatem a Lei do Orçamentária para ano seguinte.
6	Entrega do Orçamento a Câmara municipal	Câmara Municipal recebe o Orçamento	A proposta de Lei Orçamentária, discutida no Conselho do OP e entregue a Câmara de Vereadores.
7	Elaboração do Plano de Investimento	Elaboração do Plano de Investimento	O Conselho Municipal do Orçamento Participativo realiza os estudos, com o apoio das e dos delegados, para a definição dos recursos a serem investido nas regiões e a elaboração do Plano de Investimento contemplando as prioridades votadas pelos moradores.
8	Entrega do Plano de Investimento	Reuniões com delegados das regiões e Distritos	Conselheiros do OP apresentam o Plano de Investimentos.

9	Acompanhamento e fiscalização	Processo de Acompanhamento do Plano de Investimento do OP	O acompanhamento e a fiscalização da implantação de obras e serviços do Plano de Investimento são realizados pelos conselheiros e delegados, organizados em comissões, com acesso a todas as informações necessárias ao exercício de seu mandato.
---	-------------------------------	---	---

Fonte: Prefeitura de Dourados, 2008

A cidade de Dourados-MS, para fins de planejamento e gestão via orçamento participativo, foi zoneada em 9 regiões e mais 2 distritos, sendo que, as 9 regiões compreendiam todo o perímetro urbano e as 2 unidades distritais correspondiam aos Distritos pertencentes ao município. A figura abaixo, destaca as 9 unidades administrativas adotadas para o Orçamento Participativo.



Mapa de Regionalização do OP em Dourados-MS

O OP de Dourados-MS, segundo a sua regionalização das unidades administrativas, incorporava vários bairros por região.

REGIÃO 1 - Parque das Nações II.

Canaã II, Canaã IV, Chácara Califórnia, Jardim Alhambra. Jardim Jôquei Clube, Jardim Santa Felicidade, Parque das Nações II, Vila Anete, Vila Mariana. Vila São Braz, Vila Valdevez.

REGIÃO 2 - Vila Industrial.

Jardim Brasília, Jardim João Paulo II, Jardim Márcia, Jardim São Cristóvão, Parque das Nações I. Vila Cuiabá, Vila Guarani, Vila Industrial, Vila Martins, Vila Santa Catarina, Vila Santa Clara, Vila Ubiratan, Vila Viegas, Vila Vieira, Residencial Oliveira I e II.

REGIÃO 3 - Izidro Pedroso - Terra Roxa.

Canaã III. Conjunto Izidro Pedroso, Jardim Colibri, Jardim Flamboyant, Jardim Guaicurus, Jardim Santa Rita, Parque dos Beija-Flores, Parque dos Bem-te-vis, Parque dos Coqueiros I e II, Parque dos Jequitibás, Parque Nova Dourados, Terra Roxa I e II, Vila Aimoré.

REGIÃO 4 - Grande Água Boa.

Jardim Água Boa, Jardim Del Rey, Jardim Rigotti, Jardim Santo André, Jardim São Pedro, Parte do Centro (Oeste), Vila Adelina I, e II, Vila Helena, Vila Sulmat, BNH 4º Plano. Conjunto Campo Dourado, Jardim Manoel Rasselen, Jardim Vista Alegre.

REGIÃO 5 - Grande Itália.

Cachoeirinha, Canaã VI (Cachoeirinha), COHAB 11, Jardim Cel. Francisco Alves, Jardim Clímax, Jardim Cuiabazinho. Jardim Independência, Jardim Itália, Jardim Londrina, Jardim Londrina, Jardim Mana, Jardim Maringá, Jardim Mato Grosso, Jardim Morada do Salto, Mutirão da Moradia. Parte do Centro (Leste), Vila Almeida, Vila Amaral, Vila Bela, Vila Erondina I, Vila Hilda.

REGIÃO 6 - Grande Flórida.

Altos do Indaiá, Jardim Flórida I, Jardim Flórida II, Jardim Novo Horizonte, Jardim Olinda, Panambi Vera, Parque do Lago I e II. Vila Delfos. Vila Popular.

REGIÃO 7 - Parque Alvorada - Centro.

Alto das Palmeiras, Bairro Jardim. BNH 1º Plano, BNH 2º Plano. BNH 3º Plano, Centro. Chácara 38, Chácara Flora. Cidade Áurea, Conjunto Res. Monte Carlo, Jardim America. Jardim Apuena, Jardim Bara, Jardim Central, Jardim da Figueira, Jardim Europa, Jardim Faculdade. Jardim Girassol, Jardim Itaipu, Jardim Maipu, Jardim Monte Alegre, Jardim Pilau, Jardim Tropical Jardim Universitário, Jardim Valeria. Jardim Zeina, Parque Alvorada, Portal de Dourados, Prolongamento Itaipu, Residencial Valdomiro A. Monteiro, Residencial Ypacarai, Vila Alvorada, Vila Aurora, Vila Corumbá, Vila Lili, Vila Matos, Vila Nossa Senhora Aparecida, Vila Nossa Senhora de Fátima, Vila Planalto, Vila Progresso, Vila

Real, Vila Rui Barbosa, Vila Santana, Vila São Jose, Vila São Luiz, Vila Tonani, Vila Tonani I.

REGIÃO 8 - Ouro Verde.

Canaã V, Jardim Caramuru, Jardim Caiman, Jardim Guanabara, Jardim Guarujá, Jardim Leste, Jardim Maipu, Jardim Marabá. Jardim Maracanã, Jardim Ouro Verde, Jardim Paulista, Jardim Santa Maria, Vila Alba, Vila Eldorado, Vila Icassati, Vila Mary, Vila Maxwell, Vila Mello, Vila Nova Esperança, Vila Santa Hermínia, Vila São Francisco.

REGIÃO 9 - Santa Brígida.

Altos da Monte Alegre, Canaã I, Chácara Caiuás, Jardim Ayde, Jardim Carisma, Jardim Coimasa, Jardim Continental, Jardim dos Estados, Jardim Laranja Doce, Jardim Marília, Jardim Monte Líbano, Jardim Murakami, Jardim Piratininga, Jardim Santa Brígida, Parque Residencial Pelicano, Parte Chácara, Vila Aracy, Vila Arapongas, Vila Barros. Vila Dourado, Vila Esperança. Vila Índio. Vila Iran R Matos, Vila Norte, Vila Rosa, Vila São Jorge.

Os Distritos, também foram considerados como unidades administrativas no processo do OP, estes como os bairros, contaram com a incorporação das vizinhanças. Ficando estruturado da seguinte forma.

DISTRITO I - Itahum - Picadinha.

Itahum, Picadinha, Assentamento Lagoa Grande, Assentamento Amparo.

DISTRITO II - Vila Vargas.

Macaúba, Formosa, Indapolis, Vila Vargas, Panambi, Vila São Pedro.

Fazer uma avaliação sobre o OP, não é uma tarefa fácil, assim como advertiu o autor Souza, 2006. Não existe uma metodologia que seja capaz de responder, o certo e o errado, o que se sabe é que esta abertura política por meio do OP, tem como possibilidade real, dar a população a participar diretamente na gestão municipal sobre onde é preciso isso ou aquilo.

Elencamos abaixo, alguns pontos positivos e negativos segundo alguns relatórios avaliativos consultados junto à população. Aparecem vários outros pontos nos relatórios consultados ao longo dos anos de 2003 a 2008, que é o período que aqui nos interessa. O critério para a exposição destes no quadro abaixo se deu pelas incidências que eles ocorreram nos documentos analisados.

Avaliação do OP	
<u>Positivo</u>	<u>Negativo</u>
Coleta de lixo	Atendimento ruim na Secretaria de Obras
Orçamento Participativo	Atendimento ruim na Secretaria de Saúde
Projetos Sociais	Falta asfalto
Tapa buracos	Segurança
Ensino melhorou	Iluminação
Transparência	Tapar buracos com areia

Limpeza das ruas	Saúde está ruim
Cultura e lazer	Manutenção das ruas
Funcionamento das creches	IPTU sem retorno
Diminuição do IPTU	Merenda nas escolas
Sinalização	Coleta de lixo
Parque Urbano	Extinção da taxa de iluminação pública
Projetos Pró-crianças	Lazer
Padarias Comunitárias	Ciclofaixas
Projeto EJA	Limpeza pública
Segurança	Segurança na escolas
Reforma de escolas e postos de saúde	Limpeza das escolas
Atendimento da Guarda Municipal	Saneamento
Qualidade da merenda escolar	Secretários de fora da cidade
Iluminação	Bueiros abertos
Saúde da mulher	Falta de creche
Asfalto	Progamas sociais
Farmácias descentralizadas	Atraso nas obras do OP
Cascalhamento	Atendimento ruim na saúde
Esporte solidário	Segurança
Remédios gratuitos	Transporte coletivo
Ciclovias	Atendimento das creches

Fonte: Prefeitura Dourados; 2002

Org: FRANÇA, 2012

Como observado no quadro, existe evidentemente pontos controversos, mas vale lembrar que não há um método de aferição para este processo, como já discutido anteriormente o OP, não é visto só com bons olhos. Alguns depoimentos, por parte da população, chegam a dizer que como a administração na sabe governar, por isso vai à procura da população em busca do que fazer. (PREFEITURA DE DOURADOS, 2008).

Assim posto, o sucesso de uma administração que procure pelo OP como uma das maneiras de governar com mais justiça social e igualdade de voz e direito na cidade, depende de outros vários fatores, como a inserção massiva da população nas discussões e debates. Os dados que constam no relatório mais recente do OP de Dourados, calcula que entre 2003-08, mais de 20 mil pessoas participaram de forma ativa nos debates, reuniões e plenárias, sendo que neste período em questão fora elaborado via OP 212 projetos, entre os quais 14 não foram executados, com cerca de 19 milhões de reais em investimentos de receitas próprias do município (PREFEITURA DE DOURADOS, 2008).

No mesmo relatório, o governo municipal afirma que o sucesso do OP é visível pela ampliação dos programas de habitação, saúde, educação e ressalta que o processo se

tornou um ciclo, onde a comunidade pode participar ativamente das decisões públicas a serem tomadas, pela influência direta na demanda por ações e aplicações dos recursos.

Para não Terminar! Nem tudo é tão belo o quanto aparenta e nem tudo que aparenta ser ruim, de fato é.

O que ocorre com as novas formas de participação da sociedade na administração pública no Brasil não é diferente dos demais países da América Latina, onde muitas idéias recebem a adesão formal, mas, na maioria dos casos não se concretizam em fatos, em uma prática que dê vida real às idéias declaradas.

A administração pública, no Brasil, acabou gerida por corporações que tomaram conta do Estado, transformando-o em utensílio para a prática e garantia de seus próprios interesses, e registra uma profunda insensibilidade em relação às aspirações e reais demandas da sociedade. Assim, as diversas organizações da sociedade civil vêm persistir em que sejam ampliadas as formas de participação nas decisões públicas.

É sabido, mesmo de forma bastante empírica que algumas parcelas sociais se deparam com graves dificuldades para manutenção de sua subsistência e não têm acesso à educação, dificilmente dispõem de tempo para exercer suas liberdades políticas, discutindo assuntos públicos, constituindo grupos de pressão, integrando associações ou até fiscalizando seus representantes.

Como se pode observar, a participação das populações nas decisões da administração pública, em países da América Latina, ainda é bastante tímida, sobram opções de enriquecimento das formas de participação dos indivíduos na Administração, mas as experiências e convicções são muito escassas na região.

As causas do desinteresse pelas diversas formas de participação popular podem ser vistas sob dois planos: no primeiro, a visão dos políticos é a de que, quanto menor a participação, menos trabalhosa a incumbência de administrar, assim como mais fácil definir recursos para políticas que interessam, de modo mais particular, a eles, ou por servirem aos interesses de grupos específicos, ou a regiões onde carregam votos ou, ainda, de modo genérico, por sua aplicação naquelas atividades ou estruturas que podem render-lhes mais popularidade.

Num segundo plano, pode-se mencionar que os veículos de comunicação e, de modo especial, a televisão, passam, diariamente, às populações, mensagens de não participação, até mesmo por força de sua estrutura não participativa, na qual as decisões são tomadas de forma unilateral e excludente, sem qualquer interferência prévia dos destinatários, que não têm a quem levar suas queixas.

Uma estrutura nesses moldes só pode transmitir a idéia de que a participação não integra o sistema de valores que se pratica.

Mas a respeito do caso de Dourados-MS e o Orçamento Participativo, adotado como um modo de gestão municipal é louvável pela maneira marcante da participação popular entre os anos de 2003-08. Foi um momento importante, pois, entre este período também se observou que a legislação orgânica previa a participação popular no planejamento da cidade, contou ainda com a elaboração do Plano Diretor Municipal, que teve em partes uma dada influencia direta no estabelecimento das discussões que mais tarde se desdobrariam no Orçamento Participativo.

Empiricamente, foi perceptível que a participação populacional na gestão pública tivera contribuído para melhores condições no campo da educação, habitação, saneamento básico e com um toque mais delicado na saúde, sem contar que neste período os conselhos tiveram papel importante no fomento de discussões mais técnicas.

Explorar as características desta política em escala local e seus desdobramentos no decorrer nos anos elencados e a partir das condicionantes que podem ser consideradas positivas ou negativas do ponto de vista de uma gestão participativa mais popular, são apenas uma das formas de realizar a leitura do OP em Dourados-MS, diante de suas outras inúmeras possibilidades de análises, esta temática não se esgota aqui.

Mas é sabido que o Orçamento Participativo tem como princípio básica a participação direta da população na definição das prioridades para os investimentos públicos. Tal abertura de participação popular busca ultrapassar a tradição até então existente, dos governantes adotarem suas decisões, deixando os interesses e as necessidades reais da população em muitas das vezes em segundo plano.

Como visto, nesta explanação, a implantação do OP, implica tanto para o prefeito como os vereadores, uma perda considerável de seu poder na gestão pública, dependendo da abertura que se dá a participação popular e com isso conseqüentemente as cobranças de mais trabalho e melhor governabilidade aparece.

BIBLIOGRAFIA

ARRUDA, A. M. V. Rede de avaliação e capacitação para implementação do planos diretores participativos. **Avaliação dos planos diretores**. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net>>. Acesso em: 21 de Dezembro, 2011.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. IN: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERNARDES, E. N. R. **O Envolvimento do Cidadão no Orçamento Participativo**. Monografia de Especialização em Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas). Rio de Janeiro, 2007.

BOSCO, M. G. D. Democracia, direitos humanos e mínimo ético na América Latina. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, n. 2, v. 8, p. 429-458, maio, 2003.

_____. Políticas Públicas e participação popular. IN: BOSCO, M. G. D. **Discricionariedade em Políticas Públicas**. Tese de Doutorado em Direito (Universidade Federal de Santa Catarina). Florianópolis, 2005.

CALEFFI, J. I. O orçamento participativo e a democratização do poder. IN: BRANDÃO, E. (Org.). **Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios**. Maringá: Massoni, 2003.

GONZÁLEZ, M. P. El reto de la participación ciudadana. IN: RODRIGUEZ, A. M. J; GUAYO C. I. (Orgs.). **Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

IPLAN DOURADOS. **Plano Diretor de Dourados-MS**. Instituto de Planejamento e Meio ambiente de Dourados-MS. Dourados, 2003.

LUCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, Jan./Abr. 2008.

PREFEITURA DE DOURADOS. **Cartilha do orçamento participativo de Dourados-MS**. Instituto de Planejamento e Meio ambiente de Dourados-MS. Dourados, 2002.

_____. **Diretrizes para o orçamento participativo de Dourados-MS**. Instituto de Planejamento e Meio ambiente de Dourados-MS. Dourados, 2003.

_____. **Plano Diretor e gestão participativa em Dourados-MS**. Instituto de Planejamento e Meio ambiente de Dourados-MS. Dourados, 2004.

_____. **Prestação de contas do conselho de orçamento participativo de Dourados-MS**. Instituto de Planejamento e Meio ambiente de Dourados-MS. Dourados, 2008.

_____. **Relatório do orçamento participativo em Dourados-MS**. Instituto de Planejamento e Meio ambiente de Dourados-MS. Dourados, 2008.

SOUZA, M. L. **A prisão e ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **Abc Do Desenvolvimento Urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). IN: **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR.** Salvador, 2005.

_____. **Mudar a cidade.** Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, p. 39-58, 2000.

_____. Participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil: um balanço e algumas questões. IN: HERMANNNS, K. (Org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.