INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CONTROLE SOCIAL: UM OLHAR PARA A EFETIVIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM RECIFE

Eunice da Silva Freitas¹

Resumo

Este trabalho tem por objetivo fazer uma reflexão sobre a efetividade do Orçamento Participativo na Cidade do Recife, com o intuito de verificar a eficácia do controle social nesta instituição participativa. Buscando encontrar evidências que caracterizem, ou não, a efetividade deste programa. Realizando uma breve revisão literária, para contextualizar o tema e definir conceitos, com o comprometimento de examinar a legislação específica.

Abstract

This paper aims to reflect on the effectiveness of Participatory Budgeting in the City of Recife, in order to verify the effectiveness of social control in this participatory institution. Seeking to find evidence that characterizes, or not, the effectiveness of this program. Conducting a brief literary review, to contextualize the theme and define concepts, with the commitment to examine the specific legislation.

Introdução

No Brasil, a partir da década de 1970, os movimentos sociais pela redemocratização pressionaram o governo para a abertura de espaço na participação política da sociedade civil, este período foi marcado por uma quebra dos padrões tradicionais da relação do Estado com a sociedade. Com a promulgação da Constituição de 1988, as mudanças na relação dos atores da sociedade civil com os atores do Estado ficaram ainda mais acentuadas, algumas práticas de participação dos cidadãos foram instituídas, aumentando os espaços de participação direta.

Muitas dessas mudanças foram resultados da pressão popular. De acordo com Teixeira (2006), as pressões dos movimentos sociais resultaram na aprovação do texto constitucional, trazendo mudanças na forma de gestão. Importantes mecanismos

¹ Mestranda em Políticas Públicas - UFPE

populares foram instituídos e estes superaram o simples voto, como exemplos, os referendos, plebiscitos, entre outros. Pode-se dizer que esse processo de maior participação popular introduz o controle social na gestão pública.

Dessa forma, o contexto histórico delineado a partir desse momento apresenta o início da formação de uma expressiva institucionalidade participativa, concretizada através da criação de conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais (AVRITZER, 2009).

Esses instrumentos de participação são caracterizados pela literatura como Instituições Participativas (IPs) pois apresentam peculiaridades institucionais, que configura o conceito de instituição como conjunto de normas e procedimentos, para organizar a ação social e política, que se comparam com as instituições convencionais, como eleições, casas legislativas, entre outros (POWELL e DIMAGGIO, 1991).

Considerando a importância nas mudanças alcançadas por meio do processo de redemocratização, por meio das IPs, este ensaio tem por objetivo fazer uma reflexão sobre a efetividade do Orçamento Participativo na Cidade do Recife, com o intuito de verificar a eficácia do controle social nesta instituição. A análise foi baseada nas informações disponibilizadas nas plataformas digitais da Prefeitura da Cidade do Recife. A pesquisa buscou encontrar evidências que caracterizem, ou não, a efetividade deste programa. Foram analisados conteúdos de interesse da população, dados sobre agendas de trabalho, estrutura organizacional do programa, prestação de contas e informações complementares.

Instituições Participativas

Entende-se por instituições participativas o processo de diferentes formas de contribuição do cidadão ou associações da sociedade civil nas decisões sobre políticas (Avritzer, 2008). As instituições participativas ocupam hoje um importante espaço na realidade do Brasil. Gradualmente elas foram se disseminando sendo instituídas no país. Segundo Cortez (2011), as IPs:

São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas

como elementos característicos da gestão pública brasileira. (CORTES, 2011, p. 137).

É possível identificar as práticas formais que estruturam a participação social nas IPs quando analisamos a estrutura das instâncias representativas organizadas e vinculadas ao Estado, uma vez que dentro dessas estruturas acontecem discussões públicas e formulação de acordos com efetiva contribuição dos cidadãos e grupos representantes da sociedade. Existem no Brasil milhares de instituições que atuam com a participação popular em algum aspecto (AVRITZER, 2010).

O fato de existir milhares de instituições que atuam com alguma participação popular, por si só, não é suficiente. É necessário também que se ofereça à sociedade mecanismos que permitam um controle social mais efetivo sobre essas instituições.

Controle Social

De maneira simples, pode-se dizer que o controle social consiste na participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos (RICCI, 2009).

O controle social é tão importante que o mesmo pode elevar a aprovação da administração pública pela sociedade à medida que se amplia a confiança mútua entre eles. O contrário também é verdadeiro. Um baixo nível de controle social e transparência pode fazer com que a população perca a confiança no governo e comece a surgir movimentos sociais contrários à gestão.

A pressão social pode ter uma grande influência sobre as decisões que são tomadas no país. Por exemplo, a história mostra que as pressões dos movimentos sociais resultaram na aprovação do texto constitucional, que trouxe mudanças significativas no seguimento da gestão pública. Essas mudanças são evidenciadas pela institucionalização abrindo caminho para um maior controle social.

A Constituição de 1988 também tornou obrigatória a divulgação dos atos da Gestão Pública, observando o princípio da publicidade. Posteriormente, promulgou-se a lei da transparência (lei n. 12527/2011) que exige a publicidade de algumas informações por meio Eletrônico e outros meios. Essas mudanças contribuíram para que a população

tivesse melhores condições de realizar um controle social mais efetivo.

Segundo Cobari (2004), no processo de controle social, a transparência e o acesso à informação são fatores condicionantes, uma vez que só se pode controlar aquilo de que se tem conhecimento efetivo. Por isso, a qualidade da informação é preponderante para que essa participação ativa da sociedade se efetive. Dessa forma, é fundamental que se tenha não só as instituições participativas, mas também os mecanismos necessários para o efetivo controle social.

Orçamento Participativo

Dentre as milhares de instituições que atuam com alguma participação popular, neste ensaio será destacado o Orçamento Participativo (OP). Souza (2002, p.67) o conceitua como “um instrumento de gestão urbana que envolve aspectos que vão das estratégias para facilitar e promover a participação do maior número de pessoas a uma necessária preocupação com a dimensão espacial”.

De maneira prática, este tipo de orçamento é um programa inserido na esfera municipal que viabiliza a participação da população, de forma direta, nas decisões sobre a aplicação de parte dos recursos que serão destinados a obras e serviços. De acordo com as normas que regularizam o OP, o processo inicia quando a Prefeitura apresenta, em reuniões periódicas, a prestação de contas do exercício anterior e o Plano de Investimento para o Ano Seguinte.

A trajetória do OP no Brasil teve início em Porto Alegre no final da década de 80, sendo atualmente uma referência global de gestão governamental. Vários estudos apontam que o OP em Porto Alegre foi uma experiência de sucesso e que contribuiu e influenciou a disseminação deste programa em outros estados brasileiros, e até em outros países.

Mas, para a efetividade de um programa democrático como Orçamento participativo, é preciso que existam mecanismos que permitam o controle social, tais como a transparência e a prestação de contas. A transparência da informação contribui para o aumento da participação dos cidadãos na tomada de decisão política e a prestação de contas trás uma certa garantia para a sociedade que os recursos foram aplicados de maneira correta e conforme o planejado.

Orçamento Participativo em Recife

No Recife, o Orçamento Participativo (OP) foi implantado em 2001, buscando-se melhorar a gestão tomando como base os exemplos bem sucedidos, como o de Porto Alegre. Segundo Melo (2008, p.40) “...instâncias foram estabelecidas, como: o Colegiado de delegados, além da mudança das doze RPA’s para seis e dezoito microrregiões, significando a busca de uma maior homogeneidade no tratamento dos problemas das áreas.” Essas instâncias objetivaram fortalecer a prática de cooperação popular e promover ações pedagógicas para incentivar a população no exercício da participação de maneira positiva nos rumos de sua cidade (LEAL, 2003).

Analisando a questão da efetividade do controle social no OP em Recife, com base na pesquisa realizada no site da Prefeitura do Recife, onde se verificou alguns quesitos necessários para atender à lei de acesso à informação, constatou-se que a transparência está bem aquém do nível ideal.

Durante a análise do site foi possível constatar que se encontrava desatualizado, além de não ser possível acessar várias informações que são essenciais para o conhecimento do usuário, tais como: diretrizes, regimentos internos e outras normas que compõem o OP do Recife. Ainda foi possível verificar que a página da Prefeitura não disponibiliza um link que direcione o usuário para o site criado para o programa.

Talvez este ponto seja uma das causas para que este programa não tenha obtido os resultados desejados. Quando se observa esses mesmo parâmetros em um caso de sucesso, como o de Porto Alegre, observa-se que no quesito transparência a Cidade está em um nível relativamente bom, pois no que tange as adequações necessárias à lei de acesso à informação o conteúdo disponibilizado no site vai desde a legislação específica até as informações da agenda do OP. Esses resultados podem ser um indicativo da importância da transparência e da prestação de contas para o sucesso das ações participativas.

Assim, mesmo tendo sido inspirados nas experiências de sucesso, é possível identificar algumas fragilidades do programa de OP em Recife. Com relação à transparência das informações, elas estão bem aquém do nível ideal, faltando Alguns mecanismos que são fundamentais para o efetivo controle social.

Conclusão

Este texto teve objetivo fazer uma contemplação sobre a efetividade do Orçamento Participativo na Cidade do Recife, com o intuito de verificar a eficácia do controle social sob a concepção de princípios constitucionais, em especial a Lei da transparência.

Para tanto, procedeu-se uma análise baseada nas informações disponibilizadas nas plataformas digitais da Prefeitura da Cidade do Recife, no sentido de verificar a existência de mecanismos que viabilizem o acesso à informação transparências nos conteúdos de interesse da população, dados sobre agendas de trabalho, estrutura organizacional do programa, prestação de contas e informações complementares.

A análise do modelo de Orçamento Participativo no Recife nos permite apontar algumas fragilidades no quesito Transparência, no que concernem as plataformas digitais da Prefeitura da Cidade do Recife. Durante a análise do site foi possível constatar que o mesmo se encontrava desatualizado e várias informações essenciais para o conhecimento do usuário não eram disponibilizadas.

Estes resultados traz à tona uma reflexão sobre a efetividade do controle social, tendo em vista que a transparência compreende um elemento crucial para a materialização do controle, uma vez que só se pode controlar aquilo de que se tem conhecimento efetivo. Talvez a falta de mecanismos que permitam o efetivo controle social seja uma das causas para que este programa não tenha obtido resultados expressivos.

Referências

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública, CESOP, 2008.

AVRITZER, L. *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (2003) (Org.). **Controle social do orçamento público**. São Paulo, Instituto Pólis. 112p. (Publicações Pólis, 44).

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal 1988.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] República**

Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

CORTES, S. V. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros**. In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

LEAL, Suely (2003). **Fetiche da participação popular**: Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife: CEPE.

Melo, A.R. ACCOUNTABILITY EM INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS:O Orçamento Participativo no Recife (2001-2006), 2008.

POWELL, W. ; DIMAGGIO, P. **The new institutionalism in organizational analysis**. The University of Chicago Press, 1991.

RICCI, Rudá. **Controle Social: Um conceito e muitas confusões**. 07/2019 . Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/7590>. Acesso em: 03/10/2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

RECIFE. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência do Recife. Controle Social. Recife. Acesso em: 01/10/2018 e 03/10/2018.

COBARI, E.C. **Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania**. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, Curitiba, n.2, Jan-Jun 2004. Disponível em: <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosnegocios/index.php/negocios/article/view/14>>. Acesso em: 01/10/2018.