

O Orçamento Participativo Como Reflexo do Processo de Có-gestão e Responsabilidade Social: Um Estudo Realizado Prefeitura da Cidade do Recife.

Érica Xavier de Souza

Resumo:

Nas últimas décadas a administração pública está passando por uma grande reestruturação, principalmente no que diz respeito à forma como gastar os recursos públicos, como também com o seu relacionamento perante a sociedade vem passando por mudança. Isto se deve ao fato de a população estar mais consciente da sua participação na gestão das despesas públicas, assumindo assim, o seu papel de cidadão dentro do contexto sócio-econômico e político nacional. Este fato trouxe alguns questionamentos, dentre eles o de o gestor público passar a ter mais responsabilidade social perante seus atos, hoje como sabemos temos a Lei de Responsabilidade Fiscal cobrando do gestor um controle maior nas finanças e nas despesas, vale ressaltar controle fiscal dos gastos, e quanto ao social? Este artigo procurou verificar, a partir do processo de orçamento participativo, se os gastos públicos estão sendo alocados de forma a atender as necessidades da população, para tanto se recorreu ao processo de OP da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife, analisando se da forma como foi elaborado possibilitou um processo de có-gestão popular no que diz respeito à alocação dos gastos públicos. Ao confrontarmos os relatórios aprovados na LOA 2002, com os relatórios gerados nas plenárias temáticas do Orçamento participativo verificamos que houve uma có-gestão popular, haja vista todas as prioridades terem sido atendidas.

Área temática: *Controladoria da Gestão Ambiental e da Responsabilidade Social*

TRABALHO 169
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO REFLEXO DO PROCESSO DE
CÓ-GESTÃO E RESPONSABILIDADE SOCIAL: UM ESTUDO REALIZADO
PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE.

RESUMO

Nas últimas décadas a administração pública está passando por uma grande reestruturação, principalmente no que diz respeito à forma como gastar os recursos públicos, como também com o seu relacionamento perante a sociedade vem passando por mudança. Isto se deve ao fato de a população estar mais consciente da sua participação na gestão das despesas públicas, assumindo assim, o seu papel de cidadão dentro do contexto sócio-econômico e político nacional.

Este fato trouxe alguns questionamentos, dentre eles o de o gestor público passar a ter mais responsabilidade social perante seus atos, hoje como sabemos temos a Lei de Responsabilidade Fiscal cobrando do gestor um controle maior nas finanças e nas despesas, vale ressaltar controle fiscal dos gastos, e quanto ao social?

Este artigo procurou verificar, a partir do processo de orçamento participativo, se os gastos públicos estão sendo alocados de forma a atender as necessidades da população, para tanto se recorreu ao processo de OP da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife, analisando se da forma como foi elaborado possibilitou um processo de có-gestão popular no que diz respeito à alocação dos gastos públicos.

Ao confrontarmos os relatórios aprovados na LOA 2002, com os relatórios gerados nas plenárias temáticas do Orçamento participativo verificamos que houve uma có-gestão popular, haja vista todas as prioridades terem sido atendidas.

Palavras Chaves: orçamento participativo, có-gestão, responsabilidade social

Área Temática: Controladoria da Gestão Ambiental e da Responsabilidade Social

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO REFLEXO DO PROCESSO DE CÓ-GESTÃO E RESPONSABILIDADE SOCIAL: UM ESTUDO REALIZADO NA SECRETARIA DE CULTURA DA CIDADE DO RECIFE.

1. Introdução

O orçamento dentro da administração pública possui um papel de grande relevância para o gestor, uma vez que este instrumento, servirá como um espelho dos objetivos e dos programas de trabalho da gestão para cada exercício.

Vale ressaltar, que por muito tempo, o orçamento foi elaborado pelo poder executivo sem consultar a população, contudo, atualmente, esta forma de elaboração vem perdendo espaço para uma metodologia de elaboração mais democrática e descentralizada, onde a população opina e acompanha a elaboração desta ferramenta de forma mais ativa, ou seja: o orçamento elaborado de forma participativa.

Esta pesquisa analisará a experiência do processo de Orçamento participativo ocorrido na Secretaria de Cultura da Cidade do Recife, uma vez que este órgão é de grande relevância para a gestão atual, pois tem como vetor à disseminação da cultura, além de ser responsável por grandes eventos, tais como: o Festival de Teatro; o Carnaval; o Multicultural, o Festival da Seresta, entre outros.

Portanto, será analisada a sistemática de elaboração do Orçamento Participativo da Secretaria de Cultura para o exercício de 2002, sob a ótica da geração de um processo de có-gestão popular.

2. Definição do Problema

A sistemática de elaboração do orçamento participativo, em particular da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife para o exercício de 2002, da forma que foi realizada realmente garantiu uma có-gestão popular?

3. Metodologia

Para elaborar este artigo, pretendemos utilizar o método dedutivo associado à técnica de análise documental direta e indireta, através de pesquisa bibliográfica, assim como da observação direta extensiva dos relatórios da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife.

Pretende-se analisar à luz dos conceitos abordados durante o artigo se a sistemática adotada durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2002 garantiu um processo de có-gestão popular, respondendo, assim ao questionamento que se propôs esta pesquisa. Para atingirmos tal objetivo, faremos jus das análises obtidas do confronto dos resultados da sistemática metodológica de elaboração do orçamento participativo vivenciada pela Secretaria de Cultura com o conceito de có-gestão explanado no trabalho.

4. Concepção de Participação Social

O advento de novas concepções conquistadas através do processo democrático, refletiu enormemente na forma de participação da sociedade, diante dos gastos públicos, pois a mesma passou a ter uma postura mais ativa no processo de levantamento das necessidades coletivas e na forma como poderiam ser atendidos pelo Poder Público. A partir daí, tivemos o início da concepção de participação social do cidadão no momento do levantamento das prioridades, seja da sua rua, do seu bairro, da sua cidade, e como estas seriam fixadas no orçamento. Como afirma PIRES:

(...) o orçamento democrático, representou uma melhoria política: o planejamento passa a levar em consideração as aspirações, avaliações e visões de um grupo de atores políticos mais amplo. (...) O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político.¹

5. O Processo de Có-gestão : *como reflexo da participação social*

Para entendermos o processo de có-gestão dos recursos de produção, devemos definir o que vem a ser có-gestão. Ao pesquisarmos nas diversas literaturas correlatas sobre o assunto, encontramos em sua maioria experiências de có-gestão no âmbito da iniciativa privada, onde trabalhadores e proprietários operacionalizam em conjunto as decisões dentro da empresa.

Inicialmente, abordaremos algumas definições relevantes sobre as diversas formas de participação do trabalhador no processo de cogestão, como bem coloca BOBBIO: “a participação do trabalhador na gestão da empresa pode efetuar-se de varias maneiras e a diversos níveis”²

Para ele:

(...) a Co-gestão no sentido exato do termo constitui seu mais alto grau dentro dos moldes do sistema capitalista. Os graus de participação na gestão podem ser classificados segundo a **seguinte escala**: a) **informação dos trabalhadores** em relação às opções da direção da empresa; b) **informação recíproca entre direção e trabalhadores** através da *discussão*; c) processo de **consulta preventiva** não obrigatória; d) consulta obrigatória dos trabalhadores em relação a determinadas decisões da empresa, consulta que poderá ir da *negociação* e do *controle* até ao *direito a veto*; e) **co-decisão**, quando as decisões são tomadas de comum acordo entre as duas partes (...) o último, que é o da cogestão, o acordo recíproco ocorre também no momento das decisões efetivas³(grifos nossos).

Ao analisarmos a definição de Norberto Bobbio, sobre có-gestão, podemos trazer um ponto como diretriz básica para a área pública, admitindo que esta seja:

- Consulta do Poder Executivo ao cidadão sobre as prioridades da comunidade na alocação dos recursos públicos durante a elaboração do orçamento público e o acompanhamento durante a execução.

¹ PIRES, Valdemir., op. cit., 35 p.

² BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 5º ed. V. 1. Brasília: UnB, 2000 p.179

³ BOBBIO, Norberto et al. Op.cit. p. 179.

PIRES, alerta para o fato de a có-gestão representar um princípio da metodologia do orçamento participativo que direciona o processo de participação popular, quando menciona que a có-gestão “*visa evitar o surgimento de falsas expectativas a respeito dos limites da participação popular nos processos decisórios, nos marcos institucionais da democracia representativa.*”⁴

O processo de responsabilidade social esta associada ao processo de có-gestão, uma vez que o segundo reflete o grau de participação da sociedade diante das prioridades para a administração dos recursos públicos que em conjunto com o gestor são contempladas para um determinado exercício frente aos recursos escassos, portanto cabe ao gestor a responsabilidade de gerir os recursos da sociedade de forma a tende a população de forma transparente e responsável.

Portanto, tomando como referencia o que foi mencionado anteriormente, pode-se dizer que se o orçamento participativo, quando elaborado de forma a atender ao processo de có-gestão popular na alocação dos gastos públicos, proporcionará tanto a população como ao gestor público uma responsabilidade social quanto aos recursos aplicados.

6. Orçamento Participativo

O orçamento participativo, segundo PIRES, representa “*uma modalidade de participação popular que teve início e vem se consolidando num contexto específico do desenvolvimento socioeconômico e da vida política brasileira*”.⁵

Fazer o orçamento participativo nada mais é do que fazer o orçamento-programa (dominando, pois os conceitos e a técnica que lhe são inerentes), tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridades com a população organizada (o que exige, por sua vez, o domínio de outros conceitos e técnicas)⁶.

O orçamento participativo é um instrumento que serve para manejar recursos públicos. Recursos (receitas) que advêm primordialmente do poder do governo de tributar, devendo, pois, reverter tais recursos em benefícios coletivos (gasto público), sendo estes benefícios a materialização das demandas levantadas mediante as diferentes opiniões, interesses e desejos da comunidade. Dessa forma o orçamento vem, gradativamente, assumindo dois papéis: o de instrumento e expressão da democracia, uma vez que a lei orçamentária está definida nos marcos do chamado Estado de Direito.

Em meio à crise de governabilidade, surgiu o orçamento participativo, ou melhor a iniciativa de elaborar o orçamento público levando-se em conta a participação real e efetiva da população.

Neste momento, a democracia passa a ser encarada não só como um meio para se atingir o fim de melhor alocação dos recursos, como também como um fim em si

⁴ PIRES, Valdemir. op. cit. 94

⁵ PIRES, Valdemir. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. Monografia vencedora do V Premio do Tesouro Nacional (2000), 1º lugar / Tema : Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira, Setembro de 2000.

⁶ PIRES, Valdemir op cit., p. 13.

mesma. Pois, a comunidade passou a exercer o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental.

Vale salientar que, quando elaboramos o orçamento participativo não estamos abandonando as metodologias do orçamento Programa⁷ ou do orçamento Democrático⁸, mas sim, estamos dando uma oportunidade da população “falar”, ou melhor, expor suas necessidades de forma mais efetiva.

7. Metodologia do orçamento participativo

A metodologia de elaboração do orçamento participativo não se restringe a apenas um único modelo, ou um modelo ideal, não há uma metodologia que “*sirva a todas as realidades*”⁹ municipais. Portanto, cada gestor deve primeiro identificar qual a metodologia que melhor o auxiliará a elaborar um planejamento participativo, que beneficie tanto a administração municipal como também a comunidade.

A sistemática de elaboração do orçamento participativo, no que tange ao procedimento legal não sofre alteração alguma, cumprindo todos os momentos citados anteriormente.

Vale salientar, que a metodologia do orçamento participativo permite que a sociedade participe, através de mecanismos, em um ou mais desses momentos do processo. Porém, o que vem prevalecendo é a participação social no momento da elaboração.

Logo, a inovação trazida pelo orçamento levantado de forma participativa, se efetiva no momento da primeira fase do processo orçamentário: *elaboração da peça de planejamento*, pois é neste momento que as necessidades são colhidas diretamente com a sociedade, possibilitando, assim, uma participação social diante dos gastos públicos. A população começa a opinar, a levantar e indicar necessidades, tudo em conjunto com o gestor público.

7.1 Metodologia dialética

Segundo alguns estudiosos - RIBEIRO & SIMON, por exemplo, dispomos de duas metodologias para elaboração do orçamento participativo:

- a. Método Dedutivo, onde a prefeitura elabora os projetos, consolida-os e leva às audiências públicas, e
- b. Método Indutivo, onde a partir das audiências públicas, a prefeitura consolida os projetos.

⁷ Orçamento Programa: originalmente, Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação, introduzido nos Estados Unidos da América do Norte, no final da década de 50, sob a denominação de PPBS (*Planning Programing Budgetins System*). Principais características : integração planejamento-orçamento; quantificação de objetivos e fixação de metas; relações insumo-produto; alternativas programáticas; acompanhamento físico-financeiro; avaliação de resultados e gerência por objetivos.

⁸ Orçamento Democrático: planejamento do orçamento público, onde a sistemática de elaboração passou a levar em consideração as aspirações, avaliações e visões de um grupo de atores políticos mais amplo, neste momento o legislativo passou a ter e ser a voz nas decisões sobre receita e despesa do governo.

⁹ PIRES, Valdemir op. cit. p. 87

Temos, então duas possibilidades, cuja escolha deve ser feita após avaliação de qual a mais adequada para o caso específico de cada município.

Contudo, devido ao grande grupo de componentes que participam do processo, associada à natureza dos fatos políticos que se desenrolará no momento, a metodologia mais utilizada, de acordo com PIRES é:

O método dialético, onde prefeitura e população organiza uma interação de diversas maneiras, com flexibilidade para escolhas a cada momento, visando chegar a um projeto não necessariamente consensual, mas negociado até chegar ao ponto em que ambas as partes, ganhando aqui e perdendo ali, chegando à conclusão de que podem apostar numa determinada decisão, a ser implementada com o monitoramento de ambas.¹⁰

Uma das formas de garantir que o processo de implantação do orçamento participativo obtenha êxito, deve-se não só há uma metodologia adequada, como também a uma equipe competente, que coordene, execute ou subsidie a execução do conjunto de tarefas requeridas, estabelecendo responsabilidades aos agentes técnicos e políticos do governo. Isto leva à criação de um grupo coordenador, que pode ter, conforme PIRES, o seguinte nome CCOP (Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo), bem como deve : *“assumir a responsabilidade de implementar a metodologia e chegar ao resultado almejado”*.¹¹

A CCOP, preferencialmente, deve ser constituída por representantes do poder executivo, do poder legislativo e pela comunidade. O fato relevante deste processo é que seu presidente e secretários devem ser escolhidos pela CCOP, fortalecendo o caráter democrático do processo e por fim nomeados por portaria do chefe do executivo. Temos, então uma ação realizada de forma democrática e sacramentada legalmente.

Além deste “grupo coordenador”, faz-se necessário à criação de um grupo de apoio, o qual colocará em prática as deliberações acordadas. Este grupo deve ser formado por funcionários especializados da prefeitura e da Câmara de Vereadores. Tem como obrigação responsabilizar-se pelas tarefas técnicas, organizacionais, administrativas e mobilizadoras requeridas pelos debates para as tomadas de decisões, para registro, para divulgação, para a confecção dos documentos legais, entre outros.

7.2 Resumo dos passos da metodologia dialética

Inicialmente, tudo começa com um debate interno, onde o governo convence a equipe a participar do processo de orçamento participativo, logo depois se defini um grupo coordenador e um grupo de apoio, para proporcionar encaminhamento ao projeto, além de tomar decisões executivas no interior do processo, uma vez que as decisões políticas e alocativas, mais importantes, são de responsabilidade das plenárias e assembleias, onde juntos: comunidade, legislativa e executiva irá negociá-las.

Enquanto, estes passos estão sendo realizados no âmbito interno, a sociedade, em paralelo esta se envolvendo: nas plenárias temáticas; assim como na votação das prioridades nas urnas espalhadas em pontos estratégicos da cidade; preparando as

¹⁰ PIRES, Valdemir op. cit. p. 107.

¹¹ PIRES, Valdemir op. cit. p. 108

lideranças dos bairros. Outros fatos também relevantes que devem “correr” paralelo são: a distribuição de cartilhas, assim como os vereadores devem ser contactados para participarem do processo.

Com o passo anterior concluído, temos o início das plenárias sub-regionais e em seguida das regionais, ou seja, quando as propostas de projetos e dos programas prioritários já estão definidos e há um “clima” participativo, concluindo assim a “*parte mais ampla e pesada do processo*”¹² e subsidiando a consolidação das prioridades, para que em seguida sejam encaminhadas para a assembléia geral, onde serão feitos os últimos ajustes, para depois ser confeccionado o projeto de lei. Logo após sua confecção, o projeto será encaminhado para o legislativo, onde será apreciado. Assim que for aprovado, o ciclo se fecha com a avaliação do processo orçamentário e reinicia quando do acompanhamento da execução.

Todas as atividades abordadas compreendem objetivos, tarefas e cuidados a serem tomados, que devem ser seguidos para que o processo gere resultados positivos, pois todas as ações quando bem norteadas tendem sempre a fornecer bons frutos para a administração pública.

8. Resumo da elaboração do Orçamento Participativo da Cidade do Recife para 2002.

8.1 Apresentação Geral do processo

Para por em prática o processo de elaboração do orçamento participativo, a prefeitura dividiu a cidade em Regiões Político-Administrativas (RPA's), as quais foram subdividiram em microrregiões.

Outra atitude tomada pelo município, para facilitar a atuação da participação da sociedade no processo de elaboração do orçamento participativo foi esquematizar duas etapas de encontros com a população, que foram chamadas de plenárias, são elas: as Plenárias regionais e as Plenárias temáticas.

As plenárias regionais, ocorreram entre os dias 23 de abril e 07 de junho de 2001. Ocorreram 38 reuniões, distribuídas nas 18 microrregiões político-administrativas da Cidade. Inicialmente, foram planejadas 35 reuniões, duas por microrregião, com exceção da microrregião 1.2 (Vide mapa das microrregiões em Anexo), onde foi prevista apenas uma reunião. Na escolha da localização das Plenárias foi levado em consideração a centralidade e a acessibilidade do local em relação aos bairros de sua abrangência.

As Plenárias Regionais deram início a nova metodologia de orçamento participativo da cidade, segundo esta metodologia, essas reuniões marcaram a primeira rodada do ciclo do orçamento participativo e precedem as plenárias intermediárias.

¹² PIRES, Valdemir op. cit. p. 116.

Dentre os objetivos das plenárias regionais, o mais importante é proporcionar a eleição dos temas ou setores de investimentos prioritários para as diversas regiões da cidade, assim como defini o número de delegados a serem eleitos nas plenárias intermediárias, neste momento temos concretizado o primeiro momento de participação da sociedade no ciclo de elaboração do Orçamento Participativo de 2002.

Vale salientar, que para subsidiar a escolha das prioridades por parte dos componentes das plenárias regionais, a prefeitura debateu e disponibilizou informações referente: as finanças municipais, orçamento público, ações e programas da prefeitura, além de fornecer informações sobre aspectos sócio-econômicos das microrregiões.

A viabilização das plenárias mobilizou toda a estrutura municipal, cada um dentro de sua área de competência colaborou com o trabalho de organização e realização das reuniões, uma vez que para proporcionar, aos participantes, níveis satisfatórios de acomodação, foi necessário planejar um lay-out de cada local de reunião, adaptando o local das reuniões com estrutura de som, iluminação, cadeiras e acessibilidade. Maximizando-se, assim, o ambiente e os acessos visando atender de forma prioritária àqueles com mais limitações.

Alguns veículos de comunicação foram utilizados como forma estratégica para mobilizar a população, como por exemplo: fixação de 5.000 cartazes, distribuição de 100.000 panfletos, 20.000 cartilhas, 10.000 folders de incentivo à participação da mulher.

Dentre alguns dados, relevantes que ocorreram nestas plenárias, temos:

- a) Cerca de 27.000 pessoas compareceram e se credenciaram nas Plenárias Regionais;
- b) Participação mais expressiva da população nas plenárias que abrangeram bairros e localidades com elevado nível de carência de serviços e infra-estrutura, exemplo: Casa Amarela, Vasco da Gama, entre outros;
- c) Predominância de pessoas vinculadas a entidades de movimento comunitário, tais como associações, conselhos e uniões de moradores, num tocante a 58% dos participantes;
- d) Do total de participantes, cerca de 18.000 escolheram, através do voto, as prioridades de investimentos públicos municipais para suas regiões, tal número representou 2/3 do total de credenciados, vale salientar que as votações ocorriam no final das reuniões;
- e) As regiões centrais, com indicadores sócio-econômicos mais satisfatórios – sobretudo a dotação de infra-estrutura urbana – elegeram setores de investimentos ligados à infra-estrutura e à assistência social, em benefício das minorias excluídas que habitam nesses bairros ou que por eles circulam.

Como resultado dessas Plenárias, chegou-se ao grau de priorização de cada um dos setores de investimento. *“Aqueles relacionados à dotação de infra-estrutura básica de*

*urbanização – pavimentação e drenagem, habitação e saneamento básico – foram eleitos de forma expressiva na Cidade, sobretudo nas regiões periféricas”.*¹³

De acordo com a Secretaria de Orçamento Participativo:

Os resultados dessas 38 plenárias regionais demonstraram a vontade dos recifenses de participar das decisões da Cidade. O processo de planejamento participativo que se iniciou com essas plenárias sinalizam maiores expectativas de resolutividade das carências sociais da Cidade, manifestada no momento em que as 18.000 pessoas debateram e votaram nas prioridades que julgavam ser mais importantes. Naqueles momentos **evidenciaram-se a esperança e a confiança na ação pública, valorizou-se a có-gestão** e reafirmou-se o espaço do debate e da escolha de forma democrática, prevalecendo à vontade da maioria que apontou para uma inversão nas pautas do investimento público municipal.¹⁴ **(Grifo nosso)**

9. O processo de Orçamento Participativo da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife

9.1 Contextualização histórica da Secretaria de Cultura.

A Prefeitura Municipal da Cidade do Recife, durante 22 anos¹⁵, possuía a Fundação de Cultura (Administração indireta), como entidade para promover e incentivar a produção cultural no âmbito municipal, sendo esta vinculada à Secretaria de Turismo, Cultura e Esportes.

A gestão atual, tomou a decisão de dividir a secretaria de Turismo, Cultura e Esportes no primeiro ano de seu mandato, objetivando assistir melhor cada área, assim em 03 de julho de 2001, surgiram:

- a) Secretaria de cultura, cujo secretario é o Sr. João Roberto do Nascimento (Peixe);
- b) Secretaria de Turismo e Esportes, cujo secretario é o Sr. Romeu Neves Baptista

De acordo com o art. 29 da Lei 16.662/01: “*A secretaria de cultura é órgão superior, subordinado diretamente ao Gabinete do Prefeito, constituindo o núcleo do sistema de cultura do Município*”.

9.2 Elaboração do Orçamento Participativo da SECULT- PCR

Dentre os temas da ação municipal, os relacionados com tiveram maior representatividade, tanto em números de participante, no caso 1.043 pessoas, como em

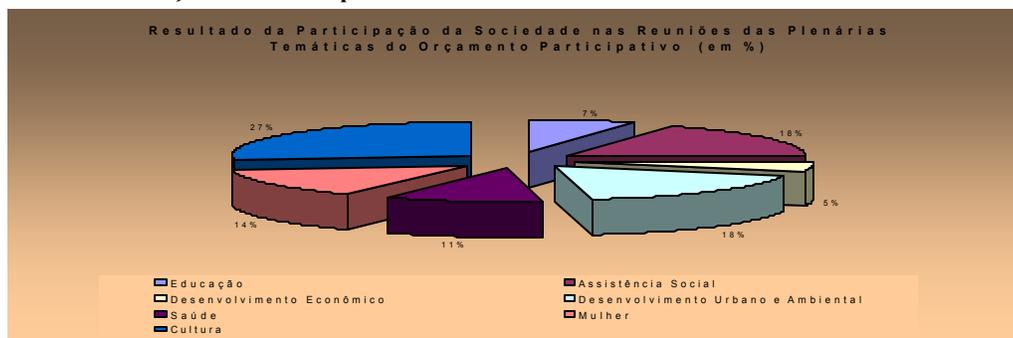
¹³ **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DO RECIFE.** Disponível em < http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/resultados_temáticas.html > Acesso em : 15 nov. 2001

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Lei nº 13.535, 26 de abril de 1.979.

número de delegados, num total de 104. Este fato, evidencia o interesse da população pela cultura da região. Conforme verificamos nos gráficos abaixo:

Figura 1 - Gráfico do Resultado da Participação da Sociedade nas Reuniões das Plenárias Temáticas do orçamento Participativo



Fonte: Pesquisa internet no site da Prefeitura, 2002.

Figura 2 - Gráfico da Participação dos Delegados Eleitos nas Reuniões das Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo



Fonte: Pesquisa internet no site da Prefeitura, 2002.

Os programas voltados para atender ao orçamento participativo da cultura, foram propostos pela secretaria de cultura durante as plenárias temáticas, onde foram votadas de acordo com as prioridades julgadas pela população, ou seja dentre os programas apresentados os cidadãos votaram os que para eles são mais importantes e que atendiam aos seus anseios. Foram propostos 3 (três) programas de trabalho, descritos a seguir:

- Transformar a cultura em vetor de desenvolvimento econômico e social, integrada no espaço metropolitano;
- Promover ações e eventos culturais com democratização promoção de intercâmbio cultural e valorização da cultura local;
- Otimizar e democratizar os equipamentos culturais da cidade.

Temos a seguir uma tabela que apresenta os resultados das votações nas plenárias temáticas, onde detalhamos os programas abordados associados às suas ações de governo:

Tabela 1 - Tabela de votação dos Programas da Plenária Temática de Cultura

Programas	Ações	Resultado (pontos) ¹⁶
2. Promover ações e eventos culturais com democratização, promoção de intercâmbio cultural e valorização da cultura local.	Implementar os “Festivais Multiculturais nos Bairros”, capacitando produtores culturais e promovendo os artistas do bairro nas diversas áreas da cultura.	2706
	Implementar o Programa “Cultura para Todos”, com a realização mensal de shows com grandes artistas locais e nacionais, alternadamente no Marco Zero e nos bairros, em parceria com a iniciativa privada e empresas de comunicação	
	Realizar o planejamento e implementar as ações estruturadoras dos grandes eventos do calendário cultural da cidade.	
	Promover a divulgação da produção cultural local, valorizando a sua diversidade e promovendo acesso dos diferentes públicos	
	Promover a divulgação da cultura local, valorizando a sua diversidade e promovendo o acesso dos diferentes públicos (CONTINUAÇÃO)	
	Promover exposições cinematográficas nos teatros e nas comunidades	
	Implantar o Núcleo de Cultura Afro-Brasileira	
1. Transformar a cultura em vetor de desenvolvimento econômico e social, integrada no espaço metropolitano	Participar da elaboração do plano urbanístico do “Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda”	1576
	Apoiar a revitalização do Centro Expandido do Recife	
	Realizar pesquisas sobre cadeias produtivas da cultura	
	Criar e manter Dados da Cultura	
	Participar do Programa Integrado Dinamização Econômica e Acesso ao Mercado de Trabalho, na área da cultura	
	Promover dinamização do mercado local e dos intercâmbios culturais a nível nacional e internacional	
	Promover a reestruturação do Sistema de Incentivo à cultura	
Articular e planejar a instalação da Radio Frei Caneca		
3. Otimizar e democratizar os equipamentos culturais da cidade	Restaurar, reequipar e complementar as obras do Teatro de Santa Isabel, garantindo-o como o espaço próprio para as grandes produções teatrais e musicais da cidade	1538
	Viabilizar o Centro de Formação e pesquisa das Artes Cênicas Teatro Apolo Hermilo (CEPACTAP) como centro de referência em capacitação nas artes cênicas e no desenvolvimento do intercâmbio regional, nacional, internacional nas artes cênicas.	
	Viabilizar o Museu da Cidade do Recife no papel de promotor do debate da cultura e da construção do futuro da cidade	
	Garantir o papel do MAMAM no intercâmbio nacional e internacional das artes plásticas do Recife	
	Resgatar o pátio São Pedro como cultural de interesse turístico, tornando-o pólo irradiador da revitalização do centro da cidade do Recife.	
	Resgatar a valorização da Orquestra Sinfônica do Recife (OSR), ampliando o acesso da população a música erudita e promovendo sua interação com a cena musical local.	
	Implantar equipamentos culturais descentralizados	
	Aquisição de Equipamentos, restauração dos Bens Móveis Imóveis e Acervo Cultural	

¹⁶ Cada participante pôde votar em 3 programas de acordo com a ordem de prioridade.

9.3 Análise dos Resultados das Plenárias Temáticas com a Lei Orçamentária

Todo processo que se inicia, deve gerar resultados, os quais precisam ser analisados e confrontados, para verificar se realmente o que foi proposto foi atingido, digo efetivado. O processo de elaboração do orçamento participativo não poderia fugir a essa “regra”.

Portanto, este tópico do artigo, tem como objetivo realizar uma análise dos resultados gerados pelas plenárias temáticas da área de cultura, durante o processo de elaboração do orçamento participativo para 2002, verificando se as prioridades levantadas e aprovadas nas plenárias temáticas foram realmente contempladas na LOA.

Inicialmente, confrontou-se os dados apurados nas plenárias temáticas com os aprovados na Descrição do Programa da LOA e depois se verificou quanto foi orçado pelo Município para atender as demandas.

9.3.1. Análise dos Programas da Plenária Temática de Cultura : confronto entre a Tabela de Votação dos Programas com a Descrição do Programa de Trabalho da LOA

Analisando de forma bastante minuciosa, os dados coletados, verificamos que praticamente todas as ações das plenárias temáticas foram contempladas pela LOA 2002, as que não foram identificadas diretamente, ou seja, que não apresentaram uma correlação direta com as ações da Descrição do Programa de Trabalho, pode-se dizer que se encontram distribuídos no plano de trabalho como um todo, são exemplos desta situação: As ações voltadas para viabilizar o Museu do MAMAM no intercâmbio nacional e internacional das artes plásticas do Recife, do programa 3 - Otimizar e democratizar os equipamentos culturais da cidade

Para facilitar a análise, elaborou-se uma tabela resumida, onde agrupamos os dados coletados das tabelas mencionadas acima, veja página 14.

Podemos verificar que os Programas votados para: “*Promover ações e eventos culturais com democratização, descentralização promoção e intercâmbio cultural e valorização da cultura local*” e “*Otimizar e democratizar os equipamentos culturais da Cidade*” votados nas plenárias temáticas do Orçamento Participativo foram contemplados em mais de uma atividade do programa Valorização da Cultura da LOA¹⁷, como podemos ver na tabela da página 14.

Quanto ao Programa responsável em: “*Transformar a cultura em vetor de desenvolvimento econômico e social, integrada no espaço metropolitano*”, também se encontra contemplado no programa de Valorização da Cultura da LOA, com uma única diferença, pois este foi centralizado em apenas uma atividade do programa da LOA, no caso aquele que se refere ao Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura (2.305), como pode ser visualizado na tabela da página 14.

¹⁷ Ver em anexo, Descrição do Programa de Trabalho da Secretaria de Cultura

Tabela 2 - Comparativo das Prioridades das Plenárias Temática do O.P. x LOA 2002

Prioridades da Plenária Temática		Ações da Lei Orçamentária para 2002	
Programas	Ações	Projeto	Código
2. Promover ações e eventos	Festival Multicultural	Promoções de Ações Culturais	2.304
	Obras do Teatro Santa Isabel	Aquisição de Equipamento e Bens culturais	2.309
3. Otimizar e democratizar os equipamentos culturais da cidade	Programa Cultura para Todos	Promoções de Ações Culturais	2.304
	Planejamento e realização de grandes eventos	Promoção de Eventos e Festividades Culturais e Folclóricas	2.307
	Divulgação da produção cultural local	Promoções de Ações Culturais	2.304
	Promover exposições e apresentações cinematográficas nos teatros e nas comunidades	Promoções de Ações Culturais	2.304
1. Transformar cultura em vetor de desenvolvimento econômico e social, integrada ao espaço metropolitanopolitano	Núcleo de cultura afro-brasileira	Implantação de Unidades Culturais	2.306
	Plano urbanístico do “Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda”	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305
	Revitalização do Centro Expandido do Recife	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305
	Cadeias produtivas da cultura	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305
	Criar e manter Dados da Cultura	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305
	Dinamização do mercado local e	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305
	Promover a reestruturação do Sistema de Incentivo à cultura	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305
Articular e planejar a instalação da Radio Frei Caneca	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305	
Viabilizar o Centro de Formação e pesquisa das Artes Cênicas	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305	
Viabilizar o Museu da Cidade do Recife	Aquisição de Equipamento e Bens culturais	2.309	
Resgatar o pátio São Pedro como cultural de interesse turístico,	Implantação de Unidades Culturais	2.306	
	Desenvolvimento e Estruturação da Economia da Cultura	2.305	
Resgatar a valorização da Orquestra Sinfônica do Recife	Implantação de Unidades Culturais	2.306	
Reestrutura o Sítio da Trindade	Implantação de Unidades Culturais	2.306	
Resgatar a valorização da Banda da Cidade do Recife (BCR)	Implantação de Unidades Culturais	2.306	
Implantar equipamentos culturais descentralizados	Implantação de Unidades Culturais	2.306	
Aquisição de Equipamentos, restauração dos Bens Móveis Imóveis e Acervo Cultural	Aquisição de equipamentos e bens culturais	2.309	

9.3.2. Análise dos Programas da Plenária Temática de Cultura : *confronto entre a Tabela de Votação dos Programas com os valores orçados na LOA.*

No item anterior, analisamos se as prioridades elegidas nas plenárias foram contempladas na LOA, agora verificaremos quanto foi destinado para realizar as demandas aprovadas.

Analisando o quadro de detalhamento da despesa que faz parte da Lei orçamentária aprovada para 2002, observamos que :

- a) O programa de *Promoções de Ações Culturais* foi orçado em R\$ 2.432.000 (recursos próprios), que representa aproximadamente 34,30% do orçamento, este programa da LOA corresponde, ao programa que obteve maior votação nas plenárias temáticas, ou seja o programa “Promover ações e eventos culturais com democratização , descentralização promoção e intercâmbio cultural e valorização da cultura local”;
- b) O programa de *Aquisição de Equipamentos e Bens Culturais*, foi o segundo programa com a maior dotação dentro do orçamento, no montante de R\$ 1.170.000, que corresponde a 16,50% do orçamento aprovado, este programa corresponde ao programa que obteve menos votos, nas plenárias temáticas (Otimizar e democratizar os equipamentos culturais da cidade);
- c) O programa de *Promoção de Eventos e Festividades Culturais e Folclóricas*, teve o terceiro maior orçamento, no montante de R\$ 1.135.000, correspondente a 16,01% do orçamento de recursos próprios da secretaria de cultura.
- d) Logo depois temos o programa voltado para *Apoio administração às ações da secretaria de cultura*, como um dos programas, cuja dotação foram uma das maiores dentro do orçamento, neste programa temos todos os serviços voltados para apoiar a cultura, como por exemplo: concluir as obras do teatro Santa Isabel; manter, reformar e/ou restaurar imóveis e espaços culturais municipais, suprir necessidades de manutenção da Secretaria de Cultura; adquirir móveis e equipamentos diversos; entre outros.

Tabela 3 - Resumo dos gastos da LOA por atividades

Código	Aplicação programada	Recursos ordinários	%	Outros recursos	Total	%
2.038	Manutenção das atividades do conselho de cultura	60.000	0,85%		60.000	0,36%
2.075	Encargos com estagiários	55.000	0,78%		55.000	0,33%
2.136	Apoio administração às ações da secretaria de cultura	1.020.362	14,39%		1.020.362	6,10%
2.143	Concessão de auxílio - refeição aos servidores em horário extra	75.000	1,06%		75.000	0,45%
2.148	Aquisição de vales-transporte para serviços externos	9.000	0,13%		9.000	0,05%
2.212	Coordenação e supervisão da política de cultura do município	183.000	2,58%		183.000	1,09%
2.304	Promoções de ações culturais	2.432.000	34,30%	4.020.000	6.452.000	38,57%
2.305	Desenvolvimento e estruturação da economia da cultura	330.000	4,65%	1.170.000	1.500.000	8,97%
2.306	Implantação de unidades culturais	620.000	8,75%	580.000	1.200.000	7,17%
2.307	Promoção de eventos e festividades culturais e folclóricas	1.135.000	16,01%	2.420.000	3.555.000	21,25%
2.309	Aquisição de equipamentos e bens culturais	1.170.000	16,50%	1.450.000	2.620.000	15,66%
	TOTALGERAL	7.089.362	100%	9.640.000	16.729.362	100%

Diante do que foi analisado, podemos concluir que, pelo menos na formulação e aprovação da LOA, praticamente todas as prioridades foram atendidas, o que podemos questionar é se realmente este orçamento, conseguirá atender as necessidades que foram fixadas?

Conclusão

Este artigo abordou o processo de elaboração do orçamento participativo da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife para o exercício de 2002. Procurou-se verificar se a metodologia adotada para a elaboração do orçamento proporcionou um processo de gestão popular. Para a realização desta pesquisa foram analisados os dados fornecidos pelas plenárias do orçamento participativo e pela Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2002 à luz dos conceitos e metodologias encontradas em diversas literaturas.

Verificou-se ao longo deste trabalho que o processo de elaboração do orçamento vem se aperfeiçoando desde o primeiro momento que ele passou a ser exigido em 1824 até os dias atuais, principalmente, na fase de elaboração, onde cada vez mais este instrumento de planejamento vem deixando de ser elaborado apenas pelo poder executivo, passando a ter uma atuação maior da população, ou seja, o processo de representatividade social esta dando lugar ao processo de participação social. Este fato se justifica pelos seguintes motivos:

- a) Quebra do processo de representatividade social, uma vez que a elaboração do orçamento passou a conter a opinião do gestor em detrimento das demandas da sociedade;
- b) Agravantes gerados pelas dificuldades fiscais do governo, as quais gerou uma falta de credibilidade e simpatia por parte da população;
- c) Representa uma alternativa que a sociedade dispõe para por em pratica a sua condição de cidadão.

Verificou-se também, que a sociedade está assumindo o seu papel dentro da conjuntura política-econômica e social da sua região. Esta afirmação se confirma, a partir da mobilização social no momento da elaboração do orçamento participativo. Como reflexo desta mobilização da sociedade temos o processo de có-gestão, que representa a tomada de decisão em conjunto, ou seja, o chefe do executivo juntamente com a comunidade levanta os problemas e a prioridades que serão atendidas pela gestão. Vale ressaltar, que este processo se concretiza quando as prioridades eleitas em conjunto são acatadas pelo chefe do poder executivo e contempladas na Lei orçamentária anual.

Isto quer dizer que houve um respeito e compromisso por parte do chefe do executivo em tornar público, na forma de lei, os anseios e necessidades de população, no que tange as áreas temáticas de cultura.

Portanto, ficou comprovado que a sistemática de participação na elaboração do orçamento público da Secult para 2002 garantiu um processo de có-gestão popular, uma vez que todos os programas priorizados nas reuniões forma contemplados na LOA, sacramentando ainda mais uma responsabilidade social com os gastos públicos.

Contudo, gostaríamos de deixar um questionamento, quanto ao risco de durante a execução o processo de có-gestão realizado na elaboração do orçamento participativo seja quebrado, como bem sabemos, os recursos são escassos, logo se durante a execução determinado programa e/ou projeto priorizado não foi suficientemente orçado na LOA, como esta adequação à nova realidade financeira será feita, digo será que o chefe do executivo procurará a população para juntos realizarem os cortes devidos ou se esta decisão será realizada apenas pelo poder executivo?

BIBLIOGRAFIAS

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 5º ed. V. 1. Brasília: UnB, 2000

BRASIL, Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. São Paulo: Atlas, 1985.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma.** Revista do Serviço Público. Brasília: nº 1, 1998.

DINIZ, Eli (1997). **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Reforma de Políticas Sociais no Brasil : Iniciativas recentes de governos Estaduais e Municipais.** Disponível em < <http://www.fea.usp.br/fia/reforma/Textos.htm> >. Acesso em : 19 de jan. 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batistas (orgs). **Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. 1. ed. – Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FERREIRA, Denise de Queiroz, **Orçamento Participativo : Instrumento de Democratização da Administração Pública,** In: 1º Seminário USP de Contabilidade, 2001, São Paulo. Anais (Resumo dos trabalhos apresentados) São Paulo : 1º Seminário USP de Contabilidade, 2001.

FISCHER, Bueno Nilton & MOLL, Jaqueline (orgs). **Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento Participativo.** Petrópolis: Vozes, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para Elaboração de Monografia e Dissertações**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DO RECIFE . Disponível em < http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/resultados_temáticas.html > Acesso em : 15 nov. 2001

PINHO, José Antonio Gomes de, SANTANA, Mercejane Wanderley. Inovações na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. Disponível em < <http://www.ufrgs.br/nutep> > Acesso em : 28.jan. 2002.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo : O que é, para que serve, como se faz.** 1 ed. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, VALDEMIR. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira.** Monografia vencedora do V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional (2000) 1º lugar/Tema Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira 2 Setembro de 2000. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio%20tn/conteudo_catalogos_pr5.html> Acesso em : 13 de jan. 2002.

SILVA, Cassiano Machado. **Participação Popular : conceitos, condicionantes e o papel do estado na sua concretização.** Trabalho de Formatura – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo. Disponível em < <http://www.fea.usp.br/fia/reforma/Cassiano2.doc> > Acesso em 19 de jan. 2002.