

**DARLENE MARIA GONÇALVES BATISTA CAVALCANTE**

**ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR  
NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO  
MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – MS  
NA ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL  
MESTRADO ACADÊMICO  
CAMPO GRANDE**

**2004**

**DARLENE MARIA GONÇALVES BATISTA CAVALCANTE**

**ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR  
NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO  
MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – MS  
NA ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Dissertação apresentada como exigência parcial  
para obtenção do Título de Mestre em  
Desenvolvimento Local - *Mestrado Acadêmico* - à  
Banca Examinadora, sob a orientação do Prof. Dr.  
Sérgio Ricardo de Oliveira Martins.

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL  
MESTRADO ACADÊMICO  
CAMPO GRANDE  
2004**

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Sérgio Ricardo de Oliveira Martis  
Universidade Católica Dom Bosco - UCDB

---

Prof. Dr. Vicente Fideles Àvila  
Universidade Católica Dom Bosco - UCDB

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Helena Rossi Vallon  
Fundação João Pinheiro

## **DEDICATÓRIA**

É difícil você fazer um trabalho e dedicá-lo a alguém ou algumas pessoas. Naturalmente, lembramos de pessoas que muito nos ajudaram para que o trabalho se materializasse mas, quase sempre, esquecemos de outros tantos que nos deram suporte e contribuíram, sobremaneira, para o nosso crescimento e aperfeiçoamento moral e intelectual.

Por isso, dedico este trabalho a todas as pessoas que contribuíram para a sua realização. Aos mestres, aos colegas de turma, aos amigos que incentivaram quando da tomada de decisão, àqueles que disponibilizaram tempo e paciência para fornecer dados à pesquisa.

E como não poderia deixar de ser, dedico este trabalho a duas “pessoinhas” que acompanho desde o nascimento e que, em todos os momentos apoiaram minha decisão, incentivando não apenas com palavras, mas com ações que refletiam a preocupação e o apoio, tão necessários para a realização da pesquisa: Jorge Luiz e Janine.

Finalmente, ao meu companheiro que teve de ceder em pontos que jamais havia cogitado, contribuindo com paciência e compreensão, além de a ajuda intelectual, indispensáveis à formulação deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de tudo, agradeço a Deus pela oportunidade da vida, pela inteligência que disponho e a vontade de aprender sempre.

Agradeço aos Professores Doutores que, gentil e prontamente, aceitaram ao convite para fazer parte da banca examinadora. Não só por aceitarem ao convite mas, principalmente, pela contribuição, inestimável, que deram para a melhoria do trabalho originalmente apresentado.

Ao Professor Dr. Sérgio que, como orientador, esteve sempre à disposição para orientar e debater sobre os rumos que o trabalho tomava. Pela sua boa vontade e, acima de tudo, pela postura ética e de extrema simplicidade que, certamente, serviram para melhorar a qualidade do trabalho realizado.

Agradeço ao Gilberto, que possibilitou mais este passo em minha caminhada e sem este apoio ele não teria sido possível.

Agradeço aos mestres, não só pelos ensinamentos acadêmicos, mas pelo trabalho desenvolvido no sentido de pensarmos o mundo sob uma nova ótica, onde é preciso sonhar, compreender e correr atrás para tornar o sonho realidade.

Agradeço aos meus filhos, que em todos os momentos demonstraram confiança e apoiaram minhas decisões. Enfim, agradeço profundamente esta oportunidade, que tantos aspiram e que, muitas vezes, por vários, motivos não conseguem realizar.

## RESUMO

O presente trabalho aborda a questão da participação popular na elaboração dos orçamentos públicos municipais no Brasil, em particular no município de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, sob dois enfoques. O primeiro relata e analisa esta experiência em Campo Grande e o segundo reflete sobre a participação popular neste processo, na ótica do Desenvolvimento Local. Subsidiando o trabalho, no que diz respeito ao orçamento público, é apresentada uma retrospectiva sobre a sua origem e evolução, abordando não só a sua história mas, também, as mudanças técnicas e operacionais ocorridas no Brasil a partir de 1964. Neste passeio, chega-se ao orçamento participativo, suas fases e, ainda, a sua prática nos municípios brasileiros. No entanto, para analisar a questão da participação popular na elaboração dos orçamentos públicos no Brasil, não basta apenas pesquisar e relatar o seu processo evolutivo, é preciso que se tenha clareza sobre o que seja a participação. Deste modo, para melhor compreensão, são apresentados concepções, conceitos e reflexões de estudiosos sobre a participação e o Desenvolvimento Local. Partindo do referencial teórico que subsidiou o trabalho, a pesquisa é realizada junto aos Conselhos Regionais, ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e aos Agentes Políticos responsáveis pelo processo de planejamento e orçamento no município de Campo Grande. Com base nos levantamentos, são criadas categorias de análise para verificar a questão da participação da sociedade campo-grandense na elaboração do orçamento do município. E, finalmente, após verificar como ela ocorre na prática, é apresentada uma reflexão de como seria a participação no contexto do Desenvolvimento Local.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação. Desenvolvimento Local. Orçamento Público.

## **ABSTRACT**

This work talks about popular participation at the public municipal budget in Brazil, particularly in Campo Grande, the capital of Mato Grosso do Sul, in two different points of view. The first one describes and thinks about this experience in Campo Grande carefully and the second one reflects on the popular participation, at the local development view. Being helped, this work come to show us and remind us about the beginning and the evolution of the public budget, talking about its history and about technical and producing changings happened in Brazil since 1964. By this point of view, we can get to the involving budget, its steps and still its work in the brazilian community. But, to analyze all this just to make researches and describe its evolution isn't enough, it's necessary to have a clearly view about what participation is. Following it, for a good understanding, conceptions, definitions and thoughts of scientist are shown, about the participation and the local development. Walking from the abstract referencial that helped this work, the research is realized together with the regional council, with the municipal council of the civilized development and whit the responsible politicians for planning process in Campo Grande. According to different studies, many kinds of analysis are created to check to society participation in Campo Grande by the creation of the municipal budget. And, finally, after checking how it really works, it's shown as a reflection of how the participation at the local development context would be.

**Keywords:** Participation. Local Development. Public Budget.

## **LISTA DE GRÁFICO**

Gráfico 1- Percentual de Participantes nos Conselhos Regionais em Relação à População da Região



## **LISTA DE MAPA**

Mapa 1 – Evolução dos Loteamentos Aprovados

Mapa 2 – Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual da População

Mapa 3 – População Residente

## **LISTA DE QUADRO**

Quadro 1 – Diferenças entre orçamento tradicional e orçamento programa

Quadro 2- Dados sobre o n° de assentos nos Conselhos Regionais

Quadro 3 - Dados sobre o n° de habitantes, por região e n° assentos nos Conselhos Regionais

## SUMÁRIO

RESUMO .....	6
ABSTRACT .....	7
LISTA DE GRÁFICO .....	8
LISTA DE MAPA.....	9
LISTA DE QUADRO.....	10
INTRODUÇÃO .....	13
FORMULANDO O PROBLEMA .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
DEFININDO O OBJETIVO.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
CONHECENDO A METODOLOGIA E AS LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
1. ORÇAMENTO PÚBLICO – PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	19
1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: UM BREVE HISTÓRICO.....	19
1.2 DO ORÇAMENTO TRADICIONAL AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	21
1.3 PARTICIPAÇÃO: CONCEITO CHAVE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL	29
<b>1.3.1 Participação individual e coletiva.....</b>	<b>31</b>
<b>1.3.2 Participação eventual e organizada .....</b>	<b>32</b>
<b>1.3.3 Participação simbólica e real .....</b>	<b>32</b>
<b>1.3.4 Participação política .....</b>	<b>33</b>
<b>1.3.5 Participação social.....</b>	<b>34</b>

1.4 DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	36
2. O ORÇAMENTO PÚBLICO EM CAMPO GRANDE.....	40
2.1 CAMPO GRANDE: BREVES INFORMAÇÕES .....	40
2.2 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO EM CAMPO GRANDE .....	43
<b>2.2.1 A parte formal</b> .....	43
<b>2.2.2 A composição das sete regiões de Campo Grande</b> .....	46
3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE CAMPO GRANDE: A REALIDADE E A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	52
3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS CONSELHOS DE CAMPO GRANDE.....	52
3.2 A PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS REGIONAIS DE CAMPO GRANDE VISTA SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	77
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	80

## INTRODUÇÃO

Após duas décadas vivendo sob regime ditatorial, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil, inicia um novo período para a sociedade brasileira. Neste novo modelo democrático, a liberdade de expressão, os direitos individuais, o fortalecimento das instituições ainda estão sendo construídos, ou melhor, reconstruídos e consolidados, lenta, mas, continuamente.

Entre as inúmeras conquistas advindas deste processo de redemocratização, esta pesquisa aborda a questão do orçamento público que, a partir de 1988, ganha uma nova roupagem, passa a ser entendido como um instrumento de poder, não só dos poderes constituídos, mas, também, da população.

Atualmente, o orçamento público é um dos instrumentos mais importantes da administração pública, ainda assim, muitas vezes é percebido como algo puramente técnico, politicamente neutro. Quando na verdade, possui um alto grau de conteúdo político e reflete uma realidade social concreta, condicionante e condicionada por diversos fatores como os sociais, culturais, políticos e econômicos.

Analisando mais detidamente, ver-se-á que as propostas de um candidato expressam não só as suas intenções, como também refletem sua visão de mundo e sua ideologia. E, quando eleito, as intenções do então candidato transformam-se em planos, programas e peças orçamentárias que traduzem (em objetivos, metas, ações e números) a vontade do dirigente.

Apesar de a Constituição ter sido aprovada em 1988, com apenas 16 anos de vigência, já recebeu mais de 40 emendas e no que diz respeito a algumas alterações na elaboração dos orçamentos públicos, somente em 10 de julho de 2001, com a promulgação da Lei n. 10.257 - Estatuto da Cidade - teve sua regulamentação aprovada. De maneira clara, esta Lei exige a participação popular na elaboração dos orçamentos públicos municipais, porém, não define como a população participa neste processo.

Assim, considerando que ainda existem inúmeros entendimentos sobre o que seja a participação, esta realidade reflete-se na maneira pela qual os Agentes Políticos promovem as consultas populares, estabelecendo diferentes critérios para a participação.

Só esta questão daria um estudo sobre as formas de participação popular na elaboração dos orçamentos públicos dos municípios brasileiros. Mas, considerando a natureza deste Programa de Mestrado, e tomando por delimitação geográfica o município de Campo Grande, nesta pesquisa buscar-se-á responder à seguinte questão: A participação no contexto do Orçamento Participativo tem a mesma significação que em Desenvolvimento Local?

Responder a esta questão não é simples, inúmeros fatores e variantes fazem parte das respostas a que se podem chegar. Isto se justifica, até mesmo, pelo entendimento que cada pessoa envolvida no processo tem sobre participação e, mais ainda, sobre as experiências, em nível nacional, dos Orçamentos Participativos, que apesar de, em muitos casos, terem essa mesma terminologia, não aplicam uma única metodologia para se atingir ao objetivo, quer seja na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento, propriamente dito.

Deste modo, a investigação sobre o tema é, ao mesmo tempo, instigante e desafiadora, pois existem aqueles que acreditam no Orçamento Participativo como um instrumento de democratização, por assegurar a participação direta da sociedade na definição de prioridades para os investimentos públicos. Porém, ainda que, em alguns casos, seja comprovadamente uma experiência de sucesso, não existe consenso sobre a necessidade da aplicação desta metodologia nas Administrações Públicas, o que estimula, ainda mais, os debates, o estudo e a reflexão sobre o tema.

Como todo processo, ainda em fase de implantação e, em alguns casos, de implementação, sofre alterações, em busca do aperfeiçoamento das condições existentes, ainda assim, longe de alcançar a sua plenitude.

Desta forma, considerando a importância do processo participativo na elaboração dos orçamentos públicos municipais, a pesquisa realizada tem o seguinte objetivo: examinar as concepções de orçamento, participação e desenvolvimento e verificar as estratégias e os mecanismos de participação popular que permeiam a elaboração do orçamento da Prefeitura Municipal de Campo Grande, analisando se a participação popular, neste contexto, tem a mesma significação que em Desenvolvimento Local.

Para sua realização, contou com a contribuição dos agentes políticos responsáveis pela condução do processo de elaboração, execução e acompanhamento do orçamento do Município de Campo Grande, com os membros dos Conselhos Regionais e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

A metodologia de pesquisa que suportou a elaboração desta dissertação envolveu a coleta de dados de campo usando a técnica de documentação e observação direta e intensiva, fazendo uso de entrevistas abertas, fundamentando-se em alguns autores que abordam a questão da Metodologia Científica e Técnicas de Pesquisas.

O trabalho foi complementado com a coleta de informações publicadas em estudos, relatórios e documentos primários fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Finanças e pelo Instituto de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Campo Grande, fortemente apoiado na leitura e revisão de literatura selecionada sobre o tema abordado.

Após o levantamento de dados e observação das reuniões dos Conselhos, buscou-se analisar o resultado das entrevistas realizadas com os agentes políticos e dos documentos gerados (Atas) nas reuniões dos Conselhos Regionais e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Esta análise foi feita tendo por suporte a leitura de alguns autores que abordam a questão. Fundamentalmente, as categorias de análise foram construídas a partir das próprias Atas produzidas nas reuniões dos Conselhos Regionais, cuja pauta era a “Elaboração da Proposta de Orçamento para o exercício 2004”. Tendo por base esses referenciais teóricos, a participação foi considerada a partir dos seguintes eixos:

1. Participação – entendida como sinônimo de reivindicação;
2. Participação presencial;
3. Participação sob o ponto de vista do Poder Público;
4. Consciência, de alguns conselheiros, sobre a importância da participação;
5. Justificativas para o atendimento, ou não, das antigas reivindicações;
6. Falta de critérios para os representantes dos bairros e Conselhos Regionais estabelecerem as suas prioridades; e
7. Participação - enquanto empoderamento da comunidade.

Durante a realização da pesquisa, as maiores dificuldades encontradas foram a coleta de dados junto aos Conselhos Municipais, a construção das categorias de análise e a correlação entre a participação no contexto do Orçamento Participativo e do Desenvolvimento Local.

Porém, acredita-se que, ainda com limitações, esta pesquisa contribuirá para melhor conhecimento sobre a questão do orçamento público em Campo Grande, colaborando, também, para aprofundar a reflexão sobre o papel da participação da sociedade nos processos que lhe afetam mais diretamente.

Para sua realização buscou-se uma abordagem sistêmica. Nela foram analisadas diversas categorias e não somente o produto final (peça orçamentária) que, em parte, deveria ser fruto da participação popular. Neste processo procurou-se entender a realidade como um todo, que é complexa e não privilegia apenas uma ou outra categoria, está sempre interligada e é interdependente.



No que se refere ao método, adotou-se o entendimento da realidade enquanto um processo histórico. Nesta perspectiva, o orçamento não foi percebido apenas como uma peça orçamentária, com programas, projetos e números. Foi compreendido como resultado de idéias e concepções, que, sistematicamente, existe há quase dois séculos, enquanto um instrumento da Gestão Pública e, ao longo do tempo, vem sendo aperfeiçoado. Sendo que, na atualidade, deveria ser um documento que refletisse a vontade de determinada população, em determinada época e localidade.

Portanto, partindo desses pressupostos, nesta pesquisa buscou-se analisar como ocorre a participação popular na elaboração do orçamento público do município de Campo Grande, o que, em muitos municípios brasileiros, é conhecido como Orçamento Participativo e, ao mesmo tempo, procurou-se verificar como seria essa participação no contexto do Desenvolvimento Local.

Cabe ressaltar que, como todo trabalho, deve ser percebido como resultado de um momento histórico específico, que reflete as várias dimensões das comunidades de Campo Grande e, ainda, a própria maturidade acadêmica da mestranda.

Assim, o Capítulo 1 trará uma abordagem sobre o orçamento público no Brasil, apresentando as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa, culminando com as experiências dos orçamentos participativos nos municípios brasileiros. Nele ainda serão apresentadas reflexões conceituais sobre a participação e o Desenvolvimento Local, com vistas a subsidiar a análise da participação popular de Campo Grande na elaboração do orçamento municipal.

No Capítulo 2 serão apresentados e analisados, sucintamente, dados sobre Campo Grande e, com maior aprofundamento, informações sobre o processo de elaboração do planejamento municipal, que compreende o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei de Orçamento.

O Capítulo 3 revelará e discutirá como a população de Campo Grande participa na elaboração do orçamento municipal, e como seria esta participação no contexto do Desenvolvimento Local.

## **CAPÍTULO 1**

### **ORÇAMENTO PÚBLICO – PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Este capítulo tem por objeto a temática do orçamento público. Numa abordagem que contempla desde a sua origem, na Europa, até a realidade brasileira. São analisados os aspectos técnicos e a evolução ocorrida ao longo do tempo, caracterizando as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa, avançando até o orçamento participativo. Por fim, empreende uma breve reflexão conceitual sobre a participação e o Desenvolvimento Local, no sentido de subsidiar a análise do processo de elaboração do orçamento público em Campo Grande-MS.

#### **1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: UM BREVE HISTÓRICO**

O orçamento público é um dos instrumentos mais antigos utilizados pela Administração Pública. Alguns estudiosos entendem que o artigo 12 da Magna Carta, outorgada pelo Rei João Sem Terra, em 1217, tenha sido o seu embrião, pois previa que:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (BURKHEAD,1971 apud GIACOMONI, 2001, p. 45).

Porém, com o passar do tempo, a experiência demonstrou que não bastava autorizar a cobrança de rendas públicas. Ensinou que além da autorizar o Poder Público a fazer cobrança, era necessário acompanhar, também, se a aplicação dos recursos estava sendo empregada naquilo para o qual tinha sido autorizada.

Assim como na Inglaterra, na França o orçamento público surgiu após a “adoção do princípio do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução de 1789.” (GIACOMONI, 2001, p. 47).

Em ambos os casos, o seu fortalecimento ocorre ao longo do século XIX. E, até os dias atuais, sofreu alterações de forma ou apresentação, mas, em essência, manteve o seu objetivo que é o de manter em equilíbrio as finanças públicas.

No Brasil, é na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências para a elaboração de orçamentos. Segundo Giacomoni (2001, p. 52) a Constituição tinha dispositivos avançados para a época, em seu artigo 172, estabelecia que:

O ministro de Estado de Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Assim, inicialmente, o orçamento serviu como instrumento de controle. Durante o Império e parte da República Velha, não sofreu alterações dignas de nota. Porém, em 1964 sofreu alterações profundas, neste ano foi publicada a Lei 4.320, que consolidou as leis do orçamento. E desde então, o arcabouço do processo orçamentário é o mesmo no país, ainda que, com o passar dos anos, tenha sido complementada por outras leis e decretos que disciplinam o assunto.

Desde então, as mudanças ocorridas visam sistematizar o processo orçamentário no Brasil. Inicialmente, foram criados órgãos específicos para sua elaboração e

acompanhamento, mais tarde buscou-se uma visão estratégica e de longo prazo para o planejamento nacional. (BARROSO, 2003, p. 12 e 13).

Para Barroso (2003, p. 13) uma outra mudança diz respeito à busca de “maior transparência, universalidade e unidade no orçamento público” e, finalmente, entende que nos últimos quatro anos vem ocorrendo uma mudança institucional em busca de maior disciplina e responsabilidade fiscal.

Assim, a seguir, serão apresentadas, mais detalhadamente, as alterações ocorridas no processo orçamentário brasileiro, a partir da promulgação da Lei 4.320, em 1964.

## 1.2 DO ORÇAMENTO TRADICIONAL AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No Brasil, até 1964, o orçamento utilizado era o orçamento tradicional ou clássico. Basicamente, limitava-se à previsão de receitas e fixação de despesas, enfatizando apenas os elementos de despesa: pessoal, material de consumo, serviços, etc.

Um outro aspecto do orçamento tradicional diz respeito à sua elaboração, as despesas e receitas eram previstas olhando o passado, com base no exercício anterior e não em função de demandas presentes e futuras.

Em março de 1964 é sancionada a Lei 4.320 que, adota, legalmente, o orçamento programa. Esse tipo de orçamento mostra, de maneira clara, os custos das unidades administrativas do governo, dos seus projetos, permitindo, deste modo, melhor planejamento do trabalho e maior controle na sua execução.

No quadro a seguir, serão apresentadas as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento programa.

Quadro 1 – Diferenças entre orçamento tradicional e orçamento programa.

<b>Orçamento Tradicional</b>	<b>Orçamento-programa</b>
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa a aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliação e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. Na elaboração do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada p/ os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6. Principal critério de classificação: funcional-programático.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade do cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 10 ed. S. Paulo: Atlas, 2001.

Como pode ser observado, há uma sensível mudança conceitual quando as administrações públicas no Brasil adotam o orçamento-programa em substituição ao orçamento tradicional.

Para Machado Júnior (s/d), somente “quando se concebe o orçamento como meio de ligação efetivo entre o processo de planejamento e de finanças públicas é que essa técnica adquire toda a sua pujança em administração”.

No entendimento de Giacomoni (2001, p. 66-67) o orçamento público é “algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa”, deve ser entendido como um documento que “apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa”.

Finalmente, Machado Júnior (1998, p. 11) argumenta que o “orçamento apresenta-se fundamentalmente como um instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação, um programa operacional”.

Como pode ser observado, os autores acima citados concordam sobre a importância do orçamento para a Administração Pública, bem como dos benefícios trazidos pelo modelo adotado no Brasil, o orçamento-programa.

Corroborando essas afirmações e referendando a importância da peça orçamentária, verifica-se que a Lei n. 4.320/1964, que trata do orçamento público, é tão rigorosa que em seu artigo 60 prevê que nenhuma despesa poderá ser realizada sem o prévio empenho. Ou seja, para se contratar qualquer despesa, por menor que seja, ela tem de estar prevista no orçamento.

Colocado desta maneira, parece que, na Administração Pública, nada pode se realizar sem que antes esteja explicitado no orçamento, e assim o é.

Ainda assim, mesmo sendo um dos instrumentos mais relevantes da Administração Pública, e das principais mudanças terem sido implantadas a partir de 1964, existe uma cultura, ainda muito forte, entre os estudiosos e gestores públicos que entendem o orçamento como sinônimo de Programa de Trabalho, Fonte de Recursos, Elementos de Despesas, etc. Não que ele não o seja, mas é bem mais que esse emaranhado de números, programas, projetos, etc., e se o orçamento for compreendido apenas sob esse enfoque tecnicista, perder-se-á a compreensão de que ele é um instrumento que, além de cumprir exigências burocráticas, retrata todas as intenções do administrador público.

Conscientes da importância do planejamento e, conseqüentemente, de explicitá-lo no orçamento para os entes públicos, os legisladores constituintes de 1988 inseriram, no texto da Carta Magna, um sistema de planejamento que se encontra previsto no seu art. 165. Pelas disposições deste artigo, os Chefes do Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem propor leis que disponham sobre:

- a) o Plano Plurianual – PPA;
- b) as Diretrizes Orçamentárias – LDO; e
- c) os Orçamentos Anuais – LOA.

A respeito do Plano Plurianual e da sua amplitude, no § 1º do art. 165 da Constituição encontra-se a seguinte conceituação:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

No texto, há uma preocupação, clara, com o tratamento das demandas, potencialidades e realidades regionais que devem ser apresentadas e entendidas de forma regionalizada. Essa postura avança no sentido que considera a realidade do Brasil, país de dimensão continental, complexo e com muitos contrastes, enfim, vários Brasis em um Brasil.

Outro aspecto relevante na legislação diz respeito aos programas de duração continuada. Anteriormente, não havia essa preocupação, assim, no último ano de mandato, o Agente Político podia iniciar quantas obras desejasse, sem o compromisso de concluí-las, muito menos o seu sucessor. E, ainda, construíam-se equipamentos públicos sem a necessária previsão de recursos para a sua implantação e funcionamento, entre os inúmeros exemplos poder-se-ia citar alguns hospitais.

Ainda sobre o Plano Plurianual, cabe ressaltar que ele contempla apenas as despesas de capital. Que são aquelas despesas da Administração Pública que têm por objetivo a aquisição de bens permanentes (com duração superior a dois anos) ou construção de equipamentos públicos que contribuirão para produzir ou gerar novos bens ou serviços e que farão parte do patrimônio público.

Quanto ao prazo de duração, o Plano Plurianual é elaborado para um período de quatro anos, devendo ser aprovado até agosto do primeiro ano de mandato, cuja vigência inicia no próximo exercício e encerra no primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.



A Lei de Diretrizes Orçamentárias, elaborada a partir do Plano Plurianual, dispõe sobre as metas e prioridades para o exercício seguinte. Define as mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações para elaboração do orçamento anual.

Já a Lei Orçamentária Anual consiste no orçamento propriamente dito. Contém os programas, os projetos e as atividades que apresentam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, definindo, também, os recursos necessários para sua execução. Assim, no orçamento são previstas as fontes de recursos e autorizadas as despesas, expressas em valores e detalhadas por órgão, função de governo, programas de trabalho e elementos de despesa.

Diante da magnitude que o orçamento representa para a Administração Pública, a nova legislação dispõe que, para sua elaboração, o Poder Executivo necessita das seguintes participações:

- a) dos órgãos e entidades do Poder Executivo;
- b) da população, por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas, como condição obrigatória para a sua aprovação na Câmara Municipal; e
- c) do Poder Legislativo.

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e em seu art. 44 dispõe o seguinte:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condições obrigatórias para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Porém, se a Lei n. 10.257/2001 passa a exigir a participação popular para que o orçamento do município seja aprovado pela Câmara Municipal, não dispõe a metodologia a ser adotada para sua efetivação, gerando, assim, várias formas de consultas.

Em 1980, antes mesmo de a Constituição ser promulgada, Haddad (1980, p. 43) já alertava que frente ao planejamento participativo não se pode assumir uma conduta ingênua e que:

Existem inúmeras dificuldades para estabelecer esse tipo de participação: como o conceito pode ser operacionalizado, que recursos são necessários, como definir a legitimidade das representações, bem como o seu nível de responsabilidade etc. Tudo sem falar que a participação é, de fato, um meio de reduzir diferenças de poder, envolvendo, pois, delicadas questões no bojo do sistema político.

Para Genro (2001, p. 47), o Poder Público, ao cumprir as exigências legais, elaborando o orçamento público, em parceria com a comunidade, está firmando “um contrato social entre o governo e a sociedade”.

Assim, antes mesmo de exigências legais, no Brasil já aconteciam algumas experiências que contavam com a participação da população para elaborar os orçamentos públicos municipais. Entre alguns autores consultados, há concordância sobre a aplicação do orçamento participativo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, porém, divergem sobre o seu início no Brasil. Assim, neste trabalho optou-se por trabalhar com as concepções de Pires (2000).

Para Pires (2000), o Orçamento Participativo (OP) surge no Brasil, com este nome, na década de 80, particularmente nas Prefeituras Municipais e é apresentado como um modelo inovador na gestão dos recursos públicos, sendo percebido desta maneira até os dias atuais.

Na sua concepção, o autor identifica três momentos distintos na história do Orçamento Participativo no Brasil e, atualmente, já se pode incluir mais um, a fase pós Estatuto da Cidade.

Na fase inicial, que se situa entre os anos de 1978 e 1988, incluem-se as primeiras experiências que, via de regra, não são e não têm o nome de Orçamento Participativo, mas contêm muitas práticas que dele se aproximam. Frequentemente são citados os casos de Boa Esperança (ES), Diadema (SP), Lajes (SC), Piracicaba (SP) e Vila Velha (ES), ainda não há, naquele momento, uma identificação ou vinculação partidária, esses municípios são

administrados por partidos diferentes e as experiências voltam-se, principalmente, para os bairros periféricos das cidades, com maiores problemas e dificuldades.

A segunda fase, é a chamada fase petista e compreende o período que vai de 1989 a 1992. Neste período, sob uma nova Constituição, o Partido dos Trabalhadores – PT imprime um novo modo de governar e, na prática, está cumprindo o que a legislação prevê, ou seja, convida a população para participar nas definições dos investimentos que deverão constar do sistema de planejamento, isto é, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual. Assim, neste cenário, surge o Orçamento Participativo com esta denominação.

Por fim, o autor trabalha com o período que vai de 1992 a 2000, onde o Orçamento Participativo continua sendo implantado e implementado em um número bem maior de prefeituras, agora com experiência acumulada.

Tendo por base a repercussão, sempre positiva, do Orçamento Participativo, principalmente na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, naquele momento alguns governos estaduais também decidem implantar o Orçamento Participativo. Porém, não há, segundo o autor, consenso sobre os benefícios e avanços que a aplicação da metodologia tenha trazido aos Estados que a implantaram.

No ponto de vista de Genro (2001, p. 46), a principal riqueza do Orçamento Participativo é o rompimento com a visão tradicional de política, onde “o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar”, e a partir de então delega poderes aos governantes eleitos para fazerem o que bem entenderem.

Para Pires (2000), a aceitação e a propagação do Orçamento Participativo pode ser explicada por um conjunto de fatores, destacando-se entre eles:

1. a promulgação da Constituição Federativa do Brasil, em 1988, que consagra a participação popular;
2. o fortalecimento dos Conselhos;

3. o exemplo concreto da cidade de Porto Alegre, tido como modelo da metodologia do Orçamento Participativo; e
4. o momento político que favorece o controle popular e cria mecanismos para tal, ressaltando, entre essas conquistas, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, chega-se ao quarto momento, que tem o seu marco com a promulgação do Estatuto da Cidade. Nele, o administrador público municipal, cumprindo exigências legais, a partir de 2001, deve elaborar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual consultando a população.

No entanto, conforme abordagem anterior, a lei que exigiu a participação popular na elaboração do orçamento público não definiu, claramente, como ela se realizará. Assim, cada município define a metodologia que utilizará para realizar essas consultas junto à população.

Porém, ainda que o modelo vigente não seja o mais eficiente, não se pode negar as mudanças que vêm ocorrendo, lenta e solidamente. Aos poucos pode ser verificado que não são apenas os técnicos ou os mandatários políticos que têm a capacidade de propor e encontrar novos caminhos. Todos têm essa capacidade e esse direito não pode ser subtraído das pessoas. (GANDIN, 1994, p. 55).

Para Genro (2001, p. 49-51), a cada ano “o Orçamento Participativo aperfeiçoa-se pela acumulação de ricas e variadas experiências democráticas. E o que era puro requerimento, demanda, necessidade, muda de qualidade mediante o processo participativo e adquire natureza política, fazendo do indivíduo cidadão”.

Haddad (1980, p. 42) entende que o processo de participação requer negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil. Para ele “negociar significa, entre outras coisas, assumir o conflito e reconhecer nos conflitos de interesse a própria seiva da experiência e dos compromissos democráticos”.

Gandin (1994, p. 56) afirma que, no que diz respeito ao orçamento participativo, a participação é um conceito que atualmente serve a três desastres: manipulação das pessoas pelas “autoridades”, através de um simulacro de participação; utilização de metodologias

inadequadas, com o conseqüente desgaste da idéia, e a falta de compreensão do que seja realmente participação.

Deste modo, ainda não que não haja consenso sobre os benefícios da participação popular na elaboração dos orçamentos públicos, ela está aí para ser aplicada e aperfeiçoada a cada ano. Afirmar que o modelo é perfeito seria negar a própria essência dos processos dialéticos.

Contudo, não se pode negar que, participar da elaboração deste instrumento fundamental da administração pública – o orçamento, é, sem dúvida, exercitar a própria democracia, muito embora a forma de participar exija reflexões sobre esta prática nos municípios brasileiros.

### 1.3 PARTICIPAÇÃO: CONCEITO CHAVE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Conforme poderá ser observado, muito embora a participação não seja um conceito recente, no Brasil, no que diz respeito ao orçamento público ela é. Por isso mesmo, gera tantos estudos e debates. Deste modo, diante dessa nova realidade, ao abordar a questão da participação na elaboração dos orçamentos públicos, inicialmente, é preciso refletir sobre o seu exercício, que implica também em uma análise mais aprofundada sobre a questão.

Por ser um tema instigante, a participação tem uma longa história de estudos, debates e publicações. Inspira reflexões que, num primeiro momento, podem parecer simples mas, nem por isso, são compreendidas ou vivenciadas, plenamente, pela maioria das pessoas. O seu estudo conduz a um problema central: o ser humano, um animal que para sobreviver precisa de outros seres humanos. Não sendo esta, porém, uma necessidade pontual, começa com o seu nascimento e só termina com a sua morte. E, neste caso, não se trata apenas de necessidades físicas e materiais mas, acima de tudo, dizem respeito às necessidades afetivas, psicológicas e espirituais que só são supridas com o convívio e participação de outros seres humanos.

Muito embora todos os seres humanos tenham essas necessidades, em cada um manifesta-se de maneira singularizada. E, apesar de a participação ser uma necessidade básica do ser humano, ele não nasce sabendo como participar. Assim, como nos demais processos sócio-humanos, ao longo da existência pode ser aprendida e aperfeiçoada pela prática e reflexão. (BORDENAVE, 1994, p. 46).

No entanto, a participação não é privilégio de indivíduos isolados, nem de uma determinada classe social, a participação tem caráter plural (GOHN, 2001, p. 19). Por isso mesmo, em muitos casos, gera situações conflituosas em grupo.

Para Bordenave (1994, p. 41), no mundo atual, as condições de participação são necessariamente conflituosas, não podendo ser estudada sem referência ao conflito social. A própria convivência em sociedade implica num exercício constante de conviver com o outro, que é diferente e, por isso mesmo, compreende o comportamento das pessoas, os fatos, o mundo, de um modo diferente do seu, nem por isso certo ou errado, apenas um outro modo de perceber a realidade. E nessa convivência é necessário que sejam criados mecanismos que garantam a participação de todos.

Deste modo, pode-se afirmar que não existe uma única fórmula ou um modelo único que explique a participação. Porém, Bobbio (1986, p. 888) em seu Dicionário de Política define que “o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte alguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque.”

Bordenave (1994, p. 22) afirma que participação vem da palavra fazer parte, tomar parte ou ter parte. Em cada situação, tem-se um tipo de participação que o autor assim classifica: participação ativa e participação passiva. Mesmo dentro desta classificação, o autor enfatiza que existem diferenças na qualidade da participação.

Para Torras (1995) a “participação passiva” é um convite para compartilhar responsabilidades e compromissos e não decisões e a “participação ativa” é a que transforma a pessoa em sujeito, suscita a transformação.

Enquanto uma é conservadora, a outra revoluciona, porque faz crer na capacidade humana da mudança. A participação ativa, equivalente a uma cidadania praticada, plena, é antes de tudo envolvimento que não se mede com listas de presença, nem mesmo com a própria presença; reflete interesse real e não casual, fundando-se na consciência da realidade. (MARTINS, 2002).

Deste modo, após estas rápidas considerações percebe-se que podem existir diferentes formas de participação. A seguir, serão apresentadas algumas que Dallari (1984, p. 43-91) assim as classifica:

### **1.3.1 Participação individual e coletiva**

Quando a participação está ligada, intrinsecamente, à consciência de cada um, na busca de melhores caminhos e oportunidades que tenham por objetivo despertar no outro a consciência sobre a importância da participação, de todos, nas decisões políticas, diz-se que ela é individual.

Individualmente, cada ser humano pode participar de diversas maneiras mas, efetivamente, ela ocorrerá quando o indivíduo reconhecer, em si mesmo, essa potencialidade. Passa, portanto, pela conscientização de cada um e do seu papel diante da sociedade, pois antes de mudar a sociedade é preciso que se transformem consciências individuais.

Já a participação coletiva ocorre por meio da integração, organizada, de qualquer grupo social. Quando um grupo se organiza, supera a fragilidade de um único indivíduo e, assim, potencializa a possibilidade de influenciar nas decisões que dizem respeito ao seu interesse e da coletividade.

### **1.3.2 Participação eventual e organizada**

Como foi visto anteriormente, a participação pode ser individual ou coletiva, da mesma forma ela pode ocorrer eventual ou organizadamente. Este último caso tem se mostrado o mais eficaz quando se trata de participação coletiva.

Segundo o autor, isto ocorre porque ela oferece uma série de vantagens, além de somar forças e idéias, possibilitando a divisão das tarefas, a ampliação das informações, a propagação mais rápida das propostas e uma avaliação menos tendenciosa. Outro aspecto positivo diz respeito à continuidade dos trabalhos que, em se tratando de participação organizada, tem mais condição de acontecer.

No entanto, ainda que para os grupos a organização seja um caminho irreversível, nem sempre é possível agir prévia e organizadamente. Em determinadas situações a participação é eventual, nem por isso deve ser considerada menos importante ou eficaz que a participação organizada. Em ambos os casos as duas são válidas, desde que “exercidas com consciência e responsabilidade exigidas pelo bem comum”.

### **1.3.3 Participação simbólica e real**

Além das formas de participação acima apresentadas, é importante distinguir outras duas: a simbólica e a real. No primeiro caso, nas decisões, a influência exercida pelos membros de um grupo é mínima. Ainda assim os membros têm a ilusão de que exercem influência e poder.

Na participação real os membros do grupo influenciam em todos os processos, realizando ações transformadoras sobre o seu meio e sobre os próprios integrantes do grupo, ainda que a forma de participar não seja a mesma para todos e ocorra de maneira diferenciada.

Assim, ao abordar, inicialmente, a questão da participação é preciso refletir sobre o seu exercício, que implica também em uma análise do componente político. Deste modo, a seguir tratar-se-á da participação política.



### 1.3.4 Participação política

Conforme foi apresentado, a participação é uma necessidade humana fundamental e, como tal, ainda que não haja interesse ou desejo, todo ser humano está inevitavelmente implicado nas decisões e ações político-sociais.

Considerando que todo ser humano é um ser social e, considerando ainda, que as decisões políticas refletem na vida e nos interesses de todos, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política um direito fundamental de todos os indivíduos.

Na Ciência Política a expressão “participação política” é usada para designar uma série de atividades:

(...) o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas, e por aí além.(BOBBIO, 1991, p. 888).

Nesta definição pode ser observado que o uso da expressão participação política reflete a práxis e as orientações próprias do processo das democracias ocidentais.

Para Pizzorno (1971 apud GOHN, 2001, p. 25), “a participação política é uma ação em solidariedade para com o outro, no âmbito de um estado ou de uma classe, em vista a conservar ou modificar a estrutura do sistema de interesse dominante.”

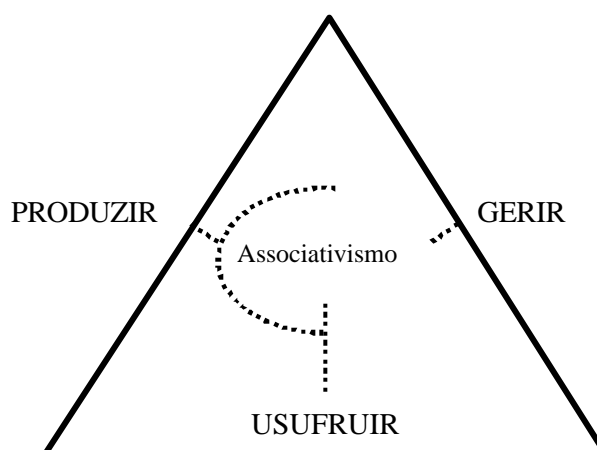
É a participação política que permite ao ser humano participar, de maneira direta ou indireta, nas decisões políticas a fim de que ela não seja apenas a manifestação da vontade e dos interesses de alguns.

Ainda que o indivíduo queira manter-se alheio à política, este comportamento apóia, incondicionalmente, as decisões do governo, o que, em última análise, é uma posição política. E a participação política não é apenas a participação eleitoral. Em muitos casos, é mais eficiente por meio de outros mecanismos (DALLARI, 1984, p. 84).

No entanto, dependendo do momento político, a participação assume contornos diferentes, em alguns momentos ela é reivindicada quase que miticamente como solução para todos os tipos de problemas, e em outros é reprimida, temida, relacionada com a desestabilização social.

### 1.3.5 Participação social

Para Amman (1978, p. 60-61), nas Ciências Sociais a definição de conceitos é sempre um ponto de partida e não o contrário. Para tanto, entende que a participação social é um processo no qual “as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”. E, em sua obra, representa graficamente a participação social da seguinte forma:



Fonte: AMMANN, Safira Bezerra. *Participação Social*. 2 ed. S. Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

Para Bordenave (1994, p. 25) nesta perspectiva, o conceito de participação deixa a dimensão superficial do mero ativismo imediatista e passa ao âmago das estruturas sócio, político e econômico. Pois nesta concepção para a população participar, efetivamente, tem de produzir, usufruir e tomar parte da gestão dos bens.

Assim como Demo (1999, p. 18) a descreve, a participação, em todos os níveis e formas, deve ser entendida como “um processo, no sentido legítimo do termo infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Não podendo ser entendida como dádiva, concessão ou algo preexistente [...]”, devendo, portanto, ser conquistada.

Mas a participação é muito mais do que uma conquista pessoal, uma vez que para ela concorrem fatores históricos, sociais, culturais, econômicos e espaciais. Este último intervindo claramente nas questões de distâncias e localizações, onerando ou facilitando o exercício da cidadania.

Dependendo da forma, a participação poderá não passar de figura de retórica se não for relacionada com os diversos fatores acima apresentados e, ainda, com o território. Pois cidadão não é todo aquele que tem direitos e deveres assegurados por lei, mas aquele que efetivamente tem condições de exercer esses direitos e deveres. Assim, ao envolver práticas territoriais em uma sociedade diferenciada, a cidadania pode ser plena para uns e nula para outros.

Para Souza (2000, p. 81)

A participação é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado. [...] um processo dinâmico e contraditório. [...] não é uma questão do pobre, do miserável, ou do marginal, é uma questão a ser refletida por todos os grupos sociais que não chegam a penetrar as decisões que dizem respeito às suas condições básicas de existência.

Diante do que foi abordado, pode-se afirmar que a participação é uma condição básica do ser humano, deste modo, complexa, refletindo na prática o entendimento que cada indivíduo ou grupo tem sobre este conceito e sobre si mesmo, passando ainda pelo desenvolvimento da auto-estima, da confiança e da solidariedade.

Talvez por isso mesmo possa ser enfocada sob vários aspectos, porém, em todas as variações de forma ou conteúdo, existe algo irrefutável: ela é conquista individual, construída lenta mas, solidamente, diz respeito à consciência de cada um que, em se fortalecendo, esclarece, envolve e ajuda a desenvolver a consciência daqueles que estão mais próximos, criando redes de interações e reciprocidades. É como o conhecimento, depois de adquirido, para dar frutos, deve ser divulgado e compartilhado.

#### 1.4 DESENVOLVIMENTO LOCAL

Até o presente momento, neste trabalho, o orçamento participativo e a participação popular na elaboração dos orçamentos públicos, foram abordados sob o ponto de vista do modelo vigente e conhecido pelos Agentes Políticos, estudiosos, interessados e população em geral. Nesta concepção, o Orçamento Participativo é compreendido como um fim em si mesmo, como um processo completo.

Por outro lado, o que pode ser observado é que a participação da sociedade, no contexto do orçamento participativo, está longe de ser o que os estudiosos entendem como participação. Conforme apresentado anteriormente, ela é muito mais que simples presença ou reivindicação.

No entanto, a seguir, o tema passará a ser compreendido sob uma outra visão, a ótica do Desenvolvimento Local, onde ele não mais representará o todo, mas será apenas um elo do processo, que é mais abrangente e dinâmico.

Porém, por tratar-se de algo novo, o Desenvolvimento Local não tem ainda definições e conceitos estabelecidos e aceitos, unanimemente, pela comunidade acadêmica, mas um dos aspectos de sua abordagem privilegia o ser humano, enquanto um ser holístico, que se relaciona com os outros elementos da natureza, respeitando a biodiversidade e inserido num espaço territorial concreto.

Pensar em Desenvolvimento Local e não focar o ser humano como artífice da sua história, é repetir modelos antigos, onde o desenvolvimento é visto como sinônimo de crescimento econômico.

Assim, auxiliando na compreensão do conceito, inicialmente, serão apresentados textos de autores que trabalham a questão do desenvolvimento e que segundo Souza (2000, p. 69-72):

[...] surge como preocupação social, mais precisamente quando, a partir dos meados do século XIX, o capitalismo assume novo impulso em suas forças produtivas e em suas formas de exploração. [...] De acordo com as práticas e concepções mais comuns, desenvolvimento é sinônimo de crescimento econômico e, nesses termos alguns países subdesenvolvidos são marcados por mudanças sensíveis que se expressam no Produto Interno Bruto e na renda *per capita*. Ao lado desse crescimento, no entanto, crescem também as contradições, pois a grande maioria da população, além de não ser beneficiada por esse crescimento, passa a vivenciar formas mais ampliadas de exploração.

Para Claxton (1994, p. 1-2) “o modelo ocidental de desenvolvimento é predominantemente econômico” e o “próprio conceito de desenvolvimento não é culturalmente neutro”. Defende que “cada país deve determinar por si mesmo e a partir de sua própria perspectiva cultural a melhor maneira de utilizar suas características culturais para promover o desenvolvimento”.

Verhelst (1992, p. 201) acredita que “é a cultura que dá sentido e objetivo ao desenvolvimento”, pois “um povo que é privado de sua identidade não é mais capaz de se autodeterminar”, razão pela qual “um projeto de desenvolvimento está fadado ao fracasso, se ignorar a realidade cultural do local”.

Com isto não está sendo proposto que se considere apenas o fator cultural em detrimento dos aspectos econômicos, políticos e sociais, até porque “um dos obstáculos mais duros ao desenvolvimento é o desafio de a economia crescer na proporção necessária à criação de empregos”. (DEMO, 1999, p. 8).

Haq (1978, p. 12-27) aborda a questão do desenvolvimento criticando a visão dos planejadores que priorizam a questão econômica, enfocando os “sete pecados do planejador” no caso: “a numerologia, os controles excessivos, a ilusão do investimento, o modismo do desenvolvimento, a dissolução entre o planejamento e a implementação, a desconsideração dos recursos humanos e o crescimento sem justiça”.

O autor acima citado (1978) defende uma nova compreensão de desenvolvimento onde ele seja visto como um meio de combater as piores formas da pobreza, no qual o

planejamento do consumo seja colocado como prioritário, onde se conjugue “os objetivos do aumento da produção e da melhoria de distribuição” e, finalmente, a garantia de trabalho a todos, que deve ser o objetivo central do planejamento.

Quanto ao Brasil, Ávila (1999, p. 24-25) afirma que nas últimas décadas o Brasil cresceu materialmente, mas “não se desenvolveu humana, cultural e socialmente”.

Para Souza (2000, p. 76) “desenvolvimento é crescimento econômico e progresso tecnológico, no entanto, definido, controlado e dirigido pela população e em função dessa população. [...] é, sobretudo, ideal a ser alcançado”.

Assim, conforme pode ser observado, o conceito de desenvolvimento que será utilizado neste trabalho, será aquele que o entende não apenas como crescimento econômico, nem tão pouco terá a ingenuidade de desconsiderar este fator. Porém, estará privilegiando o ser humano como balizador deste processo, observando e respeitando, entre outros aspectos, o seu conhecimento, as suas necessidades (que Elizalde (2000, p. 52) as classifica como sendo nove: “subsistência, proteção, afeto, entendimento, ócio, procriação, participação, identidade e liberdade”, afirmando que, numa escala, não há nenhuma menor que outra), a sua cultura, a cultura do lugar.

Pois como Jara (1999) afirma, o processo de desenvolvimento não é objetivo, a transição de um modelo economicista para esta nova concepção de desenvolvimento será possível quando forem valorizados alguns elementos estratégicos invisíveis, tais como: “o capital humano e o capital social, a participação social e o empoderamento das pessoas e organizações”.

Para Martins (2002, p. 51) o Desenvolvimento Local, enquanto estratégia de planejamento, rompe com a visão que associa desenvolvimento a progresso material ou pessoal. Afirma que ele pode ser entendido como um produto de natureza compartilhada, inovadora, que incentiva o empreendedorismo nas comunidades. Asseverando que o Desenvolvimento Local é mais do que um conceito, que “é, na verdade, um evento *sui*

*generis*, resultante do pensamento e da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade”.

Finalmente, na concepção de Ávila et al. (2001, p. 68) o “núcleo conceitual” do Desenvolvimento Local:

consiste no efetivo desabrochamento - a partir do rompimento de amarras que prendam as pessoas em seus *status quo* de vida – das capacidades, competências e habilidades de uma ‘comunidade definida’ (portanto com interesses comuns situada em (...) espaço territorialmente delimitado, com identidade social e histórica), no sentido de ela mesma – mediante ativa colaboração de agentes externos e internos – incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar paulatinamente apta a agenciar (discernindo e assumindo dentre rumos alternativos de reorientação do seu presente e de sua evolução para o futuro aqueles que se lhe apresentem mais consentâneos) e gerenciar (diagnosticar, tomar decisões, agir, avaliar, controlar, etc.) o aproveitamento dos potenciais próprios – ou cabedais de potencialidades peculiares à localidade -, assim como a ‘metabolização’ comunitária de insumos e investimentos públicos e privados externos, visando à processual busca de soluções para os problemas, necessidades e aspirações, de toda ordem e natureza, que mais direta e cotidianamente lhe dizem respeito.

Nesta ótica, a participação popular na elaboração dos orçamentos públicos teria um outro enfoque. Nela, a “comunidade definida” não faria apenas reivindicação ou apontaria as necessidades, porém, assumiria um outro papel no processo de planejamento, a de ser co-responsável desde a sua criação, como na implementação, avaliação, reformulação e assim continuamente.

Assim, diante do exposto, neste momento, um pressuposto aceito é que a participação é uma condição básica elementar do Desenvolvimento Local, porém, nem por isso, o único fator ou o mais importante. Atribuir-lhe tal peso, seria incorrer nos mesmos equívocos já cometidos anteriormente.

## **CAPÍTULO 2**

### **O ORÇAMENTO PÚBLICO EM CAMPO GRANDE**

Para melhor compreensão do Sistema de Planejamento do Município de Campo Grande, neste capítulo são apresentados alguns dados sobre o município, bem como, trata-se da parte formal e burocrática que regulamenta e define critérios para a sua elaboração, tendo por enfoque a parte que contempla a questão da participação da sociedade campo-grandense neste processo.

#### **2.1 CAMPO GRANDE: BREVES INFORMAÇÕES <sup>1</sup>**

Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, foi elevada à categoria de município em 26 de agosto de 1899, está localizada na região central do Estado, com uma área de 8.096 km<sup>2</sup>, o que representa 2,26% da área total de Mato Grosso do Sul.

Limita-se, geograficamente, com os seguintes municípios:

Ao norte – Jaraguari

Ao sul - Nova Alvorada do Sul

Ao leste - Ribas do Rio Pardo

A oeste – Sidrolândia

Foi na década de 60 que ocorreu uma “explosão” da sua malha urbana, contudo, essa expansão não ocorreu de forma contínua, muito pelo contrário, loteavam-se grandes áreas,

---

<sup>1</sup> Fonte: Perfil sócio econômico de Campo Grande - 2003



entremeadas de glebas não loteadas, desligadas da trama urbana. Essas ações deram origem a grandes loteamentos afastados do centro comercial que, em sua maioria, abrigavam famílias de baixa renda que se dirigiam para a cidade. Assim, com esses loteamentos, surgiam os inúmeros problemas causados pela falta de um planejamento urbano.

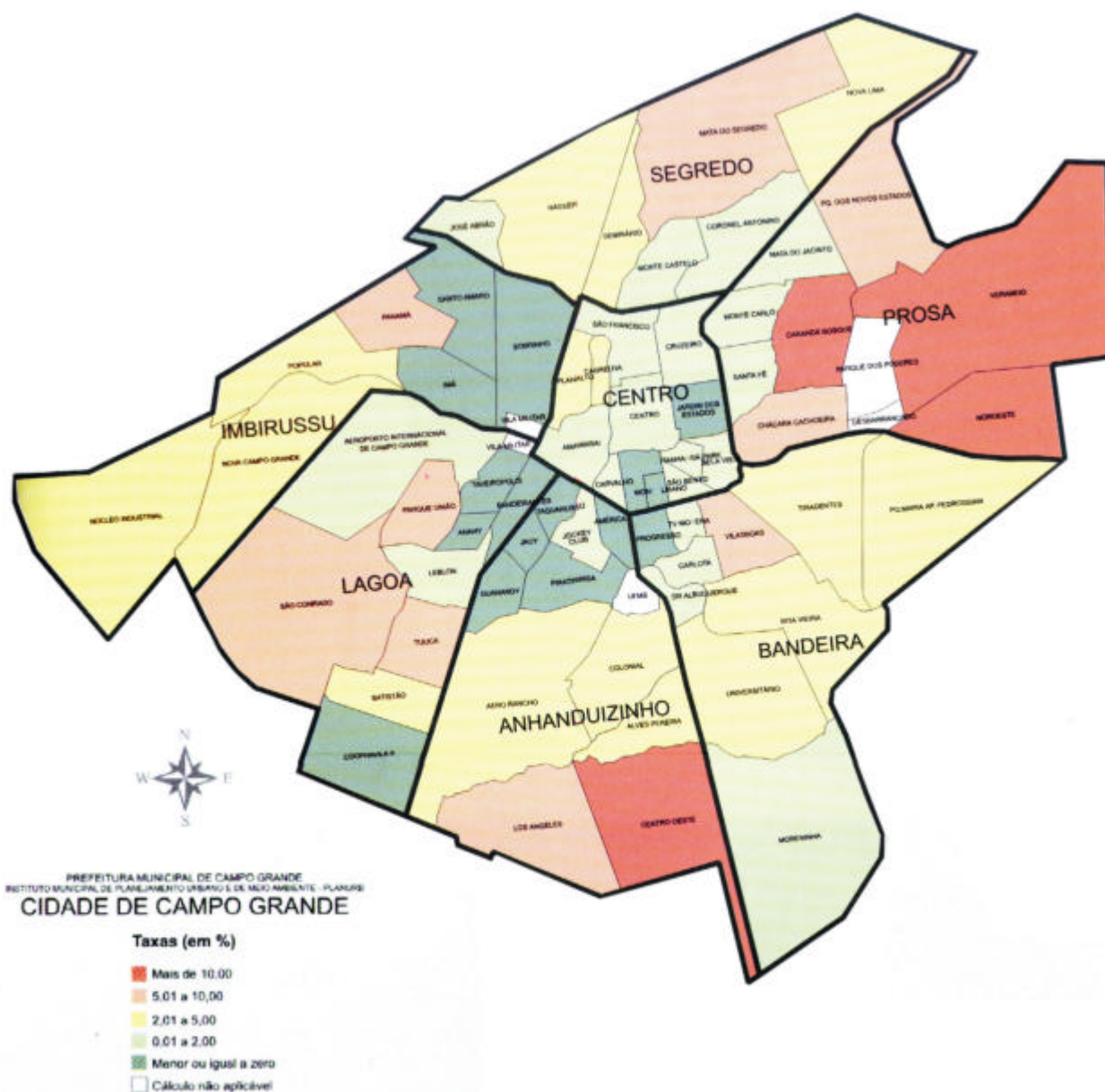
Praticamente, o acesso a esses locais se dava através de uma rua ou avenida. Os demais serviços públicos eram quase inexistentes. Nesse cenário, consolidou-se uma configuração urbana radial e, em sua maioria, os acessos convergem para o centro da cidade.

### EVOLUÇÃO DOS LOTEAMENTOS APROVADOS



Populacionalmente, em 2002, segundo estimativas do IBGE, a população de Campo Grande era de, aproximadamente, 692.549 pessoas. Cabe ressaltar que o aumento significativo do número de habitantes da cidade ocorreu nas últimas décadas, sendo que, de acordo com informações dos censos realizados, quadruplicou entre os anos de 1970 e 2000. Contudo, na última década, este crescimento declinou.

### TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO 1996 - 2000



## 2.2 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO EM CAMPO GRANDE

### 2.2.1 A parte formal

O novo Plano Diretor de Campo Grande, instituído em 22 de novembro de 1995, dispõe sobre:

1. A Política de Desenvolvimento do Município de Campo Grande;
2. O Sistema de Planejamento do Município de Campo Grande; e
3. A Política Urbana do Município de Campo Grande.

Em seu art. 4º define:

O Sistema de Planejamento é a estrutura formada pelo Poder Executivo Municipal e pela comunidade, baseada em um conjunto de relações não hierárquicas de cooperação, responsável pela promoção da Política de Desenvolvimento e da Política Urbana do Município de Campo Grande, visando a definição dos respectivos objetivos e metas.<sup>2</sup>

Quanto à participação da comunidade no Sistema de Planejamento, conforme previsto em lei, ela ocorre por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU, demais Conselhos Municipais e dos Conselhos Regionais. Os dois distritos de Campo Grande, Anhanduí e Rochedinho, que ainda não conseguiram se constituir formalmente enquanto Conselhos, participam do Sistema de Planejamento realizando consultas à população através de audiências públicas.<sup>3</sup>

Atualmente, o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização, órgão consultivo e proponente da Prefeitura Municipal de Campo Grande tem a seguinte composição:

Oito membros indicados pelo Poder Público Municipal, com a participação das seguintes entidades:

---

<sup>2</sup> Fonte: Plano Diretor de Campo Grande

<sup>3</sup> Fonte: Perfil sócio econômico de Campo Grande - 2003

- Gabinete do Prefeito
- Agência Municipal de Transportes e Trânsito – AGETTRAN
- Agência de Regulação dos Serviços Delegados de Campo Grande
- Empresa Municipal de Habitação – EMHA
- Fundação Municipal de Cultura, Esporte e Lazer - FUNCESP
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEDEC
- Secretaria Municipal de Controle Ambiental e Urbanístico – SEMUR
- Secretaria Municipal de Serviços e Obras Públicas – SESOP

Doze membros representantes da sociedade civil, classista e comunitária:

- Associação dos Advogados de Mato Grosso do Sul
- Associação Comercial e Industrial de Campo Grande
- Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Campo Grande
- Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção MS
- Empresa de Saneamento Águas de Guariroba S/A
- Federação das Indústrias de Mato Grosso do Sul
- Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB/MS
- Sindicato dos Corretores de Imóveis de Mato Grosso do Sul
- Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de Mato Grosso do Sul
- Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo
- Sindicato das Indústrias de Construção Civil de Mato Grosso do Sul
- União Municipal das Associações de Moradores de Campo Grande

Sete membros escolhidos pelos Conselhos Regionais:

- Conselho Municipal da Região Urbana do Anhanduizinho
- Conselho Municipal da Região Urbana do Bandeira
- Conselho Municipal da Região Urbana do Centro
- Conselho Municipal da Região Urbana do Imbirussu
- Conselho Municipal da Região Urbana do Lagoa
- Conselho Municipal da Região Urbana do Prosa
- Conselho Municipal da Região Urbana do Segredo

A presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização é exercida pelo Prefeito Municipal e, em seu impedimento, pelo Vice-Prefeito. Na ausência de ambos, caberá ao Diretor Presidente do Instituto Municipal de Planejamento Urbano e de Meio Ambiente o exercício da Presidência.

No que diz respeito aos Conselhos Regionais, a definição das atuais regiões, bem como dos bairros que as integram, foram criadas no Plano Diretor do Município de Campo Grande de 1995, e tiveram como um dos pontos de referência as micro-bacias do município, cujos rios dão nome às regiões, e por limite o sistema viário.

Esta nova divisão da cidade teve por objetivo atender novas demandas e como justificativa a necessidade de um reordenamento nas referências espaciais para fins de planejamento e gestão municipal.

Com a implantação deste modelo, acreditava-se que, além da melhoria do planejamento da cidade, possibilitaria:<sup>4</sup>

A participação efetiva dos organismos comunitários na elaboração dos Planos Locais, instrumentos para a descentralização do desenvolvimento e das ações de planejamento urbano.

Maior controle da população sobre a tomada de decisões, a aplicação das diretrizes do Plano Diretor, a execução de planos e a gestão do desenvolvimento urbano.

A instituição de mecanismos eficazes da articulação entre a escala local e a escala da cidade.

O exercício real dos direitos dos cidadãos através da participação de representantes de bairros nos Conselhos Regionais.

O reconhecimento das diferenças entre as diversas partes da região urbana e das referências culturais das comunidades.

Assim, cada bairro passou a ter direito à representação no respectivo Conselho Regional a que pertence, participando do Sistema Municipal de Planejamento os representantes das Entidades Locais e Entidades Regionais, legalmente constituídas, segundo a seguinte classificação:

---

<sup>4</sup> Fonte: Novos bairros de Campo Grande: você mudando a cidade, 2001.

- Entidades Locais: composta por entidades comunitárias, de educação e de saúde, em atividade no bairro em que se cadastrar;
- Entidades Regionais: composta por entidades voltadas ao setor econômico, ambiental, cultural, de assistência social e afins, com atividade na Região Urbana em que se cadastrar.

Havendo mais de uma entidade por bairro, estas concorrerão entre si, através de eleição, ficando assegurado, no mínimo, um assento para as entidades de saúde, um assento para as entidades de educação e um assento para as entidades comunitárias. Eleito, o mandato dos representantes das Entidades será de dois anos.

O cálculo do número de assentos referentes às Entidades Locais será feito obedecendo aos seguintes critérios:

I – 01 (uma) entidade comunitária para cada três parcelamentos, por bairro;

II – 01 (um) assento por bairro para entidade de educação; e

III- 01 (um) assento por bairro para entidade de saúde. Havendo fração no resultado, o número será sempre arredondado para mais.

Assim, a seguir será transcrita a composição, por bairros, de cada região de Campo Grande.

### **2.2.2 A composição das sete regiões de Campo Grande**

#### **Região Urbana do Centro:**

Bairro Centro, Bairro São Francisco, Bairro Cruzeiro, Bairro Jardim dos Estados, Bairro Bela Vista, Bairro Itanhangá, Bairro São Bento, Bairro Monte Líbano, Bairro Glória, Bairro Carvalho, Bairro Amambaí, Bairro Cabreúva e Bairro Planalto.

**Total: 13 bairros**

#### **Região Urbana do Segredo**

Bairro José Abrão, Bairro Nasser, Bairro Seminário, Bairro Monte Castelo, Bairro Mata do Segredo, Bairro Coronel Antonino e Bairro Nova Lima.

**Total: 7 bairros**

**Região Urbana do Prosa**

Bairro Autonomista, Bairro Santa Fé, Bairro Chácara Cachoeira, Bairro Carandá, Bairro Margarida, Bairro Mata do Jacinto, Bairro Novos Estados, Bairro Estrela Dalva, Bairro Veraneio, Bairro Chácara dos Poderes, Bairro Noroeste e Parque dos Poderes / Parque das Nações Indígenas.

**Total: 11 bairros**

**Região Urbana do Bandeira**

Bairro Jardim Paulista, Bairro TV Morena, Bairro Vilas Boas, Bairro São Lourenço, Bairro Tiradentes, Bairro Maria Aparecida, Bairro Rita Vieira, Bairro Carlota, Bairro Dr. Albuquerque, Bairro Universitário e Bairro Moreninha.

**Total: 11 bairros**

**Região Urbana do Anhanduizinho**

Bairro Taquarussu, Bairro Jockey Club, Bairro América, Bairro Piratininga, Bairro Jacy, Bairro Guanandi, Bairro Aero Rancho, Bairro Parati, Bairro Pioneiros, Bairro Alves Pereira, Bairro Centenário, Bairro Lageado, Bairro Los Angeles, Bairro Centro Oeste e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

**Total: 14 bairros**

**Região Urbana do Lagoa**

Bairro Taveirópolis, Bairro Tiradentes, Bairro Caiçara, Bairro União, Bairro Leblon, Bairro São Conrado, Bairro Tijuca, Bairro Caiobá, Bairro Batistão, Bairro Coophavila II, Bairro Tarumã e Aeroporto Internacional de Campo Grande/ Base Aérea.

**Total: 11 bairros**

**Região Urbana do Imbirussu**

Bairro Sobrinho, Bairro Santo Amaro, Bairro Santo Antônio, Bairro Panamá, Bairro Popular, Bairro Nova Campo Grande, Bairro Núcleo Industrial e Área Militar.

**Total: 7 bairros**

Atualmente, o número de Entidades nos Conselhos Regionais é:

Quadro 2- Dados sobre o nº de assentos nos Conselhos Regionais

Região	Nº de Assentos para Entidades Locais	Nº de Assentos para Entidades Regionais	Total de Assentos no Conselho
Centro	86	9	95
Segredo	46	5	51
Prosa	59	8	67
Bandeira	59	8	67
Anhanduizinho	70	10	80
Lagoa	47	8	55
Imbirussu	47	5	52
Total	414	53	467

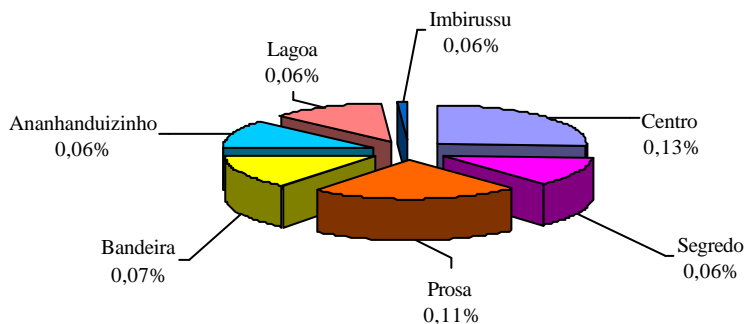
Fonte: Diário Oficial de Campo Grande nº 939.

Quadro 3 - Dados sobre o nº de habitantes por região e nº de assentos nos Conselhos Regionais

	Centro	Segredo	Prosa	Bandeira	Anhanduizinho	Lagoa	Imbirussu	Total
População	75.662	82.528	58.495	96.607	152.202	98.940	89.865	654.299
Conselheiros	95	51	67	67	80	55	52	467

Fonte: Censo Demográfico 2000/ IBGE e Diário Oficial de Campo Grande nº 939.

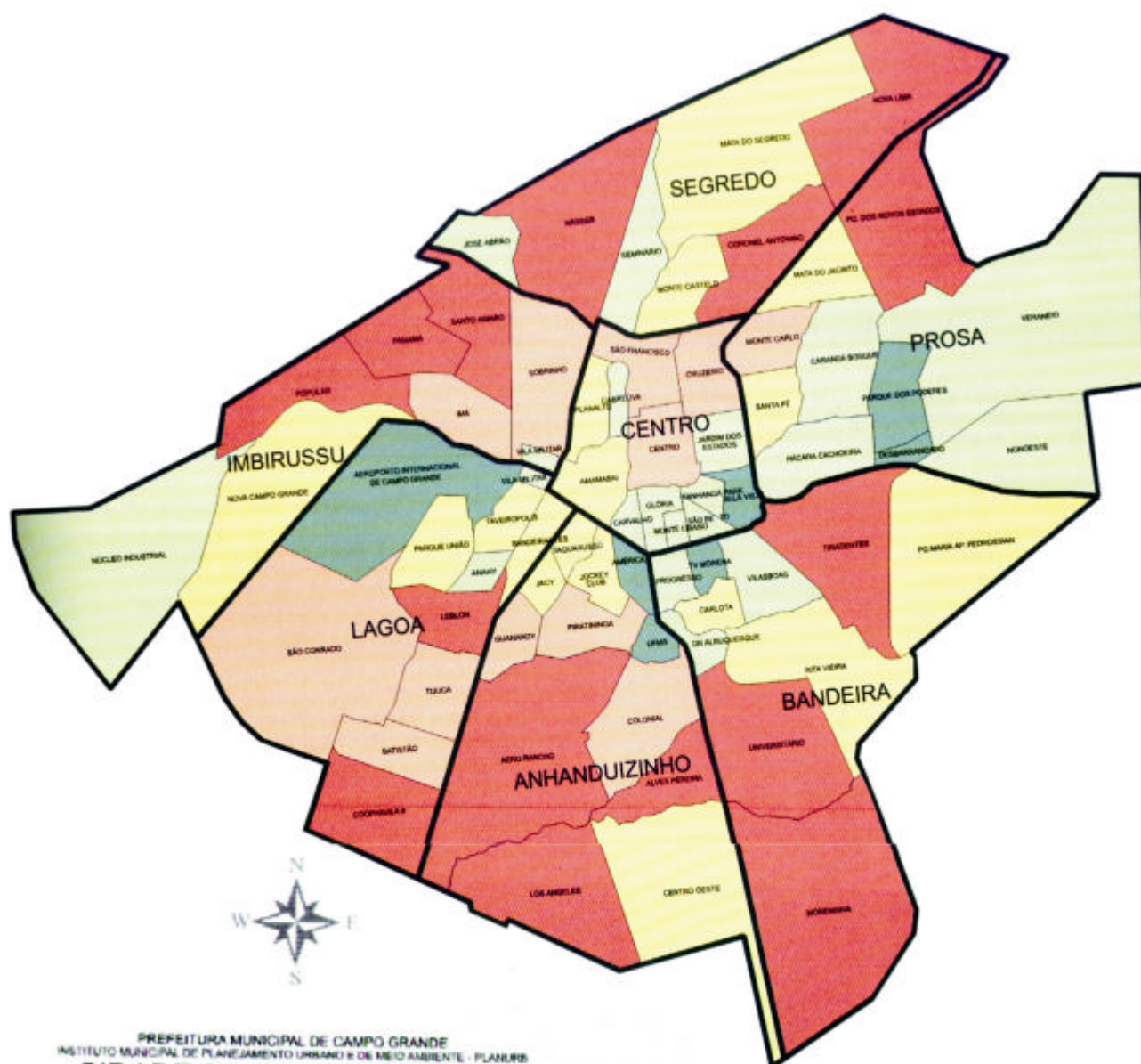
Gráfico 1- Percentual de Participantes nos Conselhos Regionais em Relação à População da Região



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Demográfico 2000/ IBGE e do Diário Oficial de C. Grande nº 939.



## POPULAÇÃO RESIDENTE - 2000



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE  
 INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO E DE MEIO AMBIENTE - PLANURB  
**CIDADE DE CAMPO GRANDE**

**População Residente - 2000**

- Mais de 15 000
- 10 001 a 15 000
- 5 001 a 10 000
- 2 000 a 5 000
- Menos de 2 000

Fonte: PLANURB, IBGE

Conforme pode ser observado, a parte formal, burocrática que regulamenta e assegura a participação da comunidade no processo de elaboração tanto no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como no Orçamento Anual é bastante clara e objetiva. Nela são assegurados direitos iguais para realidades distintas.

Porém, se a parte formal está regulamentada, ela não contempla regras objetivas para definir:

- Como a população participa das reuniões em seu bairro;
- Como os representantes das entidades participam das reuniões nos respectivos Conselhos Regionais; e
- Como poderiam sistematizar as reuniões desses Conselhos.

Deste modo, as reuniões realizadas nos bairros e nos respectivos Conselhos Regionais, que têm por objetivo a participação da comunidade na priorização das obras e investimentos que deverão constar do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, não têm uma mesma metodologia.

À época, o Diretor Presidente do PLANURB, arquiteto Sérgio Seiko Yonamine, informou que o estabelecimento das prioridades dos Conselhos Regionais, que são apresentadas no CMDU, é da competência dos seus membros, não havendo nenhuma regra ou imposição da Prefeitura Municipal neste sentido.<sup>5</sup>

O que pode ser corroborado na fala do Prefeito de Campo Grande, André Puccinelli, em entrevista concedida a Danilo Nuha e Fernando Hassessian, Jornal Unifolha.<sup>6</sup>

“Unifolha – Como garantir que as decisões tomadas nos conselhos não sofram intervenções da prefeitura?”

“Puccinelli – Eu mesmo nunca fui em uma discussão técnica. Os conselheiros têm liberdade total na escolha das prioridades, pois esses projetos, colocados em prática, são baseados em dados. Os conselhos são isentos da vontade de qualquer secretaria.”

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada no dia 13 de março de 2003, no PLANURB.

<sup>6</sup> Entrevista concedida ao Jornal Unifolha da UNIDERP. Edição n. 25, de agosto de 2003.

Se nos Conselhos essas regras não são claras, quando encaminhadas aos órgãos competentes da Prefeitura Municipal de Campo Grande a realidade muda e “visando garantir maior isenção e equilíbrio na priorização de obras e investimentos”, são adotados os seguintes critérios básicos, simultaneamente:<sup>7</sup>

- Maior população atendida
- Maior carência de infra-estrutura urbana
- Maior necessidade de bens e serviços
- Menor impacto ambiental
- Maior desenvolvimento regional

Assim, diante do que foi abordado, observa-se que em Campo Grande existem leis e decretos que disciplinam o processo orçamentário do município, em consonância com as leis federais que dispõem sobre essas questões. Contudo, no que diz respeito à participação popular, ainda não há uma preocupação do Poder Legislativo e Executivo, para definir critérios que assegurem às comunidades, que têm o direito de participar desse processo, formas ou regras claras e objetivas de participação.

---

<sup>7</sup> Fonte: Apostila de Capacitação dos membros dos Conselhos Regionais de 2003 – Orçamento Municipal 2004 .

## **CAPÍTULO 3**

### **A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE CAMPO GRANDE: A REALIDADE E A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Este capítulo analisa o modelo de participação popular na elaboração do orçamento público do município de Campo Grande e reflete sobre esta participação no contexto do Desenvolvimento Local.

#### **3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS CONSELHOS DE CAMPO GRANDE**

A elaboração do Orçamento Anual é a última etapa dentro do processo de planejamento. Ele deverá apresentar, de forma detalhada, o que está previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada para o respectivo exercício e esta em consonância com o Plano Plurianual, que é elaborado para quatro anos.

Cumprindo a legislação em vigor, para a elaboração desses três instrumentos, no que diz respeito às despesas com investimentos em obras públicas, a Prefeitura de Campo Grande ouve a população por meio dos seus representantes legais nos Conselhos.

Bordenave (1994, p. 58) afirma que a participação comunitária é um “micro-cosmos político social suficientemente complexo e dinâmico”. Que a participação do indivíduo nas decisões da sua comunidade é a melhor preparação para participar como cidadão nas decisões que dizem respeito à “sociedade global”.

Deste modo, durante a realização desta pesquisa, após observar as reuniões dos Conselhos Regionais, do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização e da Câmara Municipal de Campo Grande, que tiveram como pauta a “Elaboração da Proposta de Orçamento para o exercício 2004”, foi possível verificar que, conforme previsto em lei, inicialmente, a população participa desse processo no seu bairro, depois por meio dos representantes legais, nos respectivos Conselhos Regionais, onde, finalmente, é eleito um representante por região para participar no Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização.

As reuniões dos Conselhos Regionais acontecem em locais diferentes, às vezes na própria região e, em outros casos, na sede do Instituto de Planejamento Urbano e Meio Ambiente. E, em muitos casos, a distância é um fator impeditivo para que a comunidade participe neste processo.<sup>8</sup>

Contudo, em todas elas existe um suporte administrativo por parte do Poder Público através dos técnicos do PLANURB, que auxiliam desde a convocação dos conselheiros para as reuniões até o seu registro em ata.

Para esta pesquisa, além de observar as reuniões, foram utilizadas as atas (Anexo A) das reuniões dos Conselhos Regionais e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que tiveram como “Ordem do Dia”: Orçamento 2004. Por ser um tema instigante e ao mesmo tempo desafiador, após estudo e análise, foram criadas algumas categorias que, objetivamente, visam ajudar a manter a foco da pesquisa. São elas:

---

<sup>8</sup> “O conselheiro Ciro, recordou que o Prefeito falou no CECAP, que iria pensar sobre o assunto e que o Conselho deveria lembrá-lo, a respeito do passe do conselheiro que não tinha como vir às reuniões.” Reunião do Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho, realizada no dia 31 de março de 2003.

1. Participação – entendida como sinônimo de reivindicação;
2. Participação presencial;
3. Participação sob o ponto de vista do Poder Público;
4. Consciência, de alguns conselheiros, sobre a importância da participação;
5. Justificativas para o atendimento, ou não, das antigas reivindicações;
6. Falta de critérios para os representantes dos bairros e Conselhos Regionais estabelecerem as suas prioridades; e
7. Participação - enquanto empoderamento da comunidade.

A seguir serão transcritos alguns trechos das Atas que tratam sobre a questão da *Participação – entendida como sinônimo de reivindicação*. Esta categoria está presente em todas as reuniões realizadas nos Conselhos Regionais e na maior parte do tempo. Os documentos encaminhados ao Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização (Anexo A) traduzem, de modo formal, como a população participa neste processo. Em todos, sem exceção, são relacionadas as prioridades de cada região. Metodologicamente, para esta categoria serão transcritas apenas duas falas para cada região:

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 10/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Jardim Colúmbia: “O conselheiro José Benevides – representante do Jd. Colúmbia: solicitou um Projeto de Proteção Ambiental de uma nascente que brota água, localizada em uma área de comodato. [...] Também solicitou a manutenção das ruas que estão esburacadas, cheias de lama, etc” (Grifo nosso)

Vila Saraiva: “O sr. Nelson Batistoti – Presidente da Vila Saraiva, São Roque, Portal do Gramado e São Benedito: reivindicou pavimentação asfáltica dos bairros, centro comunitário, quadra de esportes. Falou que apesar do bairro ser praticamente central, não existe asfalto, nem mesmo na linha de ônibus. Que o Prefeito André prometeu asfalto no primeiro mandato.” (Grifo nosso)

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 11/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Secretária Executiva: “Cleuzenir, realizou a leitura das reivindicações realizadas nos termos: Infraestrutura – Hugo – Ouro Verde – Vila Kelly – Limpeza nos terrenos baldios, iluminação, regularização do Campo do Mineiro, esgoto, creche, conclusão do asfalto da linha de ônibus, cascalhamento em todas as ruas.” (Grifo nosso)

Rancho Alegre: “O conselheiro Luiz Carlos, Presidente do Rancho Alegre, [...] solicitou em caráter emergencial a iluminação pública dos bairros Rancho Alegre e Portal do Caiobá I e II. Pontos de ônibus, em toda a região do Lagoa.”(Grifo nosso)

### **Conselho Regional da Região Urbana do Imbirussu**

Data: 13/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Jardim Carioca: “Sr. Getúlio Siqueira dos Santos – Solicita luminárias, das ruas não estão funcionando, e outras que nunca existiram.” (Grifo nosso)

Jardim Aero Porto II – Associação de Moradores: “Conselheiro Elizeu Pacheco – Solicita limpeza no canteiro central da Av. Pôr do Sol, tal solicitação justifica-se por ser a avenida central do bairro, colocação de cinco braços de luminárias para segurança de nossos moradores, projeto de pavimentação asfáltica completa no bairro.” (Grifo nosso)

### **Conselho Regional da Região Urbana do Prosa**

Data: 17/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“Na seqüência, após as apresentações das solicitações [...]” (Grifo nosso)

“Infra Estrutura, Transporte e Trânsito – Pavimentação asfáltica e drenagem de 600 metros da Av. Atlântica, prolongamento da Av. Senhor do Bonfim.”

“Assistência Social – Construção de Centro de Educação Infantil no Jardim Noroeste.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira**

Data: 18/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Sr. Assis, reivindicou em caráter de urgência, o Terminal do Tiradentes, bem como da pavimentação do Panorama e Samambaia, que quando chove transforma o Maria Aparecida Pedrossian em entulho, entope as galerias e vários problemas mais.” (Grifo nosso)

“O convidado Vagner colocou que o Jd. Itamaracá que tem 30 anos e não tem quase infra-estrutura e realizou uma reunião com os moradores, de onde retirou 3 prioridades, sendo a primeira o término da pavimentação na parte de baixo, a segunda sendo a construção de área de lazer, campo gramado, pois tem áreas verdes à vontade e a terceira a construção de casas populares para moradores de baixa renda.” (Grifo nosso)

### **Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho**

Data: 31/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“Primeiramente o conselheiro Carlos Santos, falou que iria fazer uma leitura dos itens solicitados na outra reunião. Prosseguindo, após a leitura, passou-se à votação, sendo na seguinte ordem aprovado por unanimidade de votos.” (Grifo nosso)

“Saúde – Ampliação da Unidade Básica de Saúde do Jockey Club / Piratininga.”

“Assistência Social – Construção de Centro de Convivência do Idoso no Jardim Bálamo II e Jardim Lageado.”

A segunda categoria diz respeito à *participação presencial*. Aqui, conforme poderá ser observado em algumas falas, existe uma preocupação com o número de participantes nas reuniões. Em muitos casos, ela aparece sutilmente, como nas reuniões que, na maior parte das vezes, inicia em 2ª convocação e, às vezes, não fica registrada em ata.

Não que presencialmente se avalie o nível de participação das pessoas, porém, neste caso ela é importante porque retrata, de certo modo, o comprometimento, o interesse de a comunidade estar participando, ao menos, na eleição das prioridades, mais urgentes, para o seu bairro. Definição que, sem sombra de dúvida, lhe diz respeito e afeta na sua qualidade de vida.

### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 10/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“A Presidente conselheira Nadeje, verificou quorum, em 2ª convocação instalou a sessão e iniciou os trabalhos ....”



“O conselheiro Reginaldo representante da UCAF e do Jd. Colúmbia, [...] também comentou que os conselheiros estão faltando muito.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 11/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Presidente conselheiro Nivaldo [...], informou que realizou no dia 20/02, uma reunião no bairro Cophavila II, com o objetivo de coletar dados para trazer até o Conselho que teria a presença do secretário da SESOP, Edson Giroto, para esclarecer as dúvidas e repassá-las à comunidade. Ressaltou-se que todos os Presidentes e conselheiros da Região foram convidados e nem 20% apareceram.”

“O conselheiro Nivaldo, enfocou que já se fizeram reuniões e nem um terço dos conselheiros compareceram.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Prosa**

Data: 17/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Presidente conselheiro Wilson, verificando quorum, instalou a sessão em 2ª convocação ...”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira**

Data: 27/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Presidente conselheiro Jurandir, instalou a sessão em segunda convocação, após quinze minutos regimentais da primeira chamada e (...).”

A construção da terceira categoria que analisa *como os representantes do Poder Público entendem a participação popular neste processo*, só foi possível quando participavam das reuniões representantes do Poder Público Municipal. Mais especificamente estiveram presentes: o Diretor Presidente do PLANURB, arquiteto Sérgio Seiko Yonamine, o Secretário de Obras do Município, Edson Giroto, e o Vereador Robson Martins.

Como poderá ser observado nas atas, que fazem parte do anexo, a fala do representante do PLANURB é a mesma em diversos Conselhos Regionais, por isso será transcrita uma única vez.

### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 10/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“Sérgio Seiko Yonamine, Diretor Presidente do PLANURB – “[...] ressaltou que sua vinda neste Conselho seria somente para uma visita. [...] Afirmou que recentemente os conselheiros tiveram uma reunião, no CECAP com o Prefeito, que existia vontade da Prefeitura em valorizar os Conselhos, que estes estão sendo reconhecidos por outras cidades que vem até a Capital para visitas, ficam admirados com o processo democrático, a participação da sociedade.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 11/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Sérgio Seiko Yonamine, Diretor Presidente do PLANURB – “O Secretário Sérgio respondeu que essa observação é bastante oportuna, que o conselheiro Edjalma deve estar lembrado, que existe uma agenda de trabalho para o CMDU, aprovado no final do ano passado. E assim que o Projeto de Lei, chegar, serão feitas audiências públicas, discussão nos Conselhos Regionais, é claro. Que isso é obrigação do Plano Diretor, do processo de discussão participativa. Que a iniciativa da Câmara Municipal é ótima e ela como Instituição constituída, tem todo direito de iniciar, participar.”

Edson Giroto, Secretário de Obras – “[...] uma candidata à Prefeitura de Santa Cruz de La Sierra, viria passar quatro dias aqui em Campo Grande, para observar como se administrava a cidade, porque é considerada modelo. Falou também que em Brasília discutiu e apresentou os Conselhos Regionais e o pessoal lá, ficaram com vontade de conhecer esse povo democrático, mas cada vez mais exigente. E que ele gosta de vir nos Conselhos, que não tinha medo não, porque quando o povo sai do bairro para reclamar, é porque precisa, não reclama à toa.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira**

Data: 18/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Robson Martins, Vereador – “O vereador Robson cumprimentou a todos e colocou que o movimento comunitário se renova, não com muita frequência, o que se renova, mas há sempre renovações. Essa renovação vai purificando e avançando naturalmente os conceitos da vontade popular, a representatividade do povo. Que atuava na militância comunitária, aproximadamente 15 anos, que foi eleito o primeiro presidente do Conjunto Aero Rancho, não entendia nada e os problemas que enfrentou lá, o ajudou a ser líder comunitário e cresceu muito com isso e observava sempre as coisas que tinha chance, conversava com a elite, a elite do movimento comunitário, a representação voluntária, não remunerada do povo, são os vereadores líderes, representantes, cientificamente valorosos.”

Como pode ser observado nas três falas, tanto dos representantes do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, há um reforço no sentido de valorizar a participação da sociedade, sem discutir a qualidade dessa participação.

Em alguns momentos, o modelo de Campo Grande é citado como exemplo para outros municípios pelo seu processo democrático.

Talvez, neste caso, o direito de participar seja entendido como o direito de reivindicar, ainda que essas reivindicações não sejam atendidas. Talvez seja importante refletir sobre essa questão. Soares (1998, p. 82) alerta sobre esse risco, afirmando que, em muitos casos, a escassez de recursos “nos processos participativos podem assumir o caráter de um jogo de soma zero.”

Na quarta categoria trabalha-se com falas de alguns Conselheiros que já demonstram determinado grau de *consciência sobre a importância da participação* da comunidade na definição dos rumos a serem traçados para sua caminhada. Através dessas falas é possível perceber que a compreensão do sentido da participação extrapola àquele que diz respeito somente a reivindicação, a solicitação.

Confirmando esta análise, a seguir serão transcritos alguns trechos das atas dos Conselhos. Como não são muitas, todas serão transcritas:

### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 21/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Seminário II – “O convidado Marcelo, presidente do Seminário II, que assumiu o bairro há pouco tempo, disse que o Seminário II, assim como o vizinho, estavam carentes de tudo, deficiências total de infra-estrutura. Falou também que possuem uma grande área verde e quantidade enorme de adolescentes na rua. Que algumas inclusive estavam grávidas, procurando coisas erradas por falta de esporte e lazer, de saneamento básico. [...] Já foi comprovado que existe necessidade urgente de um Parque para que os jovens possam gastar suas energias, mas via também que talvez o seu bairro não seja o local ideal para construção de alguma obra por não ser o mais central. Que acreditava que a união de todos era fundamental, independente do local a ser feito. Que era bonito a política ou o Presidente de bairro, realizar obras em seu bairro, mas será o ideal? A sociedade no todo, usufrui dessas obras? O dinheiro é público, quem paga é o contribuinte. É necessário que o dinheiro seja bem investido, que possa fazer o mínimo de praças para que se atenda o máximo de público, em locais bem situados. Que o objetivo aqui era o bem comum, não o bem de um presidente de bairro, de um político ou de uma campanha política. É assim que se faz uma política decente, independente dos ganhos financeiros que se possa ter, a questão seriam os ganhos sociais. Que deveriam ponderar as necessidades individuais sim, mas não esquecendo das necessidades dos vizinhos, pois hoje não representavam somente o seu bairro, mas sim uma região. Que deveriam priorizar sim, mas fazer com que a população que votou para que os representassem, que confiaram suas vidas a eles, possam usufruir das decisões tomadas.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 11/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Instituto Brasileiro de Arquitetos – “O conselheiro Edjalma colocou que no IAB, estavam discutindo algo relativo a uma discussão sobre a Lei do Uso do Solo. Que vários profissionais da área estavam discutindo e teriam que apresentar uma minuta até o dia 27/03,

e preocupava-se que esta Lei é bastante complexa, deveriam fazer adequações, mas que a sociedade deveria participar mais efetivamente.”

Ouro Verde – “O sr. Boaventura [...] Sobre o campo de futebol, eles tem uma área que está sendo usada para dejetos de lixo, entulho, etc. E essa área serviria para ser gramado, para as crianças utilizarem, que atualmente precisam pedir campinho dos bairros vizinhos para treinar. Falou que se a Secretaria mandar material, eles mesmo fazem.”

Jd. Tijuca – “O conselheiro Nivaldo, reforçou as solicitações do Jd. Tijuca que compreende vila São Pedro até Cophavila II. Mais especificamente sobre o Tijuca I e II, eles têm problemas com áreas verdes que estão abandonadas e dentro da Associação existem projetos de alguma área perto da escola, para fazer uma horta comunitária e assim limpar o terreno.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 26/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Instituto Brasileiro de Arquitetos – “O conselheiro Edjalma [...] salientou que todos defenderam suas bases, seus bairros e nenhum conselheiro em momento nenhum negligenciaria a decisão dos representantes legítimos da comunidade. Que se as coisas não acontecerem, não poderiam enfraquecer o Conselho, deixando de participar. Que está provado que a comunidade conquista o seu espaço, através do Conselho e que este conquistava aos poucos, um respeito que se solidificaria somente com a participação efetiva da sociedade.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Imbirussu**

Data: 28/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Presidente conselheiro João Neudo, [...] ressaltou que o Conselho do Imbirussu evoluiu e muito. Estavam sendo mais prestigiados agora, que a participação aumentou, mas ainda faltava bastante. Para se cobrar deveriam ser mais atuantes.[..] Disse que estaria sempre participando, pois era líder comunitário e queria melhoria, não só para a sua vila, mas para toda a Região, que a assembléia era livre e a participação popular era importante. [...] Salientou a necessidade da participação efetiva da comunidade para que a Região realmente progreda.”

**Conselho Regional da Região Urbana do Prosa**

Data: 24/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O presidente conselheiro Wilson salientou a necessidade da participação efetiva da comunidade para que a Região realmente progrida”

**Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira**

Data: 18/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O conselheiro Orlando parabenizou o Conselho do Bandeira por ter sido escolhido pela Empresa Águas Guariroba como o mais organizado. Esperava que continuassem assim, e quanto ao Apa do Lajeado será criado e a reunião acontecerá no dia 28/03. Considerava a participação dos conselheiros e comunitários muito importante.”

**Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho**

Data: 31/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O conselheiro Domilson, agradeceu aos pares pela oportunidade de terem votado no bairro Pioneiros, e que agora deveriam lutar, exigir, que se esclareça quais serão os pontos atendidos, o que será feito neste ano, no ano que vem etc. Que o executivo deve isso aos conselheiros.”

Nestas transcrições existem vários enfoques sobre a importância da participação. Observa-se que, de diferentes modos, em alguns Conselheiros existe a preocupação em garantir não só a continuidade deste processo mas, também, de melhorar a sua qualidade, o que pode ser confirmado com a seguinte afirmação:

Bordenave (1994, p. 78), “ninguém nasce sabendo participar, mas, como se trata de uma necessidade natural, a habilidade de participar cresce rapidamente quando existem oportunidades de praticá-la.”

A seguir serão transcritas algumas falas que dizem respeito à quinta categoria, ou seja, *as justificativas para o atendimento ou não das antigas reivindicações:*

### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 10/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

Conselheira Presidente Nadeje - “Em seguida, abriu-se a discussão para que se façam os questionamentos, as exposições que houverem, até por conta de que existem dúvidas a respeito dos pedidos realizados, as prioridades no ano passado para este orçamento 2003, se serão executadas ou não, e a mesa não tem condição de responder

“O Diretor Sérgio reportou-se à fala da Presidente, no que concerne as dúvidas, e a seguinte situação, se de repente vai se colocar como prioridade uma determinada obra ou um determinado projeto e na realidade vai poder ser executado neste ano de 2003. Muitas obras tem a sua verba vinculada e exemplificou que o córrego Bandeira, a sua recuperação é com o orçamento da União e o dinheiro vem para isso. Mas as obras que a Prefeitura faz com recursos próprios, esses inclusive, é o que mais discutem, são recursos provenientes da arrecadação da Prefeitura e exatamente hoje começa a 2ª parcela do IPTU e não se tem uma previsão, uma avaliação do que foi, ou vai ser arrecadado. Muitas vezes se pensa em arrecadar vinte milhões, mas se arrecadou dezoito milhões e esse milhão foi a diferença para muitas obras. Somente quando entra dinheiro em caixa, que pode-se contar com ele. Esclareceu ainda o funcionamento do pagamento do IPTU. Então tendo em vista essa engenharia orçamentária, a medida que se vai executando o orçamento, que se conhece o saldo orçamentário, e é nesse sentido que alguma obra prevista não acontece, mas não significa que não seria feita, mas sim adiada para quando houver receita.”

“O conselheiro Eurides (Bolinho) forneceu desejos de “Axé” para todos [...] questionou ainda, quais os critérios de orçamento para as benfeitorias serem realizadas, que algumas questões foram aprovadas, que na prática não aconteceram.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 21/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Secretário Sérgio do PLANURB, esclareceu determinadas dúvidas dos presentes e também que não poderia esclarecer alguns itens como prioridades elencadas para 2003 e sua previsão de concretizar, por conta de que ainda não sabiam a previsão real, exata do que seria arrecado na fonte do tesouro ou seja a receita da Prefeitura.”

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 11/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Secretário Giroto respondeu que isso não dá para prever o prazo, porque é alvo de orçamento, que deveria ser elencado dentro do Conselho.”

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 26/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Presidente conselheiro Nivaldo [...], lembrando que nem tudo que é pedido da comunidade para si é prioridade, mas às vezes tecnicamente o Executivo pode não entender como sendo prioridade por não atingir um número significativo de pessoas.”

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Prosa**

Data: 17/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Arquiteto Sérgio reafirmou que encaminharia as providências. Quanto ao orçamento, os pedidos anteriores não foram atendidos, mas isso faz parte do processo, dada a grande quantidade de solicitações dos Conselhos.”

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira**

Data: 27/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Secretário Sérgio do PLANURB, esclareceu determinadas dúvidas dos presentes e também que não poderia esclarecer alguns itens como prioridades elencadas para 2003 e sua previsão de concretizar, por conta de que ainda não sabiam a previsão real, exata do que seria arrecado na fonte do tesouro ou seja a receita da Prefeitura.”



Analisando as falas, o que pode ser observado é que as lideranças podem e devem fazer as reuniões com a comunidade e, após debates, definir o que gostaria que fosse realizado na sua localidade.

Em uma segunda instância, nos Conselhos Regionais essas solicitações são apresentadas e, posteriormente, eleitas as prioridades de cada região.

No Conselho Municipal de Desenvolvimento de Urbanização existe uma consolidação das reivindicações e, após votação, são encaminhadas à Prefeitura Municipal que, após adequações ou justificativas necessárias, entrega o projeto à Câmara Municipal.

Porém, após todo esse processo, conforme pôde ser observado nas falas, não existe nenhuma garantia de que as solicitações serão atendidas, nem previsão de realização, faltando ainda uma “prestação de contas” por parte do Poder Executivo aos Conselhos sobre as solicitações e realizações, ou não, das mesmas.

E segundo Soares (1998, p. 83) “a população tende a não considerar válida a participação quando suas reivindicações não são atendidas.”

Já a sexta categoria diz respeito à *falta de critérios para os representantes dos bairros e Conselhos Regionais estabelecerem as suas prioridades*, em alguns casos os critérios existem enquanto acordos, combinados, mas em nenhum deles existem regras formais para a priorização das solicitações que os Conselhos Regionais apresentam no Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização.

A seguir serão transcritas falas que justificam a criação desta categoria:

### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 10/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Diretor Sérgio, colocou que é importante que se saiba, de tudo que a cidade precisa, e que não são poucas coisas e que é importante que haja em cada Conselho, isto seria como um ponto de vista, pois não é o conselheiro e sim alguém que representa o poder

público, e estava oferecendo a colaboração, a contribuição, porque o Conselho tem total autonomia de estabelecer e é por isso que evita de interferir. Que sentia prazer em participar dos Conselhos ou estar sempre presente nas reuniões, pois os protagonistas são sempre brilhantes. É importante que cada Conselho comece a cultivar no seu âmbito, no seu colegiado, critérios. A Prefeitura tem critérios, por exemplo, o asfaltamento da linha de ônibus, [...] um dos critérios que a Prefeitura adota, é qual é a linha de ônibus que atende mais gente. Para que aquele dinheiro da cidade seja colocado e beneficie a maior população.[...] Que devem existir critérios. Que na sua primeira discussão com os Conselhos Regionais haviam estabelecidos critérios e deliberado que de cada assunto seria retirado vários itens, mas aprovar somente 03 itens, que seriam considerado como prioridade máxima.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 21/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Secretário Sérgio do PLANUB [...]. que deveriam realmente elencar as prioridades para que não corra um risco de lista com um número indeterminado de itens e não ocorrer nada.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 11/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Secretário Sérgio, colocou que era oportuna a sua vez de falar até porque havia vindo até a reunião para apoiar a discussão do orçamento, e apesar de que achou interessante o que foi tratado até agora, tratavam-se de assuntos pontuais. Que havia orientado alguns conselheiros, de outros Conselhos que visitaram, aliás, recomendaram, porque os Conselhos tem sua autonomia. É claro que as demandas são muitas, mas somente a título de ajuda, acreditavam que deveriam estabelecer critérios, e apresentou diversos exemplos de como funcionavam algumas áreas da saúde.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 26/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“Em seguida o Presidente [...] informou que realizara duas reuniões na própria região, onde foram ouvidas várias lideranças dos bairros e que essas reuniões ocorreram no Jd. Ouro Verde e a outra no Caiçara. Foi solicitado que cada liderança comunitária fizesse, trouxesse suas reivindicações para que elas fossem votadas aqui. Que todo o trabalho seria direcionado e organizado pelo conselheiro relator – Edjalma Fossatti do CMDU.”

“O conselheiro Edjalma, observou alguns itens que estavam elencados em duplicidade e que seriam considerados somente os que estavam com seus representantes legais e em uma única vez. Que receberia as reivindicações por escrito, entregaria para o CMDU, faria cópias e arquivaria para garantia.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Imbirussu**

Data: 28/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Presidente conselheiro João Neudo, salientou que independente da votação, do que vai ser listado como prioridade, tudo vai ser encaminhado para o CMDU e lá seriam votadas as prioridades[...].”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Prosa**

Data: 17/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“Prosseguindo, o presidente conselheiro Wilson, estando com o tempo regulamentar esgotado, informou aos pares que a próxima sessão seria no dia 24 de março, uma extraordinária para fechar o orçamento 2004 do Prosa. Que os pares deveriam consultar suas bases, sua comunidade para trazer as prioridades, elencar e votar para encaminhar para o CMDU [...].”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Prosa**

Data: 24/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Presidente conselheiro Wilson, salientou que independente da votação, do que vai ser listado como prioridade, tudo vai ser encaminhado para o CMDU e lá seriam votadas as prioridades[...].”

“Sendo identificadas estas solicitações, é importante destacar que a ausência de solicitações em algumas áreas, como Educação não representa a falta de necessidade de ações neste campo, mas o resultado das discussões neste Conselho, priorizando obras e ações mais urgentes para execução.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira**

Data: 18/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O conselheiro Orlando colocou que na última reunião que tiveram com o Prefeito, este havia prometido, a entrega do perfil sócio econômico, para corroborar com a orientação técnica na hora de elencar as prioridades da região e gostaria de saber se existe uma previsão de datas. A sua preocupação era quanto ao enorme número de reivindicações que estava recebendo, sem nenhum critério. [...] falou que estando sem esses dados, a Mesa Diretora deveria estabelecer critérios para as obras priorizadas.”

“O conselheiro Tércio sugeriu que todos os pares devam trazer reivindicações, não barrar nenhuma, a mesa diretora deveria estabelecer critérios.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira**

Data: 27/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O presidente conselheiro Orlando, salientou a votação, do que vai ser listado como prioridade, tudo vai ser encaminhado para o CMDU e lá seriam votadas as prioridades [...]”

Nesta categoria pode ser identificada, claramente, a inexistência de um critério único para todos os Conselhos Regionais estabelecerem as prioridades de suas regiões.

Em alguns casos, a preocupação é do representante do Poder Executivo presente na reunião. Fala-se de critérios para auxiliar no enxugamento das reivindicações visando assegurar a sua execução.

Em outros, a preocupação é dos próprios Conselheiros e, finalmente, um critério menos criterioso, se é que assim pode ser entendido, aquele que lista todas as solicitações e as encaminha para o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização transferindo, neste caso, a responsabilidade de priorização para o este Conselho, que, certamente, terá menos conhecimento da real necessidade das localidades.

Finalmente, a última categoria, que trata *da participação enquanto empoderamento da comunidade*, mostrando como ela é percebida por alguns conselheiros:

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 10/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O Conselheiro Reginaldo solicitou para ver qual a possibilidade dos Conselheiros acompanharem a votação da LDO, na Câmara, pois os Vereadores não estão sendo somente mentores, mas sim donos das idéias, do elenco das prioridades, subestimando com isso os conselheiros.”

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Segredo**

Data: 21/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O conselheiro Aquino historizou que foi apresentado algumas emendas por vereadores na área da saúde, constatou que no Vida Nova não estava listado para a construção da Unidade Básica e se não for feito em 2004, que iria se filiar em qualquer partido e se candidatar a Vereador e, aí, sim mandar construir a Unidade Básica de Saúde do Vida Nova.”

#### **Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa**

Data: 11/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O conselheiro Edjalma [...] como a Câmara de Vereadores é fechada, ela é restrita, que não vê com bons olhos os Conselhos Regionais, que já ouviu isso de alguns vereadores.”

### **Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira**

Data: 18/03/2003

Ordem do Dia: Orçamento 2004

“O vereador Robson [...] falou que,[..] na Câmara [...] outro posicionamento que teve foi defender os líderes comunitários, os conselheiros. Que existe uma parte, uma pequena mas considerável de vereadores que não reconhecem este Conselho, não se esforçam por entender, apesar de saber que os Conselhos são exigidos por lei. [...] O Vereador discursou bastante a respeito da importância do líder comunitário, do conselheiro no contexto social. Quando o Vereador inaugura uma obra, não cita o papel do líder comunitário, do conselheiro. Que ele procurava fazer essa parte, defender o posicionamento que o Conselho definiu.”

Esta é uma questão delicada dentro dos Conselhos e, como pode ser percebido em algumas falas, em determinado momento ocorrem choques de interesses e, até mesmo, equívocos sobre o poder da participação.

Alguns conselheiros têm interesses políticos partidários, o que pode ser confirmado nos afastamentos de alguns membros, ocorridos em 2004, para concorrerem a uma vaga na Câmara Municipal de Campo Grande.

Mas segundo Bordenave (1994, p. 77), este é um processo natural, pois o exercício da participação transforma as pessoas, gerando também uma distribuição de poder.

### **3.2 A PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS REGIONAIS DE CAMPO GRANDE VISTA SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Diante do que foi apresentado, pode-se observar que há uma grande diferença entre aquilo que os autores definem como participação e o que ocorre na prática.

Nos próprios Conselhos Municipais, a percepção que os conselheiros têm sobre participação é diferenciada e, não raras vezes, é confundida com o simples ato de reivindicar. Esta, porém, não é uma prerrogativa apenas do município de Campo Grande. Na maioria dos

casos, o entendimento que se tem sobre Orçamento Participativo ou participação popular na elaboração dos orçamentos públicos municipais é esse mesmo, ou seja, ir às reuniões, reivindicar e esperar que alguém (Poder Público) resolva o problema, atendendo às necessidades da sua comunidade.

Para compreender esta prática, é necessário retomar o início do processo de implantação dos Orçamentos Participativos no Brasil. Naquele momento histórico, a nação vivia sob regime ditatorial, no qual as liberdades eram bastante restritas. Assim, ainda que com uma prática extremamente formal, burocrática e essencialmente reivindicativa, para aquela sociedade, essa política era considerada como avançada e inovadora pois, garantia e ampliava a liberdade de expressão dos cidadãos, tão necessária para a retomada da democracia.

Outro aspecto da participação popular na elaboração dos orçamentos públicos no seu período inicial, é que ele voltava-se, principalmente, para os bairros com maiores problemas e dificuldades, ou seja, para os pobres. Entendia-se que, com esse novo modelo, os menos favorecidos teriam a oportunidade de expor as suas necessidades, definindo obras e investimentos prioritários para o seu bairro, caso não fossem atendidos, no mínimo, teriam a sensação de que os seus problemas seriam conhecidos pelos Agentes Políticos. Ou seja, em nome da redemocratização, gerou-se falsas expectativas e conseqüentemente, inúmeras frustrações, pois a dívida social existente no país é imensa e dificilmente alguém com um pouco de seriedade, acredite que poderá resolvê-la no curto ou médio prazo.

Neste cenário teve início a participação popular no processo de elaboração do orçamento público municipal que, aos poucos, foi se expandindo e conquistando a opinião pública através da mídia que a divulgava como um novo modelo para as administrações, um avanço para a democracia que, naquele momento estava sendo re-instalada. Divulgava-se que, por meio dessa política, a população estava participando nas decisões que lhe afetavam mais diretamente, estava decidindo sobre o que deveria, ou não, ser feito, bem como quando a ação deveria ser realizada.

Assim, com mais de vinte anos de prática, seriamente comprometida, não se pode negar que, ainda longe de atingir o ideal, o próprio exercício dessa participação simbólica

contribuiu não só para o exercício da cidadania mas, sobretudo, para a conscientização sobre a importância desse aprendizado.

O modelo de orçamento participativo instalado no país está longe de refletir o verdadeiro sentido do que seja participação. Conforme abordado anteriormente ele apenas assegura à população o direito de reivindicar, de se fazer presente em reuniões públicas que tratam dessa questão.

Deste modo, é preciso que haja mudanças de metodologias e concepções. Para o município, Ávila (1993, p. 41) defende a “municipalização qualitativa” que, do seu ponto de vista, precisa de duas coisas apenas: “Efetivo objetivo de promoção participativo-cooperativa do desenvolvimento municipal e; real compromisso em adquirir, exercitar e sempre aperfeiçoar as capacidades e competências de bem gerir todo o processo de conquista do citado objetivo.”

Este é o enfoque do Desenvolvimento Local. Nele, a participação da comunidade é ponto de partida para todo e qualquer processo de desenvolvimento, porém, concebida de forma bem mais ampla do que a verificada no município de Campo Grande. É mais ampla porque, entre outros aspectos, considera que a participação vai muito além da simples presença física ou apresentação de pedidos. Neste modelo, os representantes das comunidades se conscientizam que o Orçamento Participativo não pode ser pontual, que começa e termina em si mesmo. Teriam a consciência que esta prática é apenas uma etapa do processo, a de “participar” nas reuniões dos Conselhos Regionais e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, sabendo que participar é bem mais que cumprir formalidades legais. Compreendendo que o Orçamento Participativo não pode ser considerado como um fim em si mesmo, que é bem mais que simples reivindicação ou definição de obras e investimentos para a sua comunidade.

Que deveria ser concebido assim como Ávila (1993, p. 46-48) propõe: “um processo contínuo, que se desenvolve através de ciclos, cada ciclo compreendendo três dimensões.” 1. “Dimensão Diagnóstico-Programática de Base”, 2. “Dimensão Diagnóstico-Programática Processual” e 3. “Dimensão Operacional”. Nesta proposta, cada dimensão do planejamento participativo deverá:



1. Elaborar o Plano Estratégico voltado apenas às macro-estratégias que tenham por objetivo levar a comunidade a “participar organizadamente” do processo. Ávila afirma que poucas pessoas participarão na resolução dos problemas levantados, mas “cada um” deverá ser sensibilizado para o engajamento no processo de resolução de questões que mais lhe dizem respeito, é a “Dimensão Diagnóstico-Programática de Base”.
2. Criar as condições “concretas e imediatas” para implementar as medidas no ciclo posterior – “Dimensão Diagnóstico-Programática Processual.”
3. Implementar as medidas definidas anteriormente – “Dimensão Operacional”, ou seja, há um encadeamento em todo o ciclo do planejamento.

Na verdade, esta proposta muda todo o conceito de orçamento participativo conhecido e praticado até o presente momento. Como pode ser observado o escopo do planejamento participativo consiste na conscientização da comunidade, no comprometimento de todos na resolução dos problemas detectados, na visão ampliada do orçamento participativo, pois considera as outras fases após o diagnóstico participativo e se preocupa em como realizar as ações necessárias para atender as necessidades da comunidade. Isto tudo em conformidade com o que Ávila denomina de municipalização qualitativa, cujo objetivo é a participação-cooperativa, bem diferente da “palpitativa”.<sup>9</sup>

O caso de Campo Grande confirma o que está sendo proposto. Através dele pode ser verificado que o simples fato de as pessoas estarem presentes em reuniões com objetivos definidos, expressarem suas necessidades e opiniões não poderia ser considerado como participação ou, muito menos, que este fato possibilite o seu desenvolvimento ou da sua comunidade. O estudo demonstra que esta prática sequer assegura a execução das solicitações e, tão pouco, contribui para o fortalecimento da democracia.

---

<sup>9</sup> Para Ávila, o modelo de planejamento participativo praticado nos municípios descambou para o puro democratismo, servindo apenas para coletar “palpites”. Pois, na primeira fase, quando é realizada a coleta de opiniões, sem referências básicas de orientação, tais como, previsão de recursos financeiros, estudos de viabilidade técnica etc., geram-se, apenas, expectativas. Por mais que determinada pessoa ou entidade saiba que não poderá ser atendida, arrisca a pedir tudo que considera necessário. No segundo momento, os técnicos recebem as solicitações e devido à falta daqueles referenciais básicos, torna-se praticamente impossível fazer o agrupamento, a consolidação e priorização de todas as opiniões coletadas, não sendo possível colocar dentro de um plano. E finalmente, depois de previamente elaborado pelos técnicos, quando é para decidir, o que vai, ou não, ser incluído no planejamento, cabe ao mandatário a decisão final. Assim, com esta prática, as solicitações recebidas tornam-se apenas “palpites” e o que é chamado de planejamento participativo poderia ser considerado “palpitativo”.

Para que o Desenvolvimento Local ocorra, é preciso que a participação popular seja compreendida num outro patamar, muito além da quantidade de pessoas presentes, ainda que legal e legitimamente representadas em audiências e consultas públicas ou em reuniões de conselhos.

A experiência do município de Campo Grande, demonstrou que o percentual do número de participantes legalmente constituídos, por região, não chega a 1% (um por cento) da população residente e, mais ainda, quando das reuniões, o número de participantes é bem menor do que o número de representantes legais.

Somente este enfoque serviria para refletir o por quê das ausências dos conselheiros nas reuniões dos Conselhos Regionais, fórum em que, teoricamente, deveria ser de debates e definições de políticas e estratégias para a sua comunidade, aquela que, naquele momento, ele representa.

Ou seja, começar a reflexão sobre a proposta de Ávila (1993, p. 49): a de que “o planejamento participativo que efetivamente leve à gestão cooperativa requer treinamento voluntário, teórico e prático em alguns domínios” quer seja: “automobilização, heteromobilização, elaboração de Plano Estratégico e outros domínios específicos.”

Nas falas de alguns conselheiros, pode ser verificada uma visível descrença naquilo que estão fazendo. Quando perguntam aos Agentes Políticos como ficam as antigas reivindicações que não foram atendidas, ao invés de ouvirem respostas claras e objetivas, escutam respostas vagas, falando sobre receita prevista e realizada, sobre orçamento e questões burocráticas, como se esquecessem de que o objetivo da reunião, da qual eles estão participando, como convidados, é estabelecer prioridades que deverão ser contempladas no orçamento do próximo ano e que, a peça orçamentária, define, claramente, o que deverá ser realizado no exercício seguinte.

Aí uma outra diferença, no Desenvolvimento Local esta prática não seria dessa forma. Por ser mais ampla, a participação entendida no Desenvolvimento Local não tem apenas esse caráter reivindicativo ou presencial. Nela, a comunidade não estaria, apenas cumprindo esse

papel passivo, no qual ela tem dia e hora para participar, como se o processo fosse estanque, aonde o conselheiro vai à reunião (“participa”), volta para a casa e espera acontecer. Se a necessidade não for atendida, o cidadão já fez a sua parte, já cumpriu com o seu dever de “participar”. Neste modelo ele não tem compromissos ou responsabilidades.

Outro aspecto diz respeito ao envolvimento, ao comprometimento que as pessoas passam a ter no Desenvolvimento Local. Como neste caso, ele não representa apenas um papel, o de expectador, mas é, ao mesmo tempo, um agente que, além de apresentar o diagnóstico da sua realidade, decide, age e controla o processo a ser desencadeado. Juntamente com agentes externos e outros membros da sua comunidade, passa a ter responsabilidades. E a partir do momento que reconhece suas potencialidades e potências, age de maneira diferente, entende o seu papel no processo, não se colocando apenas como um “pedinte oficial”, um excluído mas, sabendo que também tem valores, desenvolvendo deste modo a sua auto-estima, conhecendo e valorizando os seus pontos fortes e os da sua comunidade e, ao mesmo tempo, tendo a oportunidade de tomar conhecimento de outras realidades, diferentes da sua, o que permitirá que a solidariedade seja desenvolvida e praticada, na medida que passa a ter uma outra visão de mundo, mais ampliada e solidária.

A título de exemplo, na realidade específica do município de Campo Grande, em muitas falas, foi possível verificar a solicitação de equipamentos públicos de lazer para “tirar” o jovem das ruas, do vício, etc. Não que esta não seja uma reivindicação justa, contudo, somente esta medida – a construção da área de lazer – não assegurará que o jovem não mais irá delinquir, pois o que é comprovado por estudos é que a falta de apoio familiar, de orientação e acompanhamento podem levar o jovem às ruas e ao crime. E esse não é um papel do Estado, cabe à família, que em nenhum momento foi citada dentro das reuniões dos Conselhos Municipais. Neste modelo, todas as necessidades só podem ser supridas pelo Poder Público, todos os problemas são gerados pela sua omissão ou incompetência, portanto, cabendo a ele resolvê-los. À sociedade coube apenas o papel de expectador e vítima do processo.

Ainda neste caso, a reivindicação da construção de equipamentos de lazer, no contexto do Desenvolvimento Local, o processo de participação da comunidade na elaboração

do orçamento do município iria muito mais além. Teria seu início no levantamento da necessidade mas não encerraria aí o seu papel. Ela, a comunidade, poderia participar desde o planejamento, definindo como e onde ele poderia ser construído, acompanhando a construção e, depois de acabado, poderia estabelecer parcerias. Por exemplo: o poder público custeia as despesas com energia, luz, mas a mão-de-obra para a manutenção fica sob a responsabilidade da comunidade. Neste espaço que seria público, não porque foi construído pelo Poder Público mas, porque pertence a determinada comunidade, ela poderia estar zelando pela sua conservação, otimizando seu uso, oferecendo não só um lugar ao jovem, mas desenvolvendo atividades que envolvam crianças, jovens, mães, pais, idosos enfim, a comunidade em geral. Neste caso, ela poderia ser uma parceira, uma co-gestora do processo.

Aqui uma outra reflexão: a criação dos Conselhos Gestores. Nesta proposta, a comunidade organizada poderia estar criando Conselhos Gestores para realizar a gestão dos equipamentos públicos de sua comunidade. Eles seriam compostos por representantes da comunidade e dos parceiros envolvidos. Para a eleição dos representantes da comunidade seria realizada ampla divulgação e, posteriormente, discussões em assembleias abertas.

Uma vez instituído e empossado, o Conselho Gestor estabeleceria as regras de funcionamento e uso do espaço, apontando os rumos futuros, incentivando o exercício pleno da cidadania e dando ferramentas para o desenvolvimento da comunidade.

Mas, conforme foi abordado anteriormente, a participação da comunidade, indispensável ao Desenvolvimento Local, ainda está longe do ideal, precisa ser construída e essa construção não é rápida e simples, requer esforço contínuo, conhecimento e comprometimento.

Como Martins (2002, p. 52) esclarece: “O verdadeiro diferencial do desenvolvimento local não se encontra em seus objetivos [...], mas na postura que atribui e assegura à comunidade o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento.”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história do Brasil, a sociedade brasileira teve pouquíssimas oportunidades de viver sob um regime democrático. Ainda assim, esta experiência, depois de conquistada, foi interrompida algumas vezes.

Essa cultura levou a uma situação em que a sociedade tem dificuldade para saber qual o seu papel num regime democrático. Em muitos casos é omissa, noutros uma criança desamparada em busca de um pai provedor, ou de um político “salvador”. Neste contexto, participação e desenvolvimento local são excludentes, e não, complementares.

A um cabe “participar”, sob uma visão antiga e estreita que entende a participação como estar presente e pedir, direitos ou coisas, neste caso, a população.

Ao outro, Poder Público, cabe “promover o desenvolvimento”, levar soluções para os problemas vividos pelas comunidades, uma vez que estas não têm capacidades, nem competências para agir como parceiro, ou ainda, pensar e propor soluções, muitas vezes mais eficazes que aquelas “exportadas” por técnicos especializados.

Nesta realidade, as leis são promulgadas e, em muitos casos, avançam. No caso específico analisado, o orçamento público, verificou-se que as estratégias e metodologias de aplicação não são únicas, mas em Campo Grande, como na maioria dos municípios brasileiros, o que é praticado como participação está longe daquilo que os teóricos definem como tal.

No caso específico analisado, verificou-se que tanto os Agentes Políticos como os representantes dos bairros de Campo Grande nos Conselhos Regionais, têm uma visão limitada sobre o que seja participar.

No entender de alguns Agentes Políticos, o fato de Campo Grande estar organizada em Conselhos Regionais, com representantes das instituições das respectivas regiões, já pode ser considerado um modelo avançado de participação popular, pois a comunidade “participa” de forma organizada, com base na democracia representativa que, se não é a ideal, é a possível e o seu exercício levará ao seu aperfeiçoamento.

Do outro lado é a população que, às vezes, se sente prestigiada por estar participando deste processo, como se fosse uma dádiva do Poder Público. Em outros momentos, percebe que apenas cumpre o seu papel formal, legitimando o processo, ainda que tenha a certeza de que aquilo que solicitar não será atendido. Até porque, o simples fato de estar presente e reivindicar não pode ser considerado como participação.

Diante do que foi refletido nesta pesquisa, confirma-se que participar é bem mais que comparecer a reuniões com dia, hora e local definidos, para apresentar reivindicações. A participação não é apenas presencial, não se inicia e nem se encerra em uma reunião qualquer. Participação é, antes de tudo, envolvimento que não se mede com listas de presença, nem mesmo com a própria presença. Reflete interesse real e não casual, além de consciência da realidade.

Assim esta prática, sem o efetivo entendimento daquilo que realmente seja participar, em alguns casos, tem gerado insatisfação, em outros, acomodação e em outros, ainda, e que inspira profunda preocupação, é uma sensação de dever cumprido.

Neste caso, com raríssimas exceções, os representantes das comunidades, que participam do processo, acreditam que estão ali para auxiliar o Agente Político a definir obras e investimentos. Sem exceção, dos observados, todos acreditam que participar no processo de elaboração do orçamento público do município de Campo Grande seja fazer o que fazem, ou melhor, seja reivindicar.

E o Poder Público, através deste mecanismo, cumpre o que a lei exige, mas não aprofunda a questão, que deveria iniciar pela conscientização da população sobre o seu verdadeiro papel neste contexto, quem sabe, até porque não tenha essa visão, ou, talvez, porque ainda tenha o medo da politização da comunidade. Esquecendo que esse aprendizado é o exercício tanto dos direitos, como dos deveres.

Quando a comunidade despertar para a necessidade de desempenhar o seu papel nas tomadas de decisão sobre o destino da cidade (na verdade, do seu em particular), participando efetivamente e não apenas reivindicando, o Poder Público desenvolverá políticas públicas que contemple e respeite os anseios da população, retribuindo com ações os votos que lhe foram concedidos nas urnas.

Assim, nesta proposta, todos ganhariam e compartilhariam responsabilidades e conquistas.

## REFERÊNCIAS

AMMANN, Safira Bezerra. *Participação social*. 2 ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

ÁVILA, Vicente Fideles de. *Municipalização para o desenvolvimento*. Campo Grande: UFMS, 1993.

\_\_\_\_\_. *No município sempre a educação básica do Brasil*. Campo Grande: UCDB, 1999.

\_\_\_\_\_.(Coord.). *Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos*. 2 ed. Campo Grande: UCDB, 2001.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, Rafael Chelles. *O processo decisório do orçamento do Governo Federal na visão da nova economia institucional*. Brasília: ESAF, 2003. 80 p. Monografia – VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003. Tributação, Orçamento e Sistema de Informação sobre Administração pública, São Paulo. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 04 abr. 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Tradução Carmem C. Varriale. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Coleção Primeiros Passos: v. 95)

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Trad. Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.



BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

CAMPO GRANDE. Instituto de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – PLANURB, *Perfil socioeconômico de Campo Grande*. 10 ed. Campo Grande, 2003. 135p.

CAMPO GRANDE. Prefeitura Municipal. *Lei complementar nº 05, de 22 de novembro de 1995. Institui o plano diretor de Campo Grande-MS e dá outras providências. Legislação afim e regulamentação*. 2 ed. Campo Grande: Prefeitura Municipal de Campo grande, 2001.

CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 1982.

CLAXTON, Mervyn. *Cultura e desarrollo*. Paris: UNESCO, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984. (Coleção Primeiros Passos: v. 2).

DEMO, Pedro. *Participação e conquista*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

ELIZALDE, Antonio. *Desarrollo a escala humana: conceptos y experiencias*. **Interações** - Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande: UCDB, v. 1, n. 1, p.51-62, set. 2000.

GANDIN, Danilo. *A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental*. Petrópolis: Vozes, 1994.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de *Orçamento participativo A experiência de Porto Alegre*. 4 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época: v. 84)

HADDAD, Paulo Roberto. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

HAQ, Mahbub ul. *A cortina da pobreza*. Trad. Richard Paul Neto. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

JARA, Carlos J. *Capital social: Construindo redes de confiança e solidariedade*. Quito: NEAD, 1999.

LANG, Alice Beatriz da S. Gordo (Org.) *Reflexões sobre a pesquisa sociológica*. 2 ed. São Paulo: CERU, 1999.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 28 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira. *Racionalização da elaboração orçamentária através do orçamento programa*. Artigo mimeografado, s/d.

MARTINS, Sérgio. *Desenvolvimento local e turismo: compromisso e responsabilidade com o lugar e com a vida*. 2002.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas*. **Interações** - Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande: UCDB, v. 3, n. 5, p.51-59, set. 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva M<sup>a</sup>. *Técnicas de pesquisa*. 4 ed. São Paulo, Atlas, 1999.

PIRES, Valdemir Aparecido. *Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente*. Brasília: Editora da UNB, 2000. 65p. Monografia – V Prêmio Tesouro Nacional – 2000. Tributação, Orçamento e Sistema de Informação sobre Administração pública, São Paulo. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 02 abr. 2004.

SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRAS, Marta. *La participación de los pueblos en su desarrollo*. Barcelona: Intermón, 1995.

VERHELST, Thierry G. *O direito à diferença*. Sul-norte: identidades culturais e desenvolvimento. Trad. Maria Luiza César. Petrópolis: Vozes, 1992.

**ANEXO A** – Atas dos Conselhos Regionais e do Conselho Municipal  
de Desenvolvimento Urbano de Campo Grande.  
Ordem do Dia – Elaboração do Orçamento de 2004.