

O PAPEL DO GESTOR PÚBLICO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO¹

THE ROLE OF THE PUBLIC MANAGER IN THE PARTICIPATORY BUDGET

EL PAPEL DEL GESTOR PÚBLICO EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

João Raoni Silva Souza Lima, pós-graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Telefone: (75) 9189-8728. E-mail: j-raoni@hotmail.com

Antonio Fernandes Correia de Moura, Especialista em Tecnologia de Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal pela Escola Superior Aberta do Brasil - ESAB. Endereço Profissional: Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), Campus Petrolina. Av. José de Sá Maniçoba, S/N - Centro, Petrolina, PE - Brasil, CEP. 56.304-205. Telefone: (87) 2101-6715. E-mail: fernandes.moura@univasf.edu.br

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo principal identificar quais características e habilidades o gestor público deve desenvolver para gerenciar efetivamente a participação popular no Orçamento Público através do instrumento do Orçamento Participativo. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas em livros e artigos científicos sobre o tema a fim de se levantar informações teóricas sobre assuntos relacionados ao objeto estudado e para posterior análise. Assim, trata-se de um trabalho de cunho exploratório e bibliográfico. A pesquisa revelou que, considerando tendências como “Governança” e “Democracia Participativa”, o Orçamento Participativo é um importante instrumento de gestão que busca a participação popular nas decisões sobre obras e gastos prioritários, contribuindo para a educação política e organização social. O papel do gestor público, nesse contexto, aproxima-se do agente social reflexivo, em que se busca desenvolver suas habilidades negociais e oferecer seu conhecimento técnico para uma Administração Pública inclusiva e transparente.

Palavras-Chave: Orçamento Participativo; Governança; Gestor; Democracia.

Abstract

This paper aimed to identify which characteristics and abilities public managers must develop in order to effectively manage people's participation in public budget through the instrument of Participatory Budgeting. Thus, literature searches in books and scientific articles were conducted on the subject in order to raise theoretical information on matters related to the studied object and for further analysis. Therefore, it is an exploratory and bibliographic work. The research revealed that, considering trends such “Governance” and “Participatory Democracy”, the Participatory Budget is an important

¹ Artigo submetido em 04/12/2014, revisado em 03/02/2015, aceito em 15/05/2015 e divulgado em 30/06/2016 pelo Editor João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, após *doubleblindreview*.

management tool that seeks public participation in decisions on priority works and expenses and reflects the trend of participatory democracy in Brazilian politics. The role of the public manager in this context is close to the reflective social agent, developing negotiation skills and offering their expertise to an inclusive and transparent public administration.

Keywords: *Participatory Budget; Governance; Manager; Democracy.*

RESUMEN

Este estudio tuvo como objetivo identificar qué características y habilidades que los gestores públicos deben desarrollar para gestionar de forma eficaz la participación del pueblo en el presupuesto público a través del instrumento del Presupuesto Participativo. Para lo tanto, se realizó la búsqueda bibliográfica con libros y artículos científicos sobre el tema con el fin de recaudar información teórica sobre cuestiones relacionadas con el objeto de estudio y para su posterior análisis. Por lo tanto, es un trabajo exploratorio y bibliográfico. La búsqueda reveló que, teniendo en cuenta las tendencias como “Gobernanza” y “Democracia Participativa”, el Presupuesto Participativo es una importante herramienta de gestión que busca la participación pública en las decisiones sobre las obras y gastos prioritarios, contribuyendo a la formación política y la organización social. El papel del gerente público en este contexto está cerca del agente social reflexivo, buscando desarrollar habilidades de negociación y ofrecer su experiencia a una administración pública inclusiva y transparente.

Palabras Claves: *Presupuesto Participativo; Gobernanza; Gerente; Democracia.*

1INTRODUÇÃO

O gestor público tem suas competências e habilidades postas à prova com as grandes mudanças que acontecem na política e na sociedade como um todo. Esta constante onda de novidades obriga os ocupantes de cargos que lidam com as atividades de planejamento, direção e controle da Administração Pública a reverem sua atuação visando melhor eficiência no atendimento do interesse público.

Com os recentes sinais de amadurecimento político por parte da sociedade brasileira, mostra-se necessário proceder a estudos que busquem entender melhor a questão da participação do povo na gestão dos recursos públicos. Um destes sinais pode ser exemplificado pela ocorrência das manifestações de junho de 2013. Naquela data, a população se mobilizou em uma série de protestos reclamando, dentre outras coisas, sobre a aplicação do dinheiro público, surpreendendo um governo que, até então, gozava de certo prestígio.

Quando se discute os instrumentos que propiciam maior participação das pessoas na gestão da questão da coisa pública, o Orçamento Participativo (OP) se destaca no meio acadêmico por ser reconhecidamente um modelo que vem apresentando resultados positivos no processo de democratização do planejamento orçamentário desde as primeiras experiências brasileiras, ocorridas há mais de vinte anos.

A maior parte das pesquisas acadêmicas sobre OP tem como objetos mais explorados o histórico desta atividade, as repercussões políticas na sociedade geradas pela adoção do instrumento e, principalmente, a análise do procedimento metodológico adotado pelos

municípios por meio de diversos estudos de caso. Embora todos estes trabalhos sejam de grande importância para o enriquecimento de posteriores produções científicas, incluindo-se o presente artigo, existe um aspecto que ainda não se encontra devidamente explorado no meio do turbilhão de informações geradas por estas pesquisas: como fica o papel do gestor público diante das transformações da gestão pública orçamentária?

Diante disto, este artigo tem como objetivo geral identificar quais características e habilidades o gestor público deve desenvolver para gerenciar efetivamente a atuação popular no orçamento público. Para atender esta problemática, o estudo foi orientado na identificação dos elementos característicos do gestor público, considerando as peculiaridades de sua atividade e na averiguação das mudanças trazidas pela era da governança e democracia participativa na sua atuação para, enfim, esboçar um perfil de gestão na atividade do Orçamento Participativo.

No que toca aos aspectos metodológicos, a presente pesquisa possui caráter exploratório buscando, através de fontes secundárias, coletar as informações teóricas necessárias para se entender o processo de mudança que ocorre na gestão pública e que servirão de base para a construção do perfil do gestor público no Orçamento Participativo. As publicações científicas têm especial valor neste trabalho, já que se trata de um tema contemporâneo e mais explorado no meio acadêmico que editorial. O artigo também possui cunho descritivo, pois não propõe a manipulação dos dados, mas sua observação e análise.

A importância deste estudo reside no fato de que o amadurecimento político da sociedade implica profundas mudanças no cenário da gestão pública, sobretudo na transformação do papel do gestor público. A própria execução do Orçamento Participativo possui uma série de complexidades que vão desde a ordem técnica até a teoria política da democracia, a qual os executores precisam estar atentos para atingirem os objetivos deste processo.

Considerando estes desafios, mostra-se necessário que trabalhos científicos explorem o tema sob a ótica do gestor público, a fim de se elaborar um conjunto de informações e referências que prepare estes profissionais para a utilização de instrumentos democráticos como o Orçamento Participativo como meio de legitimação das ações de um governo transparente e eficaz.

Este trabalho está organizado nas sessões: Introdução, Fundamentação Teórica (subdividida nos tópicos: “Gestor Público: noções introdutórias”, “Governança”, “Orçamento Participativo e seus desafios” e “O papel do gestor público no Orçamento Participativo”), Metodologia, Análise da Discussão e Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GESTOR PÚBLICO: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

A ciência da Administração geralmente está associada ao estudo das estruturas organizacionais privadas para a elaboração de suas mais diversas teorias. Então, muito do que influencia a gestão pública nasceu no âmbito privado, mas, isso não impediu que o fenômeno inverso também acontecesse em alguns momentos da história. Os primeiros estudos sistematizados dessa ciência estão relacionados à Escola Clássica da Administração.

A Escola Clássica da Administração possui como seus maiores expoentes Taylor, Ford, Fayol e Weber. Enquanto Taylor e Ford focaram seus estudos no aumento da

produtividade das fábricas, Henri Fayol preocupou-se com o processo administrativo, sendo o primeiro a esboçar qual seria o papel dos dirigentes nas organizações. De acordo com seus ensinamentos:

O trabalho do dirigente consiste em tomar decisões, estabelecer metas, definir diretrizes e atribuir responsabilidades aos integrantes da organização, de modo que as atividades de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar estejam numa sequência lógica (MAXIMINIANO, 2000, p. 60).

Fayol também criou uma série de princípios que serviu de base à Teoria Geral da Administração e influenciou os conceitos básicos de administração nas escolas seguintes.

De forma bastante sucinta, a Administração é um “processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso dos recursos a fim de se alcançar objetivos organizacionais” (CHIAVENATO, 2003, p. 11).

Embora existam críticas quanto à consideração dos termos “gestão” e “administração” serem sinônimas, onde esta teria um significado muito mais amplo e moderno (KANITZ, 2011), mostra-se válido dizer que as atividades de um “administrador” e de um “gestor”, apresentados por Fayol, não apresentam grandes diferenças na prática cotidiana.

Sobre isso, Chiavenato (2003, p. 02) apresenta uma série de exemplos das tarefas que o administrador assume: “define estratégias, dimensiona recursos, planeja sua aplicação, resolve problemas, gera inovação e competitividade”. Desta forma, o administrador (ou gestor) gerencia a organização e toma as providências que vão desde o planejamento estratégico até a aplicação dos recursos para atendimento dos fins pretendidos que, no caso das empresas privadas, podem ser definidos como a maximização do lucro dos acionistas.

Apesar desse foco nas organizações do setor privado, a teoria da Administração, ainda na Escola Clássica, recebeu uma forte influência que ajudaria a criar um tênue elo entre a esfera pública e privada - a teoria da burocracia de Max Weber. Este sociólogo alemão apontou que com a formação do Estado moderno, com influências do capitalismo, surge a administração burocrática, pautada na legalidade dos atos, na impessoalidade das relações e profissionalismo dos dirigentes (COELHO, 2012, p.15).

Com essa breve citação, já se percebe a forte influência do modelo weberiano na Administração na esfera pública. A Administração Pública atual, inclusive, adota alguns destes princípios como fundamentais na gestão estatal, com alguns aprimoramentos. A teoria da burocracia atende bem aos dois modelos de organização em questão (pública e privada) por ser uma abstração descritiva e não um modelo prescritivo.

Baseado nessas considerações, parece natural vislumbrar que o papel do gestor público estaria em consonância com aquele idealizado por Fayol, apenas adaptando às circunstâncias próprias da Administração Pública. Porém, não se trata de uma transição simples. Embora o gestor público exerça as funções essenciais de Administração como o gerente da empresa particular, as demandas ligadas à sua atividade e à sua natureza jurídica fazem surgir diferenças importantes que merecem ser consideradas para melhor efetividade da gestão pública.

Em um estudo aprofundado, Pfeiffer (apud JESUS e PACHECO, 2009, p. 03) demonstra que o setor público apresenta peculiaridades que exigem uma abordagem especial para realização das atividades administrativas, notadamente quanto à clientela, ao propósito e à forma de atuação. A clientela deste setor é mais ampla e de relações mal definidas (não há contratos diretos como na relação com as empresas privadas); a forma de atuação é mais lenta e burocrática e necessita servir aos cidadãos sem auferir lucro (excetuando a atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista).

Feitas estas distinções, passa-se a uma definição do que o próprio poder estatal considera como um gestor da coisa pública. O Manual do Gestor Público do Estado do Rio Grande do Sul traz o seguinte conceito:

Pode-se definir o gestor público ou administrador público como aquele que é designado, eleito ou nomeado formalmente, conforme previsto em lei e/ou em regulamento específico para exercer a administração superior de órgão ou entidade integrante da Administração Pública.

Nesta definição, há uma impressão de que apenas os ocupantes dos cargos mais altos da hierarquia administrativa pública possam ser definidos como gestores públicos de fato. Porém, produções acadêmicas demonstram uma transição desta mentalidade para uma conceituação mais descentralizada:

Tradicionalmente tratados como servidores públicos, funcionários públicos ou, simplesmente, agentes públicos, os profissionais que compõe a burocracia estatal começam a ser tratados em várias organizações públicas como gestores públicos. Essa mudança, apesar de conceitual, reflete uma mudança de princípios e de concepções administrativas dentro da máquina pública. O serviço público passa a ser conduzido como atividade de gestores públicos, operando nos seus diversos níveis de funcionamento (FILHO, 2005, p. 04).

Desta forma, o gestor público tende a ser aquele que, fazendo parte do quadro da Administração Pública, de algum modo está envolvido com as atividades de planejamento, execução e controle dos atos envolvendo recursos públicos. Esta constatação pode ser considerada como uma das mudanças que atuam no papel dos profissionais inseridos na parte “técnica” do processo orçamentário, já que o chefe do executivo não concentraria mais a total responsabilidade pelo feito.

Além disso, tendências como “governança” e “orçamento participativo” sempre acarretam em modificações na forma de atuação do gestor público. Os próximos capítulos tratam desses novos paradigmas.

2.2 GOVERNANÇA

O termo “governança” é relativamente recente na gestão pública e ainda não se apresenta como um conceito absoluto nas atividades acadêmicas. Sua definição geral varia de acordo com a perspectiva adotada pela pesquisa.

Para se iniciar o estudo desse conceito no âmbito da Administração, cumpre salientar que a noção de Governança Corporativa surgiu inicialmente nas organizações com fins lucrativos como uma solução para os conflitos oriundos da separação entre a propriedade e a gestão. Isto é, a partir do momento em que o titular e o gestor do capital investido não são mais necessariamente a mesma pessoa, fez-se necessário elaborar um conjunto de mecanismos internos e externos que reduzisse os conflitos de interesses entre os administradores e proprietários (acionistas) das empresas (RAMIRES; DAVID, 2013, p.62).

Então, sob a ótica da Administração, governança pode ser definida como um conjunto de princípios e práticas que regulam a relação entre acionistas, gestores e outros interessados com a finalidade de aumentar valor para a sociedade e aprimorar o desempenho da organização (ALMEIDA apud OLIVEIRA, 2008, p.03). Vale notar que o conceito apresentado segue a corrente teórica do “equilíbrio de interesse dos *stakeholders*”, que leva em conta os interesses não apenas dos acionistas, mas de todos os possíveis grupos sociais que possam ser afetados pelas decisões da empresa tais como credores, consumidores, comunidades atingidas pelas atividades produtivas, dentre outros (RAMIRES; DAVID, 2013, p.64).

Como a prática da governança mostrou-se vantajosa para a moderna gestão de empresas, as organizações sem fins lucrativos e as próprias organizações públicas passaram a buscar implantá-la para alcançar aceitação social, resultado tão importante quanto o lucro para as empresas capitalistas (FONTES FILHO apud RAMIRES; DAVID, 2013, p.69).

No entanto, Ramires e David (2013, p. 68-69) asseveram que a réplica desta prática no setor público deve se dar com a necessária contextualização do ambiente sociocultural e com as devidas ressalvas, já que os modelos de governança originais foram criados em um contexto diverso das organizações públicas.

De fato, por terem fins diferentes, mesmo considerando quando o Estado realiza atividades que o equipara às sociedades civis lucrativas, as organizações governamentais têm uma finalidade global muito mais abrangente e influenciada por fatores fundamentais como a Política.

Bento (2003, p. 84) faz um apanhado de análises doutrinárias acerca das reformas do Estado de Bem Estar, apontando que uma determinada linha teórica acreditava que deveria haver uma contundente divisão entre administração e política, uma vez que esta traria à gestão uma quantidade exorbitante de demandas dos mais diversos grupos sociais, comprometendo a eficácia estatal em troca de apoio para manutenção do poder vigente.

Por sua vez, uma segunda linha doutrinária defende que a própria lógica democrática pluralista deveria ser o horizonte a ser perseguido pela gestão pública, pois ela é axiologicamente superior à burocracia weberiana em termos de eficiência e legitimaria as decisões do Estado quanto à adoção de políticas públicas. Essa tese foi a que se mostrou mais adequada ao perfil das organizações públicas dos tempos atuais. Ilustra-se:

Torna-se consenso a tese de que a boa administração não pode ser avaliada segundo critérios meramente técnicos. A administração e a política, no contexto de um Estado democrático comprometido com o bem-estar (embora já não mais como antes), encontram-se intimamente ligadas, na medida em que o sucesso dos projetos e programas da administração e do governo depende, em última análise, do apoio popular, da legitimidade. Bons instrumentos de gestão, burocratas especializados e competentes, normas e competências definidas não asseguram, por si só, a eficiência administrativa (BENTO, 2003, P.84).

A partir de então, os doutrinadores da Gestão Pública tendem a definir governança pública considerando o envolvimento de uma pluralidade de atores sociopolíticos, endossando a tese anterior e a do equilíbrio de interesse dos *stakeholders*.

Segundo Santos (APUD ARAÚJO, 2010, p. 04): “A governança refere-se ao modo com que os governos articulam e coordenam suas ações, em cooperação com os diversos atores sociais e políticos e sua forma de organização institucional”.

As origens da Governança Pública datam de meados da década de 90 do séc. XX, e traduzem um consenso de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se apoiam na qualidade da interação entre os distintos níveis de Governo, e entre estes e as organizações empresariais e da sociedade civil (OLIVEIRA, 2008, p. 02).

O Orçamento Participativo pode ser considerado como uma manifestação influenciada pela aceitação do modelo de governança na gestão pública. A crescente utilização deste instrumento nos municípios brasileiros demonstra como os governos locais estão apostando que gerenciar a articulação de diversos atores sociopolíticos pode ser o caminho da legitimação da democracia participativa, restaurando o desgaste político do modelo meramente representativo.

2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SEUS DESAFIOS

O Orçamento Público pode ser definido segundo diversos enfoques. Para Kohama (apud SILVA, 2004, p.26):

O orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

Esta definição equipara o orçamento público a uma atividade administrativa do Poder Executivo. Apesar de estar correta, cumpre notar que o orçamento público também possui caráter legal. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, dispõe que o orçamento da União se dará por meio de três instrumentos que são Leis de iniciativa do Poder Executivo (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Os Estados e Municípios também seguem esse padrão em seus orçamentos.

Por sua vez, o Orçamento Participativo (OP) não é um documento legal em si, mas o “processo por meio do qual os cidadãos e entidades da sociedade civil têm a oportunidade de interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária” (SANTOS, 2010, p. 90).

De acordo com Souza (apud Pires, 2001, p. 16), o OP surge como uma resposta às críticas contra a concepção de que o Estado seria o único ator legítimo do planejamento orçamentário. Déficits como a falta de transparência dos poderes executivo e legislativo, exclusão de grupos minoritários e a relação entre grupos economicamente favorecidos com os políticos visando troca de favores, prejudicaram a credibilidade do governo frente à população.

A própria crise do sistema representativo justificaria o surgimento dessa forma de participação popular: “a representação é como passar um ‘cheque em branco’, evidenciando a carência de mecanismos efetivos de controle (...)” (SOUZA apud PIRES, 2001, p. 16). Apesar disso, ainda que tal instrumento esteja sendo utilizado por um número cada vez maior de municipalidades no decorrer das últimas duas décadas, sua mera adoção em uma gestão não garante uma automática mudança da cultura política da localidade.

Para Ricci (apud COSTA, 2010, p. 11), o processo de implantação do OP na cultura local se dá pelas fases de legitimação, efetividade e institucionalização. A primeira é o momento em que há um reconhecimento do governo da importância da participação popular e ocorre a organização interna do corpo gestor para acolhê-la. Na efetividade, passa-se a realização de atividades relacionadas à descentralização administrativa através de programas e práticas de integração dos diversos setores do governo e destes com a sociedade. Por fim, a institucionalização refere-se à superação da antiga cultura local com a consolidação do OP e da dinâmica participativa.

Quanto à forma de se aplicar o Orçamento Participativo, tem-se que, por se tratar de uma prática gerencial não prescritiva, sua metodologia pode variar entre uma localidade e outra. No entanto, é possível traçar características comuns a diversas experiências já relatadas. Um exemplo:

O Orçamento Participativo possui uma forma básica de funcionamento no qual o município é subdividido em distritos que detêm parcelas dos recursos destinados aos investimentos. Os moradores desses distritos são convocados a participar dos diversos fóruns e assembleias organizadas pela prefeitura. A partir dessas reuniões, verifica-se um processo misto de participação direta e representação, isto é, coexiste a representação delegada (delegados e conselheiros com mandato revogável) e a votação direta nas assembleias locais e regionais (CAVALCANTE, 2007, P.18).

O método citado capta a essência do OP praticado em grandes cidades como Recife (PE) e João Pessoa (PB), embora, frise-se, não se trate de um modelo universal. É importante ressaltar que embora a população tenha se aproximado mais da gestão pública, este mecanismo ainda apresenta características representativas onde líderes de sociedades organizadas (delegados) participam de boa parte do processo.

Esta é uma das críticas feitas ao Orçamento Participativo, principalmente pelos setores políticos mais conservadores. Cavalcante (2007, p. 22) cita que os críticos acreditam que o modelo pode gerar uma duplicação da esfera de representação, fazendo com que as decisões finais ficassem nas mãos de representantes que não são do Poder Legislativo e dos tecnocratas. Sendo assim, a democratização política do processo estaria prejudicada. Além desta ressalva, pesquisas acadêmicas apontam as barreiras técnicas e sociais que podem dificultar a implantação do Orçamento Participativo.

Luchmann (2002, p. 107), ao relatar os obstáculos iniciais da implantação do OP em Porto Alegre/RS na gestão de Olívio Dutra (1989-1993), experiência tida como pioneira para a maioria dos autores, cita a frustração de boa parte dos cidadãos por não terem visto suas demandas serem atendidas com celeridade devido às dificuldades econômicas enfrentadas pelo município. Isso fez com que a população enxergasse o instrumento com certo descrédito no início. No entanto, os gestores conseguiram reverter a situação no decorrer do mandato.

Tomando como base a obra de Pires, Silva (2004, p. 50-53) cita como principais problemas encontrados na aplicação do Orçamento Participativo em algumas experiências o desinteresse da comunidade, descontinuidade e o abalo entre as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

Sobre este último, a supracitada autora esclarece que o histórico de favorecimento mútuo entre os dois Poderes acaba se revelando como um obstáculo político sério para a institucionalização do OP, já que a participação popular quebraria a lógica de o Legislativo aprovar medidas do Executivo por negociação direta e exclusiva com o gestor (abrindo brechas para a troca de favores e politicagem).

O Orçamento Participativo representa, pois, uma mudança importante na forma de se gerir a coisa pública. A ideia de que o gestor público, agora, tem que lidar com o controle da própria população sobre a execução orçamentária abre um leque de desafios que pode comprometer o próprio caráter democrático do instituto.

2.4 O PAPEL DO GESTOR PÚBLICO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo traz transformações significativas na forma de se conduzir a política em todos os âmbitos federativos do país. Neste contexto, os gestores municipais e estaduais não concentram de forma absoluta o poder da decisão sobre as prioridades de gastos em sua administração. Apesar do valor simbólico e do franco apoio acadêmico ao modelo, poucos trabalhos exploram a necessidade da preparação específica do gestor para lidar com essa nova situação na Gestão Pública. Essa carência de apontamentos sob a perspectiva do administrador possivelmente seja parte causadora dos problemas encontrados pelos autores que já lidaram com o assunto.

Traçar um perfil ideal do gestor público que garanta o sucesso dos processos participativos não é tarefa das mais simples dada à contemporaneidade do tema e ao fator histórico clientelista que marcou a trajetória política do país. Isto tem privado a comunidade acadêmica de um maior arcabouço técnico para explorar o assunto. Trata-se, pois, de um novo paradigma. No entanto, é possível esboçar algumas características que podem embasar este perfil.

O principal ponto é que os gestores, especialmente os chefes do Executivo, devem reconhecer as novas tendências da era da governança como o novo paradigma da gestão pública. De acordo com Paes de Paula (*apud* KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 09), consolida-se atualmente uma nova perspectiva da Administração, denominada “vertente societal”, que reconhece uma nova relação entre o Estado e a sociedade, legitimando os cidadãos a exercerem maior controle sobre as ações estatais e participarem dos processos de formulação e consolidação das políticas públicas.

Desta forma, os dirigentes governamentais devem superar a lógica clientelista e corporativista que comumente se apresenta nas gestões municipais e estaduais do país e institucionalizar em suas administrações medidas participativas como o OP a fim de assegurarem a legitimidade do seu próprio governo.

Sobre isso, cabe uma análise de como ficaria o papel de liderança do gestor já que seu poder decisório estaria, em tese, redistribuído. Nesse caso, o Estado (governo) passa a atuar como mediador, compondo os conflitos entre os interesses estatais e interesses privados. O processo de determinação do interesse público não é mais um “monopólio estatal”, mas “o resultado de processo de harmonização e de ponderação de diversos interesses públicos, interesses privados e interesses das organizações da sociedade civil” (OLIVEIRA, 2008, p. 02).

A esse respeito, cumpre citar:

A administração pública societal não ignora a formação do gestor público e reconhece a importância de competências técnicas e políticas. O construto advoga que novas habilidades são necessárias a esse profissional que, a cada dia, distancia-se do burocrata insulado e aproxima-se do agente social reflexivo – hábil em conduzir projetos, em negociar, em aproximar interesses e estimular a participação cidadã e a cooperação (NOGUEIRA *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 29).

Nota-se, pois, que a partir do momento em que o gestor público assume um papel voltado para a negociação, sua responsabilidade pelo sucesso do OP aumenta, pois ele deve dar ao processo a precisão técnica adequada, de acordo com os aparatos legais e contábeis, através de seus conhecimentos. Trata-se, portanto, de uma cogestão:

É importante salientar o caráter de cogestão do modelo, em que o Executivo desempenha uma função ativa por controlar o conhecimento técnico e também porque produz a informação relevante ou tem acesso privilegiado a ela, bem como devido às funções de coordenação que exerce (CAVALCANTE, 2007, p.23).

Por isso, é salutar que os meios de formação desta área tratem o Orçamento Participativo com mais profundidade, ressaltando sua importância e apresentando métodos conhecidos para que o administrador esteja familiarizado no momento de sua aplicação. O gestor público atua como coordenador democrático e, por isso, deve ser o mais preparado e transparente possível.

Aliás, a transparência e honestidade na gestão do processo são aspectos fundamentais para conduzir a educação política da população e para a manutenção do seu interesse pelo OP. Conforme citado no capítulo anterior, a principal dificuldade enfrentada pelos gestores de Porto Alegre (RS) ao implementarem pela primeira vez o Orçamento Participativo foi lidar com a falta de recursos financeiros para atender às soluções prometidas durante a campanha e às demandas levantadas nas consultas populares. A falta de planejamento e de transparência da real situação da cidade prejudicou a credibilidade do movimento naquela ocasião e serviu de exemplo para as posteriores (GENRO; SOUZA *apud* MARQUES, 2010, p. 22).

A qualidade da aplicação do Orçamento Participativo depende também da precisão do planejamento e da estruturação da administração municipal ou estadual para esse fim. Ao

relatar os problemas iniciais na implantação do OP em Belo Horizonte (MG), Pires (2001, p. 127-130) faz um levantamento das medidas que as partes envolvidas no plano do OP tomaram para enfrentar as dificuldades de sua execução: Grupos de trabalho intersetoriais para reflexão e planejamento da reestruturação da prefeitura; regionalização a partir das Unidades de Planejamento (UP) para fins de referências espaciais para o processo; alteração metodológica da realização do OP com o agendamento da definição de prioridades a cada dois anos, favorecendo o cumprimento de prazos para as ações decididas no processo e, por fim, a criação do Grupo Gerencial do Orçamento Participativo, responsável pela atividade de monitoramento e articulação organizacional, melhorando exponencialmente a qualidade do processo e dos contratos firmados com as empreiteiras.

Isto demonstra a importância da capacidade de planejamento do gestor público na elaboração de todas as atividades envolvendo o Orçamento Participativo. Como não se possui modelos pré-definidos, os administradores precisam considerar todas as circunstâncias regionais que envolverão a atividade, realizando as mudanças estruturais necessárias, a fim de se criar uma dinâmica eficiente, transparente e que corresponda às expectativas dos cidadãos.

Outro ponto importante é o envolvimento de vários servidores no processo. “A partir da cultura de controle político que o OP inaugura, cria-se no servidor uma mentalidade de negociação, discussão e efetivo compartilhamento de poder” (PIRES, 2001, p. 132). Este resultado positivo ressalta o posicionamento doutrinário mais moderno que considera o servidor público, independentemente do nível de serviço em que atua, como gestor público por excelência, já que sua participação nas atividades democráticas é fundamental. Ressalta-se novamente a necessidade de capacitação dos servidores para melhor compreenderem seu importante posicionamento na estrutura pública, relacionando-o com esta nova fase da democratização que ocorre no país.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho buscou responder a problemática através do levantamento de informações literárias e acadêmicas a respeito do papel do gestor público no Orçamento Participativo. Para isso, mostrou-se necessário consultar obras e artigos científicos que versassem sobre as funções do gestor público de um modo geral, Governança (que muito explica o contexto da crescente adoção do instrumento nos governos) e a respeito dos aspectos conceituais e técnicos do OP, com ênfase nos desafios de sua implantação. Esse levantamento serviu para delinear melhor as possíveis competências que o gestor deve desenvolver para superar essas dificuldades bem como seu real papel no processo.

Quanto ao objetivo, esta pesquisa possui caráter exploratório. De acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 127), a pesquisa exploratória “visa a proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito ou construindo hipóteses sobre ele”. Este tipo de pesquisa tem a finalidade de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno e pode servir como trabalho preparatório para pesquisas futuras (ANDRADE, 1999, p.106).

No que toca ao procedimento, como já sugerido, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, já que se baseia em consultas a materiais já publicados, tidos também como fontes de papel (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 54). Para este trabalho foram pesquisados livros e, principalmente, artigos científicos e publicações em periódicos, conforme se apresenta nas Referências ao final deste trabalho.

Através deste método foi possível obter uma visão mais clara sobre o cenário em que o gestor atua na aplicação do Orçamento Participativo, identificando as características gerais desta execução, as dificuldades enfrentadas pelos envolvidos, seguindo de uma ponderação a respeito do papel dos profissionais diante das novas tendências evidenciadas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo identificar quais características e habilidades o gestor público deve desenvolver para gerenciar o Orçamento Participativo com efetividade. Com isso, pretendeu-se esboçar um perfil a ser perseguido pelo administrador ao lidar com essa técnica de gestão. Trata-se de uma abordagem ainda pouco explorada no meio acadêmico. O foco da maioria dos trabalhos está no procedimento metodológico da aplicação do OP e não se atenta à preparação do administrador para a adoção de medidas participativas, embora relatem as dificuldades e soluções adotadas para superá-las na aplicação em várias localidades. Isto propiciou a visualização de possíveis características que, assumidas pelos responsáveis, possam contornar tais desafios.

Este tipo de enfoque é de extrema importância dada a urgência dos governos locais adotarem posturas mais transparentes e participativas para corresponder aos anseios de uma sociedade que vem demonstrando amadurecimento político. Os cidadãos começam a reconhecer seu poder de influência e apresentam mais disposição de estar diretamente envolvidos na gestão dos recursos públicos.

A partir do estudo realizado, constata-se que o Orçamento Participativo é um dos mais importantes instrumentos de aproximação do Estado com a sociedade já colocado em prática. De fato, este modelo de gestão vem apresentando resultados positivos na democratização dos governos que o adotam, conforme se mostra nas pesquisas acadêmicas consultadas. Além de promover educação política dos cidadãos, o OP permite o diálogo com diversos setores da sociedade que, por sua vez, inclina-se a se organizar de modo a potencializar sua atuação frente ao governo.

No entanto, a execução do OP não é algo simples, pois possui uma carga técnica e política muito poderosa. Por isso, para sua efetiva realização mostra-se necessário que o gestor público possua conhecimento das influências da tendência da governança na forma de se gerir a coisa pública. Apesar de o modelo participativo potencializar a cogestão da coisa pública, a responsabilidade do gestor público sobre suas decisões não diminui. Pelo contrário: a pressão agora é maior graças ao caráter fiscalizatório da participação popular. O administrador deve elevar suas habilidades negociais e utilizar seus conhecimentos técnicos para criar mecanismos de cooperação entre o Estado e a sociedade.

Conclui-se que para real efetividade na adoção de modelos participativos, os gestores públicos brasileiros devem superar a mentalidade patrimonialista de gestão e desenvolver características que primem pela transparência. Essa é a principal mudança que deve acontecer nas concepções dos administradores e também a mais complexa de se obter graças à cultura política do país.

O administrador tem seu papel no OP como “coordenador democrático” e é o maior responsável pela parte técnica do processo, isto é, ele que organiza toda a estrutura que propicia a participação social respeitando os preceitos operacionais e legais. Desta forma, apesar do conceito de cogestão, o agente mais importante continua sendo o gestor público devido ao seu acesso privilegiado às informações inerentes ao processo, tanto aquelas

decorrentes de sua formação como aquelas obtidas na prática gerencial dos recursos da localidade.

O estudo do conceito de agente social reflexivo, também ajuda a ilustrar bem o papel do gestor público neste processo já que o distancia da defasada visão de “burocrata” que os governantes costumam assumir em suas gestões. O profissional precisará de destreza na negociação das prioridades apresentadas pelas comunidades, atentar-se aos mecanismos de comunicação com estes diversos setores e elaborar projetos transparentes a partir destas discussões para conquistar a legitimidade de sua gestão.

O levantamento mostrou, ainda, que as peculiaridades de cada municipalidade requerem projetos flexíveis na elaboração do projeto de realização do OP, conforme demonstrado nos exemplos de desafios encontrados na implantação do instrumento em Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). Por isso, é fundamental a preparação técnica do administrador para a realização do Orçamento Participativo. Os esforços acadêmicos e de aperfeiçoamento devem orientá-lo sobre sua real função neste cenário e estimular as qualidades gerenciais e políticas adequadas para a consolidação da democracia na gestão pública através destes mecanismos.

Como esta se tratou de uma pesquisa de cunho exploratório, os apontamentos de características e habilidades aqui apresentadas não são exaustivos. Sugere-se que trabalhos futuros sobre o tema tenham mais enfoque no comportamento dos gestores na aplicação do OP em suas cidades e na elaboração de mais perfis de gestão do Orçamento Participativo, por meio de análises de experiências realizadas, para que mais conhecimento seja produzido sobre o papel do gestor na democracia participativa, no âmbito da ciência da Administração e da Gestão Pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à Metodologia do trabalho científico:** elaboração de trabalhos de graduação. 4ª Ed. São Paulo: Atlas 1999

ARAÚJO, Andréa Naritza Silva Marquim de. Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas. **Anais...** III Congresso Consad de Gestão Pública. Mar/2010, Brasília – DF.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democratização. 1ª ed. Barueri, SP: Manole, 2003.

CAVALCANTE, Pedro Luis. O Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, Vol. 6, nº2 – Jul/Dez 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COELHO, Ricardo Côrrea. **O público e o privado na gestão pública.** 2ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2012.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte Anos de Orçamento Participativo: Análise das Experiências em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania.** São Paulo, Vol. 15, nº56 – 2010.

- FILHO, Adhemar Bento Gomes. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. **Anais...** Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18-21 de out. 2005, Santiago – Chile.
- JESUS, Igor Rosa Dias de; PACHECO, Suzana Oliveira. Planejamento Estratégico Governamental – o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Anais...** Congresso Internacional de Administração. 2009, Ponta Grossa – PR.
- KANITIZ, Stephen. Gestão ou Administração: qual é a diferença? **Portal Administradores**. João Pessoa, 09 de mar. 2011. Disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/gestao-ou-administracao-qual-e-a-diferenca/52944/> Acesso em 12/09/2014
- KLERING, L. R; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L.A. Novos caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise** – Revista Acadêmica da FACE. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 225 f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
- MARQUES, Francisco Edson Barbosa. **Movimentos sociais urbanos no orçamento participativo: entre a participação popular e o clientelismo-eleitoral**. 2011. 103 f. Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará.
- MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 6ª ed. – 7. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino. Governança Pública e Parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. In: **Fórum de Estudos de Governança Social**, 2008. Minas Gerais.
- OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva e. Modelos de Administração Pública. In: **Administração Pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: Uma Análise Neoinstitucional a partir do Caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. 2001. 147f. Monografia (graduação) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed. Novo Hamburgo: Freevale, 2013. Modo de acesso: <www.freevale.br/editora>
- RAMIRES, Elida Maia; DAVID, Marcus Vinícius. Governabilidade, Governança e Accountability. In: **Administração Pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público**. – 2.ed. -- Porto Alegre : Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2011.
- SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. [Brasília]: CAPES: UAB: 2010.
- SILVA, Laurinete Maria de Souza. **Orçamento Participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal**. 2004. 66 f. Monografia (especialização) – Universidade Federal da Paraíba.