

Ministério Público e política: o caso do Orçamento Participativo em Cuiabá-MT

Juliano Luis Borges^{1*}

1. Pesquisador do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - IFMT; *juliano.borges@tga.ifmt.edu.br

Palavras Chave: *voluntarismo; judicialização; participação popular.*

Introdução

A implementação Orçamento Participativo (OP) em Cuiabá foi uma experiência de origem bastante peculiar, tendo o Ministério Público Estadual (MPE) como um de seus principais protagonistas. Esse papel político, crescente nas últimas décadas, remete ao fenômeno de judicialização da política, no qual o Ministério Público se coloca na salvaguarda dos direitos coletivos. Nas mudanças políticas da década de 1980, o Ministério Público (MP) emergia como defensor de direitos difusos e coletivos para proteção e garantia da cidadania. No entanto, foi a Constituição Federal de 1988 que deu ao Ministério Público uma função essencial de defesa da ordem judiciária, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais (Art. 127). A generalização das funções institucionais proporcionou ao Ministério Público uma ampla gama de problemáticas que passaram a compor seu quadro de atuação. Nas questões políticas, métodos de decisão judiciária adentraram as arenas político-institucionais dos poderes Executivo e Legislativo. Diante desse quadro, o presente trabalho tem como objetivo analisar o papel do Ministério Público na implementação do Orçamento Participativo (OP) em Cuiabá. A análise do OP demonstrou como podem ocorrer desdobramentos complexos do ativismo do Ministério Público com disputas políticas significativas sobre o processo participativo, atribuindo especificidade ao caso cuiabano.

Resultados e Discussão

A judicialização da política alterou os espaços de jogo político com a participação de operadores da justiça. O protagonismo das decisões judiciais se tornou um tipo de estratégia de minorias políticas contra coalizões de poder ou decisões descendentes, as quais são inerentes às disputas no âmbito institucional. O Ministério Público se tornou um importante acesso à esfera judicial para resolver conflitos de natureza política – via Inquérito Civil ou Ação Civil Pública. Não apenas isso, mas também em utilizar instrumentos extrajudiciais como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para interferir na dinâmica decisória do executivo e legislativo. Assim, o MP se muniu de um voluntarismo político, que vem trafegando em vias institucionais não representativas e busca “tutelar” a sociedade nas disputas com adversários mais poderosos. Em relação à participação popular na construção do orçamento público em Cuiabá, o MPE vem intervindo significativamente desde o processo de 2001, onde impetrou uma Ação Civil Pública para que o executivo municipal cumprisse a Lei de Responsabilidade Fiscal, com abertura de espaços participativos para os cidadãos. Desde então seu voluntarismo desencadeou a judicialização da questão participativo-orçamentária no município. O resultado foi a implantação do Orçamento Participativo em Cuiabá. Para realizar este estudo de caso sobre o OP foi feita a opção metodológica pela abordagem qualitativa, por meio de ferramentas conceituais e fontes primárias de dados: documentos, entrevistas com

informantes e observação não participante. Com a pesquisa foi possível analisar como o voluntarismo do MPE foi fundamental para aprovação de uma legislação específica, a qual definiu a participação popular como compulsória para as processo orçamentário. Esse viés legalista foi experienciado, primeiramente, na criação do “OP” por “Decreto” em 2005. Todavia o processo ficou restrito a esse ano; em 2006 e 2007 houve uma participação pouco significativa. Os percalços políticos não foram empecilho para uma nova empreitada do MPE em defesa da participação popular. Em 2007 se articulou com o Instituto de Pesquisa Participação Social e Acompanhamento do Orçamento Público (INBRACO) e o legislativo municipal para a elaboração e proposição de um Projeto de Lei que asseguraria a participação popular, a priorização de demandas, a transparência fiscal e o acompanhamento do orçamento público. De forma bastante singular foi implantado um processo participativo em Cuiabá desprovido de raízes partidárias ou mobilizatórias. Com características técnicas, voluntarismo e ativismo do MPE e INBRACO, institucionalização legislativa e pretensões eleitorais, o governo municipal criou um processo induzido por força legal – Lei Nº 5.080/2008, de iniciativa do legislativo municipal. Essa compulsoriedade produziu um fenômeno diferenciado, em que a tradição centralizadora da política cuiabana, a dinâmica administrativa interna e a frágil atuação das organizações coletivas interatuaram para as limitações dessa inovação institucional. Diferentemente do caso de Porto Alegre, o OP não possuía lastro sociopolítico, o que impactou em sua continuidade. A legislação foi alterada em 2011, retirando o caráter técnico do OP e atribuindo características mais politizadas – próximas ao modelo porto-alegrense –, o que não garantiu o engajamento social e o reconhecimento pelos cidadãos cuiabanos nos anos posteriores.

Conclusões

O papel do MP em Cuiabá vem sendo emblemático. Seu protagonismo em questões que envolvem a participação popular supera, em termos publicitários, os movimentos sociais e organizações coletivas, como as associações comunitárias. Isso significa que o MP aparece como propulsor de mudanças institucionais por situar suas disputas no âmbito jurídico, deslocando o campo político contestatório para um espaço constrangedor aos agentes representativos. O MPE em Cuiabá produziu suas peças jurídicas em favor de processos orçamentários participativos, o que possibilitou a implantação do OP em Cuiabá. No entanto, a falta de adesão da sociedade e o desinteresse governamental acarretaram a decadência do processo. A judicialização do OP não garantiu a adesão e participação da sociedade, na medida em que a demanda não partiu de suas organizações ou movimentos coletivos. O voluntarismo e ativismo do MP, em sua face legalista e politizada, não representou, evidentemente, o interesse de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento público.