

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCAR

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PODER LOCAL – UM
ESTUDO SOBRE ARARAQUARA, FRANCA E SÃO CARLOS
NO PERÍODO 1999/2002

JOÃO MARINO JÚNIOR

Tese apresentada à Universidade
Federal de São Carlos (UFSCAR),
para obtenção do título de Doutor,
pelo curso de Pós Graduação em
Sociologia - Área de concentração
em Ciências Políticas.

São Carlos
2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCAR

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PODER LOCAL – UM
ESTUDO SOBRE ARARAQUARA, FRANCA E SÃO CARLOS
NO PERÍODO 1999/2002

JOÃO MARINO JÚNIOR

Tese apresentada à Universidade
Federal de São Carlos (UFSCAR),
para obtenção do título de Doutor,
pelo curso de Pós Graduação em
Sociologia - Área de concentração
em Ciências Políticas.

Orientador: Professor Dr. Valter R. Silvério.

São Carlos
2005

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

M339op

Marino Júnior, João.

O orçamento participativo e poder local – um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002 / João Marino Júnior. -- São Carlos : UFSCar, 2005.

140 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2005.

1. Sociologia política. 2. Orçamento participativo. 3. Poder local. 4. Democracia direta e participativa. 5. Gestão pública participativa. I. Título.

CDD: 306.2 (20^a)

Data da Defesa 14 de Março de 2005.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof. Dra. _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof. Dra. _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof. Dra. _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Dedicatória

Aos meus pais e familiares que sempre me incentivaram e apoiaram nesta longa jornada.

À minha esposa Roberta e as minhas filhas Jaqueline e Renata pelo incentivo e principalmente pela paciência que tiveram nesta difícil, mas recompensadora, fase de trabalhos e estudos.

Aos colegas de doutorado da UFSCAR pelas discussões intelectuais, pelo apoio e pela amizade.

Aos meus amigos da FEARP/USP e UNAERP que muito me incentivaram os meus mais sinceros agradecimentos

Agradecimento

Ao amigo e orientador Professor Dr. Valter R. Silvério pela orientação, ensinamentos e permanente incentivo.

A todos, que direta ou indiretamente, colaboraram na execução deste trabalho os meus mais profundos e sinceros agradecimentos.

SUMÁRIO

RESUMO.....	01
ABSTRACT.....	B
INTRODUÇÃO.....	02
OBJETIVOS.....	06
HIPÓTESE.....	11
METODOLOGIA.....	14
ORÇAMENTO PÚBLICO, ESTADO E DEMOCRACIA.....	18
ESTRUTURA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL...	27
PROBLEMAS CONCEITUAIS E TEÓRICOS DO OP.....	30
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL	36
CAPÍTULO 1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ARARAQUARA.....	40
CAPÍTULO 2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FRANCA.....	68
CAPÍTULO 3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO CARLOS.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
CONCLUSÃO	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	131
ANEXOS.....	

LISTA DE GRÁFICOS

Pág.

01 – Evolução do gasto público em Araraquara no ano 2000	44
02 – Evolução do gasto público em Araraquara no ano 2002	44
03 – Evolução da dívida pública de Araraquara	46
04 – Distribuição dos delegados do OP por sexo – Araraquara.....	47
05 – Distribuição dos delegados do OP por faixa etária – Araraquara	48
06 – Distribuição dos delegados do OP por profissão – Araraquara	49
07 – Distribuição dos delegados do OP em função do estado civil	49
08 – Participação dos delegados do OP em outros movimentos sociais.....	51
09 – Mídia, comunicação e orçamento participativo	52
10 – Orçamento Participativo e gestão do gasto público	52
11 – Orçamento Participativo e Accountability	53
12 – Orçamento Participativo e fiscalização do gasto público	55
13 – Papel dos vereadores na visão dos delegados do OP	56
14 – Estrutura de organização do OP na visão dos delegados	56
15 – Grau de instrução dos delegados do orçamento participativo	57
16 – Distribuição dos vereadores por partido político – Araraquara	59
17 – Distribuição dos vereadores por atividade profissional	59

18 – Relação da Câmara com a Prefeitura em geral – Araraquara	60
19 – Relação da Câmara com a Prefeitura/Orçamento Participativo	61
20 – Visão dos vereadores sobre seu papel na definição do orçamento	61
21 – Papel dos vereadores após a criação do OP – Araraquara	62
22 – Papel do OP e dos delegados na visão dos vereadores – Araraquara	63
23 – Visão dos vereadores sobre o orçamento participativo – Araraquara	64
24 – Visão dos vereadores do papel e dos interesses dos Delegados do OP.....	65
25 – Democracia Representativa x Direta – Visão dos Vereadores	66
26- Evolução do gasto público em Franca no ano 2000	72
27 – Evolução do gasto público em Franca no ano 2002	72
28 – Evolução da dívida pública de Franca	73
29 – Distribuição dos delegados do OP por sexo – Franca	74
30 – Distribuição dos delegados do OP por faixa etária – Franca	75
31 – Distribuição dos delegados do OP por profissão – Franca	75
32 – Distribuição dos delegados do OP em função do estado civil	76
33 – Participação dos delegados do OP em outros movimentos sociais.....	77
34 – Mídia, comunicação e orçamento participativo	78
35 – Orçamento participativo e gestão do gasto público	78
36 – Orçamento participativo e Accountability	79
37 – Orçamento participativo e fiscalização do gasto público	80
38 – Papel dos vereadores na visão dos delegados do OP	81

39 – Estrutura de organização do OP na visão dos delegados.....	81
40 – Grau de instrução dos delegados do orçamento participativo.....	82
41 – Distribuição dos vereadores por partido político – Franca	83
42 – Distribuição dos vereadores por atividade profissional	84
43 – Relação da Câmara com a Prefeitura em geral – Franca	84
44 – Relação da Câmara com a Prefeitura/Orçamento Participativo	85
45 – Visão dos vereadores sobre seu papel na definição do orçamento	86
46 – Papel dos vereadores após a criação do OP – Franca	87
47 – Papel do OP e dos delegados na visão dos vereadores – Franca	88
48 – Visão dos vereadores sobre o orçamento participativo – Franca	89
49 – Visão dos vereadores do papel e dos interesses dos delegados do OP.....	90
50 – Democracia Representativa x Direta – Visão dos vereadores	91
51 – Evolução do gasto público em São Carlos no ano 2000	96
52 – Evolução do gasto público em São Carlos no ano 2002	96
53 – Evolução da dívida pública de São Carlos.....	97
54 – Distribuição dos delegados do OP por sexo – São Carlos	98
55 – Distribuição dos delegados do OP por faixa etária – São Carlos	99
56 – Distribuição dos delegados do OP por profissão – São Carlos	99
57 – Distribuição dos delegados do OP em função do estado civil	100
58 – Participação dos delegados do OP em outros movimentos sociais.....	100
59 – Mídia, comunicação e orçamento participativo	101

60 – Orçamento participativo e gestão do gasto público	102
61 – Orçamento participativo e transparência do gasto público.....	103
62 – Orçamento participativo e fiscalização do gasto público	103
63 – Papel dos vereadores na visão dos delegados do OP	104
64 – Estrutura de organização do OP na visão dos delegados	104
65 – Grau de instrução dos delegados do orçamento participativo	105
66 – Distribuição dos vereadores por partido político	106
67 – Distribuição dos vereadores por atividade profissional – Geral	106
68 – Relação da Câmara com a Prefeitura em geral.....	107
69 – Relação da Câmara com a Prefeitura / Orçamento Participativo	107
70 – Visão dos vereadores sobre seu papel na definição do orçamento	108
71 – Papel dos vereadores após a criação do OP – São Carlos	109
72 – Visão dos vereadores sobre os delegados do OP.....	109
73 – Visão dos vereadores a respeito do orçamento participativo.....	110
74 – Visão dos vereadores do papel e dos interesses dos delegados do OP.....	111
75 – Democracia Representativa x Direta – Visão dos vereadores	112

LISTA DE FIGURAS

01 – Figura de interação política segundo Sérgio Costa.....	11
02 – Figura de interação política segundo a hipótese com OP.....	12

LISTA DE TABELAS

01 – Tabela relativa às experiências de OP nas prefeituras brasileiras.....	09
02 – Evolução das receitas e despesas de Araraquara	42
03 – Estrutura da Despesa Pública em Araraquara	43
04 – Evolução da dívida pública de Araraquara	45
05 – Evolução das receitas e despesas de Franca	70
06 – Estrutura da Despesa Pública em Franca	71
07 – Evolução da Dívida Pública de Franca	73
08 – Evolução das Receitas e Despesas de São Carlos	93
09 – Estrutura da Despesa Pública em São Carlos.....	95
10 – Evolução da Dívida Pública de São Carlos	97

LISTA DE QUADROS

01 – Resultado das Contas Públicas de Franca	71
02 – Resultado das Contas Públicas de São Carlos	94
03 – Quadro Resumo do Orçamento Participativo	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

OP – Orçamento Participativo

PPA – Plano Plurianual de Investimentos

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PV – Partido Verde

PPS – Partido Popular Social

ONG – Organização Não Governamental

RESUMO

O Banco Mundial editou em 1995 um livro¹ no qual declara que “as pessoas afetadas por intervenções para o desenvolvimento devem ser incluídas no processo de decisão”. Nesse trabalho, o Banco Mundial fez um levantamento sobre 121 projetos de fornecimento de água potável para zonas rurais em 49 países da Ásia, África e da América Latina, no qual se estudaram mais de 140 variáveis. A conclusão foi que os projetos implementados nos quais havia alguma forma de participação da comunidade foram os que obtiveram os maiores sucessos. A partir de 1996, o Banco Mundial passou a dar prioridade aos projetos de empréstimos que incorporam métodos participativos na sua elaboração e desenvolvimento. Por sua vez, o orçamento participativo foi incluído, pela Organização das Nações Unidas (ONU), como uma das melhores experiências de governo, quando da conferência “Habitat II” realizada em julho de 1996, em Istambul, Turquia. Também o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) publicou, em 1997, um livro sobre participação² em que diz que “a participação não é simplesmente uma idéia, mas uma nova forma de cooperação para o desenvolvimento na década de 90”. No Brasil, esta tendência se verifica em relação ao chamado orçamento participativo, que é nosso objeto de estudo. O objetivo deste trabalho foi o de discutir, sob a ótica da Ciência Política, a existência ou não de uma redivisão do poder de decisão com relação à alocação dos recursos públicos para investimentos entre o Poder Legislativo e os delegados do Orçamento Participativo. O trabalho mostra, nas três cidades pesquisadas, que houve uma perda de poder político, por parte do legislativo no que se refere ao direito dos vereadores de intervir, realocar e remanejar verbas para investimentos públicos em detrimento dos delegados do OP que passaram a exercer uma função de competência do poder legislativo – ou seja, houve perda de autonomia do legislativo frente ao poder executivo com a implantação de gestões orçamentária participativas.

Palavras Chave:

Orçamento participativo, poder local, democracia direta e representativa.

¹ ISHAM, Jonathan; et alli. *Does Participation improve performance? Establishing causality with subjective data*. World Bank. 1995.

² BID. Banco Interamericano de Desarrollo. *Libro de consulta sobre participación*. 1997

ABSTRACT

The World Bank edited in 1995 a book that announces that “people affected by interventions for the development must be included in the decision process”. In this essay, the World Bank did a survey about 121 potable water supply projects to rural zones in 49 countries in Asia, Africa and Latin America, in which were studied more than 140 variables. The conclusion was that the implemented projects where there was any kind of community participation were that which obtained the most successful results. From 1996 on, the World Bank gives the priority to loan projects that includes participative methods on its elaboration and development. Further, the participative budget was included by United Nations Organization (UNO) as one of the best experiences of the government during the “Habitat II” conference, in July 1996 at Istanbul, Turkey. Also, the Inter-American Development Bank (IDB) published in 1997 a book about participation which says that “ the participation is not simply an idea, but a new pattern of cooperation to the development of the 90's”. In Brazil, this tendency is noticed in relation to the participative budget, which is our object of study. The aim of this work was to discuss under the Politic Science view about the existence or not of a re-division of the decision power related to the allocation of public resources for investments between the Legislative Power and the police officers of the Participative Budget. The work shows that in the three cities that were researched was detected a loss of politic power by the legislative, that refers to the right of the town councilors to interfere, reallocate and direct the budget to public investments in detriment to the police officers of the PB, that started to practice a competency function of the legislative power. That means a loss of autonomy of the legislative in relation to the executive power with the introduction of participative budget managements.

Key Words:

Participative budget, local power, direct and representative demand.

INTRODUÇÃO

O orçamento participativo foi incluído, pela Organização das Nações Unidas (ONU), como uma das melhores experiências de governo, quando da conferência “Habitat II” realizada em julho de 1996, em Istambul, Turquia.

Há, em todo o mundo, uma busca por novas experiências e práticas de gestão pública, tanto por parte de pensadores com visão e foco empresarial, para quem o Estado deve ser mínimo, quanto por parte dos movimentos centrados na valorização do papel do Estado como agente normatizador e indutor de mudanças econômicas, políticas e sociais.

Para Osborne e Gaebler³, que analisaram inúmeras experiências de gestão pública, há uma nova classe política com perfil considerado como sendo empreendedor e inovador; esses pesquisadores, de maneira resumida, consideram que um governo reinventado é aquele que:

- concentra-se nas atividades de regulação e controle, terceirizando as atividades de prestação de serviços;
- busca parcerias com a sociedade e a comunidade para resolver problemas administrativos;
- combate as práticas monopolistas em todas as suas formas; combate inclusive os monopólios públicos, elevando o nível de competição na prestação de serviços públicos;
- avalia a relação custos/benefícios das políticas públicas;
- vê o cidadão como um cliente e, sob esse aspecto, combate a burocracia;
- procura descentralizar as decisões, combatendo estruturas hierárquicas rígidas.

Os autores supra destacados entendem que esse modelo torna a gestão pública mais eficiente sob uma ótica econômica e limita o tamanho do Estado que tende a tratar o cidadão sob uma ótica empresarial (cliente).

A visão “empreendedora” é contrabalançada por movimentos, práticas e políticas que destacam o papel fundamental do Estado como agente indutor das mudanças político-econômicas e cuja ação deve estar centrada na participação direta da população beneficiada pelos projetos sociais ou de investimentos públicos.

³ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. – Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor Público. – Ed. MH Comunicações. Brasília 1994.

O foco deste trabalho é a análise de gestões públicas participativas e seu impacto na divisão do poder local.

Para Dawbor⁴ “ o instrumento chave desta participação é o planejamento: propostas ordenadas num plano e submetidas à comunidade significam a possibilidade dos indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante dos fatos consumados. Isto significa respeito e liberdade individual”, p. 102.

Já Cornely⁵, ao estudar o orçamento participativo, declara que “...planejamento participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro, da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria”.

Sob esses aspectos, o orçamento participativo não é apenas um modelo orçamentário, mas é, acima de tudo, um modelo de gestão pública democrática, com intervenção direta da sociedade na gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas. Representa, por isso, um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político ao permitir que uma parcela da população participe da formulação e construção da agenda política local.

A possibilidade dos cidadãos menos favorecidos poderem participar da construção e definição de uma parte da agenda política local nos leva a ver essa questão como de fundamental importância, do ponto de vista da Ciência Política e Social.

O orçamento participativo pode ser visto como um instrumento auxiliar importante não só da aplicação e controle dos recursos públicos, mas, acima de tudo, como um instrumento de mensuração de resultados e como um instrumento para orientar a tomada de decisões por parte dos gestores públicos e dos cidadãos, no que se refere à alocação dos recursos públicos principalmente no que se destina aos investimentos governamentais.

O conceito de orçamento participativo, contrariamente ao que muitos imaginam, não surgiu no Brasil; foi desenvolvido primeiramente em cidades do Japão nos anos 60 e dos Estados Unidos nos anos 70.

A cidade japonesa de Yokohama⁶ foi pioneira no desenvolvimento dos conceitos de “orçamento participativo”.

⁴ DAWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal* – Ed. Brasiliense 1987.

⁵ CORNELLY, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo – Revista Brasileira de Planejamento n* 7, p. 26, abr. 1978.

⁶ GIACOMONI, James. – Orçamento Público – São Paulo, ed. Atlas 7* edição - 1997.

Seu projeto de orçamento participativo visava garantir aos cidadãos que suas opiniões fossem ouvidas e, se possível, atendidas pela administração pública.

Para tanto, a prefeitura de Yokohama criou um conjunto de instrumentos do qual se destacam:

- serviços de consulta em todos os departamentos públicos, para que os cidadãos apresentassem suas reclamações, sugestões e opiniões;
- sistema de petições ou cartas enviadas ao prefeito da cidade;
- criação de monitores ou ‘ombudsman’, que são pessoas encarregadas de atender as reclamações da população;
- elaboração de pesquisas de opinião sobre problemas específicos;
- incentivo às associações de bairros, agrupado em 14 distritos, com o objetivo de coletar e relatar problemas e cobrar soluções.

Além disso, a prefeitura japonesa realizava uma série de reuniões através de: 1) audiências públicas, 2) pesquisas de opinião, e 3) painéis em que se discutiam assuntos específicos.

Todas essas informações, dados, pesquisas e sugestões eram, então, consideradas como um instrumento básico para a elaboração do projeto orçamentário a ser elaborado pela prefeitura e votado pelo poder legislativo. O sistema de Yokohama pode ser considerado o embrião do chamado “orçamento participativo”.

Sob o aspecto de sua estrutura conceitual e operacional, há dois modelos básicos de orçamento participativo: o modelo “dedutivo” e o modelo “indutivo”.

MODELO DEDUTIVO:

O modelo “dedutivo” é indicado para cidades de médio e grande porte. Sua estrutura parte da montagem e elaboração dos diversos projetos e programas de cada secretária ou órgão público.

Os projetos e programas são consolidados num projeto orçamentário único, como o modelo tradicional existente no Brasil. Esse é um orçamento prévio que será usado como base para o início das negociações do orçamento participativo, quando, então, começam as reuniões abertas à sociedade.

Essas reuniões podem ser do tipo geral e centralizada num determinado local, ou podem ser do tipo localizada, em que a cidade é dividida em regiões, nas quais é feita pelo menos uma reunião.

Após essas reuniões o orçamento é revisto, tendo como base as propostas apresentadas, gerando uma nova versão do orçamento inicialmente apresentado que é submetida a audiências públicas para discussão.

Caso haja necessidade, são feitos ajustes e fecha-se a proposta orçamentária, que é então enviada para a câmara municipal para análise e votação, quando, então, passa a ser o orçamento que irá vigorar para o ano fiscal seguinte.

É um modelo indicado para cidades de grande porte e com complexas relações sociais e econômicas, tais como São Paulo, que, pelo seu tamanho, dificulta uma discussão ampla com todos os segmentos sociais em virtude da necessidade de cumprir os prazos legais do processo orçamentário que atualmente são estabelecidos pela lei 4.320/64.

MODELO INDUTIVO

Esse modelo de orçamento participativo é mais indicado para cidades de porte reduzido ou médio.

Ao contrário do modelo dedutivo, esse modelo parte das discussões, gerais ou específicas, junto à sociedade, a fim de que se elabore a primeira versão do orçamento público, que é posto em discussão junto à população através de audiências públicas, também gerais e específicas, nas quais se procura corrigir erros, falhas e também definir ou ajustar propostas que não tenham sido completamente fechadas nas etapas anteriores.

Após essas etapas, fecha-se em definitivo a proposta orçamentária, quando, então, são seguidas as normas orçamentárias legais (lei 4.320/64) pelas quais o orçamento é enviado ao poder legislativo para análise, sugestões, discussões e votação.

Finalmente, após a votação, o orçamento passa a vigorar como lei, que será executada e seguida no transcorrer do ano fiscal seguinte.

Esse modelo é indicado para cidades de pequeno e médio porte; porém, nada impede sua adoção em cidades grandes como Porto Alegre, por exemplo, desde que haja ampla e cuidadosa divisão em regiões e um grande número de reuniões

com a participação de técnicos governamentais para fornecer dados e subsídios à população, para que ela decida sobre suas prioridades.

OBJETIVOS

Quando se analisam as políticas públicas no Brasil e as novas formas de gestão estatal seja a de participação da sociedade, seja a sua interação com o Estado, é importante observar duas grandes correntes de pensamento.

Há um grupo de pesquisadores cujos trabalhos estão focados no conceito de administração pública gerencial. Para alguns destes estudiosos, o Estado é o agente das mudanças que seriam coordenadas por uma tecnocracia “esclarecida”.

Para Hood (1991), a administração gerencial tem como fundamentos: ser uma administração profissional (burocrática), basear-se em indicadores de desempenho explícitos que permitiriam a fiscalização do gasto e o controle dos resultados da gestão pública, ter ênfase nos resultados e ser baseado em indicadores financeiros e contábeis e de controle social.

Bresser Pereira (1998), ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, num livro intitulado “Reforma do Estado Para a Cidadania”, expõe a visão e o modelo de “Estado Eficiente e Cidadão” que o governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) buscou implantar. Nessa obra, Bresser Pereira discute três formas de administrar o Estado.

A primeira forma seria o que Bresser Pereira classifica como “Administração Patrimonialista” muito praticada no Brasil. Segundo o autor; é um modelo estatal ,não-público, típico de Estados pré-capitalistas e atrasados, no qual a máquina pública está a serviço de uma casta ou grupo de privilegiados que se apropria dos recursos públicos em detrimento do bem-estar da sociedade em geral.

O segundo modelo, para Bresser Pereira, é o modelo weberiano de administração pública burocrática, que é estruturado segundo princípios racional-legais, com normas rígidas que se dispõem a combater o modelo patrimonialista, estabelecendo uma administração “profissional” do Estado.

O terceiro modelo, observado nos países desenvolvidos, durante e após os anos oitenta, é o chamado “Estado Gerencial” ⁷. É um modelo que visa modernizar

⁷ OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. – Reinventando o governo. Ed. Comunicação, 10ª edição.

o Estado do ponto de vista gerencial e está focada na eficácia da máquina pública tendo como foco o “cidadão-cliente”.

Embora esse modelo tenha tido origem no Reino Unido da era Thatcher, Bresser Pereira enfatiza o fato de não considerar um modelo liberal, por, entre outros fatores, ter sido adotado em inúmeros países europeus sociais democráticos.

O modelo de administração gerencial estimula a competição administrativa e a divisão das organizações públicas em unidades menores, utilizando modernas práticas de gestão empresarial (destaque nosso).

Para Bresser Pereira, esse modelo é social-liberal, porque busca proteger os direitos sociais, usando mais controles de mercado por intermédio de organizações públicas não estatais que desempenhariam funções próprias do Estado.

O modelo de Estado Gerencial brasileiro teve como base o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” e previa uma extensa lista de mudanças legais, constitucionais e administrativas que envolviam também reformas fiscais, previdenciárias e políticas cujo objetivo era, segundo Bresser, “dar mais governabilidade aos governos por meio da constituição de maiorias políticas mais sólidas”.

Entretanto, o projeto, sem se aprofundar no tema em questão, poderia ser considerado muito genérico, pois não fazia menção às práticas de participação democrática que, muitas vezes, estão associadas a um determinado partido político, mas que, talvez, devessem ser pensadas e praticadas por todos os partidos em geral.

Outros pesquisadores vêem na participação popular uma nova forma de radicalização da democracia. A participação popular teria um papel destacado na definição ou redefinição das prioridades políticas e sociais.

Os partidos políticos, considerados de esquerda, com destaque para o Partido dos Trabalhadores, discutem a questão da gestão pública sob a ótica da participação popular de inúmeras formas e em diferentes instâncias e com uma visão diferente da que existia no governo Fernando Henrique Cardoso.

Analisando a esfera pública por uma ótica teórica (teoria crítica) diferente, Sérgio Costa estuda a questão do espaço público no Brasil atual e como essas políticas são nomeadas através do processo público.

Costa estrutura seu trabalho no modelo conceitual de Benhabib. Para esta autora, há fundamentalmente três modelos de espaço público que são:

- 1) Modelo de inspiração republicana (Hannah Arendt), caracterizado pela centralidade conferida aos meios de comunicação de massa no qual a luta se dá pelo controle do acervo de “recursos simbólicos”, tais como políticas de consumo.
- 2) Modelo liberal (Ackerman), que analisa os vários aspectos constitutivos da esfera pública, busca o consenso e deixa de lado as questões polêmicas.
- 3) Modelo Discursivo (Habermas), para o qual a fonte de legitimidade política não pode ser a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de “formação da opinião e da vontade coletiva”; nesse aspecto, o espaço público é visto como um espaço da auto-organização da sociedade, como comunidade política de iguais.

Na visão de Sérgio Costa [...] o estudo de esferas locais no caso brasileiro constitui tarefa tão importante quanto ingrata. E, analisando a questão do orçamento participativo em Minas Gerais, entende ser este modelo indutor de transformações no poder político local.

A Ciência Política tem se preocupado em analisar os caminhos da ação governamental, os mecanismos e as formas de gerenciamento, administração e intervenção do Estado na sociedade. Os mecanismos de ação e intervenção do Estado, muitas vezes se traduzem em políticas públicas. A análise das políticas públicas se traduz não apenas no estudo dos mecanismos ou instrumentos de intervenção política, mas também na análise das inter-relações entre os “atores” participantes deste processo.

No tocante às discussões, a questão central da teoria política está relacionada a quem toma as decisões políticas e como estas decisões são tomadas, ou seja, quem são os atores centrais responsáveis pela construção e condução da agenda política. Tradicionalmente nosso sistema político baseia-se numa democracia representativa na qual os atores centrais são eleitos pela população.

O sistema de democracia direta ou participativa no Brasil, até o final dos anos 80, sempre teve pouca ou quase nenhuma representatividade.

Nos anos 90 esse cenário começa a mudar. Em uma pesquisa do “Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP)” sobre experiências de Orçamento Participativo no Brasil, para o período 1997/2000, foram identificados 103 municípios onde o OP já foi implantado⁸.

O mais surpreendente da pesquisa é que quase 50% destas experiências não foram implantadas pelo PT e sim por outros partidos de centro-esquerda e até mesmo por partidos conservadores (PFL).

Tabela 01 – Experiências de OP no Brasil. Fonte: Pesquisa FNPP

Partido no controle do poder executivo	Municípios com experiência de OP segundo o partido no poder executivo no período 1997/2000
PT	52
PSDB	13
PSB	11
PMDB	09
PDT	08
PV	03
PPS	03
PFL	02
PTB	02
Total	103

Nas eleições de 2004 o PT conquistou 411 prefeituras, e outros partidos de centro-esquerda (PSDB, PDT, PPS e PSB) conquistaram outras 1.630 prefeituras.⁹

Em outras palavras, pode-se dizer que é muito grande a possibilidade de que a partir de 2005 haja uma explosão de novas experiências de OP e esse modelo de gestão público-participativa estará no centro dos debates políticos.

Pela natureza do sistema legal-orçamentário brasileiro, os vereadores só podem intervir no processo orçamentário no que se refere à realocação de recursos destinados aos investimentos.

⁸ TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves – O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In A Inovação democrática no Brasil. Ed. Cortez, 2003 pág. 189/216.

⁹ Jornal Folha de São Paulo. 5 de outubro de 2005 edição especial “Eleições 2004”.

Com o surgimento do OP há um conflito político não declarado entre Poder Executivo/OP e Poder Legislativo, pois os delegados do OP discutem a alocação ou realocação dos mesmos recursos que é de competência do poder legislativo.

Há, potencialmente, um conflito legal e institucional entre um poder autônomo (Legislativo) e um poder paralelo não institucionalizado (Orçamento Participativo)

Entre os diversos aspectos sociais e políticos que pretendemos estudar, devemos ressaltar:

- A análise do orçamento participativo do ponto de vista da Ciência Política, enfocando, especialmente, a divisão de poder entre o OP e o poder Legislativo.
- Analisar em que medida o orçamento participativo conflita, ou não, com o poder legislativo, no que se refere à capacidade de intervenção e alocação de recursos públicos para investimentos.

O objetivo deste trabalho foi o de discutir, sob a ótica da Ciência Política, a existência ou não de uma redivisão do poder de decisão com relação à alocação dos recursos públicos para investimentos entre o Poder Legislativo e os delegados do Orçamento Participativo.

Já Avritzer (2002) vê o orçamento participativo como uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa ou direta, baseada em quatro elementos que são:

- 1) Cessão da Soberania
- 2) A reintrodução de elementos de participação local.
- 3) O OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana
- 4) O orçamento participativo é caracterizado, também, por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição dos recursos públicos locais.

Avritzer considera estas quatro características como fundamentais para a existência e caracterização de um processo orçamentário participativo; entre os objetivos deste trabalho está a análise das experiências das cidades de Araraquara, Franca e São Carlos e a verificação e validação do modelo proposto por Avritzer.

HIPÓTESE

A hipótese testada neste trabalho é a de que há um conflito latente e não declarado entre o poder Legislativo, de um lado, e a prefeitura, de outro, em função da perda de poder e influência do poder legislativo diante do Conselho do Orçamento Participativo, que passa a intervir na definição de gastos (investimentos) que eram de competência da(s) Câmara(s) Municipal(ais).

Há um segundo conflito, este mais específico, entre vereadores e Conselheiros do Orçamento Participativo, em função da não regulação legal do Orçamento Participativo e da questão da representatividade dos atores políticos. Quem representaria melhor a população: o vereador eleito pela população da cidade ou um conselheiro indicado pelos membros da sua comunidade local? Como é possível compatibilizar visões fragmentadas ou localizadas dos problemas, com a visão do conjunto, ou do todo, dos problemas municipais? Há uma diminuição do papel dos vereadores como intermediadores entre o cidadão e a prefeitura quando se tem um modelo de Orçamento Participativo?

Para Sérgio Costa, os meios de comunicação de massa exerceram um importante papel na relação social e política brasileira nos anos 80 e 90.



Fonte: Sérgio Costa - As Cores de Ercília pág 97

Figura 01 – Modelo de Interação Política

Com o modelo supra destacado, Sérgio Costa objetiva mostrar como a democratização brasileira é influenciada pela disputa política e como essas disputas são nomeadas através de um processo público de disputa por nomes e formas de vinculação à modernidade.

Partindo da análise do modelo de interesses políticos e econômicos elaborado por Sérgio Costa no seu livro “As Cores de Ercília”, elaboramos um modelo que explicitaria o objetivo central (hipótese) desta tese.

O modelo proposto incorpora a esfera do orçamento participativo e sua influência nas esferas do poder executivo e legislativo.

Modelo representativo da vontade coletiva a partir da interação política com orçamento participativo nos municípios com experiências de OP

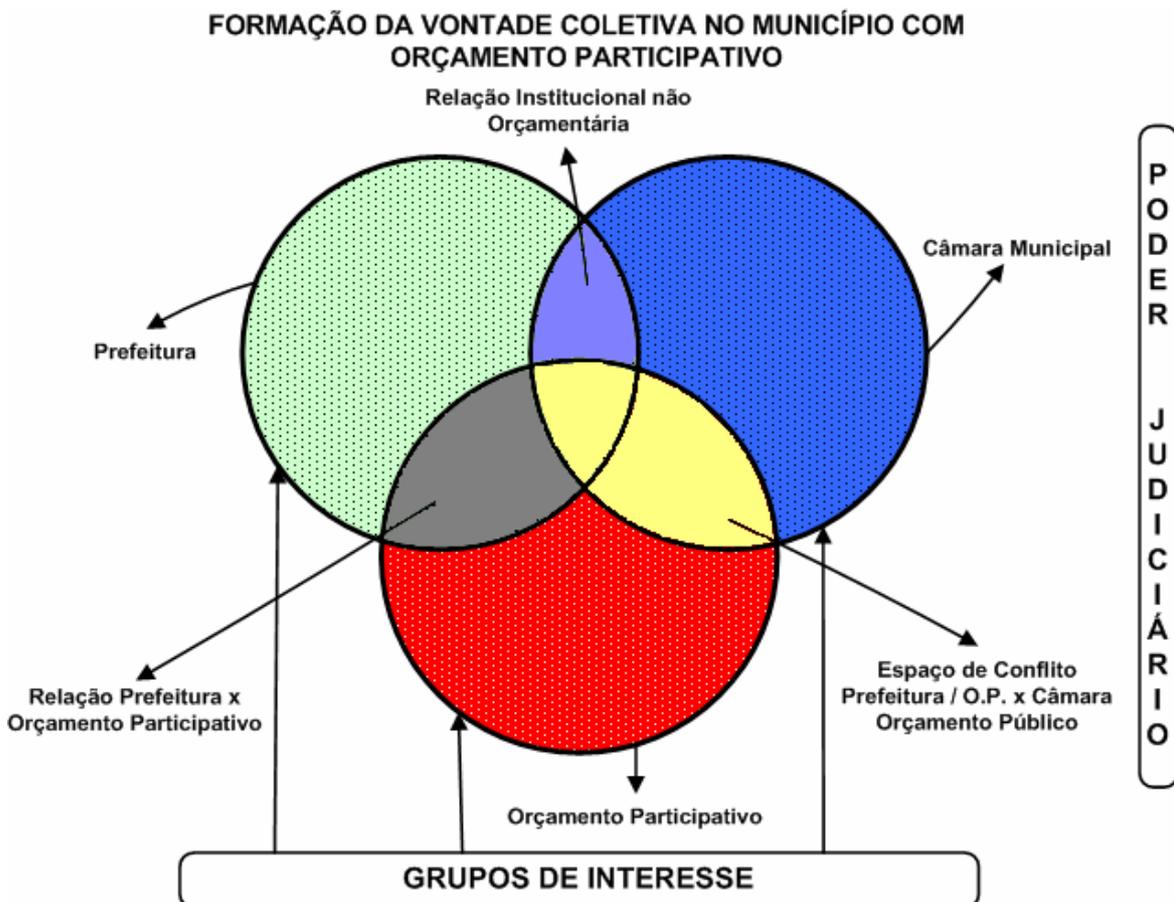


Figura 02 – Interação Política segundo a hipótese central do trabalho

No modelo proposto para ser testado há cinco espaços políticos que são: 1) poder Executivo (área verde), 2) poder Legislativo (área azul), 3) poder Judiciário, 4) OP e 5) grupos de interesse.

O poder Judiciário, pelas suas características e forma de funcionamento, fica distante dos demais e é visto como a instância à qual os demais grupos recorrem para dirimir as disputas que não puderam ser resolvidas de forma aceitável por uma das partes.

Há duas áreas de interação do OP com os poderes políticos pré-estabelecidos.

A área cinza mostra a relação OP/Prefeitura, nesse trabalho esta área é uma relação institucionalizada, pois a prefeitura é que efetivamente implanta e operacionaliza o OP. Há uma clara cooperação entre prefeitura e OP e, neste trabalho, tratamos esta relação como sendo de forma cooperativa.

A região roxa marca a relação entre os poderes executivo e legislativo, essa relação é marcada pelas negociações políticas e aprovação de leis e, principalmente, pela negociação orçamentária anual a qual compete ao poder legislativo analisar, aprovar e fiscalizar. Pela legislação fiscal brasileira os vereadores podem alterar a proposta orçamentária no que se refere a investimentos.

A região amarela é a região de conflito testada neste trabalho. Com a criação do OP, os delegados ocupam não só uma parte do poder executivo, no que se refere à decisão sobre políticas de investimentos governamentais, mas, segundo a hipótese central deste trabalho, ocupam uma parcela importante do papel e do trabalho dos vereadores no que se refere às questões orçamentárias.

O orçamento participativo, por ser um novo canal de acesso à prefeitura, e, principalmente, aos recursos do Estado (município), reduz o papel dos vereadores como intermediários da população junto ao poder local. O Orçamento Participativo gera um conflito institucional entre Conselho do OP e poder legislativo; entretanto, dependendo da forma como é estruturado, pode ser que o OP venha a ser uma entidade pública não estatal que realmente fiscaliza o poder local, o que reflete a emergência de novos movimentos e atores sociais que podem resultar em um novo modelo de gestão pública no Brasil.

Uma segunda hipótese é que o modelo definidor de OP proposto por Avritzer (2002) não pode ser generalizado para todos os casos, principalmente no que se refere à realocação dos gastos e a questão da auto-regulação soberana em virtude de aspectos legais e orçamentários.

METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho foi o de discutir, sob a ótica da Ciência Política, a existência ou não de uma redivisão do poder de decisão com relação à alocação dos recursos públicos para investimentos entre o Poder Legislativo e os delegados do Orçamento Participativo.

A hipótese testada neste trabalho é a de que há um conflito latente e não declarado entre o poder Legislativo, de um lado, e a prefeitura, de outro, em função da perda de poder e influência do poder legislativo diante do Conselho do Orçamento Participativo, que passa a intervir na definição de gastos (investimentos) que eram de competência da (s) Câmara (s) Municipal (ais).

Com relação aos delegados do orçamento participativo, esses poderiam desenvolver três formas de relacionamento com os poderes Executivo e Legislativo.

Os delegados do OP poderiam: 1) colaborar intimamente com o poder executivo, 2) colaborar intensamente com o poder legislativo e 3) manterem-se neutros e operar de acordo com os interesses dos participantes do OP e de forma independente em relação aos poderes executivo e legislativo, se auto-regulando de maneira soberana.

Para testarmos a hipótese central deste trabalho, foram selecionadas três cidades de médio porte da região centro-norte do Estado de São Paulo que são as cidades de Araraquara, Franca e São Carlos.

Optamos pela escolha destas cidades e pelo período em questão em função de um amplo conjunto de aspectos, nos quais se destacam:

As cidades de Araraquara, Franca e São Carlos, além de sua proximidade geográfica, apresentam um conjunto de aspectos que viabilizam o projeto de pesquisa.

Os três municípios são administrados por prefeitos que, eleitos em 2000, implantaram modelos de orçamentários participativos e, portanto, atendem ao objetivo do trabalho, que é o de analisar, do ponto de vista político, o processo de formação do Orçamento Participativo (OP) enquanto um processo político-social de confrontação e aprofundamento da cidadania e de controle e transparência da gestão municipal (poder local).

No que se refere ao período analisado (1999/2002), este não foi escolhido de forma aleatória. Na verdade, analisando a estrutura do orçamento público no Brasil,

percebe-se que é só a partir do segundo ano de governo que um novo governante começa a administrar um orçamento segundo os objetivos traçados durante a campanha política, ou seja, antes das eleições.

Neste sentido, o ano de 1999 representa o orçamento do governo anterior ao prefeito que assumiu seu mandato no ano 2000; o orçamento do ano 2000 foi elaborado, conforme determina a lei orçamentária brasileira, em fins de 1999 e, portanto, tem as marcas da administração anterior.

É a partir do segundo ano de governo, neste caso 2001, que os prefeitos atuais aprovaram seu primeiro orçamento público, e, neste caso, estes orçamentos já estavam influenciados pelo mecanismo do orçamento participativo.

O orçamento do ano de 2002 também já foi impactado pelo modelo participativo.

Sob este aspecto, foi possível analisar as alterações reais ocorridas no orçamento público e verificar se, de fato, com a adoção do orçamento participativo, ocorreram mudanças na alocação dos recursos públicos.

É importante ressaltar que, em nosso entendimento, a análise do orçamento público é primordial para a Ciência Política por ser o orçamento público o resultado de todas as pressões sociais, políticas e econômicas dentro da esfera governamental, ou seja, a análise da alocação dos recursos públicos mostra quem verdadeiramente se apropria e se beneficia do aparelho e dos recursos do Estado, individual ou coletivamente.

A análise dos dados econômicos e orçamentários foi feita através de uma análise de percentuais (vertical) dos recursos alocados para as áreas sociais, de infra-estrutura e administrativa.

Desta forma não foi preciso corrigir monetariamente (inflação) os valores analisados, pois as comparações são feitas em termos percentuais, ou seja, qual o percentual da receita foi gasto com infra-estrutura em 1999 (sem OP) e qual foi o percentual gasto com o mesmo item em 2002 (com OP).

Constructos

Para viabilizar o trabalho de pesquisa, utilizamos um conjunto de instrumentos e técnicas que, após muitas análises e leituras, nos permitiram a verificação da hipótese central sugerida no modelo supra destacado.

O trabalho teve como base os seguintes procedimentos metodológicos:

Aplicação de questionários e entrevistas, enfocando os três grupos em análise, ou seja, Estado (município) através dos coordenadores locais do OP, Sociedade (Delegados do OP, que representam a comunidade e têm poder de voto e decisão no âmbito do OP) e os vereadores dos três municípios representantes do poder legislativo. Foram elaborados e aplicados dois questionários, um para os delegados e outro para os vereadores.

As entrevistas, mais qualitativas e dissertativas, foram aplicadas aos coordenadores dos órgãos gestores do orçamento participativos de cada município (poder executivo), aos vereadores e em menor número aos delegados do OP, já que só em Franca, por exemplo, eram 174 pessoas e o critério adotado foi o de privilegiar os delegados mais experientes, ou seja, que estavam no seu segundo mandato como delegado.

Os questionários e entrevistas foram específicos para cada grupo analisado, isto é, o questionário aplicado aos delegados do OP foi diferente do questionário que orientou as entrevistas junto ao poder Executivo e diferente do questionário que orientou as entrevistas junto ao poder legislativo. Isto se deve ao fato de estarmos analisando aspectos sociais, políticos diferenciados para cada grupo.

O questionário aplicado aos delegados abordou tanto aspectos específicos da relação “Delegado do OP x Vereadores” quanto aspectos sociais mais gerais.

O questionário abordou questões sobre formação educacional, idade, sexo e profissão. O objetivo foi o de confrontar os dados sociais dos delegados com os mesmos dados dos vereadores para verificar se o OP é um instrumento de ampliação da cidadania no sentido de incorporar novos atores ou grupos sociais no processo de participação e construção da agenda política ao nível de poder local.

O questionário, entretanto, não abordou a questão racial; em nosso entendimento os problemas de infra-estrutura de um bairro ou região não seriam afetados por esta variável.

Os dados obtidos foram tabulados, estruturados e analisados usando a ferramenta ou o programa “Excel”, os gráficos, tabelas e quadros também foram estruturados usando o programa “Excel” como ferramenta de trabalho.

O objetivo da análise da estrutura econômica e financeira para o período de 1999/2002 foi o de verificar o comportamento dos gastos públicos neste período, enfocando quais foram as principais mudanças na alocação dos recursos com as políticas públicas participativas e se há mudança na natureza dos gastos públicos,

principalmente com relação aos investimentos públicos após a adoção do modelo de orçamento participativo.

Ressalte-se que, em função das limitações legais com relação ao gasto público, o modelo de orçamento participativo só pode realocar os recursos que não estejam comprometidos com normas legal-constitucionais, isto é, os participantes do orçamento participativo só podem decidir sobre a aplicação dos recursos destinados aos investimentos. Destaque-se que o poder legislativo sofre as mesmas restrições legais. Pela lei atual, os vereadores só podem realocar os mesmos recursos, ou seja, o dinheiro disponível para investimento. Porém, com a adoção, pelas prefeituras, do modelo orçamentário participativo, os vereadores vêem seu poder reduzido e totalmente limitado no campo orçamentário, já que qualquer alteração que venham a propor vai conflitar com o negociado no âmbito do orçamento participativo.

Os vereadores são também representantes do povo, eleitos, muitas vezes, com milhares de votos e, no entanto, podem ver sua representação restringida por pessoas que, muitas vezes, para participarem como membros do orçamento participativo, só tiveram algumas dezenas ou centenas de votos para representar um bairro ou região.

ORÇAMENTO PÚBLICO, ESTADO E DEMOCRACIA

Considerando uma perspectiva histórica do Estado Moderno sob a ótica capitalista, podemos dizer que os últimos cem anos da história humana foram de profundas mudanças. O aprofundamento e desenvolvimento das forças capitalistas, bem como da expansão significativa, porém desigual ao redor do mundo, do conceito de democracia e dos direitos democráticos afetaram a estrutura e o funcionamento do Estado.

Este crescimento da democracia veio acompanhado do crescimento do papel do Estado na sociedade como um todo e na economia em particular.

No século XX, o papel econômico do Estado transcendeu a questão política: democracia ou não, capitalista ou socialista, ocidental ou oriental, o crescimento do Estado e sua ação na atividade econômica cresceram vertiginosamente em todo o mundo.

A Sociologia e a Ciência Política têm estado na linha de frente na análise e estudo destas mudanças sociais, não só acompanhando, mas criando as bases teóricas, e, conseqüentemente, políticas, que ajudaram a entender a intervenção econômica do Estado.

A crise do Estado no final do século XX e a perda da capacidade de intervenção socioeconômica governamental são vistas por O'Donnell (1993)¹⁰ como decorrentes das características das chamadas "Novas Democracias", nas quais as reformas democráticas não foram acompanhadas de reformas econômicas e sociais.

Para Wanderley Guilherme dos Santos¹¹, a instabilidade do Estado nos países periféricos decorre da não incorporação das massas no processo de desenvolvimento socioeconômico.

Coube a Adolf Wagner¹², em fins do século XIX, a publicação do primeiro estudo acerca do crescimento dos gastos públicos e conseqüentemente do crescimento do papel do Estado na economia. Este economista alemão, num estudo sobre a economia alemã, provou haver uma relação entre crescimento econômico e crescimento dos gastos governamentais.

¹⁰ O'DONNELL, Guillermo. "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais". In Novos Estudos CEBRAP, n° 36, pp. 123-46, São Paulo, julho de 1993.

¹¹ SANTOS, Wanderley guilherme dos. "Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino americana" In: Novos Estudos CEBRAP, n° 20, São Paulo, março de 1988.

¹² WAGNER, Adolph. – Three extracts on Public finance. In: MUSGRAVE, R. A. & PEACOCK, A. T. – Classics in the theory of public finance. – London. Ed. Macmillian 1958 p. 1-15.

Wagner formulou uma lei, chamada posteriormente de 'lei de Wagner', na qual afirmava que:

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país (1958).

Em seu trabalho, Wagner notou que o crescimento populacional associado ao crescimento urbano gerava demandas sociais, tais como serviços de saúde, educação e transportes, entre outros, que obrigavam o Estado a investir na infraestrutura econômica e social.

Posteriormente, outro trabalho empírico de grande importância ao entendimento do papel do Estado na economia foi o trabalho de Peacock e Wiseman¹³ sobre o comportamento dos gastos públicos no Reino Unido.

Para estes autores, o crescimento dos gastos públicos estava associado à possibilidade de obtenção de recursos, via tributação, que permitiriam ao Estado ofertar um maior volume de bens e serviços à população. Partindo de uma visão conservadora, no sentido de que para esses autores o Estado só poderia gastar o que arrecadasse, sem incorrer em déficits públicos, entendiam esses estudiosos que tal situação ocorria principalmente nos momentos de grandes transformações sociais como, por exemplo, uma guerra, situação na qual as pessoas estariam mais predispostas a aceitar uma carga tributária líquida maior. A essa situação de crise social Peacock e Wiseman chamaram de “efeito translação”. Na mesma linha teórica de estudos acerca do crescimento dos gastos públicos e do crescimento do papel do Estado na economia, temos os trabalhos de Musgrave e Musgrave¹⁴ que estudaram o crescimento dos gastos públicos nos Estados Unidos. Esse estudo confirmou as idéias de Peacock e Wiseman e o conceito de efeito translação, que estes autores renomearam para “efeito limite”, para o caso americano.

Além disso, esses autores acrescentaram outros aspectos que se mostraram importantes para explicar o crescimento do papel do Estado no século XX.

Entre os principais aspectos se destacam: o crescimento da renda per capita, o aumento da demanda por bens e serviços fornecidos pelo Estado, inovações

¹³ PEACOCK, A. T. & WISEMAN, J. – The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. – Princeton University Press. 1970.

¹⁴ MUSGRAVE, Richard. & MUSGRAVE, Peggy. – Finanças Públicas, Teoria e Prática. – Rio de Janeiro. Ed. Campus 1980 p. 170.

tecnológicas, mudanças populacionais, fatores políticos e sociais, guerras e modelos de tributação.

Outro aspecto, extremamente importante, observado por Musgrave e Musgrave, é o que se refere aos “Custos do setor público”; enquanto que o setor empresarial está voltado para atividades intensivas em capital, ou seja, é voltado para a mecanização e substituição do trabalho humano por máquinas e equipamentos, o setor público tem suas atividades centradas em atividades intensivas em mão-de-obra, tais como segurança, educação, saúde etc. Sob este aspecto, pode-se afirmar que a redução de custos no setor público é mais difícil de ser implementada, o que, também, ajuda a explicar a grande importância do Estado, no século XX, como grande gerador de empregos nas sociedades modernas.

Mais recentemente, novas correntes de pensamento têm procurado dar novos enfoques ao entendimento do crescente papel do Estado na Economia. A mais relevante de todas tem sido a chamada corrente neo-institucionalista, que tem em Buchanan¹⁵ um de seus principais teóricos.

Dentro da corrente neo-institucionalista, uma das correntes mais importantes é a chamada “Public Choice”, que vê na diversidade do processo político e na inter-relação deste processo com as demandas de mercado o principal fator explicativo do crescimento do papel e da ação do Estado na economia.

Em nosso entendimento, sob o aspecto político, o jogo é diferente, pois numa eleição cada participante têm somente um voto independente de sua renda; desta forma o mecanismo do voto pode ser considerado como um sistema no qual os eleitores cobram dos políticos a oferta de bens e serviços em troca do voto.

Para se elegerem, os políticos têm que atender, senão todas, a pelo menos uma parte destas demandas por renda, empregos, bens e serviços os mais variados, e, para tanto, é preciso intervir no processo econômico das mais diversas formas.

Nos regimes políticos democráticos, a sociedade delega grande parte das decisões sociais e econômicas ao Estado e, conseqüentemente, aos políticos, que, em nome do chamado “interesse público”, toma decisões as mais variadas possíveis, que afetam a vida de todos os cidadãos; questões fundamentais tais como: onde obter os recursos para manutenção do Estado (tributos), onde gastar os recursos, como gastar, quando gastar e a relação custo/benefício do gasto público;

¹⁵ BUCHANAN, James. M. – Public Finance in democratic process. – The University of North Carolina Press, 1964.

questões que são decididas quase sempre na esfera política e muitas vezes sem levar em conta os anseios dos cidadãos.

Para Filellini¹⁶, as decisões de mercado são tomadas pelos empresários (maximizadores de preços) e pelos consumidores (maximizadores de satisfações). O processo político, porém, é mais complexo, pois, em seu desenvolvimento, os seus agentes ou participantes são formados por um número maior e mais complexo de agentes, que são:

- Políticos – são os agentes responsáveis pelas decisões finais e, para Filellini, são considerados maximizadores de votos.
- Tecnoburocratas - formado pela alta direção das entidades públicas, são os responsáveis pelo funcionamento e organização da máquina pública e, sobre o aspecto político e econômico, seus interesses gravitam em maximizar a estrutura burocrática do setor público.
- Burocratas – são os responsáveis pela organização e execução dos serviços públicos, seu objetivo é maximizar sua renda pessoal.
- Cidadãos – relacionam-se com o poder público de diversas formas, mas é principalmente através do voto e da eleição de representantes políticos, junto ao poder público, que eles manifestam suas preferências, exigindo benefícios sociais e econômicos, direta ou indiretamente, em troca de voto.

Filellini define o político como “um profissional da representação de terceiros” e diz que, como profissional da representação, precisa de votos; desta maneira, o político pode utilizar-se de duas estratégias:

- Proceder de acordo com os interesses dos eleitores.
- Fazer com que seus interesses sejam vistos como o interesse da sociedade.

No setor público, as avaliações de políticas públicas estão centradas nos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência.

A efetividade é entendida como um exame da relação entre a implementação de um programa e seus impactos e resultados em termos de mudanças sociais ou de impacto econômico.

A eficácia se traduz numa avaliação da relação entre os objetivos e os instrumentos disponíveis em um programa ou projeto e os seus resultados reais; este tipo de avaliação poderia ser obtido através da análise entre metas e objetivos propostos confrontados com os resultados obtidos.

¹⁶ FILELLINI, Alfredo. – Economia do Setor Público – ed. Atlas 1990.

Por fim, a eficiência tem o sinônimo da economicidade traduzida na racionalização dos gastos, ou seja, em se implementar os projetos e programas com o máximo de resultados sociais ou econômicos ao menor custo possível o que, numa conjuntura de crise fiscal e deterioração das finanças públicas, é algo imprescindível. Os estudos de avaliação da eficiência e, mais especificamente, o desenvolvimento de metodologias para avaliação da eficiência do gasto público, principalmente através do orçamento e da contabilidade pública, são de fundamental importância num país como o Brasil, onde o Estado apresenta fortes restrições orçamentárias e de recursos, ao mesmo tempo em que é pressionado a ampliar seus investimentos principalmente no campo social.

Na visão de Brant¹⁷, a avaliação de políticas e programas sociais tornou-se um desafio tanto para os centros de pesquisa quanto para os governos; não obstante, há uma crítica, bem como uma rejeição, aos modelos tradicionais de avaliação que não captam a totalidade dos fluxos entre tomada de decisão, implementação, execução e resultados.

Conseqüentemente, há uma demanda por conceitos e metodologias avaliativas sobre os resultados econômicos e sociais dos gastos públicos.

Para Fagnani¹⁸, a distinção entre política econômica e política social é meramente formal, pois uma política econômica pode ter conteúdo social, possibilitando uma redistribuição de renda.

Em seu entendimento, há três grandes indicadores sobre financiamento e gasto para a avaliação de políticas sociais que seriam:

- Indicadores de direção do gasto social, que mostram para onde ou para que grupos se dirigem os recursos aplicados, refletindo as metas e as diretrizes governamentais;
- Magnitude do gasto social, que revela se os recursos previstos são compatíveis com a dimensão das carências sociais;
- Natureza das fontes de financiamento; podendo ser de natureza fiscal, de contribuições sociais ou de empréstimos.

Na visão de Campos¹⁹, o conceito de *accountability* está intimamente relacionado à democracia. Para ela, quanto mais democrática for uma sociedade,

¹⁷ BRANT, Maria do Carmo de Carvalho – “Avaliação participativa uma escolha metodológica” in Avaliação de Programas Sociais Evolução e Tendências” cap. 3.

¹⁸ FAGNANI, Eduardo. Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Públicas.- in: Avaliação de Políticas Sociais. Ed. Cortez, 1998, pág. 119/130.

maior será o interesse pela *accountability*, o que, na sua visão este conceito, é de fundamental importância para a existência de uma democracia participativa.

O termo *accountability* é entendido como sinônimo de responsabilidade objetiva de responder por algo. Acarreta a resposta de uma pessoa ou organização perante outras, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho, sendo responsabilizado pelo não cumprimento das metas e objetivos estabelecidos. É um conceito amplamente empregado nos Estados Unidos e em outros países; na esfera pública, traduz a obrigação de prestação de contas por parte do governo aos cidadãos.

Sob este aspecto, o chamado “Orçamento Participativo” seria um poderoso instrumento de democracia participativa e de *accountability*, na medida em que os cidadãos tornam-se agentes ativos deste processo, não só no que se refere à seleção de alternativas dos recursos orçamentários, mas também como agentes fiscalizadores das ações e do cumprimento das metas estabelecidas, criando uma espécie de controle externo da burocracia pública brasileira.

Em nosso entendimento, a avaliação do resultado das políticas públicas tem sido enormemente negligenciada. Fala-se muito em planos de governo, orçamento, *accountability*, mas pouco se faz em termos de avaliações do resultado social das receitas e despesas do setor público.

Em seus estudos sobre orçamento público, Wlidayki²⁰ mostra claramente que a evolução do conceito, aplicação, divulgação e controle do orçamento público estão intimamente ligados ao desenvolvimento da democracia no mundo.

O primeiro país a desenvolver um conceito de orçamento público foi a Inglaterra, em 1217, através da chamada “Carta Magna”²¹, que limitou os poderes absolutistas do rei e, pela primeira vez, separou as finanças do reino das finanças dos soberanos e impôs um conjunto de normas referentes à cobrança de tributos que evoluíram através dos séculos. Ao longo dos séculos, o processo orçamentário público desenvolveu-se como um instrumento de controle do Estado, da diminuição do poder dos reis e da ascensão do regime democrático. Na Inglaterra, o conceito de “orçamento público” desenvolveu-se juntamente com o conceito e com o regime parlamentarista.

¹⁹ CAMPOS, Ana Maria. – *Accountability* : quando poderemos traduzi-lá para o Português? rev. De Adm. Pública – Rio de Janeiro. Fev/Abr. – 1990 pág. 31/49.

²⁰ WLIDAVSKI, Aron. – A cultural theory of bugeting – in *Internacional Journal of Public Administration* – Califórnia – vol. 11 n* 6 , 1988 p. 651-677.

²¹ GIACOMONI, James. – *Orçamento Público*. – São Paulo, Ed. Atlas 7* edição – 1997.

A França, após a revolução de 1789, também vivenciou um período de profundas transformações políticas e econômicas que, entre outros aspectos, levou ao surgimento e desenvolvimento do processo orçamentário público, e cuja contribuição se deu no desenvolvimento e implantação dos chamados “princípios orçamentários”, que se traduzem num conjunto de regras que buscam dar transparência ao processo de elaboração orçamentária.

Também os Estados Unidos, principalmente no século XX, deram grandes contribuições no campo da contabilidade pública e principalmente no campo do orçamento público, como instrumento de planejamento, execução e controle das receitas e dos gastos públicos. Sua principal contribuição tem sido no campo do desenvolvimento de modelos orçamentários tais como o PPBS (*Planning Program and Budgeting System*), o orçamento Base Zero e o orçamento participativo, que surgiu primeiro nos Estados Unidos e no Japão e, posteriormente, vem espalhando-se pelo mundo, inclusive no Brasil.

Sob o aspecto histórico, no Brasil, o desenvolvimento do Estado e o orçamento público mostram uma profunda inter-relação entre democracia e o papel do orçamento público.

Foi somente após a independência do país, mais precisamente em 1824, que surgem as primeiras tentativas de elaboração de um orçamento público no país; formalmente o primeiro orçamento público no Brasil surge somente em 1830.

Após o golpe de 1964, o governo militar implementou um grande conjunto de medidas econômicas nas quais se destaca, entre outras, a lei 4.320/64, que sistematizou, organizou e padronizou toda a contabilidade e a gestão orçamentária pública no país.

Todas as instâncias políticas, tais como prefeituras, os estados e o governo federal seguem as normas desta lei contábil, orçamentária e patrimonial.

No entanto, embora tenhamos uma legislação padronizada e organizada, aplicada desde 1964, pouco, ou quase nada, foi feito em termos de criação de instrumentos, critérios ou metodologias voltadas à análise do benefício social da arrecadação e dos gastos públicos; a sociedade brasileira praticamente não participa da elaboração do orçamento público, como também não sabe quase nada sobre como os recursos são aplicados e qual é o resultado social das ações governamentais no país. Não podemos esquecer que, quando falamos em orçamento público no Brasil, estamos falando de algo da ordem de 30% do produto

interno bruto do país, pois esse é o percentual que as três esferas políticas da Nação (municípios, governos estaduais e o governo federal) arrecadam e gastam todos os anos no Brasil.

A deterioração dos mecanismos tradicionais de representação e participação social, causada pelas mudanças políticas liberais no final do século XX, requer o fortalecimento da crítica e do controle da sociedade sobre o Estado.

Adicionalmente, a globalização exige novas realidades e modalidades mais eficientes de administração pública, exigindo novas formas de controle social sobre a administração pública e, conseqüentemente, sobre o próprio Estado.

Na visão de Bresser Pereira²², porém, os anos 90 mostrariam com clareza o “irrealismo da proposta Neoliberal” e uma movimentação rumo à reconstrução do papel do Estado na economia sobre novas bases.

Para Bresser, a democracia precisa ser aperfeiçoada no sentido de apresentar-se como uma democracia direta e participativa, na qual os cidadãos possam interagir na defesa de seus legítimos interesses, visando à conquista de um Estado eficaz e eficiente, que contribua para o desenvolvimento socioeconômico de todos, diminuindo as desigualdades sociais.

Por outro lado, Matias²³ expõe que a globalização está vinculada a uma nova realidade da divisão internacional do trabalho, na qual novas especializações redefinam o mapa econômico mundial.

Para o autor supra destacado, reduzir custos e ser mais eficiente não é algo importante apenas às empresas ou aos novos profissionais do mercado de trabalho; ser eficaz, eficiente e operar com os menores custos passa também a ser um imperativo dos governos em todas as instâncias, sejam governos locais, regionais ou nacionais.

Para ser eficiente, porém, o Estado necessita dos seguintes pré-requisitos:

- Uma estrutura organizacional eficaz;
- Uma estrutura de Serviços adequada às necessidades do país;
- Um sistema orçamentário capaz de apresentar, mensurar e quantificar o custo e benefício dos gastos públicos;
- Um sistema de Informações interno e externo eficiente.

²² PEREIRA, Bresser. “Entre o Estado e o Mercado ” in “O Público não estatal na reforma do Estado”.

²² MATIAS, José Pereira. “Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil” ed. Atlas.

²³ MATIAS, José Pereira. “Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil” ed. Atlas.

Sob estes aspectos, há que se destacar o fato de que a função orçamentária no setor público é uma matéria relevante em todas as atividades governamentais, uma vez que materializa propostas de políticas públicas, projetos e programas inovadores.

Neste sentido, o orçamento público serve como um instrumento de planejamento e avaliação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que pode e deve servir como instrumento de acompanhamento e de resultados da ação administrativa e dos resultados socioeconômicos gerados pelo Estado.

Os gastos públicos são o principal instrumento de gestão e intervenção econômica do Estado na economia. Nesse sentido, o orçamento público pode ser entendido como um conjunto de escolhas políticas e econômicas das atividades a serem executadas pelo governo.

A Ciência Política tem dedicado pouca atenção à análise do orçamento público como um instrumento ou mecanismo para identificar a participação dos grupos sociais na divisão e acesso aos recursos públicos.

A definição e a estrutura do orçamento público é de grande importância dentro da análise e compreensão do papel do Estado na economia, pois permite mensurar a magnitude do Governo na economia, identificando os grupos sociais que se beneficiam das políticas públicas.

ESTRUTURA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

No aspecto jurídico, o orçamento é visto como uma lei e um documento, não só de caráter contábil e administrativo, mas também como um instrumento do Estado na elaboração de diretrizes para sua atuação dinâmica sobre a economia. No que se refere ao aspecto burocrático-legal, o sistema orçamentário e contábil brasileiro dispõe de instrumentos muito detalhados, abrangentes e específicos. Ao contrário da maioria dos países, temos um sistema público-contábil, financeiro e orçamentário unificado e padronizado para as três esferas administrativas, ou seja, os governos federal, estaduais e municipais seguem um sistema orçamentário e financeiro padronizado pela chamada lei 4.320/64.

Além disso, pela constituição de 1988, em seu art. 165, existem três modelos orçamentários que são: 1) Orçamento Plurianual, 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias e 3) Orçamento anual propriamente dito, e que, influenciados pela constituição de 1988, visam a evidenciar e contribuir para a ação pública através do planejamento pró-desenvolvimento econômico e social do país. Isto diferencia o modelo orçamentário brasileiro da maioria dos outros países, principalmente USA e União Européia, visto que para se chegar ao orçamento anual é preciso:

- Elaborar um plano de governo, com duração de quatro anos, com medidas e dados numéricos e quantitativos, denominado de “Plano Plurianual de Investimentos”.

Este plano, com duração de quatro anos, deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; estabelecer as diretrizes de capital (investimentos) e dos programas de duração continuada e programas de investimento, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro e que poderão ser iniciados sem prévia inclusão no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade.

O orçamento plurianual pode ser considerado uma carta de intenções no qual o governante indica os rumos de seu governo, seus objetivos, suas propostas administrativas e explicita como estas metas e objetivos serão alcançadas num futuro próximo.

Para que esta proposta administrativa e econômica não fique só nas intenções, a lei obriga os governos a fazerem um plano orçamentário (Plano

Plurianual de Investimentos) que traduza as metas orçamentárias de longo prazo em ações de médio e curto prazo; este orçamento é a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A LDO tem como objetivo fazer a ligação entre o planejamento de longo prazo (PPI) e o planejamento e as ações de curto prazo (Orçamento Público).

Para tanto, a LDO, partindo das metas traçadas no PPI, detalha e quantifica:

- Metas e prioridades da administração pública que serão a base jurídica e legal para a elaboração do orçamento anual;
- Relaciona todas as alterações na legislação tributária;
- Estabelece a política de aplicação das agências públicas financeiras e de incentivos;
- Discrimina e relaciona a concessão de vantagens, aumentos salariais e remuneração do funcionalismo público;
- Discrimina e autoriza alterações na estrutura da administração pública, tais como demissões, concursos, contratações de pessoal etc;
- É um pré-orçamento, enviado ao congresso ou ao poder legislativo, no começo do ano, serve como instrumento de definição da proposta orçamentária;
- É um modelo orçamentário que visa unir os princípios de planejamento com alguns conceitos de orçamento cíclico, já que é elaborado de forma a intervir na estrutura econômica do país.

Finalmente, as diretrizes do Plano Plurianual e da LDO são traduzidas em projetos e programas de curto prazo (um ano) discutido e votado pelo poder legislativo que, nas três esferas políticas (federal, estadual e municipal), pode alterar ou emendar as verbas destinadas a investimentos públicos dentro de certas condições (vide lei 4.320/64 anexa).

ORÇAMENTO ANUAL

Pela atual constituição, o orçamento público anual engloba:

- Todas as receitas e despesas do Estado.
- O orçamento de investimento das empresas estatais nas quais a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.
- O orçamento da seguridade social.
- Demonstrativo regionalizado do efeito (receitas e despesas) das isenções fiscais, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

É importante destacar que a elaboração do orçamento anual tem, obrigatoriamente, que levar em consideração as metas traçadas na Lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que, por sua vez, tem que ter como base o plano plurianual de investimento.

Outro aspecto importante a se destacar no modelo de gestão financeira pública no Brasil é a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (L.R.F.) de maio do ano 2000.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem por fim disciplinar e estabelecer normas de gestão fiscal públicas e impor limites ao gasto público no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais.

Neste trabalho, porém, não tem como objetivo fazer uma análise sobre OP e L.R.F.; nosso objetivo é analisar a relação dos delegados do OP versus vereadores analisando o conflito político entre estes dois grupos.

PROBLEMAS CONCEITUAIS E TEÓRICOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O tema “Orçamento Participativo” pode ser analisado sob diferentes óticas e aspectos de grande importância para as ciências política e social, tais como: cidadania, movimentos sociais, papel do Estado na economia, transparência governamental (*accountability*), entre outros.

Sob o enfoque da cidadania há importantes aspectos a serem analisados. O conceito de cidadania é um conceito dinâmico, em constante mudança, e está associado intimamente ao desenvolvimento da democracia. O século XVIII marca o início da conquista, pela sociedade, dos direitos políticos que são os direitos de liberdade, igualdade, ir e vir, propriedade, organização político-sindical, participação política e eleitoral, sufrágio universal, entre outros. Estes direitos são fortemente influenciados pela concepção liberal clássica e são denominados, hoje em dia, como direitos de primeira geração.

O século XX²⁴ marca a conquista dos direitos de segunda geração. Estes direitos são os direitos sociais traduzidos no direito ao trabalho, saúde, educação, seguro desemprego, aposentadoria, etc.

Na visão de Vieira (1999), a segunda metade do século XX seria marcada pelos direitos de terceira geração, influenciados pelos “novos movimentos sociais”, que se traduziriam na defesa de interesses difusos, tais como ambiente, consumidor, minorias étnicas, direito das mulheres, entre outros.

No início do século XXI fala-se mais intensamente dos “direitos de quarta geração”, relativos à bioética e à engenharia genética, exclusão digital e suas conseqüências na vida humana.

É interessante notar que a maioria dos autores que discutem a questão da cidadania analisa este conceito sócio-político quase que exclusivamente do ponto de vista legal, ou seja, como conquista de direitos, e raramente discute-se o conceito de cidadania do ponto de vista da ação e da participação social ativa do “cidadão” nas decisões políticas.

O enfoque estritamente legal do conceito de cidadania tem sido analisado por uma ótica jurídica da sociedade e do cidadão no controle do Estado.

²⁴ MARSHALL, T. A. – Cidadania, classe social e status in: CARVALHO, José Murilo – Cidadania no Brasil o Longo Caminho. Ed. Civilização Brasileira – Rio de Janeiro 2002.

Em sua obra “Cidadania no Brasil – O Longo Caminho”, José Murilo de Carvalho (2002) faz uma profunda análise da cidadania no Brasil desde a proclamação da independência até os dias atuais. Ainda o autor supra destacado (2002), discute os direitos sociais, ou a falta destes, ao longo da história brasileira e os problemas gerados pelas desigualdades sociais e pelo enorme fosso existente num país com profundas desigualdades sociais. No final deste importante trabalho, ao analisar experiências recentes, observa que:

[...] Muitas prefeituras experimentam formas alternativas de envolvimento da população na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo no que tange ao orçamento e às obras públicas. A parceria aqui se dá com associações de moradores e com organizações não governamentais. Essa aproximação não tem os vícios do paternalismo e do clientelismo porque mobiliza o cidadão. E o faz no nível local, onde a participação sempre foi mais frágil, apesar de ser aí que ela é mais relevante para a vida da maioria das pessoas.

Na ótica dos movimentos sociais destaca-se a visão de Avritzer (1993) para quem há três tipos de associações atuando na esfera pública e democrática que se traduziriam em: 1) associações não conflitantes, tais como as recreativas, religiosas e culturais; 2) associações conflitantes, como os sindicatos e 3) novo associativismo democrático, que se traduz pelos novos movimentos sociais.

Os novos movimentos sociais centrados numa nova democratização da sociedade, em ações associativistas e organizações não-governamentais se constituem como grupos de controle do poder, contribuindo para a mudança das regras políticas, dos procedimentos e formas de participação política.

Um exemplo de grupo de controle e mudança do papel social e político do conceito de cidadania é o chamado “Orçamento Participativo”, que abre para a sociedade e para o cidadão uma nova forma de participação política e social, da mesma forma que altera a estrutura de decisão dentro do Estado.

Para Genro (1997), a exigência de novas formas de organização de um Estado democrático levaria a um Estado público regulador que seria controlado pelo próprio cidadão.

Na visão de Jacobi (1991), a questão da participação está intimamente ligada aos processos de democratização política e com os modernos modelos de gestão pública. Porém, o autor observa que, com raras exceções, a maioria dos municípios brasileiros ainda não se adaptou as novas realidades.

Este autor destaca que as novas experiências de gestão participativa não podem deixar de considerar as contradições que podem surgir nesse processo, tais como interferências de caráter político, existência de controle das instâncias decisórias pelos grupos políticos mais organizados, entre outras.

Jacobi, porém, destaca que, na sua opinião, o foco do processo está centrado na definição do papel que será desempenhado pelos cidadãos e na definição de quem serão os protagonistas.

Os estudiosos Silva e D'arc (1996), num estudo sobre participação popular e gestão pública na cidade de Salvador, observam em seu trabalho que:

[...] Percebem-se a insuficiência do acúmulo teórico anterior a essas gestões e a necessidade de reflexão e revisão permanente da conceituação de participação popular, bem como a necessidade de outros conceitos, tais como parceria, qualidade de vida e do meio ambiente, desenvolvimento e empreendedorismo local, modos de vida, cultura urbana, etnicidade, etc;

[...] Avaliações e tentativas de sistematização de experiências de participação popular nos procedimentos da gestão pública ainda constituem um desafio teórico e prático.

Gondino (1998)²⁵, existem outras dificuldades além das supra destacadas por Silva e D'arc; esta autora, em seu artigo sobre “Dilemas da participação Comunitária”, destaca que, em seu entendimento, uma das maiores dificuldades de gestões participativas está relacionada com as limitações da mobilização dos grupos locais. Esta estudiosa também observa que outro importante problema deste modelo está relacionado a questões nas quais não há um grupo claramente identificável de beneficiários potenciais, no qual os gestores poderiam se apoiar politicamente como ocorre, por exemplo, com a questão ambiental.

É Demo (1991), porém, o autor e pesquisador que mais se aprofunda nos problemas, limites e possibilidades da participação popular e gestão pública. Em seus trabalhos, este autor defende idéias fortes e claras a respeito da participação social e da cidadania. Para Pedro Demo “Podemos tentar definir participação como um processo de conquista e construção organizada da emancipação social”.

O autor supra destacado, ao falar de emancipação, deixa claro que:

²⁵ GONDINO, Linda M. – Dilemas da Participação Comunitária. In: Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro vol.35 nº 187 p.6-17 abr/jun de 1988.

“Emancipação é processo histórico de conquista de um projeto de desenvolvimento, formulado e realizado por sujeitos sociais capazes de produzir e participar. Emancipação não pode vir de fora, pois é construção dos próprios interessados, o que coloca desde já a importância da cidadania”.

Este pesquisador, ao analisar políticas sociais participativas, observa que, em seu entendimento, uma política governamental participativa deve estar acompanhada de outras políticas tais como: políticas educacionais, “sobretudo a universalização do primeiro grau”, políticas culturais, de comunicação, de defesa da cidadania, de conquista de direitos, “sobretudo por parte dos grupos mais marginalizados, como minorias”, políticas de organização da sociedade civil, partidárias, de justiça, segurança pública e descentralização federativa.

Será que os processos e as gestões municipais baseadas em um modelo de administração orçamentária participativa têm esta visão? Adotam, em outras esferas da administração, um modelo participativo?

Abordando a questão da participação e do planejamento, Pedro Demo observa:

A idéia de “Estado de Direito” deve ser agregada a idéia de “Estado de serviço”. Faz parte deste compromisso o reconhecimento crítico de que a qualidade do Estado está menos nele que no controle democrático. A qualidade política de um povo está sobretudo no controle democrático que é capaz de exercer..... , equalizar oportunidades não é virtude estatal, mas decorrência democrática ou conquista histórica, no contexto da cidadania produtiva organizada.

Já Avritzer²⁶ vê o orçamento participativo como uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa ou direta baseada em quatro elementos que são:

- 1) Cessão da Soberania na qual o legislativo cede parte do poder decisório sobre questões orçamentárias aos conjuntos de assembleias regionais e temáticas que, através dos seus delegados, eleitos pela população, decidem sobre a aplicação de uma parcela ou da totalidade dos investimentos públicos.
- 2) O OP implica na reintrodução de elementos de participação local ou democracia participativa.

3) O OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes.

4) O orçamento participativo é caracterizado, também, por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição dos recursos públicos locais através de uma fórmula técnica (critérios de alocação dos recursos para investimentos), que privilegiam os setores carentes da população.

Avritzer considera estas quatro características como fundamentais para a existência e caracterização de um processo orçamentário participativo, porém, o mesmo autor destaca um elemento importante para o sucesso desta experiência que é a chamada densidade associativa ou nível de organização dos movimentos sociais locais. Este pesquisador acredita no OP como um instrumento capaz de “reformular estruturas de *non-accountability* do poder local no Brasil”.

Sob o ponto de vista da teoria democrática, na visão do autor, o OP desenvolveria o ativismo democrático entre os membros das não elites, fato esse que é verificado neste trabalho.

Nas palavras de Wampler²⁷ “Conceituar o OP como transformação social é reconhecer que ele é parte de uma trajetória histórica de mudança social e política mais ampla com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes.”.

Para o pesquisador supra destacado o OP tem um potencial de mudar as estruturas do poder político local e de ser uma “escola de gestão de políticas públicas” capaz de induzir a transformações sociais e políticas.

Para Silva²⁸ a experiência de Recife, comparativamente a outras experiências mostra que o OP tem apresentado uma grande diversidade de modelos, formas e estruturas de funcionamento.

Estes diferentes modelos e esta diversidade mostram a vitalidade do modelo de gestão participativa que precisam, em nível micro ou local, ser mais bem estudadas.

²⁶ AVRITZER, Leonardo. – O OP e a teoria democrática: um balanço crítico. In A Inovação Democrática. São Paulo, Ed. Cortez 2003. pág. 13/60.

²⁷ WAMPLER, Brian. – Orçamento Participativo: Uma explicação para as amplas variações nos resultados. – in A Inovação Democrática no Brasil. São Paulo. Ed. Cortez 2003, pág. 61/86

²⁸ SILVA, Tarcísio da. – Da Participação que Temos à Que Queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife. – in A Inovação Democrática no Brasil. São Paulo. Ed. Cortez 2003, pág. 297/334.

Pires²⁹ ressalta que o OP é uma ferramenta de “Desprivatização do Público” ou em outras palavras é uma idéia que a esquerda pretende utilizar para transformar em hegemônica e cujo objetivo é favorecer a maioria da população.

Na visão de Pires (1999) o OP está ligado a um novo municipalismo cujos objetivos principais são:

- Trazer para dentro do Estado (município) os benefícios da pressão e da vigilância da população;
- Fortalecer, no âmbito municipal, a performance do setor público;
- Ampliar a qualidade da gestão pública.

Na prática o OP estaria no centro de um municipalismo democrático e eficiente em termos de gestão dos recursos públicos.

Por sua vez Dutra e Benevides³⁰ defendem uma nova forma de gestão pública que é uma negação da ideologia liberal e simultaneamente uma forma de propiciar o exercício pleno da cidadania.

Benevides (1996), inclusive, destaca o que considera um processo de educação política do OP. A autora vê no orçamento participativo e nas diversas formas de participação direta um princípio histórico e essencial do socialismo democrático.

²⁹ PIRES, Valdemir.- O Orçamento Participativo – Piracicaba, 1999 ed, UnimeP.

³⁰ DUTRA, Olívio & BENEVIDES, Maria Victória. – Orçamento Participativo e Socialismo – São Paulo , 1996 ed. Fundação Perseu Abramo.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

Ao contrário das práticas orçamentárias tradicionais preocupadas com a questão do custo benefício do gasto público, sob uma ótica conservadora e burocrática, pois são definidas pelas elites políticas detentoras do poder, o OP incorpora o cidadão como novo ator do processo de definição de uma parte da agenda política local.

A busca por um modelo de gestão pública mais democrática, participativa e transparente, como já destacamos neste trabalho, não é uma criação ou invenção do PT; há desde os anos 70 um contínuo desenvolvimento de projetos de gestão pública democrática e participativa.

O conceito de gestão orçamentária participativa tem sido aplicado em inúmeras cidades brasileiras, tais como as experiências pioneiras das cidades de Lajes³¹, em Santa Catarina, em meados dos anos 70, e de Boa Esperança, no estado de São Paulo, no começo dos anos 80.

No final dos anos 80, as experiências com orçamento participativo se expandiram em todo o país³², principalmente pelo fato de esta idéia ter sido encampada como um instrumento de gestão pública pelo “Partido dos Trabalhadores – PT” e têm sido aplicadas em diversas prefeituras, dos mais variados tamanhos, tais como São Paulo, Ribeirão Preto, Jaboticabal, Diadema, Recife, Belém, Santo André e, principalmente, Porto Alegre.

Dentre todas as experiências de OP, as que causaram mais impactos foram as experiências de Vila Velha (ES), Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) e Santo André (SP).

No começo dos anos 80 ganhou destaque a experiência de Vila Velha (Somarriba e Dulce - 1997) no período de 1983/1986, quando o prefeito Vasco Alves de Oliveira Júnior convocou uma assembléia geral com os representantes eleitos pelas associações de moradores e movimentos comunitários para debater primeiro como seria o processo de participação e posteriormente quais recursos seriam investidos e onde seriam feitos os investimentos.

³¹ SOMARRIBA, Mercês & DULCI, Otávio. – A Democratização do poder Local e seus Dilemas: A dinâmica Atual da Participação Popular em Belo Horizonte. In Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília, 1997 ed. UNB pág. 391/425.

³² SANCHEZ, Félix. – Orçamento Participativo Teoria e Prática. – ed. Cortez – coleção Questões da nossa época vol. 97. 1ª edição 2002.

Bossóis (1987) destaca que no período de 3 anos e 3 meses foram realizadas mais de 600 obras aprovadas no âmbito deste modelo orçamentário-participativo. O sucesso da experiência levou à aprovação, em 27/12/1985, da criação de uma lei que prevê a participação (institucionalização) da população nas discussões do orçamento público neste município.

Outra experiência de grande sucesso, pois existe há mais de 16 anos, senão a mais famosa do Brasil e uma das mais famosas no mundo tem sido a experiência do OP em Porto Alegre (RS) – destaque-se inclusive que em 2004 para que a oposição pudesse vencer as eleições municipais nesta cidade o candidato, agora vitorioso, comprometeu-se junto aos movimentos sociais e comunitários a manter o modelo de orçamento participativo criado e desenvolvido pelo PT nos últimos 16 anos.

A respeito desta experiência existe um grande número de artigos, dissertações, teses e livros descrevendo com profundidade os mais variados aspectos deste modelo de gestão pública participativa.

Não vamos, neste trabalho, nos aprofundar na análise deste caso já tão pesquisado e estudado por inúmeros cientistas sociais. Entretanto, há um aspecto, que consideramos importante destacar que é pouco discutido em todos os trabalhos sobre o OP em Porto Alegre: a origem da idéia ou o embrião do conceito de OP implantado nesta cidade.

Genro³³ (ex-prefeito petista de Porto Alegre) e Souza afirmam que a proposta do orçamento participativo de Porto Alegre, quando da sua criação, baseou-se em princípios gerais originários da “Comuna de Paris” e dos “Soviets”.

A visão dominante no Partido dos Trabalhadores e também nos demais partidos que sustentaram a candidatura da esquerda, naquela oportunidade (1988), era realizar uma espécie de transferência de poder, para a classe trabalhadora organizada;

Com isso seria gradativamente substituída a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta.

O modelo de OP em Porto Alegre difere neste aspecto, desde o seu nascimento, dos modelos de OP do Japão e dos Estados Unidos que não tinham uma visão socialista e sim gerencial no sentido capitalista da busca pela eficiência do gasto público.

³³ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. – Orçamento Participativo A experiência de Porto Alegre – São Paulo, 1997. 2ª edição. Ed. Fundação Perseu Abramo

Outro município importante em termos de OP é Belo Horizonte (MG) no período de 1993/97 (Somarriba e Dulce - 1997).

Destaque-se que, sob o governo do PSDB (1989/1992), foi proposta a criação de conselhos comunitários com um programa participativo de obras prioritárias que implicaram na realização de reuniões regionais, nas quais a população, com a presença do prefeito, definia as obras que julgavam importantes.

A partir de 1993 o governo da “Frente BH Popular” liderada por Patrus Ananias (prefeito) implantou o OP em Belo Horizonte que, além de incorporar as associações e entidades representativas da cidade, contou, também, com a participação de cidadãos não ligados aos movimentos sociais ou comunitários específicos.

Um dos maiores entraves desta experiência, segundo Somarriba e Dulce (1997), foi a oposição velada da tecnocracia instalada na superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) que era encarregada do desenvolvimento dos projetos e das negociações com os representantes do OP em Belo Horizonte, assim como com os vereadores da oposição para quem o OP era um instrumento de marketing da prefeitura.

Conforme mostram Ribeiro e Simon (1993) o Estado de São Paulo, berço do PT, tem tido inúmeros exemplos de gestões públicas participativas. Para citar apenas alguns podemos destacar Piracicaba, Santo André, São Paulo, Santos, Jaboticabal entre outros.

No caso Paulista, a experiência mais estudada e conhecida é o de Santo André que seguiu o padrão desenvolvido em Porto Alegre.

Essas experiências administrativas e de gestão pública são impactadas por um grande número de aspectos e questões, no que tange à sua estruturação e mensuração de resultados.

Entre os principais aspectos que influenciam sua adoção estão: a) o tamanho das cidades, b) a divisão política e administrativa dos municípios, a estrutura legal do poder municipal, impactado não só pela atual constituição, mas também pela lei 4.320, que unificou e padronizou a contabilidade pública no Brasil, e pelas câmaras municipais, c) a falta de técnicos e especialistas em orçamento participativo, d) a descontinuidade política das administrações públicas no Brasil e, principalmente, o nível de participação popular, sem o quê sua existência não tem razão de existir.

A seguir são apresentados os resultados da pesquisa realizada junto aos municípios de Araraquara, Franca e São Carlos que procuram analisar o orçamento participativo sob um enfoque centrado na análise da relação entre o poder legislativo e os delegados do OP.

O objetivo deste trabalho foi o de discutir, sob a ótica da Ciência Política, a existência ou não de uma redivisão do poder de decisão com relação à alocação dos recursos públicos para investimentos entre o Poder Legislativo e os delegados do Orçamento Participativo.

O trabalho mostra, nas três cidades pesquisadas, que houve uma perda de poder político, por parte do legislativo, no que se refere ao direito dos vereadores de intervir, realocar e remanejar verbas para investimentos públicos em detrimento dos delegados do OP que passaram a exercer uma função de competência do poder legislativo ou seja houve perda de autonomia do legislativo frente ao poder executivo com a implantação de gestões orçamentárias participativas.

CAPÍTULO I – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ARARAQUARA

A cidade de Araraquara, localizada na região centro norte do Estado de São Paulo, com população estimada em 190.000 habitantes, elegeu, em 1999, seu prefeito, Edinho Silva, do Partido dos trabalhadores (PT).

Como em todos os demais casos analisados, é a partir da eleição de prefeitos do PT que os municípios vivenciam a prática do orçamento participativo, hoje identificado como sendo uma prática administrativa caracterizadora das administrações petistas, embora tenha sido implantada por prefeitos de outros partidos.

Desde o primeiro ano de mandato, seguindo orientações do partido que adotou e difundiu a prática do OP, a prefeitura de Araraquara implantou o orçamento participativo como instrumento de gestão, cidadania e democracia direta na alocação dos recursos com investimento público municipal.

O modelo de OP adotado em Araraquara é do tipo indutivo, ou seja, parte-se da discussão, no âmbito do OP, junto à sociedade, para só depois elaborar a primeira versão do Orçamento público e seu envio, para votação e aprovação, à Câmara Municipal.

Desde o início do governo, a gestão do PT criou toda a estrutura administrativa necessária à realização do OP na cidade; uma ampla divulgação desta iniciativa, na mídia local, motivando a participação de aproximadamente 650 pessoas logo no primeiro ano (2000) da nova administração.

Seguindo o modelo, já tradicional, de divisão da cidade em regiões, a prefeitura de Araraquara dividiu a cidade em oito regiões, incluindo uma área rural composta pelos assentamentos Bela Vista e Monte Alegre e pequenos produtores rurais.

Estas regiões, por sua vez, foram divididas em 28 sub-regiões, onde foram realizadas reuniões do OP para divulgação, discussão dos problemas da comunidade e indicação dos delegados que iriam compor o conselho do OP na cidade.

Dos 650 participantes, duzentos e onze foram eleitos, e estes participantes elegeram os 23 delegados e 23 vice-delegados que participariam das discussões finais e da votação dos projetos do OP em Araraquara.

Dos 23 delegados, conseguimos entrevistar 21, o que representa 91% do total de delegados da cidade.

No modelo de OP implantado em Araraquara, além das reuniões para elaboração dos projetos com investimentos selecionados pela população, o município realizou, também, as chamadas reuniões temáticas.

Nas reuniões temáticas, a discussão é aberta a todos os interessados num determinado tema, independentemente da região à qual o participante pertence.

Diversas foram as temáticas discutidas desde o primeiro ano do mandato do governo petista tais como: mulheres, juventude, idosos, pessoas portadoras de deficiências físicas.

Destaque-se a temática “Afro-descendente”, a única do gênero nas três cidades pesquisadas, cujo objetivo era de discutir e criar alternativas de políticas públicas de combate ao racismo e à discriminação.

Contrariando os céticos que não acreditavam na viabilidade do orçamento participativo, foram investidos aproximadamente R\$12.000.000,00 de reais, no período 2000/2003 em obras, projetos e atividades aprovados, no âmbito do OP, em Araraquara.

As obras aprovadas, seus locais de construção e valores eram divulgados através de jornais (vide anexo 1) à população em geral e serviam como instrumento para divulgar o OP na cidade.

Para analisar com precisão as implicações do OP na cidade, seus limites e possibilidades, efetuamos uma análise da situação financeira do município, no período de 1999/2002. A base de dados é do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Optamos por esta base de dados pelo fato do TCE ser o órgão fiscalizador e de aprovação final das contas públicas dos municípios paulistas. Estes dados representam os valores finais apresentados e aprovados dos municípios pesquisados.

Na época da pesquisa, os dados referentes ao ano de 2003 não estavam disponíveis, motivo pelo qual optamos pela análise do período 1999/2002.

O ano de 1999 representa o último ano do governo anterior (Governo de Valdemar De Santi) e serve como base para estudarmos e compararmos a alocação do gasto público entre estas duas administrações.

O ano 2000 marcou o início do governo em análise (Edinho Silva), e é o primeiro ano da administração petista, no entanto, o orçamento foi herdado do governo anterior.

Os anos de 2001 e 2002 marcam plenamente a gestão petista, com orçamentos públicos e participativos em pleno funcionamento.

Finalmente, fazemos uma análise gráfica dos anos de 1999 (gestão De Santi) com o ano de 2002 (Edinho Silva), que permite uma comparação das diferenças ou semelhanças na alocação dos recursos públicos.

Analisando a situação financeira do município (receitas e despesas), percebe-se que o primeiro ano do governo petista foi marcado pela manutenção do equilíbrio fiscal, herdado do governo anterior, tendo superávit fiscal de R\$ 1.341.811,86 reais em 2000; porém, no transcorrer do período analisado, a situação financeira foi se deteriorando e atingiu um déficit fiscal em 2002 no valor de R\$ (11.188.581,62) reais.

Evolução das Receitas e despesas Públicas em Araraquara

Tabela 02 Evolução das Receitas e Despesas de Araraquara - Fonte Tribunal de Contas do Estado - TCESP

Item	1999	2000	2001	2002
Receitas				
IPTU	7.809.839,28	8.909.303,91	11.821.805,88	15.429.576,73
ISS	5.404.368,74	7.255.582,98	8.448.893,86	10.370.619,13
Outros Impostos	1.520.430,39	5.011.891,87	1.499.151,95	3.515.222,83
Taxas	6.074.413,82	5.910.029,30	6.576.271,46	803.491,33
Contrib.Melhoria	63.807,45	31.253,61	9.173,82	186.193,34
Demais Rec. Correntes	5.637.487,01	4.224.074,50	4.296.241,45	25.085.791,42
Do Estado	40.678.507,12	49.453.398,87	57.561.532,87	56.462.507,74
Da União	33.693.967,88	34.510.943,06	37.159.011,88	37.311.112,29
Receitas de Capital				
Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00
Financiamentos	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Rec. De Capital	119.181,45	1.006.792,17	279.460,17	1.365.515,74
Receita Total	101.002.003,14	116.313.270,27	127.651.543,34	150.530.030,55
Despesas				
Custeio	(82.954.290,56)	(94.299.542,23)	(105.476.591,52)	(147.786.451,91)
Transferências	(14.458.141,55)	(15.480.165,98)	(16.954.102,59)	0,00
Outras	0	0,00	0,00	0,00
Investimentos	(3.126.770,34)	(5.147.009,72)	(4.846.766,49)	(13.930.909,31)
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Transf. de Capital	0,00	(44.740,48)	(4.450,00)	0,00
Outras	0,00	0,00	0,00	(1.250,94)
Despesa Total	(100.539.202,45)	(114.971.458,41)	(127.281.910,60)	(161.718.612,16)
Resultado do Ano	462.800,69	1.341.811,86	369.632,74	(11.188.581,61)

Destaque-se que este déficit foi acompanhado de uma arrecadação recorde, e também de um gasto recorde do município.

No período analisado, as receitas municipais cresceram em todas as rubricas e, no geral, as receitas totais cresceram 49% em 2002, em comparação com o ano de 1999.

Este significativo crescimento das receitas veio acompanhado, porém, de um substancial crescimento das despesas em todos os níveis, que, no período de 1999/2002, teve um crescimento de 61%.

Outro aspecto que merece destaque são os investimentos realizados pela prefeitura em 2002, que foram 446% maiores que os investimentos do último ano da gestão anterior; já os gastos com custeio da máquina pública foram 78% maiores no mesmo período.

Evolução das Despesas Públicas - Araraquara

Tabela 03 – Estrutura da Despesa Pública em Araraquara – Fonte T.C.E. - SP

Item	1999	2000	2001	2002
Social				
Assistência e Previdência	6.361.019,94	7.161.409,31	7.709.308,52	9.231.724,63
Educação e Cultura	30.530.069,02	35.419.190,10	38.184.948,85	32.549.219,98
Direito e Cidadania	0,00	0,00	0,00	151.782,62
Esporte e Lazer	0,00	0,00	0,00	3.630.453,00
Saúde	31.894.377,77	37.133.114,18	39.620.921,54	43.467.187,23
Habitação	10.843.530,54	11.657.750,39	13.943.957,26	17.814.040,64
Trabalho	3.727.403,81	3.834.416,46	5.241.888,05	6.484.501,52
Sub-Total	83.356.401,08	95.205.880,44	104.701.024,22	113.328.909,62
Infra Estrutura				
Transporte	5.182.650,98	5.703.489,86	6.181.737,97	7.907.700,93
Saneamento	0,00	0,00	0,00	18.720.228,00
Agricultura	0,00	0,00	26.787,41	76.456,57
Gestão Ambiental	0,00	0,00	0,00	205.946,87
Indústria	503.596,11	267.448,71	336.771,07	955.627,30
Sub-Total	5.686.247,09	5.970.938,57	6.545.296,45	27.865.959,67
Administração				
Jurídico	0,00	0,00	0,00	1.479.851,00
Legislativo	2.974.161,24	3.192.282,08	3.167.522,52	3.948.938,47
Administração	8.267.585,99	10.322.411,30	12.602.775,67	13.518.433,12
Segurança	254.807,05	279.946,02	265.291,74	684.581,28
Encargos Especiais	0,00	0,00	0,00	891.939,00
Sub-Total	11.496.554,28	13.794.639,40	16.035.589,93	20.523.742,87
Total	100.539.202,45	114.971.458,41	127.281.910,60	161.718.612,16

(não incluem gastos com transferências e pagamentos de juros e amortização de dívidas)

Para analisarmos a evolução do gasto público, elaboramos, com base nos dados do TCE/SP, a tabela de evolução do gasto público, excluindo os pagamentos de juros e amortizações da dívida, dividindo este gasto em três categorias.

O gasto público foi dividido em: a) Gasto Social, no qual foram somados os gastos com previdência, educação, saúde, habitação e trabalho; b) Gasto com Infra-Estrutura, que somam os gastos com transporte, comunicação, agricultura, energia e indústria, e, finalmente, c) Gasto com Administração, no qual foram somados os gastos com administração, segurança e poder legislativo.

Destaque-se que, no modelo legal-orçamentário brasileiro, o salário de professores e médicos, por exemplo, entra como gasto social e não como custeio.

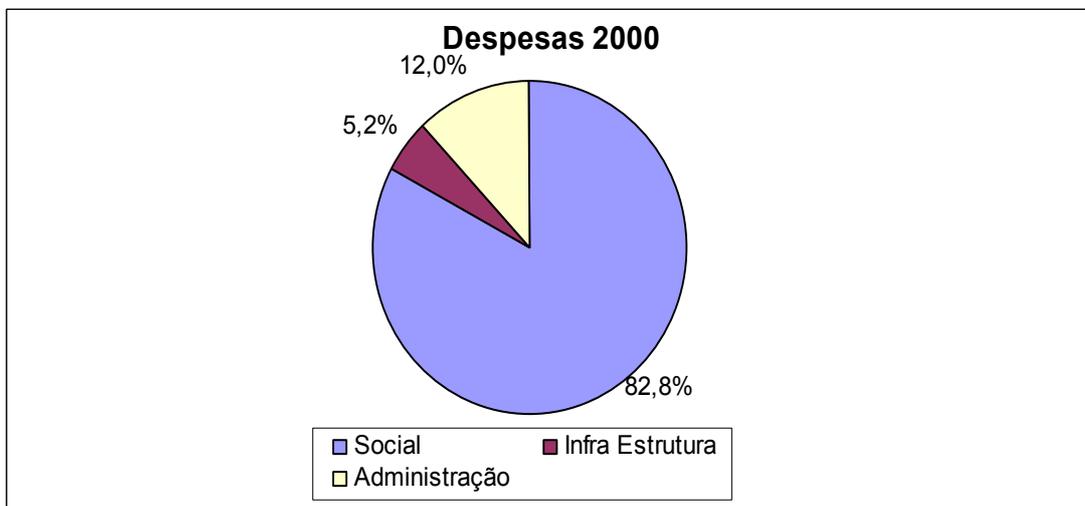


Gráfico 01- Evolução do Gasto Público em Araraquara - Fonte Tabela 02 dados do TCE/SP

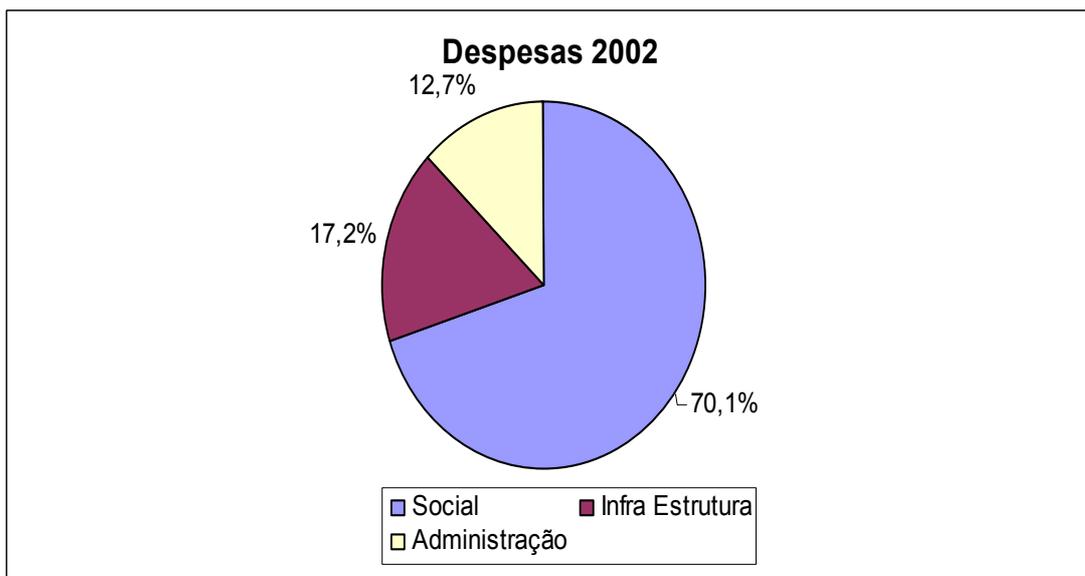


Gráfico 02 – Evolução do Gasto Público em Araraquara. - Fonte Tabela 02 dados do TCE/SP

Comparando a natureza do gasto público do último ano do governo DeSanti, ex prefeito de Araraquara no período 1997/2000, com o gasto, em 2002, do governo do PT, há diferenças no que se refere a alocação dos recursos nas áreas social, administrativa e de infra estrutura.

Na vigência do OP houve um aumento substancial na demanda por gastos com infra estrutura, principalmente com gastos em saneamento.

No que se refere ao montante do gasto, porém, os gráficos não mostraram o significativo aumento dos recursos públicos entre os dois períodos, fruto do aumento da arrecadação, em 49%, e do aumento do endividamento público, para fazer frente aos substanciais aumentos da despesa pública, 61% no geral, e dos gastos com investimentos, 413% maiores.

Esta explosão dos gastos públicos, em valores e percentuais muito acima da receita, teve como consequência uma explosão da dívida pública municipal.

Dívida Pública – Araraquara

Tabela 04 – Evolução da Dívida Pública de Araraquara - Fonte TCE/SP

Anos	1999	2000	2001	2002
Dívida Ativa				
Dívida Ativa no início do ano	16.068.859,34	20.315.248,87	24.534.559,16	31.147.780,07
Dívida Inscrita no ano	9.003.830,18	10.867.274,46	9.359.121,78	13.120.782,79
(-)Dívida Recebida no ano	3.601.219,31	5.711.367,81	3.376.188,89	7.068.217,93
(-)Dívida Cancelada	1.273.504,48	875.332,62	198.723,54	1.244.667,42
Dívida Ativa Total	20.197.965,73	24.595.822,90	30.318.768,51	35.955.677,51
Dívida Passiva				
Dívida Passiva Total	12.364.258,19	11.023.723,09	12.361.327,21	25.656.756,06
Dívida Líquida	7.833.707,54	13.572.099,81	17.957.441,30	10.298.921,45

Tecnicamente, o município de Araraquara estaria numa situação confortável em longo prazo, pois tem mais a receber (dívida ativa) do que a pagar (dívida passiva), resultando em dívida líquida a receber.

Os mesmos números, entretanto, podem ser lidos ou analisados de forma diferente; poderíamos dizer que o aumento da carga tributária veio acompanhado de um aumento do calote, ou seja, parte das receitas não foi e não será recebida em função da inadimplência das empresas e dos cidadãos.

A dívida passiva, entretanto, deverá ser paga pelo município, e esta cresceu 108% no período 1999/2002.

Os dados mostraram que o município está atingindo os limites da Lei e, em médio prazo, terá que cortar gastos ou aumentar as receitas para fazer frente aos novos patamares de custeio e investimentos; além disso, o crescimento da dívida implicará em maiores gastos com juros e amortização, afetando os investimentos públicos, e, conseqüentemente, os projetos aprovados no âmbito do OP.

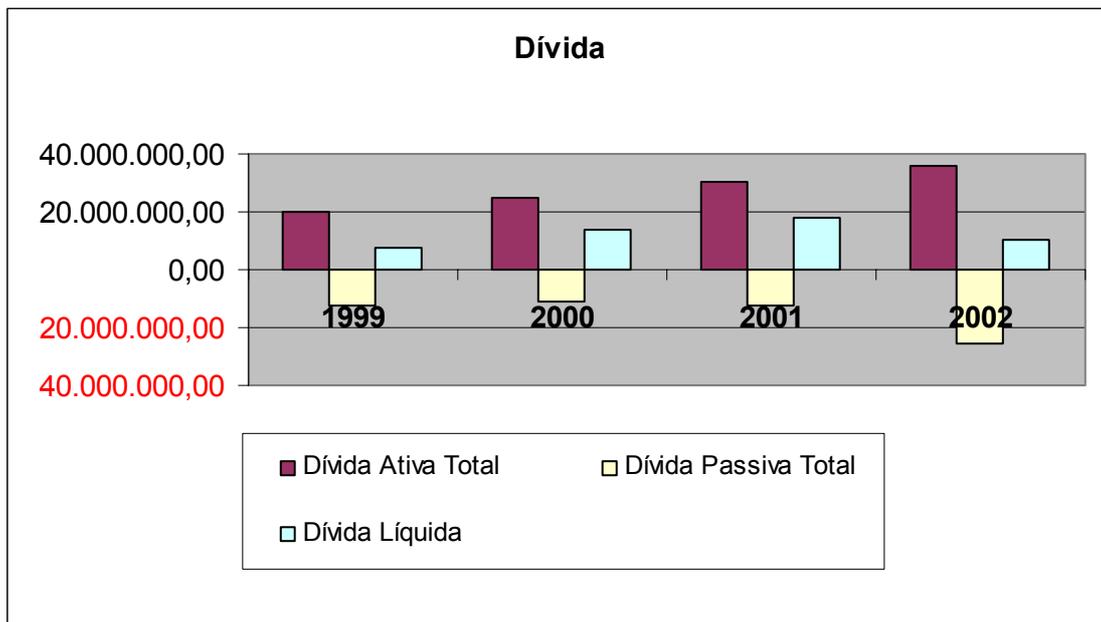


Gráfico 03 – Evolução da dívida pública de Araraquara. Fonte Tabela 03 dados do TCE/SP

No que se refere ao OP fizemos duas pesquisas simultâneas, uma com os delegados e outra com os vereadores.

A pesquisa com os delegados objetivou analisar o perfil etário, profissional e associativo dos participantes e como os delegados ficaram sabendo do OP.

São aspectos que consideramos importantes para fins de comparação com o perfil dos vereadores de forma a verificar se além do deslocamento de poder político local, há uma mudança no perfil dos tomadores de decisão.

Para testarmos a hipótese principal deste trabalho, há um segundo grupo de questões que abordam a visão que os delegados do OP tem em relação aos vereadores e a relação OP x Poder Legislativo.

Dentre os diversos aspectos analisados, o questionário analisou o perfil dos delegados do OP quanto aos aspectos: sexo, idade, profissão, estado civil, militância em outros movimentos sociais ou organizações entre outros pontos.

Diferentes perfis com relação aos tomadores de decisão (delegados do OP ou vereadores) podem levar a uma mudança nas demandas sociais ou projetos de investimentos.

Em Araraquara o OP seguiu o modelo tradicional, no qual a prefeitura realiza reuniões primeiro por regiões, onde são eleitos os delegados, segundo um cronograma de datas e locais previamente definido e amplamente divulgado pela prefeitura.

Como nas demais cidades pesquisadas os delegados têm mandato de um ano, podendo ser reeleitos uma única vez para outro mandato.

A análise estatística mostrou que, na cidade de Araraquara, a maioria dos delegados do orçamento participativo é do sexo feminino, só 36,8% dos participantes são homens, é o maior contingente masculino entre todas as cidades pesquisadas.

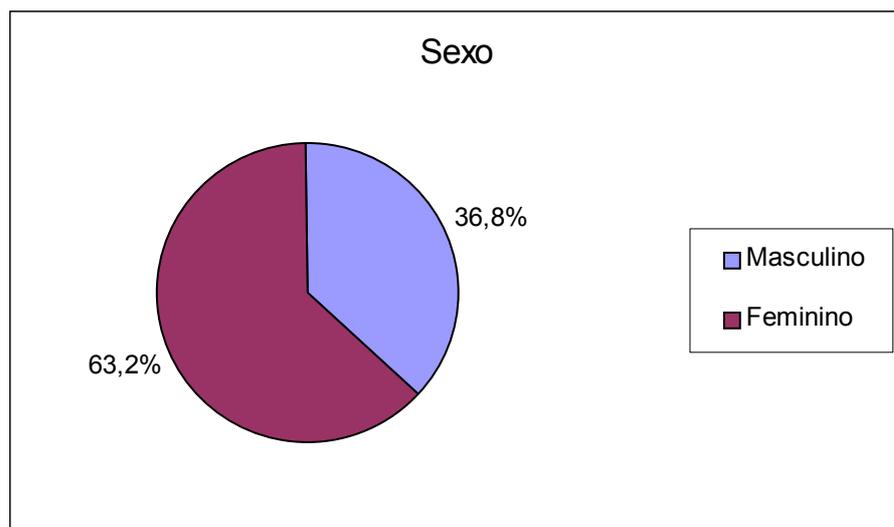


Gráfico 04 – Distribuição dos delegados do OP por sexo

No que se refere à distribuição etária dos delegados do orçamento participativo, em Araraquara, a pesquisa mostrou que, diferentemente da Franca e São Carlos, quase a metade dos participantes (47,6%) tem mais de 54 anos de idade.

O delegado típico do OP, em Araraquara, é mulher, com mais de 54 anos, enquanto que só 4,8% são jovens, com idades na faixa de 24 a 31 anos; nenhum delegado tem menos de 23 anos de idade. O que se percebeu pelas entrevistas realizadas é que os delegados eleitos do OP são pessoas conhecidas, influentes e bem relacionadas nas comunidades que elas representam.

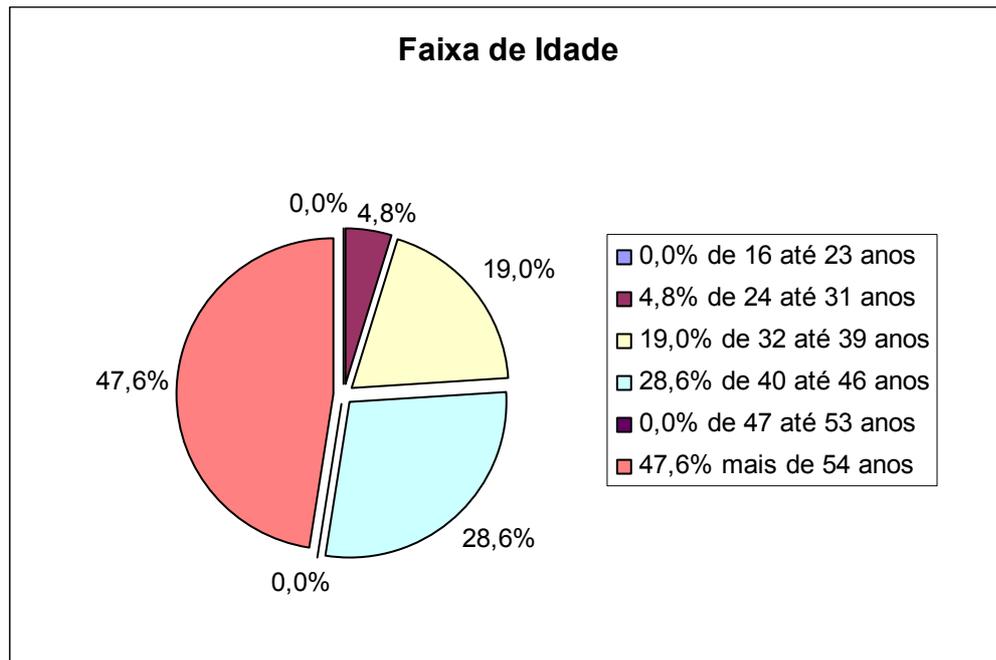


Gráfico 05 Distribuição dos delegados do OP por faixa etária

Outro aspecto importante analisado refere-se à profissão dos participantes do OP comparativamente ao perfil profissional e social dos vereadores entrevistados. A pesquisa observou uma grande diversidade de profissões dentre os delegados.

Dos entrevistados, 19% não declararam profissão, outros 9,5% declararam ser comerciantes, assim como aposentados e donas de casa, também com 9,5%.

Os agricultores, de forma estranha para um movimento essencialmente urbano, formam o grupo mais expressivo com 14,3%.

A quase totalidade dos delegados exerce atividades de baixa remuneração, estando nos estratos inferiores de renda do país, do Estado e do município.

O elevado número de aposentados e “donas de casa” confirma e explica a elevada média etária dos participantes, e mostra o OP como um movimento social fortemente influenciado por associações de bairro, como veremos adiante.

Um expressivo contingente de 28,6% dos pesquisados é formado pelo grupo onde havia apenas um representante de cada profissão declarada.

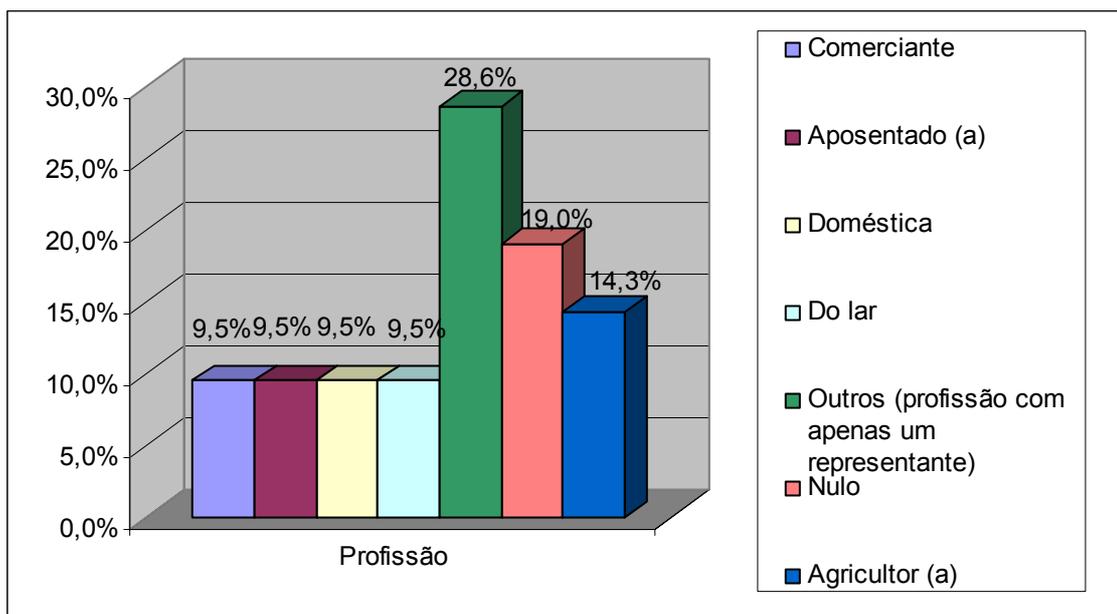


Gráfico 06 – Distribuição dos delegados por profissão

Com relação ao estado civil, a pesquisa verificou que 42,9% dos delegados são casados, enquanto que 23,8% são solteiros e 33,33% são separados (desquitados ou divorciados).

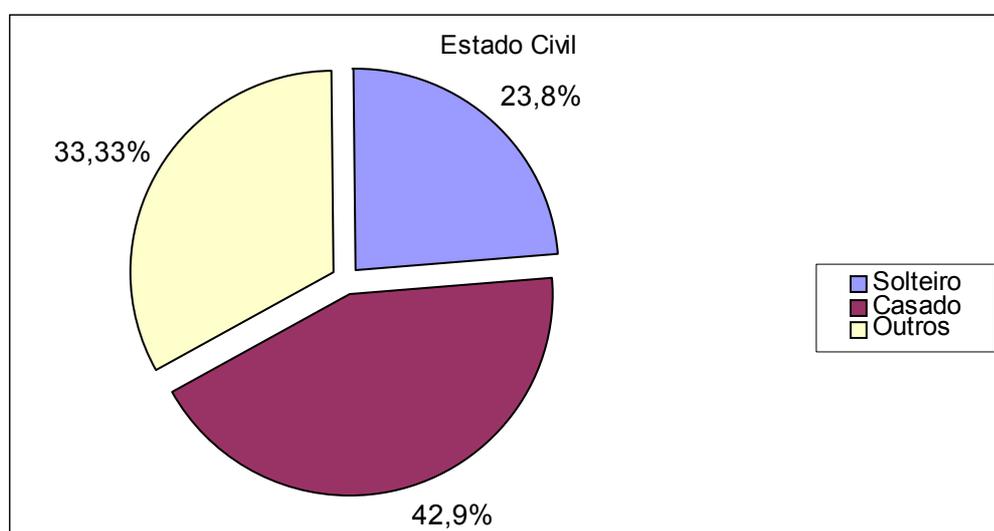


Gráfico 07 – Distribuição dos delegados em função do estado civil

No que se refere à participação dos delegados do OP em outras associações ou movimentos sociais, a pesquisa mostrou que 48% dos delegados já participaram de associações de bairro, e isto explica, em parte, o fato dos delegados típicos do OP de Araraquara serem pessoas conhecidas, influentes e

bem relacionadas nas comunidades que eles representam e por isso terem uma elevada média de idade (54 anos).

Dos entrevistados, 38% participam ou participaram de grupos de auto-ajuda e 24% participam ou já participaram de sindicatos.

Um contingente de 19% já participou ou participa de grupos ou movimentos feministas, assim como 19% participam de organizações não-governamentais (ONGs) e de Associações de pais e mestres, também com 19% e 10% são ou estão ligados a associações pró-moradia.

Apenas 5% dos delegados participam de movimentos anti-racismo, embora Araraquara seja a única das três cidades pesquisadas a realizar um trabalho (discussão temática) especificamente voltado às questões do racismo.

A ligação dos participantes com associações religiosas também é importante no caso araraquarense, onde 14% dos delegados são ligados a associações religiosas. Outros 10% declararam participar ou estarem ligados a partidos políticos

Um grupo de 24% declarou nunca ter participado de outra entidade ou movimento social antes do OP.

Embora os trabalhadores rurais representem 14,3% dos delegados, ninguém declarou ter participado do movimento dos sem terra (MST). Pela sua natureza e características, o orçamento participativo é um movimento essencialmente urbano.

Pela análise dos dados obtidos, percebe-se claramente que os delegados do OP em Araraquara têm uma longa e diversificada história de participação em movimentos sociais.

Pode-se dizer que estes delegados são uma elite dos movimentos sociais populares em Araraquara, com larga experiência e intensa militância na defesa dos grupos sociais menos favorecidos da sociedade local.

Esta militância e experiência em participar de associações diversas poderia ser o embrião de futuros políticos e vereadores nestas cidades.

Segundo Dias³⁴ em Porto Alegre muitos dos delegados do OP conquistaram posteriormente uma vaga como vereador do município e neste sentido o OP redimensionaria a correlação de forças políticas a nível municipal.

³⁴ DIAS, Márcia Ribeiro. – Entre a Representação e a Participação Política: o debate acerca da institucionalização do OP em Porto Alegre. – in Democracia e Governança. Porto Alegre, 2002. ed. Univ. Fed. Do Rio Grande do Sul. Pág. 204/228.

Para essa autora o conflito entre representação e participação está no centro do debate político nas cidades que implantaram o OP.

A participação, dos delegados, em diversos movimentos sociais daria a eles um “Capital Político” que seria ampliado na esfera do OP, pois a participação dos delegados abrangeria não só o âmbito do bairro ou região onde ele atua, mas a cidade como um todo, aumentando este capital político traduzido em votos.

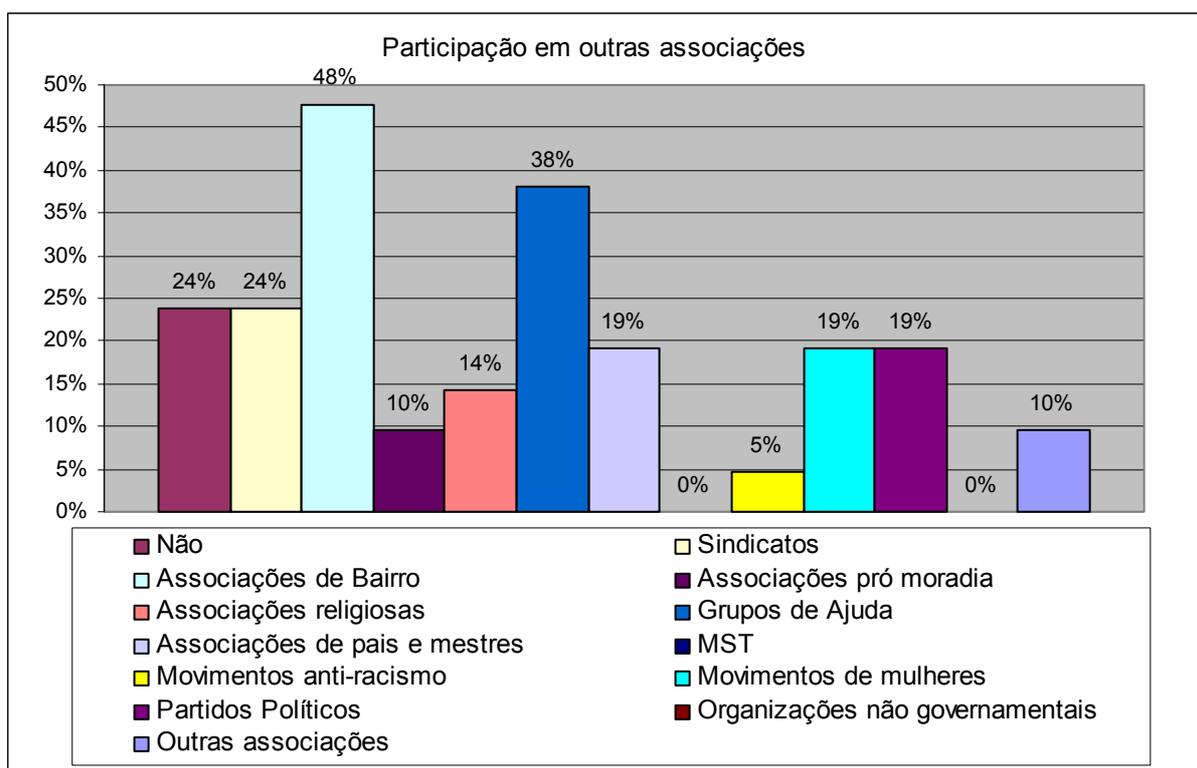


Gráfico 08 – Participação dos delegados em outros movimentos sociais

A pesquisa mostrou que o melhor meio de comunicação e divulgação das reuniões do OP é através da distribuição de panfletos (59%), seguida pelo carro de som (47%), rádio (41%) e por conversas com vizinhos (41%).

A seguir, vem o jornal (29%) e cartaz com 24% de respostas – destaque-se que a televisão foi o meio menos lembrado em relação à divulgação, visto que a prefeitura não se utilizou deste canal de comunicação em virtude de seu elevado custo.

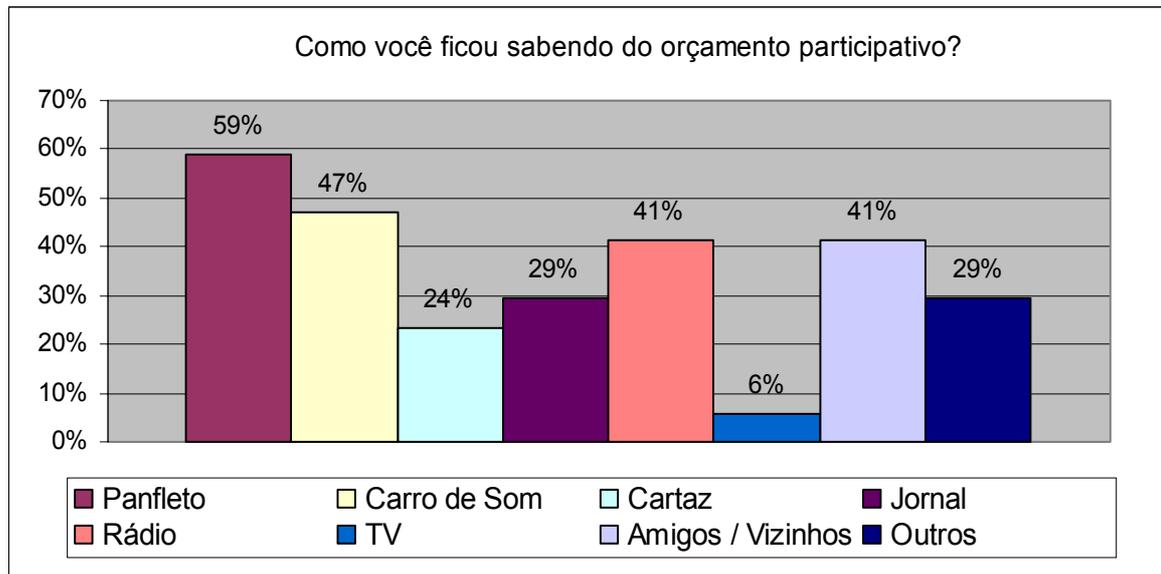


Gráfico 09 – Mídia comunicação e OP

A pesquisa e as entrevistas mostram que o orçamento participativo pode ser um poderoso instrumento de gestão e alocação do gasto público, ou seja, contribuir efetivamente para uma melhor alocação dos gastos públicos no atendimento das necessidades locais; para 90% dos delegados a implantação do OP ajudou a conseguir melhorias para as regiões e bairros que os delegados representam.

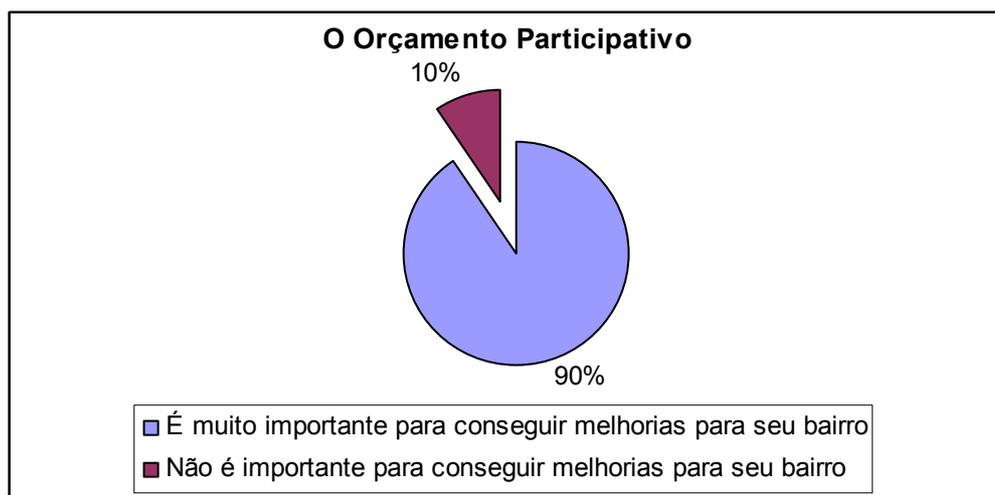


Gráfico 10 – Orçamento Participativo e gestão do gasto público

Para testar esta hipótese, solicitamos aos entrevistados, delegados participantes do OP, que informassem, com base na experiência e participação no

OP, qual era a importância deste modelo ou instrumento para conseguir melhorias para os bairros que eles, delegados, representavam.

A maioria absoluta dos delegados, 90%, declarou ser o OP muito importante para conseguir melhorias para os bairros que eles representavam; só 10% declararam não ser o OP importante para conseguir melhorias para os bairros que eles representavam.

A pesquisa e as entrevistas mostraram que o orçamento participativo é um poderoso instrumento de transparência, *accountability* e controle do gasto público, ou seja, é um instrumento de fiscalização do gasto público e do Estado por parte da sociedade.

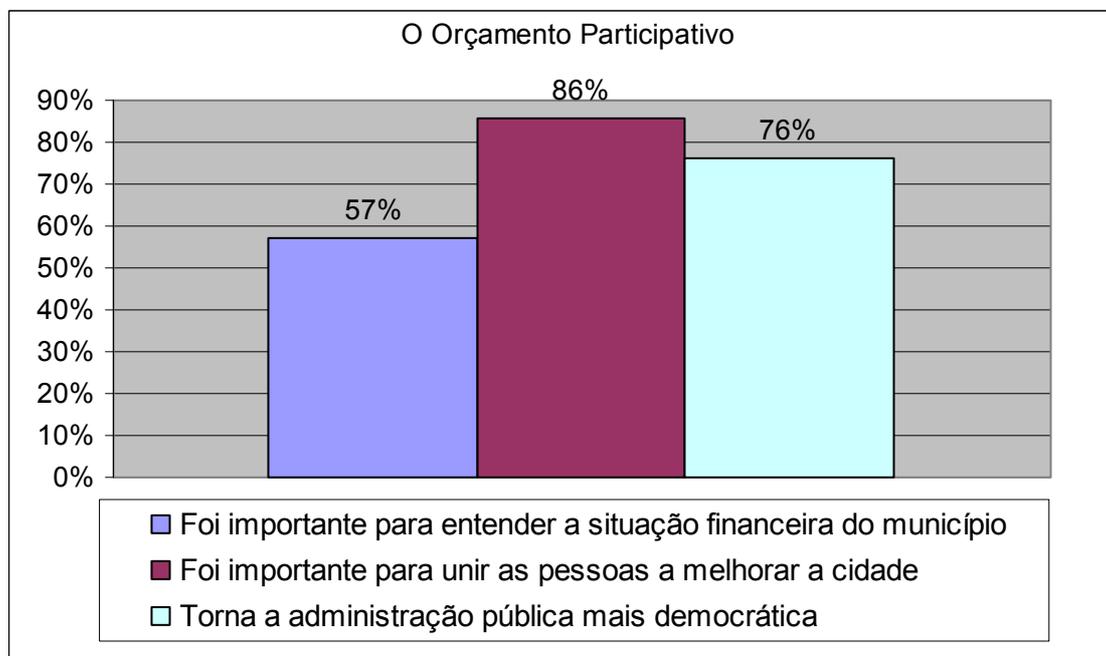


Gráfico 11 – Orçamento Participativo e Accountability

O questionário solicitava aos entrevistados, delegados participantes do OP, que informassem, com base na experiência e participação, qual era a importância do OP para que os delegados entendessem o funcionamento da máquina pública (poder executivo) e se consideravam que este modelo de participação ajudava no controle e fiscalização pública mais transparente e confiável.

No entendimento de 86% dos delegados, o OP foi importante para unir os moradores na busca de melhorias para a cidade; destaque-se que não era objeto do presente trabalho analisar a influência do OP na formação de um capital social.

Este tema, capital social, aflorou na pesquisa e será mais bem analisado e discutido nas considerações finais.

Um grupo de 76% dos participantes da pesquisa afirmou que o OP torna a administração pública mais democrática, na medida em que o governo local conversa, discute os problemas da comunidade, ouve anseios, analisa propostas e tenta encontrar soluções para as demandas sociais apresentadas pelos delegados.

Um expressivo grupo de 57% dos delegados considera que sua participação no OP foi importante para entender o funcionamento da máquina pública e a situação financeira do município. Consideram que a prefeitura fica mais transparente e confiável, pois agora sabem como o município gasta, onde gasta e por que gasta.

Para este grupo (57%), os delegados, ao participarem das discussões do orçamento participativo, passavam a entender melhor acerca da situação financeira do município, de seus limites e possibilidades financeiras no atendimento das demandas sociais.

Analisando os dados da pesquisa, assim como a informação obtida das entrevistas diretas com os participantes, verificou-se que, tão ou mais importante que a alocação dos gastos com investimentos, o orçamento participativo tem um efeito pedagógico junto aos participantes e ajuda a população em geral, durante as plenárias e, especialmente, os delegados a entender o funcionamento da máquina pública, do sistema administrativo da prefeitura e dos limites e possibilidades da intervenção econômica do Estado.

Destaque-se que a prefeitura de Araraquara realiza cursos para os delegados, nos quais se discute sobre a estrutura de funcionamento do orçamento público e noções básicas de gestão pública e legislação.

Este curso é uma forma de capacitar os delegados a entender, minimamente, finanças públicas e poderem desempenhar sua função de forma adequada.

Para confirmar o OP como instrumento de transparência da administração pública, foi solicitado aos participantes da pesquisa (questão 9) que fizessem uma análise sobre esta questão.

Para 67% dos entrevistados, o OP permite um maior controle dos gastos públicos em geral. Deste grupo (67%) um total de 76% dos delegados afirmou que participava e ajudava na fiscalização das obras aprovadas no âmbito do orçamento participativo e realizadas pela prefeitura, nas suas respectivas regiões.

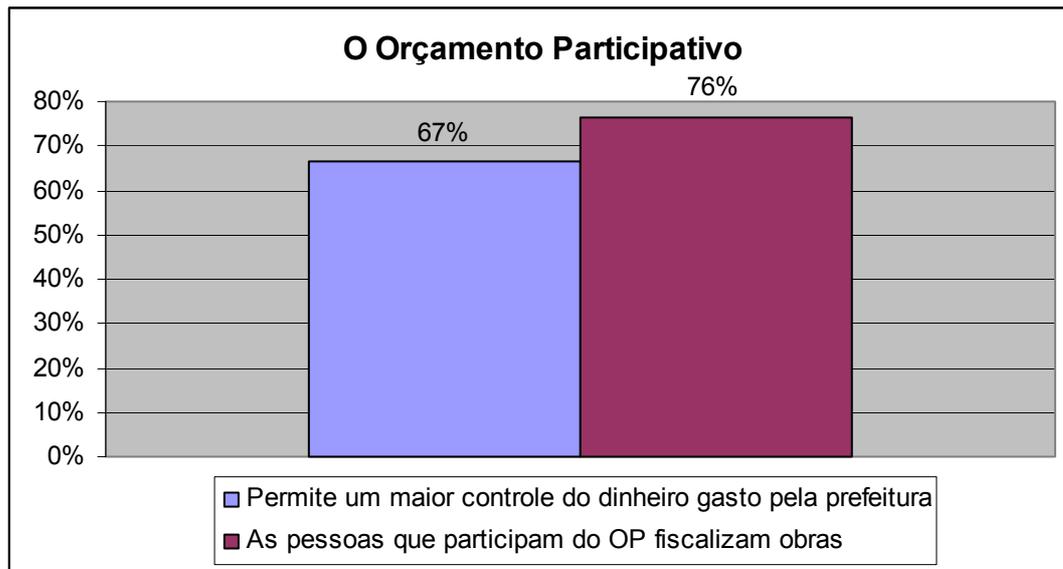


Gráfico 12 – Orçamento participativo e fiscalização do gasto público

Outro ponto importante do trabalho (hipótese) foi verificar a existência, ou não, de um conflito não declarado entre os delegados do OP e a prefeitura, de um lado, e o poder legislativo (Câmara Municipal), de outro lado.

Uma das hipóteses testadas no trabalho é a de que há uma perda de poder de fato, mas não de direito, da Câmara Municipal em relação ao Orçamento Participativo.

Este conflito seria motivado pelo fato de que, pelas normas financeiras brasileiras, os delegados do OP só podem discutir a aplicação dos recursos destinados a investimentos; pela mesma lei, a Câmara Municipal só pode discutir sobre a alocação dos recursos financeiros destinados a investimentos.

Isto significa que há um conflito de competências entre delegados do OP e vereadores com relação à alocação do gasto com investimentos.

A décima questão indagava sobre a relação dos delegados do OP com o poder legislativo.

Ficou evidente o conflito institucional-legal-financeiro entre delegados do OP e vereadores. Na opinião de 71% dos delegados, os vereadores só participam no final dos trabalhos, ou seja, na votação do projeto orçamentário que a prefeitura envia à Câmara Municipal com o aval e a pressão dos delegados do orçamento participativo.

É importante destacar que, durante os trabalhos de pesquisa de campo, participamos de inúmeras reuniões do OP em Araraquara, São Carlos e Franca.

Poucos foram os vereadores que participaram das reuniões, e os que participaram eram todos do Partido dos Trabalhadores (PT) e, mesmo assim, nem todos os vereadores deste partido participavam das reuniões. Só 29% dos

entrevistados declararam considerar que os vereadores ajudavam muito nos trabalhos do OP.

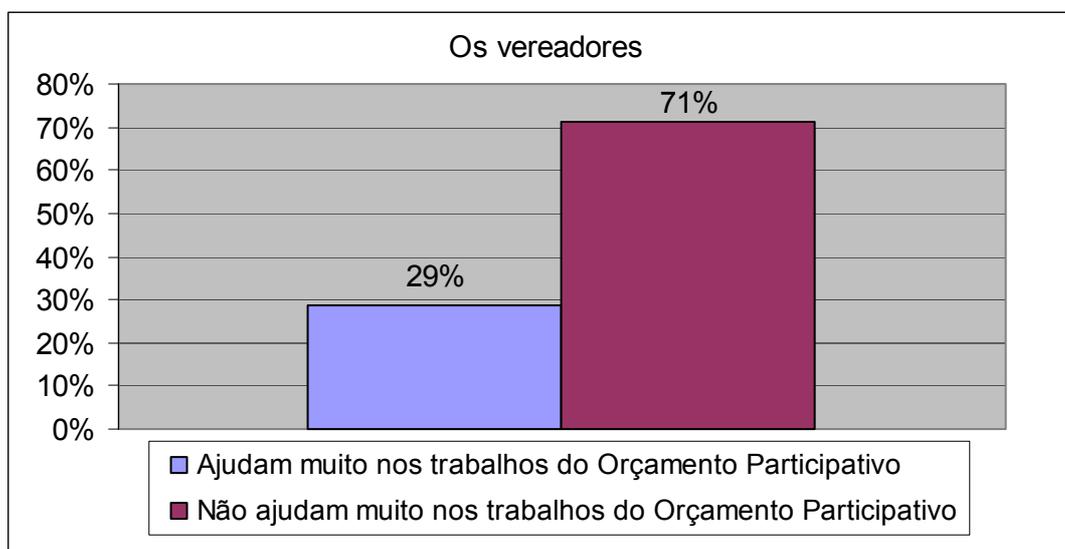


Gráfico 13 – Papel dos vereadores no OP na visão dos delegados do orçamento participativo

Para a maioria absoluta dos delegados araraquarenses, a prefeitura realiza um bom trabalho de organização e estruturação do OP; só 5% dos entrevistados consideram a organização do OP ruim e 14% gostariam de algumas mudanças na forma de organização, estruturação e regras de funcionamento do orçamento participativo.

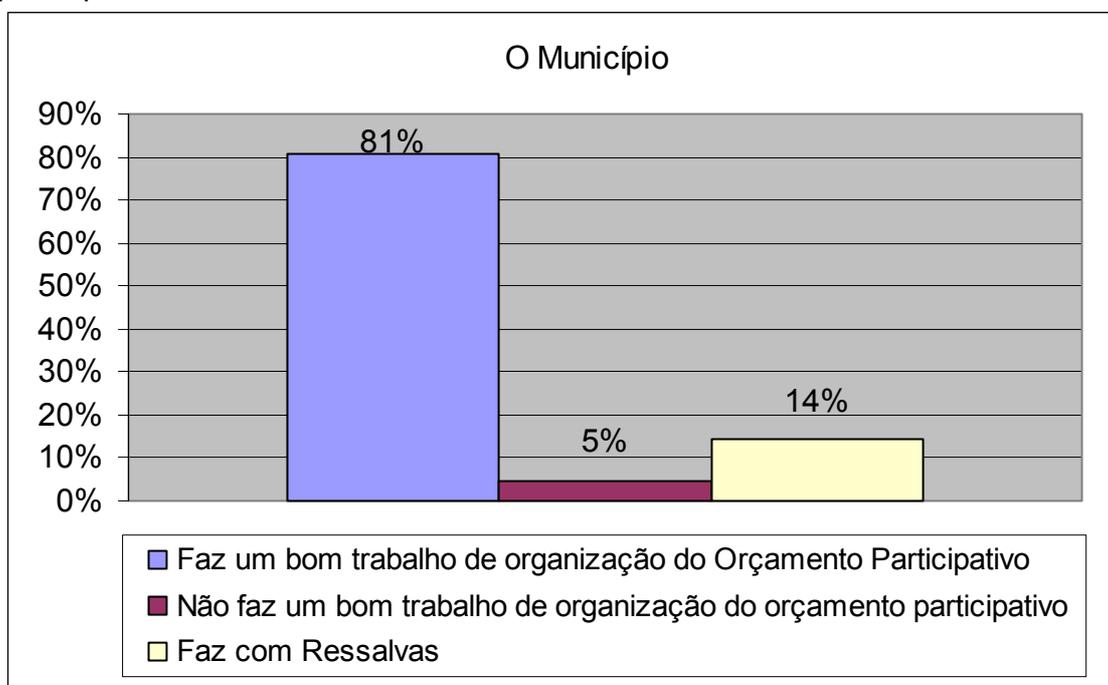


Gráfico 14 – Estrutura de organização do OP na visão dos delegados

A última questão feita aos entrevistados referia-se ao grau de instrução dos participantes. No que se refere ao grau de instrução dos participantes do OP, em Araraquara, verificamos que a maioria (52%) tem, no máximo, o primeiro grau completo, ou seja, estudou até a 8ª série.

Embora a prefeitura ministre cursos para os delegados do OP, esse tem sido um dos pontos de maior controvérsia, principalmente na visão dos vereadores, pois, muitas vezes, os técnicos da prefeitura têm dificuldades em explicar certos termos e conceitos aos participantes do OP.

Um grupo de 24% dos delegados tem até o segundo grau, sendo que, desses, 19% terminaram o segundo grau e 5% têm o segundo grau incompleto.

Um expressivo grupo de 24% tem curso superior. Este dado é ainda mais importante quando se verifica que menos de 5% da população brasileira em idade escolar chega ao ensino universitário e mostra, por outro lado, que 48% dos participantes do OP têm um nível médio-alto de instrução, contrariando uma visão popular de que os participantes seriam pessoas sem muita instrução e facilmente manipuláveis pelo poder executivo.

Por outro lado, a pesquisa mostrou que uma importante parcela “menos favorecida e menos instruída” da população do município tem, através do OP, uma real possibilidade de se fazer ouvir no seio do poder executivo, o que torna o OP um poderoso instrumento de reivindicação, críticas e sugestões da população junto à prefeitura.

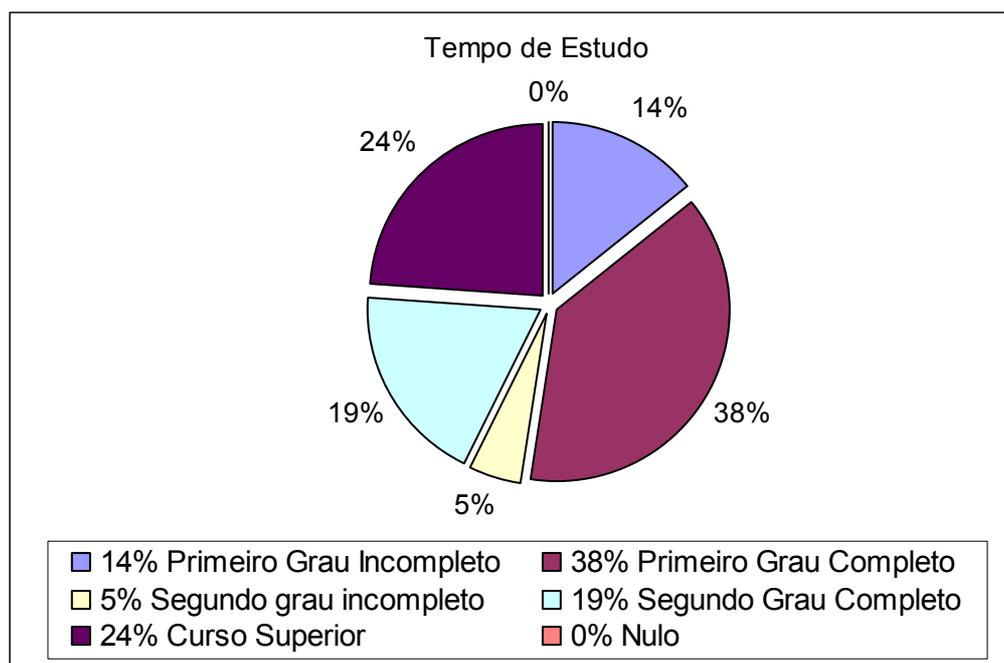


Gráfico 15 – Grau de instrução dos delegados participantes do OP

Uma das principais hipóteses deste trabalho é a de que o OP tenderia a provocar uma tensão, no âmbito do poder local, entre delegados do OP e os vereadores, na medida em que o OP opera na mesma faixa de influência do poder legislativo.

O modelo político-legal do orçamento público brasileiro impõe grandes restrições ao poder legislativo em questões orçamentárias; pela lei 4.320/64, o poder legislativo não pode alterar ou mexer nos recursos destinados a pagamento de salários, juros, amortização de dívidas e despesas de manutenção da máquina pública.

Na prática, os vereadores só podem mexer nos recursos destinados a investimentos; é justamente esse recurso que é o foco das discussões no âmbito do OP, ou seja, os delegados do OP, junto com a prefeitura, discutem a alocação do único recurso nos quais os vereadores poderiam alterar no âmbito da gestão orçamentária pública, gerando um conflito não declarado.

Ressalte-se que o OP não é institucionalizado, gerando uma maior tensão entre os delegados do OP, eleitos nas suas comunidades, e os vereadores, eleitos pela população em geral. E com mandato de representação formal-legal.

Para testarmos a hipótese de conflito entre OP e vereadores, além do questionário aplicado junto aos delegados do OP, foi aplicado um questionário junto aos vereadores das cidades pesquisadas, isto é, Araraquara, Franca e São Carlos.

As primeiras cinco questões fazem um levantamento geral da situação partidária, social e profissional dos vereadores, as questões 6, 7, 8, 9 e 10 dizem respeito ao papel dos vereadores e sua relação com os delegados do OP e com a prefeitura.

Dos 21 vereadores da cidade de Araraquara foram entrevistados 13, isto representa aproximadamente 62% do total de vereadores da cidade.

A primeira questão faz uma radiografia da participação dos vereadores com os partidos que representam.

Dos vereadores que responderam a pesquisa, 23% são do PT, assim como 23% são do PMDB, PTB e PP, ou seja, esses quatro partidos representam 92% do total de vereadores que responderam a pesquisa; os 8% restantes são do PSB.

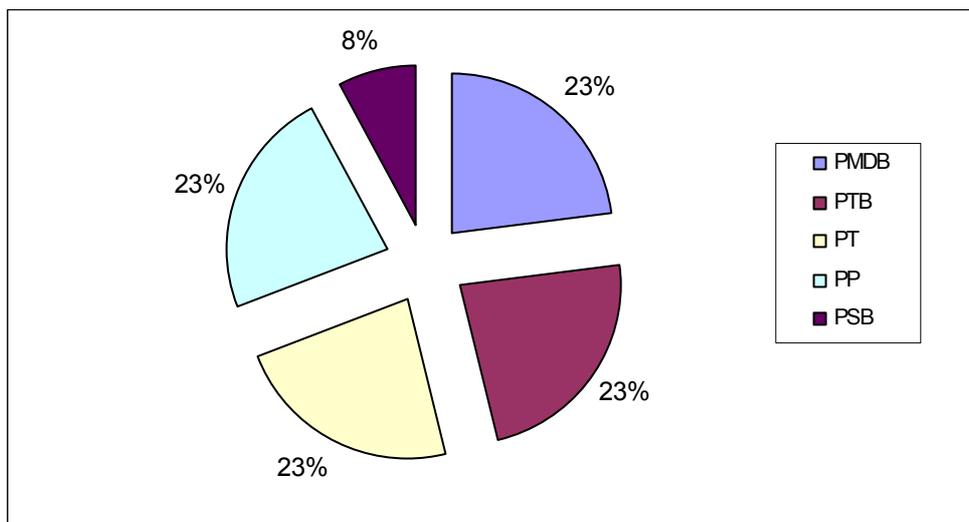


Gráfico 16 – Distribuição dos vereadores por partido político

No que se refere à formação profissional, há uma clara distinção entre vereadores e delegados do OP.

Os vereadores, do ponto de vista da formação profissional, exercem, na quase totalidade, profissões de nível médio e superior.

Um grupo de 38% dos vereadores exerce, exclusivamente, a atividade político-partidária.

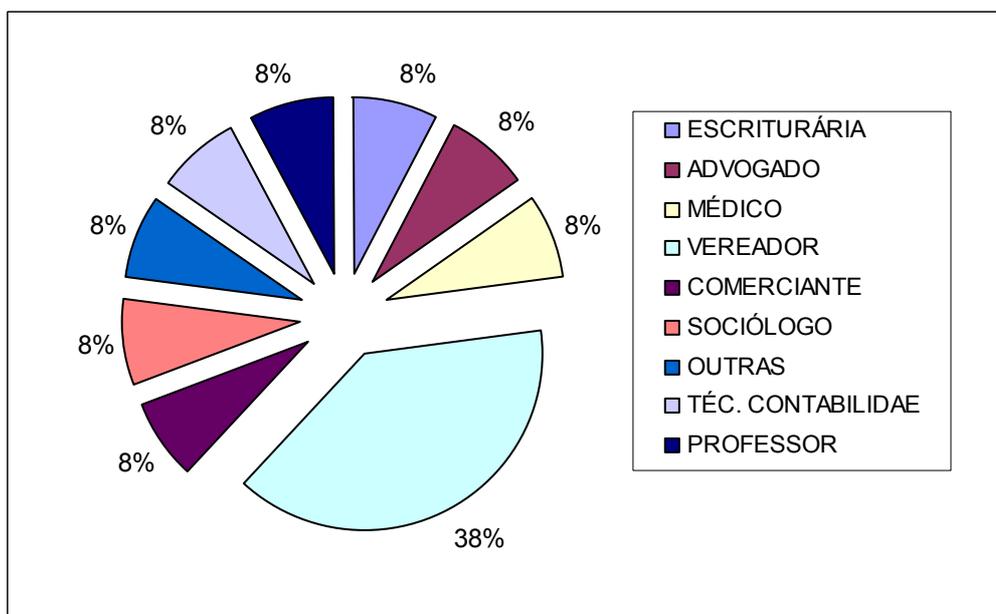


Gráfico 17 – Distribuição dos vereadores por atividade profissional

Entre os vereadores, há médicos, advogados, sociólogos, professores, comerciantes, técnicos contábeis, entre outros.

Quando indagados acerca da relação da câmara de vereadores com a prefeitura, 33% dos vereadores do PT que responderam a pesquisa consideram o relacionamento como sendo bom enquanto que para 67% dos vereadores petistas a relação é considerada regular.

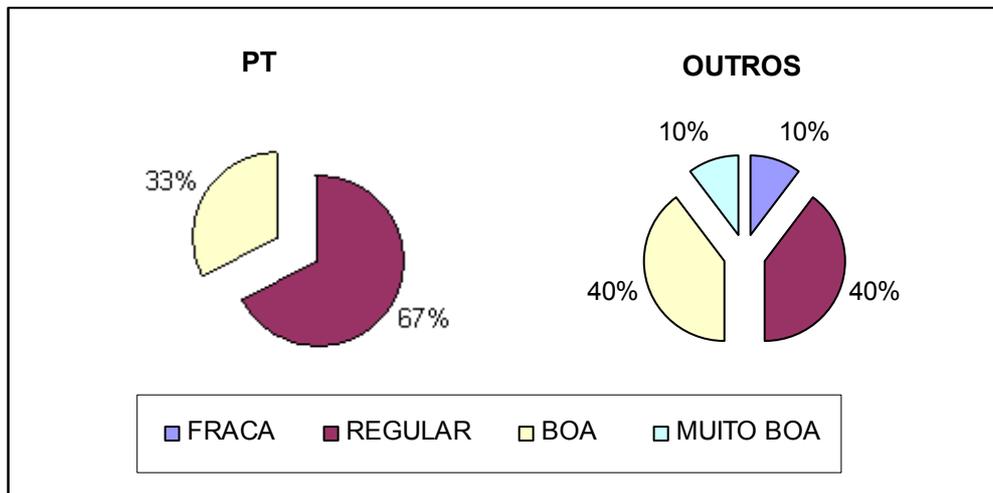


Gráfico 18 – Relação da câmara com a prefeitura em geral

Dos vereadores não petistas 40% consideram a relação boa, outros 40% regular, 10% fraca e 10% muito boa contra 0% dos vereadores petistas.

Quando, porém, a questão é sobre a relação da câmara com a prefeitura e o orçamento participativo, os resultados mudam consideravelmente.

Dos vereadores do PT entrevistados, 67% consideraram a relação regular e 33% fraca.

Dos vereadores não petistas pesquisados 10% consideram o relacionamento ruim, 20% fraca, 40% consideram a relação Câmara x Prefeitura/OP como sendo regular, 20% boa e 10% muito boa contra nenhum do PT. O que mostra um descontentamento generalizado, inclusive na base aliada do governo municipal.

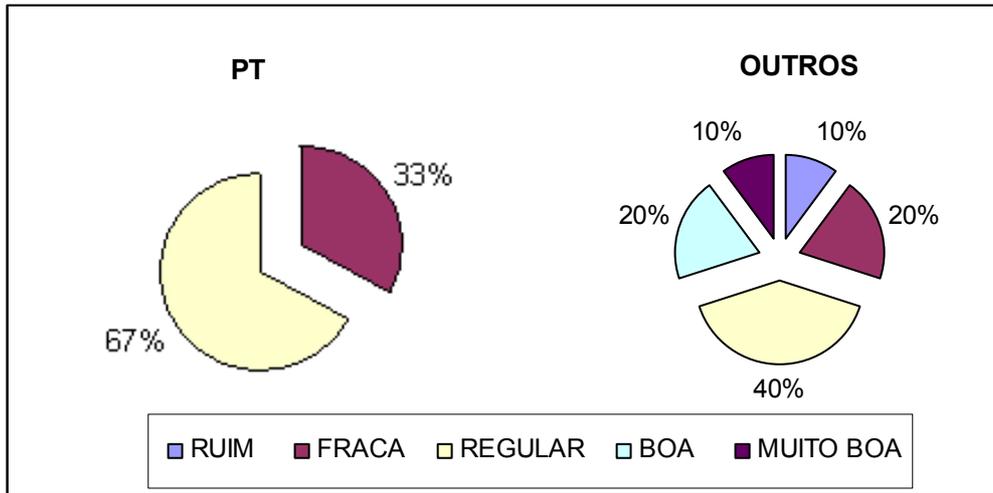


Gráfico 19 – Relação dos vereadores com a Prefeitura/OP

O difícil relacionamento entre o poder legislativo e o poder executivo, no âmbito do OP, é corroborado pela questão 5, que indagou aos vereadores qual era o papel da câmara no processo decisório do orçamento participativo.

A totalidade dos vereadores do PT (100%) afirmou que o papel dos vereadores, no que se refere ao OP, é praticamente nulo.

Dos vereadores não petistas, 40% têm a mesma opinião, outros 40% disseram que o papel dos vereadores era pouco importante e só 20% consideram o papel dos vereadores, no âmbito do OP, importante. O que mostra grande descontentamento, dos vereadores, acerca do papel do poder legislativo e a maneira como a prefeitura estruturou e conduz o OP na cidade.

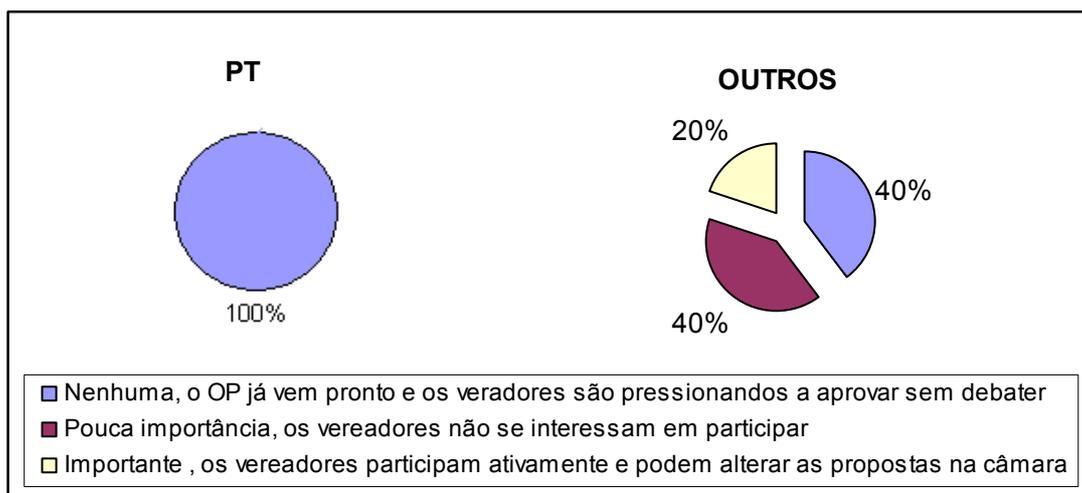


Gráfico 20 – visão dos vereadores sob seu papel na definição do orçamento público.

Um ponto importante a ser ressaltado é que, na visão dos delegados do OP, entretanto, a pouca participação dos vereadores se deve única e exclusivamente ao desinteresse dos vereadores em participar das reuniões do OP.

Os vereadores, por sua vez, dizem que, em parte, a culpa pela inexpressiva participação dos vereadores nas reuniões do OP se deve à prefeitura, que conduz o OP como um instrumento de propaganda e pressão, que reduz o papel dos vereadores em questões orçamentárias.

O conflito de interesses fica ainda mais evidente na questão 6, que indaga sobre o papel dos vereadores na definição do orçamento público, após a criação do orçamento participativo.

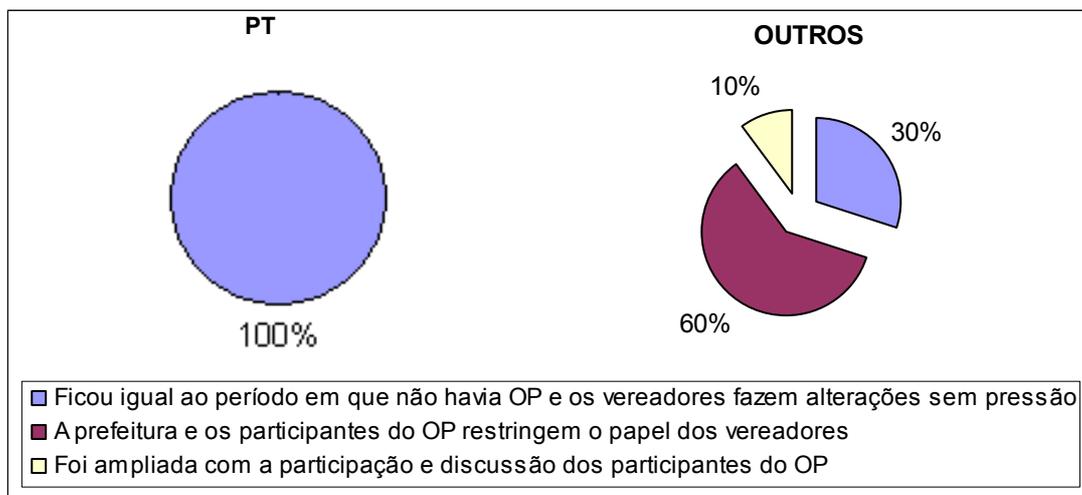


Gráfico 21 – Papel dos vereadores na definição do orçamento público após a criação do OP

Contraditoriamente nada menos que 100% dos vereadores petistas afirmaram que, após a estruturação do OP, o papel dos vereadores ficou igual em questões orçamentárias, e só 10% dos entrevistados não petistas consideram que o papel dos vereadores melhorou após a implantação do OP.

Um grupo de 30% de vereadores não petistas consideram que a importância dos vereadores na definição de questões orçamentárias ficou igual ao que era antes do OP.

Quando, aprofundamos a análise entrevistando os vereadores que estavam exercendo a atividade há mais de dois mandatos, todos foram unânimes em afirmar que o papel dos vereadores, como intermediários entre a prefeitura e a população, na mediação das demandas econômicas e sociais da população junto à prefeitura, foi drasticamente reduzido.

A questão 7 detalha e confirma este conflito. Quando indagados sobre a estrutura do OP e a forma como os delegados são eleitos, verificamos uma grande diversidade de opiniões.

Na questão 7, os vereadores podiam escolher mais de uma resposta; 67% dos vereadores do PT consideram que o OP precisa ser modificado para respeitar o papel e a responsabilidade do poder legislativo, enquanto que para 33% dos vereadores petistas este processo amplia o papel dos vereadores.

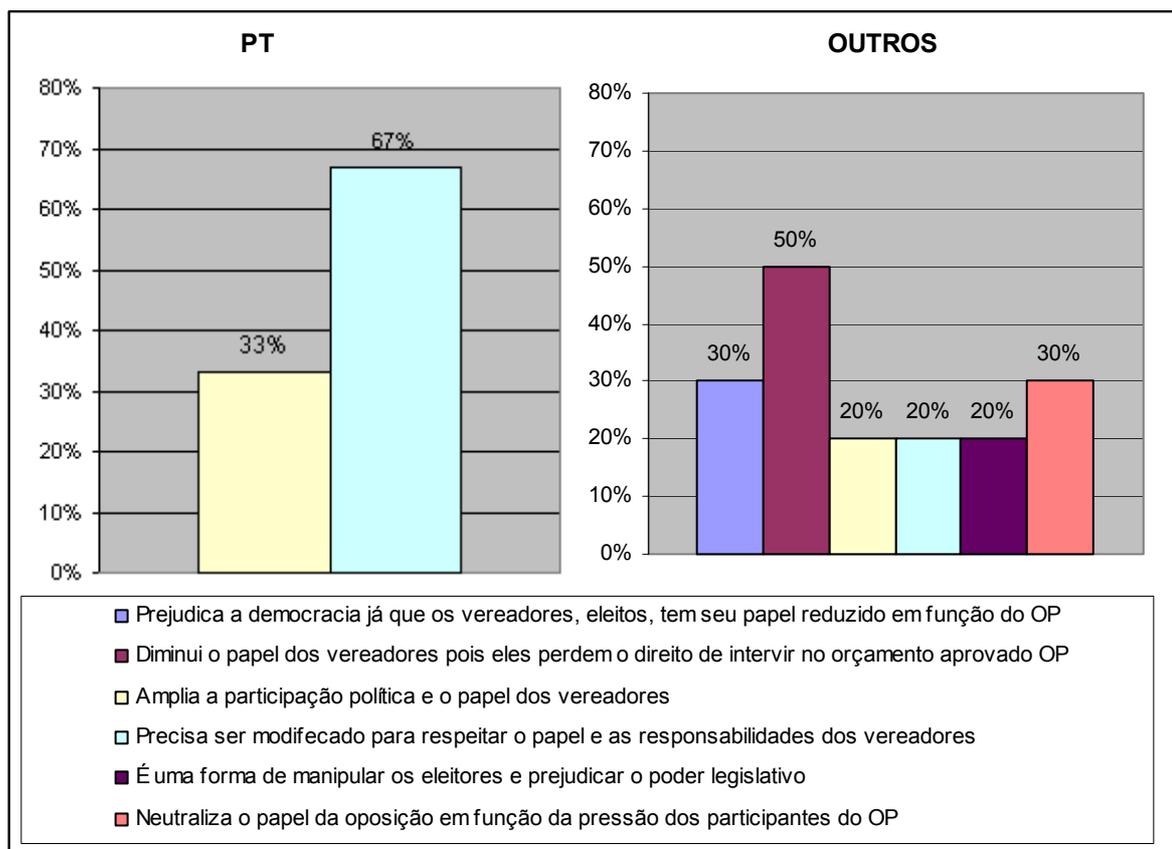


Gráfico 22 – Papel do OP e dos delegados na visão dos vereadores de Araraquara

Para os vereadores que não são do PT, 30% consideram o OP prejudicial, 50% dizem que o OP diminui o papel dos vereadores, 20% desejam alterações no OP de modo a proteger o papel do poder legislativo, 20% consideram o OP uma forma de manipulação dos eleitores e de neutralização do papel da oposição em função da pressão dos delegados do orçamento participativo junto à câmara para defender a aprovação dos projetos votados no âmbito do OP. Só 20% consideram positiva a experiência do OP.

A questão 8 indagou sobre a opinião dos vereadores acerca do orçamento participativo e sua institucionalização. Nesta questão, também, os vereadores podiam responder mais de um item.

Para 100% dos vereadores do PT, o OP é uma prática democrática que deve ser institucionalizada, contra 10% dos vereadores opositores que têm a mesma visão.

Dos vereadores da oposição 40% classificaram o OP como uma prática não democrática e um trabalho de marketing da prefeitura; 10% consideram o OP prejudicial à democracia e 30% consideram que o OP muda o poder político local.

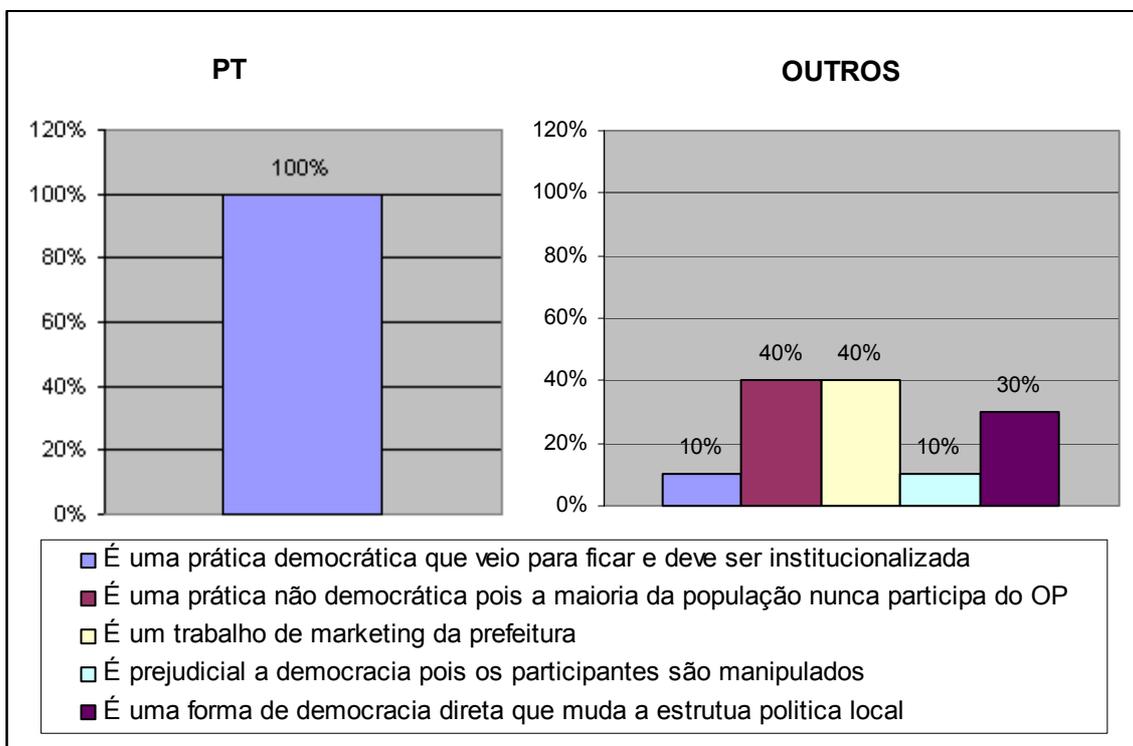


Gráfico 23 – visão dos vereadores sobre o orçamento participativo em Araraquara

Em nosso entendimento, esta mudança seria representada, principalmente, pela quebra do papel dos vereadores como intermediários das demandas econômicas e sociais da população junto à prefeitura.

Quando indagados sobre o papel dos delegados do OP, questão 9 do questionário, que permitia mais de uma resposta, 67% dos vereadores petistas entrevistados disseram que os participantes ajudam na definição das políticas públicas.

Os outros 33% dos vereadores do PT consideram que os delegados contribuem para a gestão e a qualidade do gasto público por defenderem democraticamente as necessidades dos bairros e regiões que representam.

Ao contrário dos vereadores do PT, a oposição considera que os delegados não são muito vinculados a seus interesses pessoais imediatos (80%) e que os delegados não têm competência para tomar decisões (50%).

Só 20% dos vereadores da oposição consideram que os delegados do orçamento participativo contribuem na definição das políticas públicas, ao exigir a aplicação dos recursos para investimentos vinculados às reais necessidades da população.

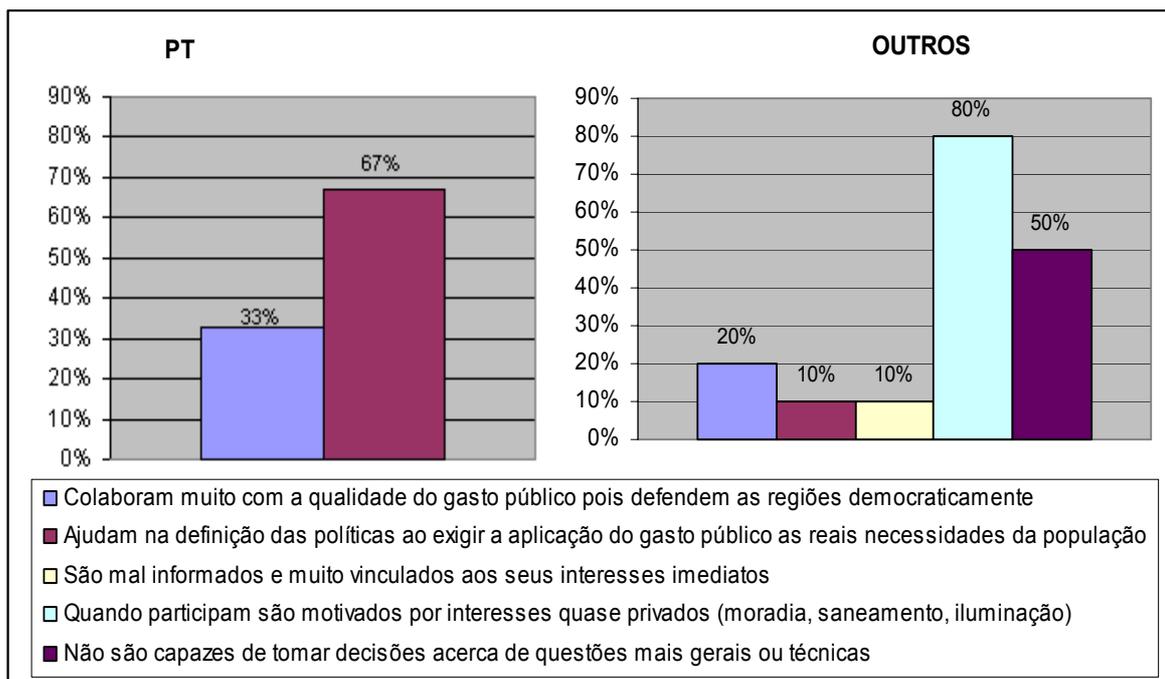


Gráfico 24 – Visão dos vereadores do papel e dos interesses dos delegados do OP.

A última questão (10) indagava aos vereadores acerca de qual deve ser a instância última de decisão política, a vontade manifesta pela população (democracia direta) ou a câmara municipal (democracia representativa), através de seus vereadores eleitos pela população, e se o Op deveria ser institucionalizado.

Todos os vereadores do PT (100%) consideram que o OP deve ser institucionalizado; só 10% dos vereadores da oposição têm a mesma opinião.

A maioria dos vereadores da oposição (40%) é contra e considera o OP uma prática não democrática, já que a maior parte da população não participa, e vê o OP como um instrumento de marketing da prefeitura.

Um expressivo grupo de 30%, porém, considera que o OP é uma forma democrática de participação que muda o poder político local.

Pela análise geral dos resultados obtidos em Araraquara, percebeu-se, claramente, um conflito de interesses entre vereadores, de um lado (poder legislativo), e a Prefeitura/Delegados do OP (poder executivo), do outro, quando a assunto é orçamento participativo.

Os dados obtidos confirmam a hipótese principal de que há um conflito entre OP e poder legislativo, em função da interferência do OP em assuntos de competência legal da câmara municipal, que vê sua importância e seu poder reduzidos em função desta nova estrutura política informal.

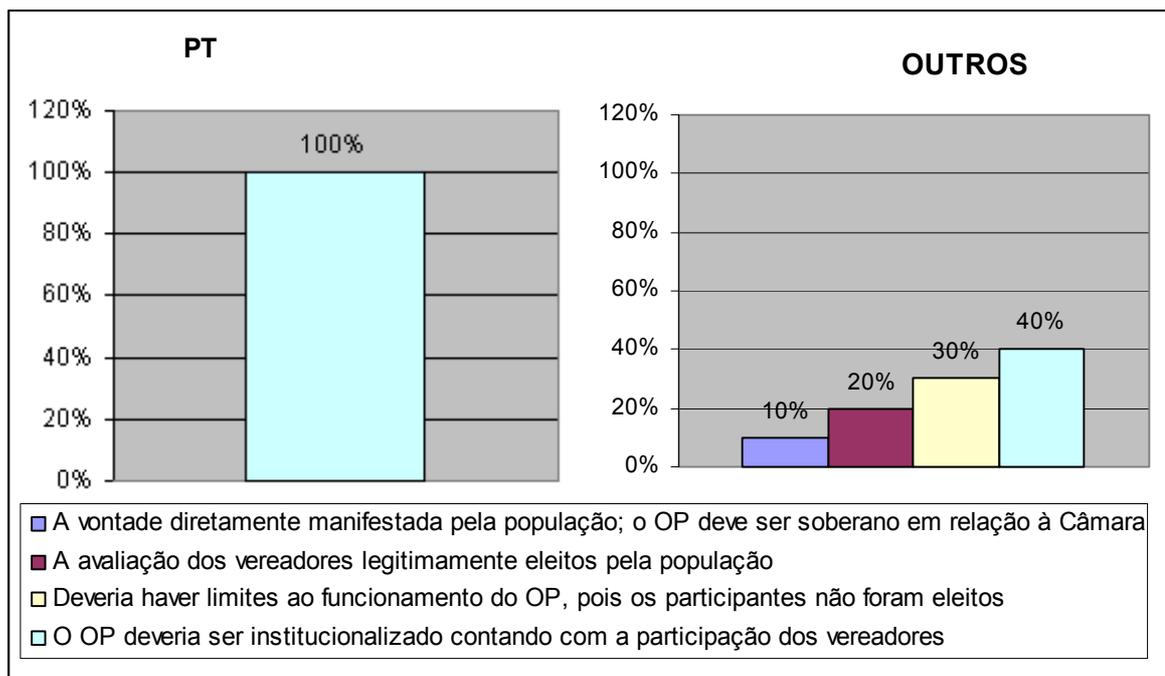


Gráfico 25 – Democracia Representativa x Direta – visão dos vereadores araraquarenses

Fica evidente que a não institucionalização do OP, com a participação dos vereadores ou poder legislativo neste processo, faz com que esta prática de democracia direta fique restrita a ser uma política de governo local, vinculada e identificada com um determinado partido político.

Pela reação e pelo grau de conflito verificado na pesquisa, podemos afirmar que, apesar de todos os seus aspectos positivos principalmente no que se refere a questões relacionadas à *Accountability* e ao aspecto “pedagógico” do OP, este modelo de democracia direta tende a desaparecer em caso de alternância de poder e de saída do partido cuja prática do OP está associada.

CAPÍTULO II – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FRANCA

O município de Franca, localizado na região norte do Estado de São Paulo, possui uma população estimada em aproximadamente 300.000 habitantes; tem sua economia centrada na indústria de calçados e couro.

De forma semelhante às cidades de Araraquara e São Carlos, possui um alto padrão de serviços públicos, comparativamente ao resto do Brasil, com 100% das casas tendo serviços de água, esgoto e coleta de lixo.

Uma das características de Franca, em relação aos casos de Araraquara e São Carlos, é o fato de ter sido pioneira na implantação do OP na região norte do Estado de São Paulo e pelo fato do OP estar em seu oitavo ano, já que o atual prefeito foi eleito pela primeira vez em 1996 e está no seu segundo mandato.

O prefeito Gilmar Dominici implantou o OP desde sua primeira gestão em 1997. Além das reuniões plenárias, por bairros, seguindo um padrão de OP implantado na maioria das cidades governadas pelo partido dos trabalhadores, há, em Franca, oito reuniões gerais temáticas abertas a toda a população independentemente das regiões em que moram.

As reuniões temáticas são: 1) Assistência e Participação, 2) Desenvolvimento Econômico, 3) Saúde, 4) Educação, 5) Cultura, 6) Esporte e Lazer, 7) Desenvolvimento Urbano / Meio Ambiente e 8) Segurança.

As reuniões temáticas são abertas a todos os interessados maiores de dezesesseis anos e buscam atrair a participação das entidades afins, associações, ONGs e de conselhos setoriais.

Nestas reuniões, a prefeitura apresenta um exame da situação do município dentro do tema em discussão (diagnóstico setorial) e indica cinco propostas para discussão inicial. As reuniões temáticas seguem o modelo dedutivo de orçamento participativo, enquanto que as discussões gerais seguem o modelo indutivo, podendo-se dizer que o modelo de Franca seria um modelo misto, fato não encontrado na literatura pesquisada.

Nas reuniões temáticas, os participantes definem cinco prioridades que serão encaminhadas ao Congresso da cidade, que é a reunião final do OP na qual os projetos serão selecionados pelos delegados para fechar a proposta orçamentária dentro dos prazos legais.

Dos cinco projetos dois devem ser amplos e abrangentes, de modo a atender os interesses de toda a cidade; cada plenária elege dois conselheiros titulares e dois suplentes para compor o Conselho do Orçamento Participativo.

No modelo adotado em Franca, a cidade foi dividida em seis regiões e em cada uma há uma reunião geral do OP que, além de indicar cinco prioridades da região, indica os delegados que participarão da reunião final.

Pelo estatuto, cada região indica um delegado para cada dez participantes, o que resulta em centenas de delegados participando do órgão máximo do OP de Franca, que é o “Congresso da Cidade”.

Este congresso, cuja função é aprovar a proposta do OP que será enviada à Câmara Municipal, é realizado em duas etapas: na primeira, discute-se e aprova-se o regimento, e na segunda, é realizada a votação das propostas. Se for necessário, o congresso pode durar dois dias um para cada etapa.

Em 2003, quando da pesquisa, o total de participantes do congresso foi de 174 pessoas, e foi possível entrevistar e aplicar o questionário junto a 73 delegados, representando 44,5% do total de delegados com direito a voto no OP de Franca.

Destaque-se que o modelo de OP da cidade de Franca prevê um conjunto de critérios para a tomada de decisão por parte dos delegados.

Os critérios a serem observados pelos delegados são: 1) população total a ser atendida, 2) Carência do serviço ou infra-estrutura, 3) prioridade temática e 4) prioridades definidas no ano anterior e não executadas.

Estes critérios impedem que os delegados participantes utilizem-se da função para pedir favores pessoais, ou que apresentem propostas de interesse de pequenos grupos, e obrigam os delegados a selecionarem projetos de grande alcance social.

Pelos critérios adotados de seleção dos projetos, a prefeitura garante mais transparência nas decisões sobre alocação dos investimentos públicos no âmbito do OP.

No caso de Franca, de forma semelhante aos casos de Araraquara e São Carlos, foi elaborado um levantamento da evolução das finanças públicas (receitas e despesas) para o período de 1999/2002.

A principal diferença neste caso é que o período de 1999 é, também, um período do atual governo que está em seu segundo mandato, portanto, todo o período em análise é influenciado pelo OP.

Este fato, porém, não impediu que observássemos uma mudança mais acentuada que o caso de Araraquara, na alocação dos gastos públicos.

Estrutura das Receitas e Despesas - Franca

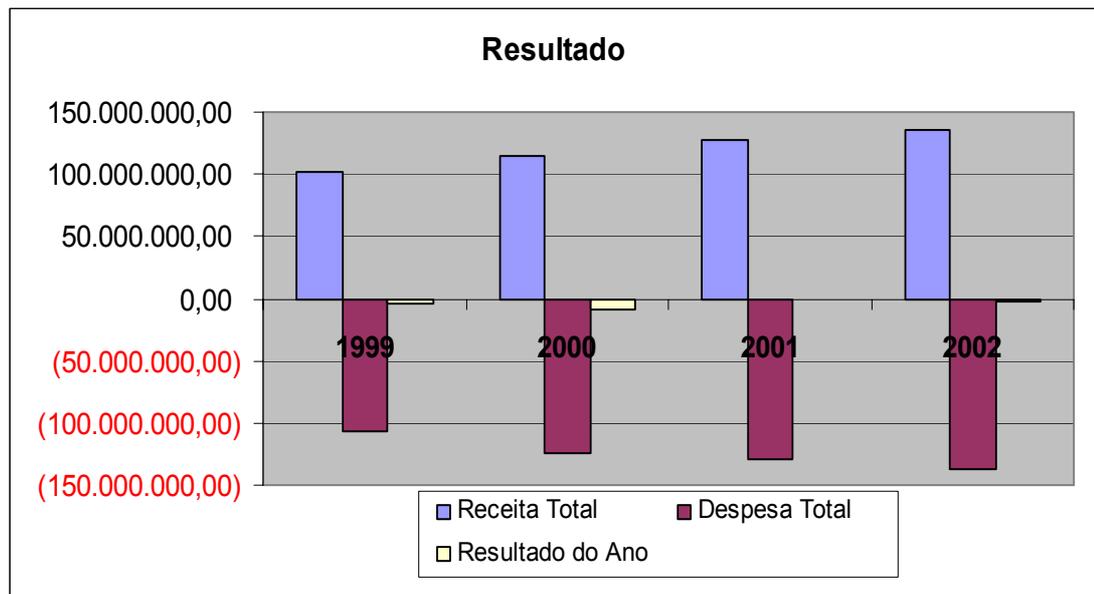
Tabela 05 – Evolução das Receitas e Despesas de Franca. Fonte: TCE/SP.

Item	1999	2000	2001	2002
Receitas				
IPTU	10.986.000,00	12.100.730,75	13.209.986,06	13.978.547,83
ISS	5.359.000,00	6.649.835,83	7.262.308,82	7.894.441,24
Outros Impostos	5.448.000,00	2.578.760,55	5.289.790,65	6.178.982,22
Taxas	280.977,00	520.294,02	453.686,32	674.007,00
Contrib.Melhoria	103.593,00	10.758,34	33.340,38	17.219,20
DemaisRec.Correntes	0,00	7.638.075,16	4.332.246,14	12.453.618,10
Do Estado	36.687.000,00	43.481.480,49	50.960.601,96	43.755.470,74
Da União	38.642.000,00	42.150.437,23	46.026.373,35	49.866.815,56
Receitas de Capital				
Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00
Financiamentos	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Rec. De Capital	4.557.433,40	139.228,42	35.323,15	466.701,02
Receita Total	102.064.003,40	115.269.600,79	127.603.656,83	135.285.802,91
Despesas				
Custeio	(85.788.371,09)	(103.557.232,44)	(108.202.639,08)	(126.888.995,40)
Transferências	0,00	(13.382.745,41)	(15.573.334,08)	(2.283.034,44)
Outras	(13.000.462,58)	0,00	0,00	0,00
Investimentos	(2.749.923,38)	(3.768.739,14)	(3.596.233,11)	(4.811.709,12)
Inversões Financeiras	0,00	(162.106,93)	(60.649,46)	0,00
Transferências de Capital	0,00	(3.299.994,89)	(981.414,73)	(266.900,00)
Outras	(4.813.480,75)	0,00	0,00	(3.364.002,93)
Despesa Total	(106.352.237,80)	(124.170.818,81)	(128.414.270,46)	(137.614.641,89)
Resultado do Ano	(4.288.234,40)	(8.901.218,02)	(810.613,63)	(2.328.838,98)

Apesar de ter uma população 50% maior que Araraquara e São Carlos e de ter sua economia baseada na indústria de calçados, as receitas de Franca são pouco maiores que as de São Carlos e menores que as receitas de Araraquara.

No período observado, verificou-se uma forte redução percentual dos gastos com administração e infra-estrutura na cidade de Franca e, conseqüentemente, um forte aumento dos gastos sociais do município.

A Lei de responsabilidade Fiscal aprovada em 2000 obrigou o município a realizar um forte ajuste fiscal, e o déficit público que em 2000 foi de R\$ (8.901.218,02) foi reduzido para R\$ (810.613,63) em 2001. Porém, voltou a crescer no ano seguinte, atingindo R\$ (2.328.838,98) reais.



Quadro 01 – Resultado das contas públicas em Franca. Fonte Tabela 06

Estrutura das Despesas - Franca

Tabela 06 – Estrutura da Despesa Pública de Franca. Fonte: TCE/SP.

Item	1999	2000	2001	2002
Social				
Esporte e Lazer	0,00	0,00	0,00	3.606.962,48
Assistência e Previdência	3.012.563,44	3.162.091,08	3.734.774,76	4.084.560,32
Educação e Cultura	25.852.305,38	32.499.071,20	35.741.148,25	29.111.750,51
Saúde	38.084.403,40	46.854.037,26	48.174.955,62	55.886.515,48
Habitação	11.431.646,22	12.682.664,63	17.141.063,25	19.528.340,93
Trabalho	0,00	0,00	0,00	44.960,00
Sub-Total	78.380.918,44	95.197.864,17	104.791.941,88	112.263.089,72
Infra Estrutura				
Transporte	1.517.173,00	2.227.753,28	0,00	0,00
Comunicação	0,00	0,00	0,00	0,00
Agricultura	870.631,50	1.054.023,47	265.288,46	0,00
Defesa Ambiental	0,00	0,00	0,00	626.996,00
Indústria	0,00	0,00	0,00	1.257.518,93
Sub-Total	2.387.804,50	3.281.776,75	265.288,46	1.884.514,93
Administração				
Juridico	0,00	0,00	0,00	51.130,00
Legislativo	2.336.464,44	2.451.696,00	2.717.999,49	2.613.101,10
Juros	0,00	0,00	0,00	3.387.252,57
Administração	23.076.368,30	23.075.084,53	19.299.876,79	15.834.429,97
Segurança	170.682,12	164.397,36	1.339.163,84	1.581.123,60
Sub-Total	25.583.514,86	25.691.177,89	23.357.040,12	23.467.037,24
Total	106.352.237,80	124.170.818,81	128.414.270,46	137.614.641,89

Analisando a estrutura de gastos do município e organizando os dados em gastos sociais, de infra-estrutura e gastos administrativos, é possível constatar uma concentração dos gastos na área social que respondeu por 83,6% do total dos gastos do município no ano de 2002.

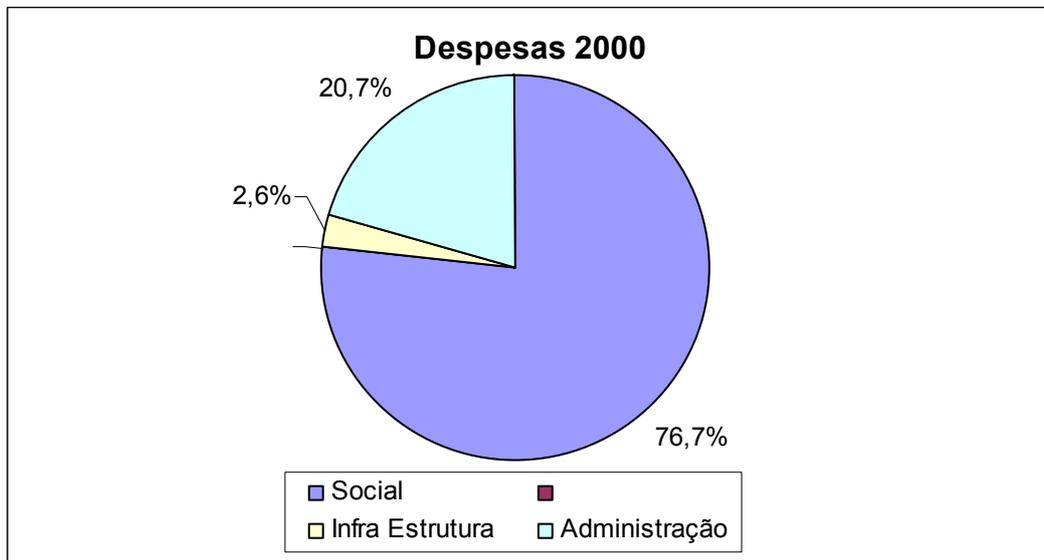


Gráfico 26 – Evolução do gasto público em Franca no ano 2000 – Fonte Tabela 07

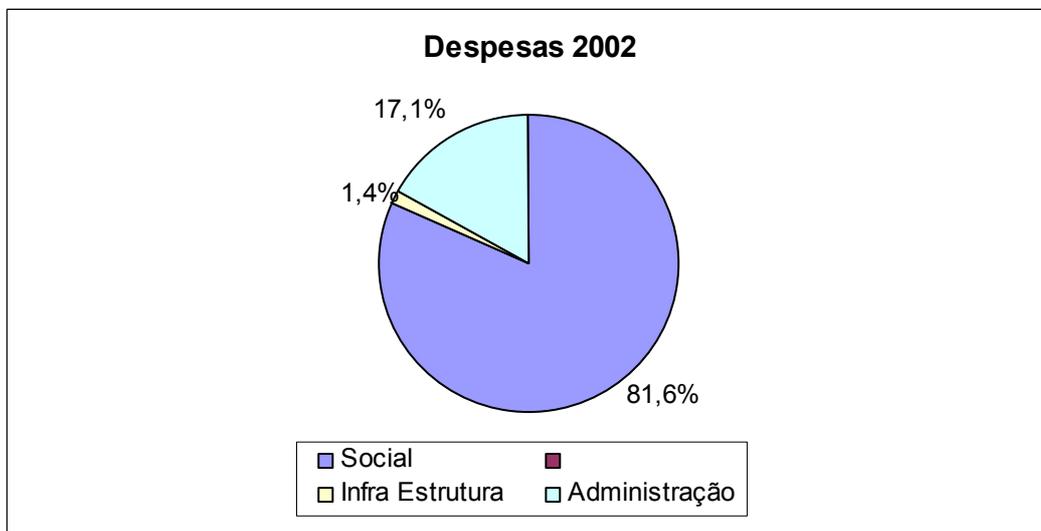


Gráfico 27 – Evolução do gasto público em Franca no ano 2000 – Fonte Tabela 07

Isto significa que o município atingiu o máximo possível com este tipo de gasto e que, nos próximos anos, só haverá aumento do gasto social com aumento de arrecadação, pois é impossível manter o crescimento do município sem gastos em infra-estrutura, e a prefeitura terá que colocar esta questão no âmbito do OP ou reduzir os recursos alocados na esfera do OP para poder realizar obras que permitam o crescimento da infra-estrutura do município.

Há, entretanto, um problema maior. O município de Franca, assim como a maioria das cidades brasileiras, vive uma crise fiscal cuja origem é sua grande dívida pública.

Ao contrário de Araraquara, que tem uma dívida ativa maior que a dívida passiva, e, portanto teria recursos em longo prazo para saldar sua dívida, o município de Franca tem dívida passiva líquida, ou seja, deve muito mais do que tem a receber.

Estrutura da Dívida Pública – Franca

Tabela 07 – Evolução da Dívida Pública de Franca. Fonte T.C.E. – SP.

Dívida Ativa	1999	2000	2001	2002
Dívida Ativa no início do ano	11.684.979,94	13.800.472,22	16.562.721,52	21.119.255,49
Dívida Inscrita no ano	5.544.659,52	7.639.839,95	7.934.902,31	7.245.234,55
(-)Dívida Recebida no ano	-3.142.556,00	-2.982.704,53	-2.901.893,50	-3.861.820,70
(-)Dívida Cancelada	-286.611,24	-1.894.886,12	-476.474,84	-875.938,66
Dívida Ativa Total	13.800.472,22	16.562.721,52	21.119.255,49	23.626.730,68
Dívida Passiva				
Dívida Passiva Total	40.055.112,89	47.237.374,88	49.497.222,68	60.474.513,67
Dívida Líquida				
Dívida Líquida	26.254.640,67	30.674.653,36	28.377.967,19	36.847.782,99

A dívida pública de Franca cresceu (51%) consideravelmente no período 1999/2002.

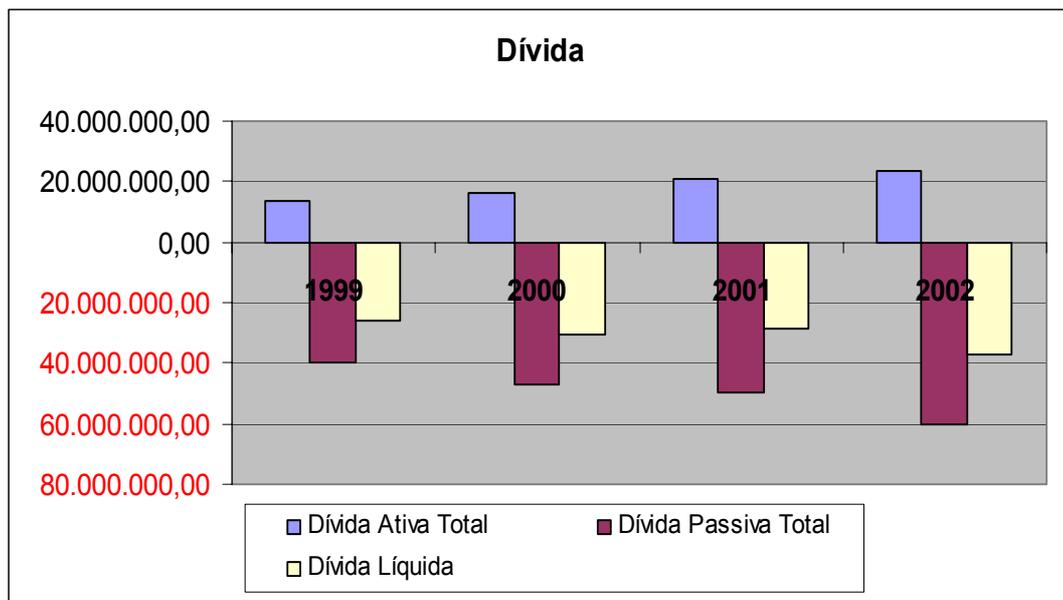


Gráfico 28 Evolução da dívida pública de Franca. Fonte TCE/SP

Não há orçamento participativo que consiga superar o problema fiscal em muitas cidades, como é o caso de Franca, por mais comprometido com o social que um governo possa ser. Enquanto não se atacar o problema da dívida, não será possível resolver, ou atender, parcialmente, as imensas demandas sociais da população carente.

Na cidade de Franca, a pesquisa mostrou algumas importantes diferenças, em relação ao OP em Araraquara, no que se refere à participação de homens e mulheres, 52,5% dos entrevistados que responderam à pesquisa eram do sexo masculino e 47,5% eram mulheres.

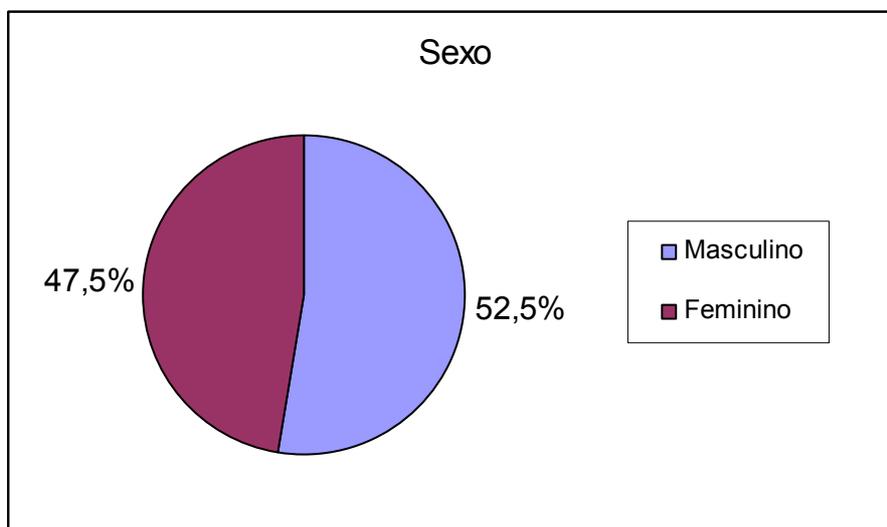


Gráfico 29 – Distribuição dos delegados do OP por sexo - Franca

Uma das principais diferenças em relação ao OP de Araraquara está relacionada à idade dos participantes: ao contrário de Araraquara, no qual a maioria dos participantes era de pessoas com mais de 50 anos, em Franca a maioria dos participantes é de pessoas jovens.

Um grupo de 4,8% dos delegados declarou ter entre 16 e 23 anos; outro grupo, com 17,5% dos entrevistados, possui idades variando de 24 a 31 anos, e o contingente mais expressivo, com 31,7% das respostas, possui idades variando de 32 a 39 anos. Ou seja, a maioria dos entrevistados, 54%, é de pessoas jovens, ao contrário de Araraquara, onde a maioria tem mais de 54 anos. Em Franca só 4,8% dos entrevistados possui idade superior a 54 anos. O OP em Franca é fortemente influenciado por jovens em sua maioria.

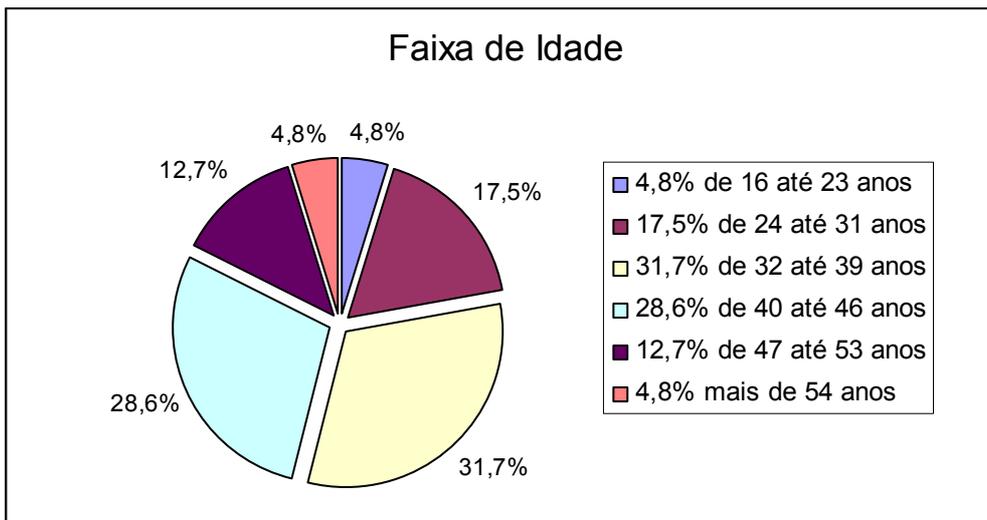


Gráfico 30 – Distribuição dos delegados do OP por faixa etária

Também em Franca existe uma grande dispersão quando o assunto é profissão: o grupo de trabalho mais representativo é o de donas de casa com 14,3% do total dos entrevistados.

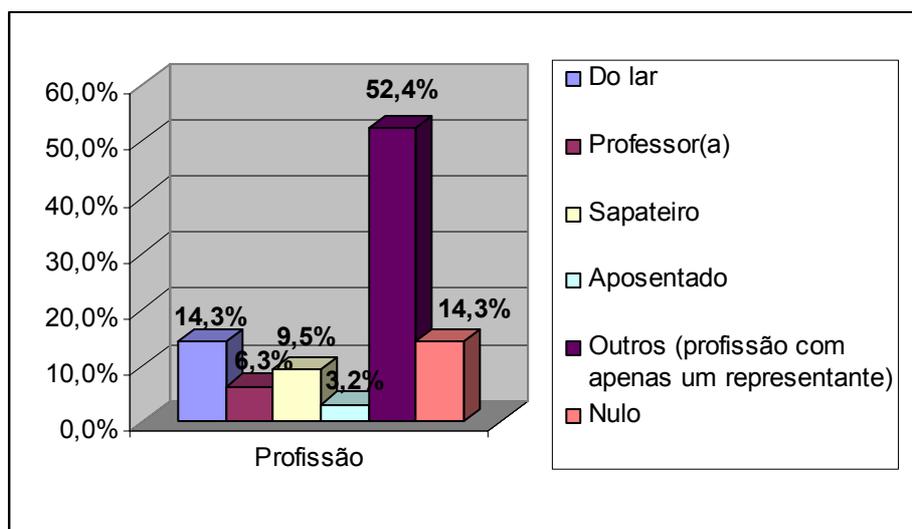


Gráfico 31 – Distribuição dos delegados do OP por profissão

Os trabalhadores da indústria de calçados vêm logo a seguir, com 9,5% do total de respostas, o que é condizente com a atividade econômica principal do município de Franca, que é baseada na indústria do calçado.

O terceiro grupo mais representativo é o de professores com 6,3% dos entrevistados. Os aposentados, (3,2%), são o quarto grupo mais destacado na pesquisa; 14,3% não declararam profissão e 52,4% tem profissões diversas.

Diferentemente de Araraquara, onde há um elevado percentual de pessoas desquitadas ou divorciadas, em Franca, a maioria absoluta dos entrevistados (71,4%) se declarou casada e 25,4% se declararam solteiros.

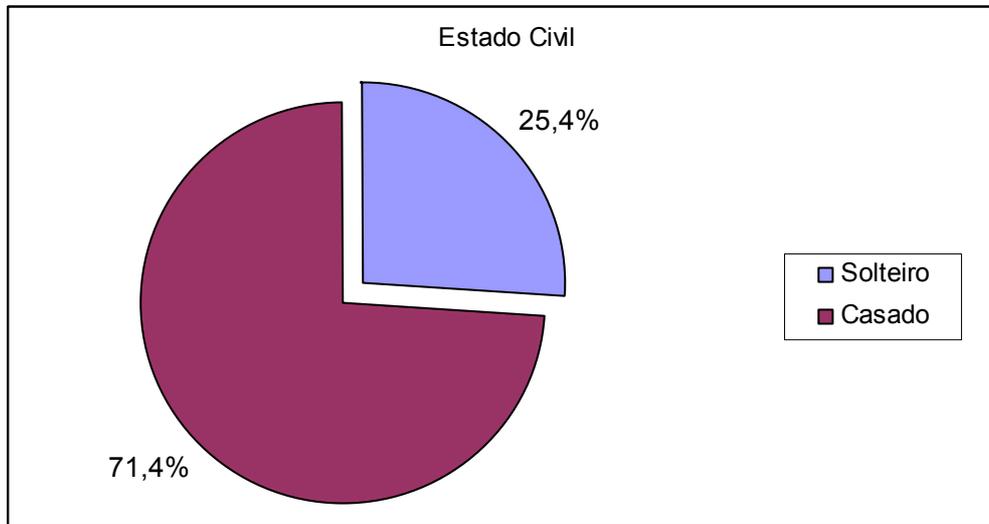


Gráfico 32 – distribuição dos delegados do OP em função do estado civil

No que se refere à participação dos delegados do OP em outras associações, também em Franca verificamos que a maioria absoluta dos delegados do OP participa, ou já participou, de outras associações e movimentos sociais; são pessoas de intensa militância nos movimentos sociais da cidade.

Destaque-se que, de forma semelhante ao que acontece em Araraquara, 41% dos delegados participa, ou já participou, de “Associações de Bairro”, que é o grupo mais representativo da pesquisa.

Diferentemente de Araraquara, o segundo grupo mais destacado é o dos que declaram participar de associações religiosas, com 32% do total dos entrevistados.

Associações de pais e mestres e organizações não-governamentais vêm logo a seguir, com 24% de respostas cada.

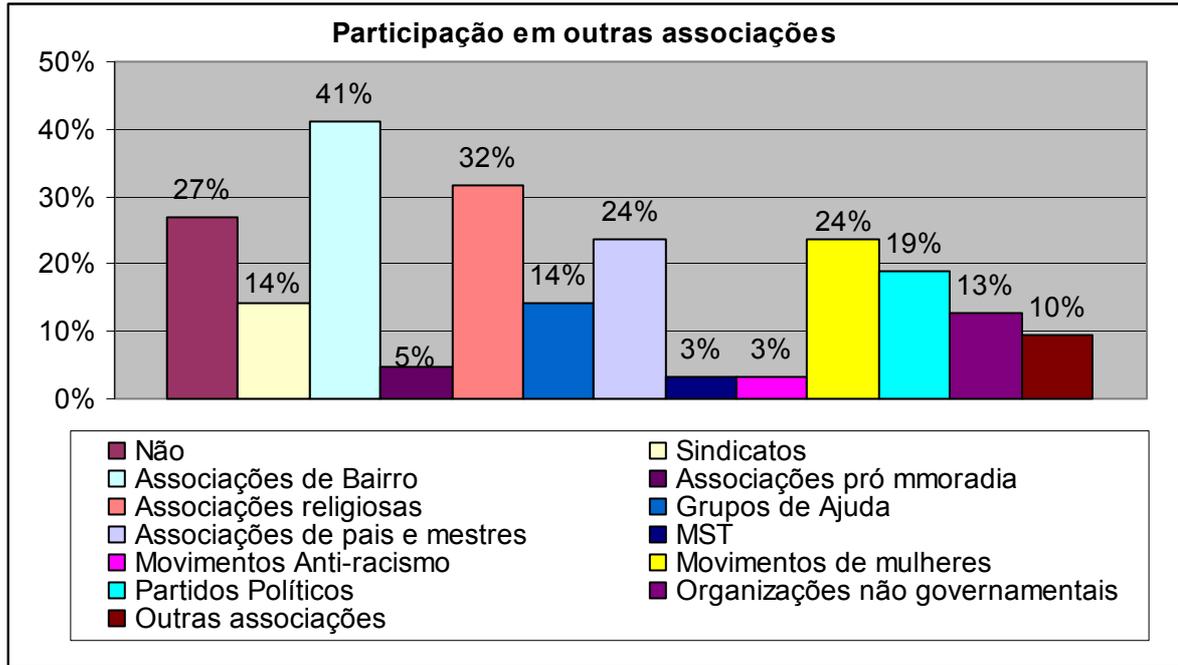


Gráfico 33 – Participação dos delegados em outros movimentos sociais

Um total de 27% dos entrevistados declarou nunca ter participado de outras associações ou movimentos sociais antes do OP; 14% participavam de grupos de auto-ajuda e de sindicatos.

Embora seja um movimento essencialmente urbano, 3% dos entrevistados declararam participar ou ter participado do MST, que é um movimento social essencialmente rural.

No que se refere aos mecanismos de divulgação do OP, diferentemente de Araraquara, onde o panfleto foi o mais importante meio de divulgação (59%) do OP, em Franca, o rádio foi o mais importante meio de divulgação, com 37% das respostas, seguido de perto pelo panfleto (35%), e amigos/outros, com 29 e 33% das respostas, respectivamente.

A TV, que em Araraquara era inexpressiva, atinge em Franca 24% dos participantes, assim como o carro de som, com o mesmo percentual.

O que se percebeu é que os municípios pesquisados fizeram um intenso trabalho de divulgação em inúmeros canais de comunicação para atingir a maior parte da população das cidades pesquisadas. Pode-se dizer que a cidade foi mobilizada e convidada a participar do OP.

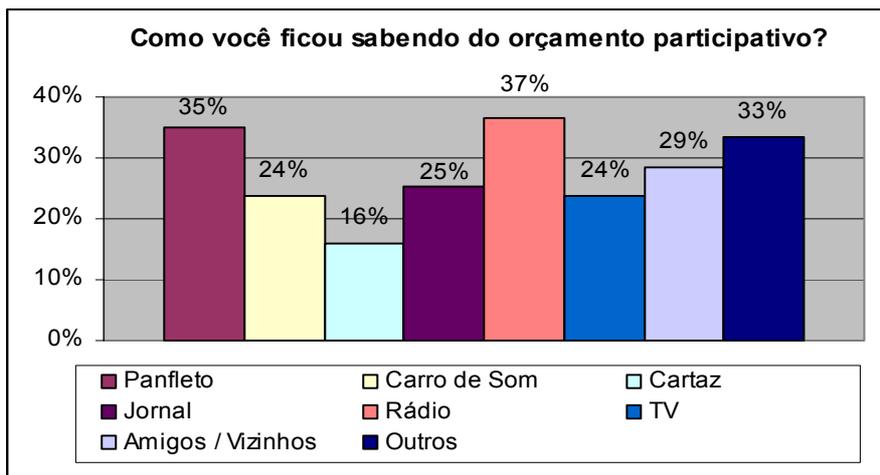


Gráfico 34 – Mídia, comunicação e OP.

Para a maioria absoluta dos delegados do OP de Franca (81%), o Orçamento Participativo é importante para conseguir melhorias no bairro onde vive, e só 19% dos entrevistados consideram o OP pouco importante para resolver os problemas dos bairros que representam.

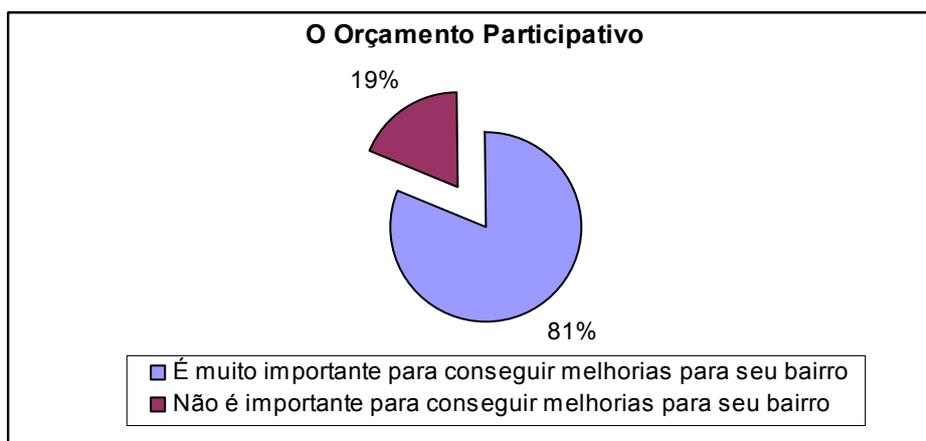


Gráfico 35 – Orçamento participativo e gestão do gasto público

No que se refere ao aspecto pedagógico do orçamento participativo, 59% dos entrevistados declararam que o OP foi importante para entender a situação financeira do município, seus limites e possibilidades.

Para 68% dos delegados que responderam à pesquisa, o OP foi importante para unir as pessoas e ajudar a melhorar a cidade.

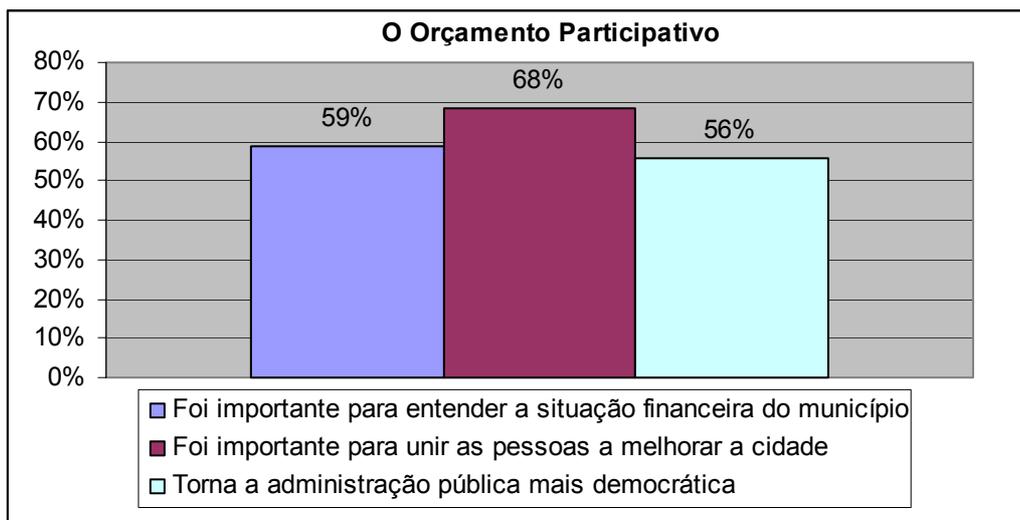


Gráfico 36 – Orçamento participativo e *Accountability*.

Um expressivo grupo de 56% dos entrevistados afirmou que o OP torna a administração pública mais democrática e torna a administração municipal mais confiável.

Estas respostas confirmam a hipótese do OP como um instrumento de *accountability* e controle da gestão pública.

Ao participarem ativamente de discussões com técnicos da prefeitura sobre os mais variados assuntos, discutirem as necessidades dos bairros que representam, solicitarem obras, verem a prefeitura quantificar o valor das obras e apresentar projetos, discutirem preços, prazos e condições de financiamento e construção destas obras, os delegados do OP sentem-se cidadãos, na verdadeira acepção do termo – sentem-se respeitados e, acima de tudo, sentem-se úteis para a comunidade que representam.

Isto faz com que o OP possa ser considerado verdadeiramente um instrumento de fiscalização e controle da gestão pública (*accountability*), permitindo uma interação do poder executivo com a comunidade, que nunca foi obtido por nenhum outro meio de participação social antes do OP.

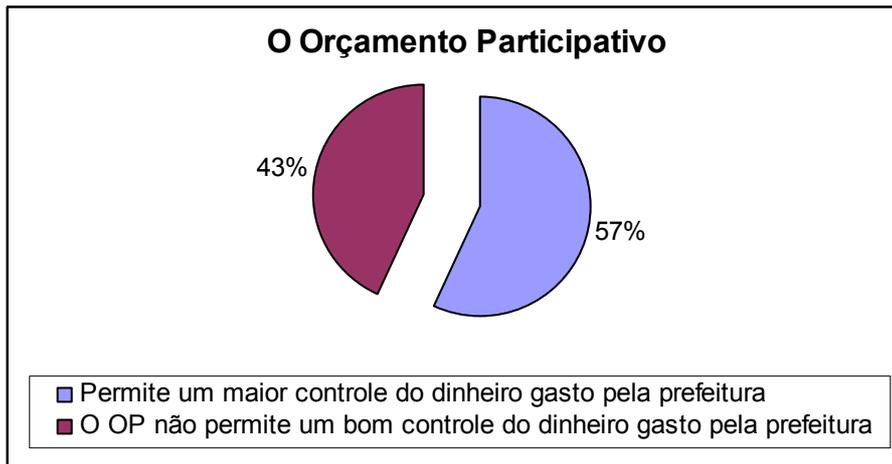


Gráfico 37 – Orçamento participativo e fiscalização do gasto público

A maioria dos delegados (57%) considera que o OP permite um maior controle do dinheiro gasto pela prefeitura, enquanto que uma expressiva parcela entende que pelo fato do OP só decidir sobre os recursos destinados aos investimentos, o OP não permitiria um controle efetivo dos gastos públicos.

Embora o OP já tenha 8 anos de existência na cidade de Franca, os delegados do OP, de maneira semelhante aos de Araraquara, consideram que os vereadores quase nada ajudam nos trabalhos, nas discussões e nas reuniões do OP.

Para 79% dos delegados, os vereadores só participam no final (votação e discussão na câmara) dos trabalhos, não ajudando nos trabalhos do OP.

Só 21% acreditam que os vereadores de Franca ajudam muito nos trabalhos do OP, mas aqui também, como em Araraquara e São Carlos, os vereadores que participam do OP são na quase totalidade oriunda da base aliada, ou seja, do Partido dos Trabalhadores.

Há, efetivamente, um distanciamento dos demais vereadores em participar do OP, por verem nesta organização uma política específica de um determinado partido político: o OP é visto como sendo política administrativa do PT.

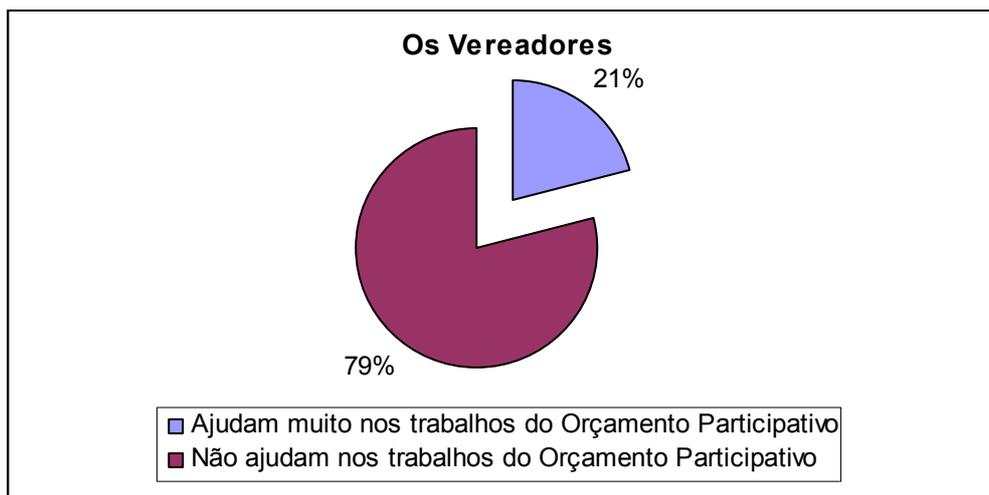


Gráfico 38 – Papel dos vereadores no OP na visão dos delegados

Indagados sobre a qualidade da organização do OP pela prefeitura, a maioria, 75% dos entrevistados, se declarou satisfeita com a forma pela qual a prefeitura de Franca organiza e coordena os trabalhos do OP na cidade.

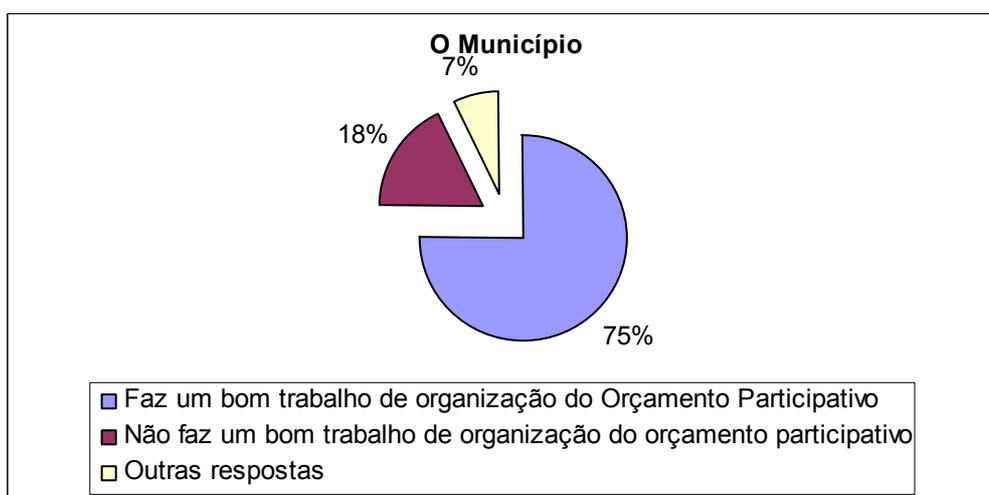


Gráfico 39 – Estrutura de organização do OP na visão dos delegados

Para os demais a prefeitura não faz um bom trabalho de estruturação, coordenação e organização dos trabalhos e reuniões do OP e entendem que o modelo precisa de ajustes.

A análise do grau de instrução mostrou que 19% dos delegados possuem segundo grau completo; um expressivo contingente de 22% dos delegados possui formação superior completa, e 6% têm curso superior incompleto.

Estes grupos somados totalizam 43% do total dos delegados que responderam à pesquisa: é o segundo grupo mais instruído das três cidades pesquisadas, só perdendo para São Carlos, e, neste caso, joga por terra a idéia de que os participantes do OP não têm condições de entender ou fazer propostas coerentes relacionadas aos inúmeros temas técnicos, financeiros e orçamentários discutidos no âmbito do Orçamento Participativo.

Se a este grupo somarmos os 19% com segundo grau incompleto, teremos um total de 62% dos delegados com nível médio/alto de instrução. Isto, em nosso entendimento, colabora para que o OP seja efetivamente um instrumento de democracia direta e cidadania.

Destaca-se que, na análise de inúmeros autores e pesquisadores do tema “Cidadania”, há pouco enfoque em um aspecto que consideramos fundamental para o direito e as obrigações da cidadania que é a educação.

Não é possível participar de uma democracia direta, não é possível participar de associações e entidades públicas ou privadas e não é possível vivenciar o conceito de cidadania na sua plenitude sem que se tenha um nível adequado de educação e instrução. A educação é a base da cidadania plena e verdadeira.

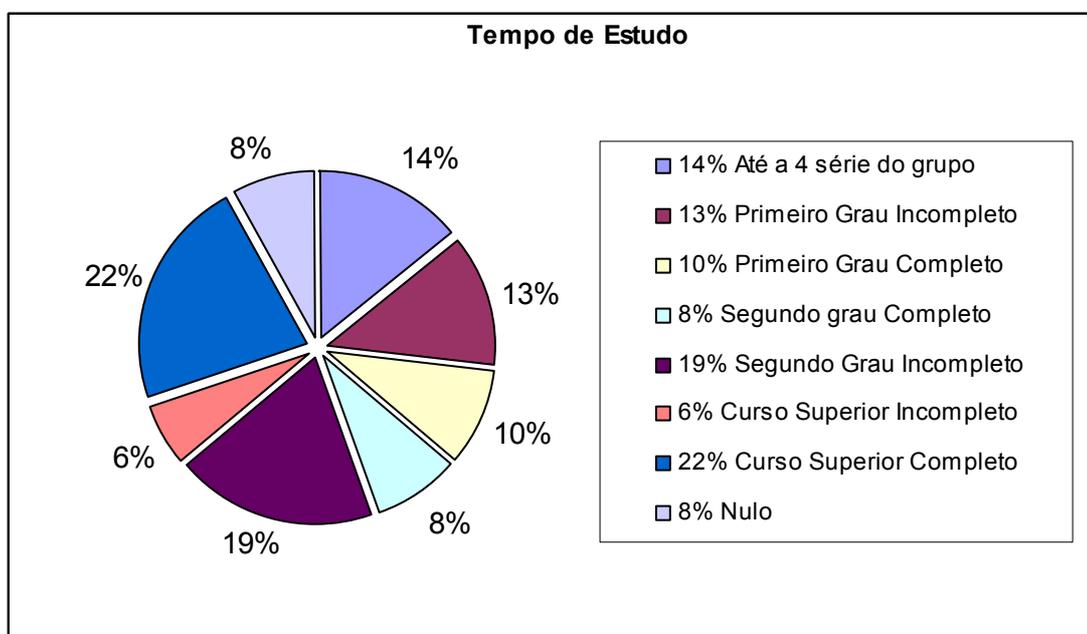


Gráfico 40 – Grau de instrução dos delegados do OP.

A pesquisa e a análise do poder legislativo em Franca mostraram que o Partido dos trabalhadores (PT) é o partido majoritário em número de vereadores; 62% do total dos vereadores da cidade responderam à pesquisa.

Do universo pesquisado, 38% eram do PT, 15% do PMDB e os demais partidos PTB, PFL, PSDB, PL, PDT representavam 8%, respectivamente, dos entrevistados, e outros 8% não estavam filiados a nenhum partido na data da pesquisa.

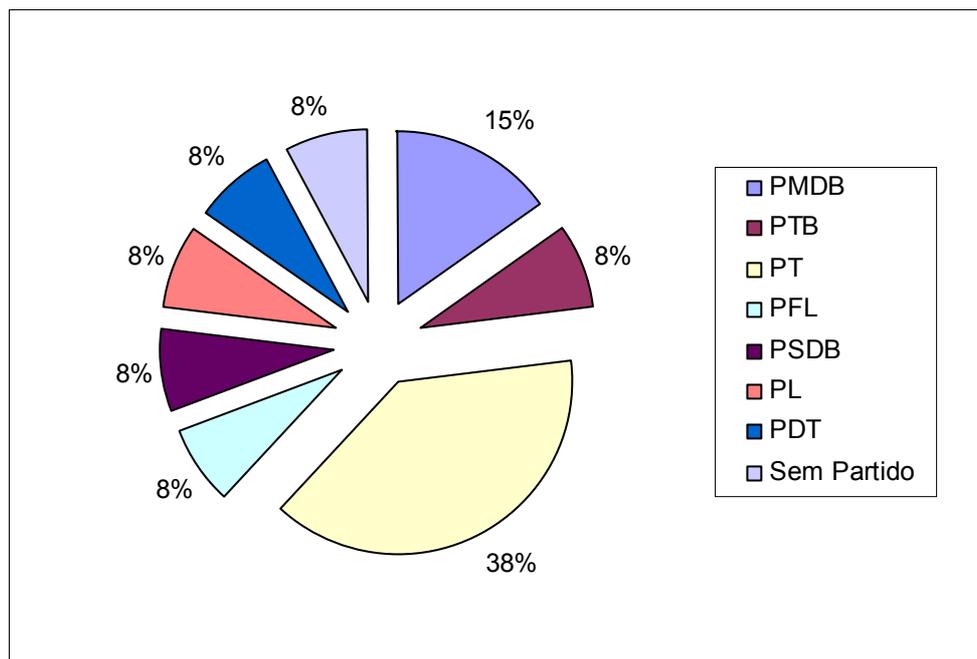


Gráfico 41 – Distribuição dos vereadores por partido político

Em Franca, excluindo-se o PT, há uma grande diversidade de partidos políticos e um grande equilíbrio na distribuição dos vereadores entre estes partidos.

Quando analisamos a profissão dos vereadores de Franca, aqui como em Araraquara, verifica-se que na sua quase totalidade os vereadores têm profissões de nível superior.

Dos pesquisados, 23% declararam exercer única e exclusivamente a atividade de vereador; os demais são médicos, administradores de empresas, professores, advogados, radialistas, etc.

Destaque-se um fenômeno observado: a crescente importância dos “pastores evangélicos” nas câmaras municipais. As três cidades pesquisadas possuem pelo menos um pastor evangélico como vereador, em Franca são dois pastores

evangélicos, também em Franca, 32% dos delegados do OP declararam estar ligados a movimentos e associações religiosas.

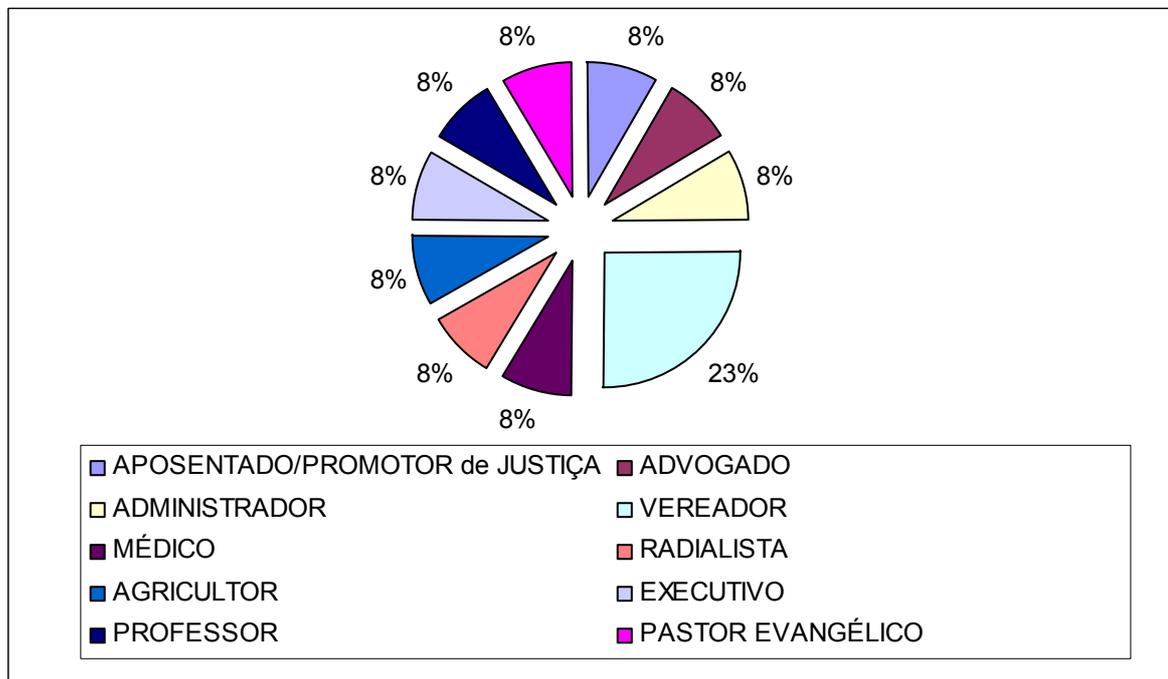


Gráfico 42 – Distribuição dos vereadores por atividade profissional

Para testarmos a hipótese de conflito Câmara x Prefeitura/OP, perguntamos aos vereadores como é o relacionamento da Câmara com a prefeitura em geral.

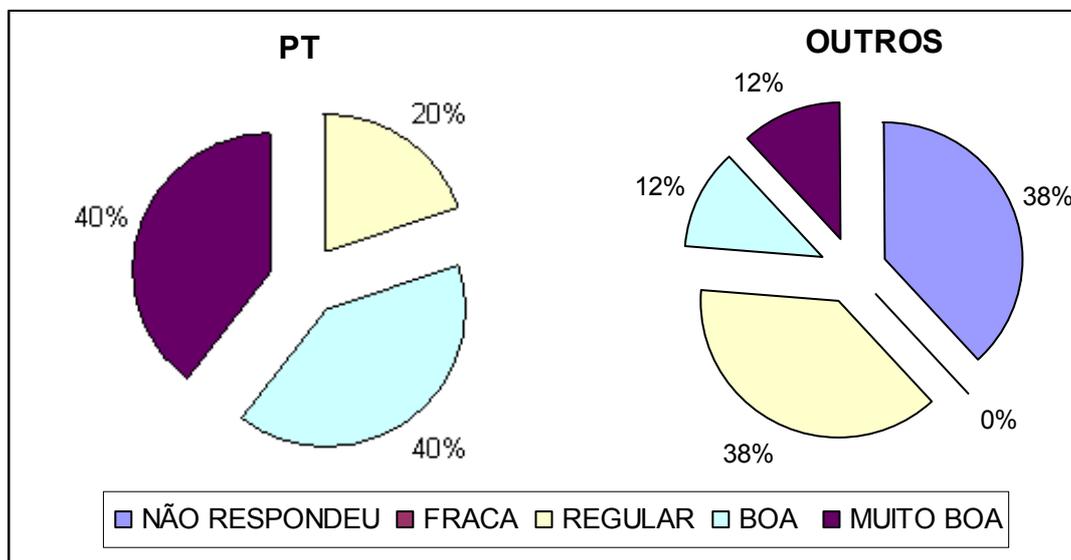


Gráfico 43 – Relação da Câmara com Prefeitura em geral

Para 12% dos vereadores não petistas a relação é muito boa, outros 50% consideram a relação boa ou regular e um grupo de 38% não respondeu.

Para os vereadores pertencentes ao PT o relacionamento é muito bom ou bom para a grande maioria (80%) e só 20% dos vereadores petistas consideram a relação geral com o poder executivo como sendo regular.

Quando, porém, o assunto é orçamento participativo observamos uma grande dispersão e divergência de opiniões tanto entre os vereadores não petistas quanto com os vereadores do PT.

Um grupo de 25% dos vereadores não petistas e 20% dos vereadores do PT considera a relação fraca. A aprovação à prefeitura cai significativamente nos dois grupos analisados (petistas e não petistas).

A classificação regular cresce de 20% para 40% entre os vereadores do PT; só 20% dos vereadores petistas consideram a relação Câmara x OP como sendo boa.

Fica evidente, pelo trabalho, a existência de um conflito entre os poderes executivo e legislativo quando o assunto é orçamento participativo.

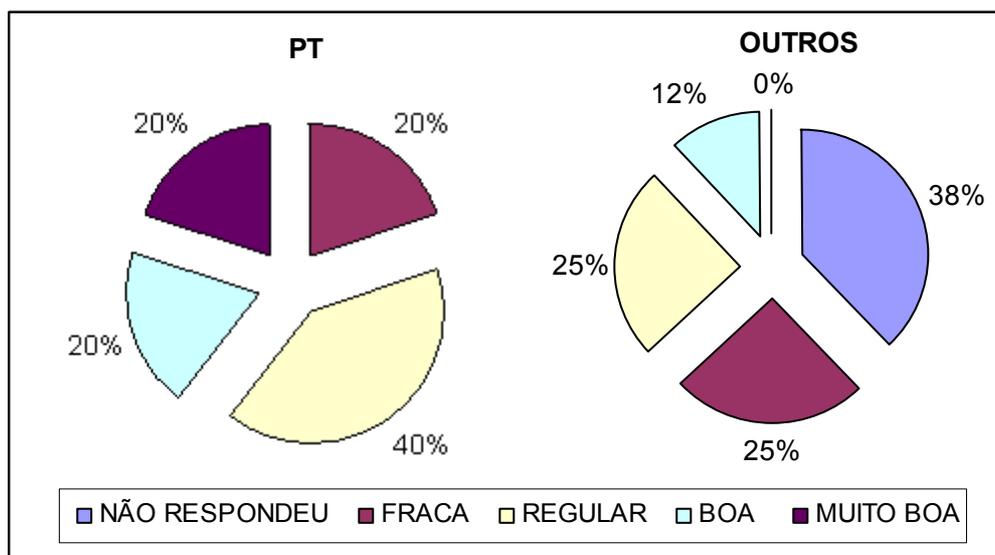


Gráfico 44 – Relação da Câmara com a Prefeitura/OP

Os dados do gráfico 45 reforçam e confirmam a hipótese do conflito não declarado entre o poder legislativo e o poder executivo, e a maneira como este último conduz e coordena este processo de intervenção social na alocação dos gastos públicos.

O conflito entre os poderes fica ainda mais destacado quando perguntamos sobre o papel dos vereadores no processo decisório do orçamento participativo.

A maioria absoluta dos vereadores entrevistados afirma que o papel dos vereadores é de pouca ou nenhuma importância (80% dos petistas e 50% dos não

petistas), já que o Orçamento Participativo vem pronto e os vereadores são pressionados a aprovar o OP sem debater ou alterar as propostas aprovadas no âmbito do orçamento participativo.

Só 20% dos vereadores petistas consideram que a participação dos vereadores é importante no contexto decisório do OP. Isto mostra, novamente, um descontentamento dentro da própria base aliada quanto à forma como a prefeitura conduz o orçamento participativo.

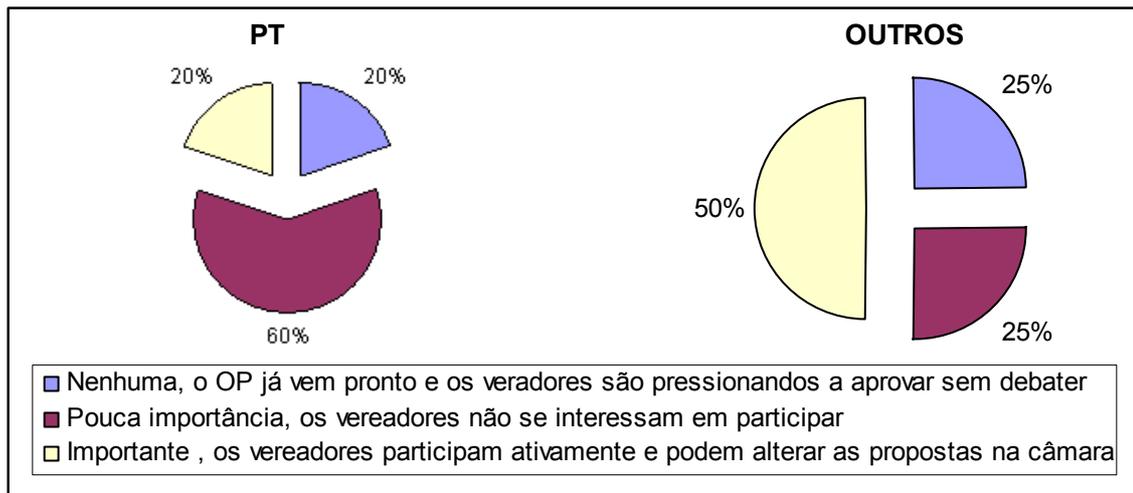


Gráfico 45 – Visão dos vereadores sobre seu papel na definição do OP

De uma forma estranha e contraditória, 50% dos vereadores da oposição declararam considerar o papel dos vereadores importante no âmbito do OP e que eles podiam alterar as propostas na Câmara.

Estas respostas, porém, não condizem com a realidade dos dados levantados na pesquisa. Em Franca, 100% dos projetos apresentados na esfera do OP foram aprovados.

Ou seja, a Câmara não modificou nem emendou nenhum projeto apresentado pelos delegados do OP na cidade.

A outra metade dos vereadores da oposição declarou considerar o papel dos vereadores nulo ou de pouca importância quando o assunto é OP.

A questão seis indagou aos vereadores como viam seu papel na definição do orçamento público após a implantação do orçamento participativo.

Seguindo a metodologia exposta na questão anterior, assim como nas demais que envolvem os vereadores, elaboramos dois gráficos por questão para que pudessemos verificar as diferenças entre estes dois grupos.

Novamente verificamos uma grande variedade e divergência de opiniões. Para 40% dos vereadores petistas, o papel e a função da Câmara ficaram iguais e os vereadores podem alterar ou emendar as propostas de investimentos.

Esta resposta, entretanto, contradiz os dados levantados, pois nunca a Câmara recusou ou deixou de aprovar algum projeto defendido na esfera do OP.

Para 40% dos vereadores petistas a prefeitura e os delegados do OP restringiram o papel dos vereadores e a função da Câmara. Somente 20% dos vereadores da base aliada consideram que o papel dos vereadores foi ampliado após a implantação do OP.

Para os vereadores da oposição 38% consideram que o OP restringe a função dos vereadores, 37% acham que o papel dos vereadores ficou igual à época em que não havia OP e 25% consideram que o papel dos vereadores foi ampliado após a implantação do OP.

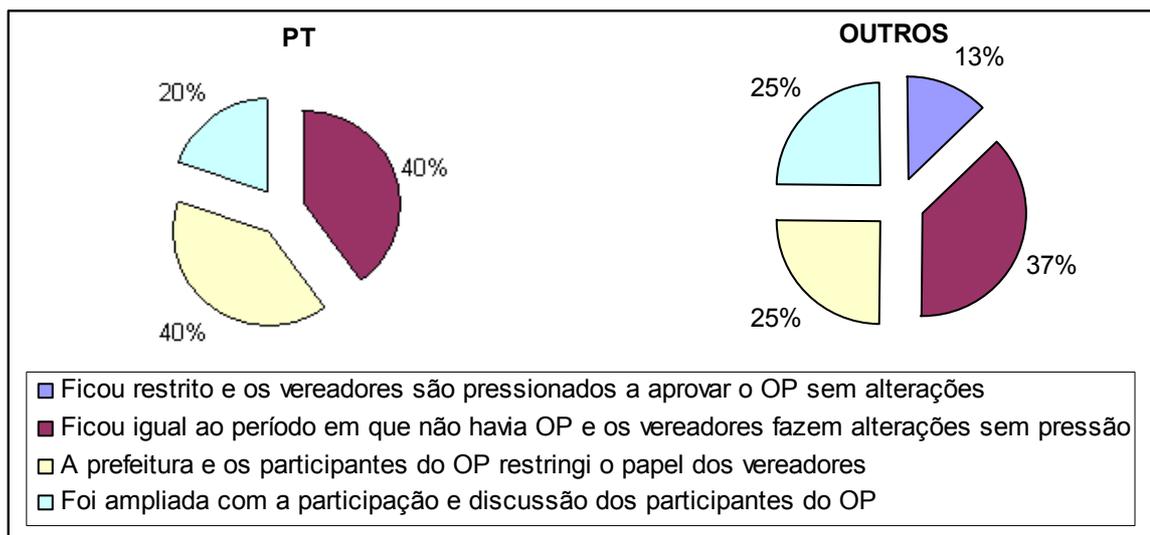


Gráfico 46 – Papel dos vereadores após a criação do OP em Franca

A questão 7 indagava como os vereadores vêem os delegados do OP e a estrutura do OP. Para 38% dos entrevistados, o OP amplia a participação política dos vereadores. Porém, de 30% para 38%, o OP precisa ser modificado para respeitar o papel e as responsabilidades dos vereadores.

Esta questão mostrou uma forte contradição com relação às questões anteriores, 100% dos vereadores do PT disseram que o OP amplia o papel dos vereadores; esta unanimidade é contraditória com relação às outras respostas em que uma expressiva parcela dos vereadores petistas faz críticas à forma como a prefeitura conduz o OP. É como se por uma questão ideológica ou de marketing

dissessem para o pesquisador não o que pensam, mas o que manda a coesão partidária.

Para a oposição, entretanto, não houve contradição em relação às questões anteriores.

Uma parcela expressiva (37,5%) considera que o OP precisa ser modificado para respeitar as funções dos vereadores.

Outros 37,5% consideram que o OP diminui o papel dos vereadores, neutraliza a oposição e é uma forma de manipular os eleitores.

Só 25% dos vereadores opositores consideram que o OP amplia o papel dos vereadores.

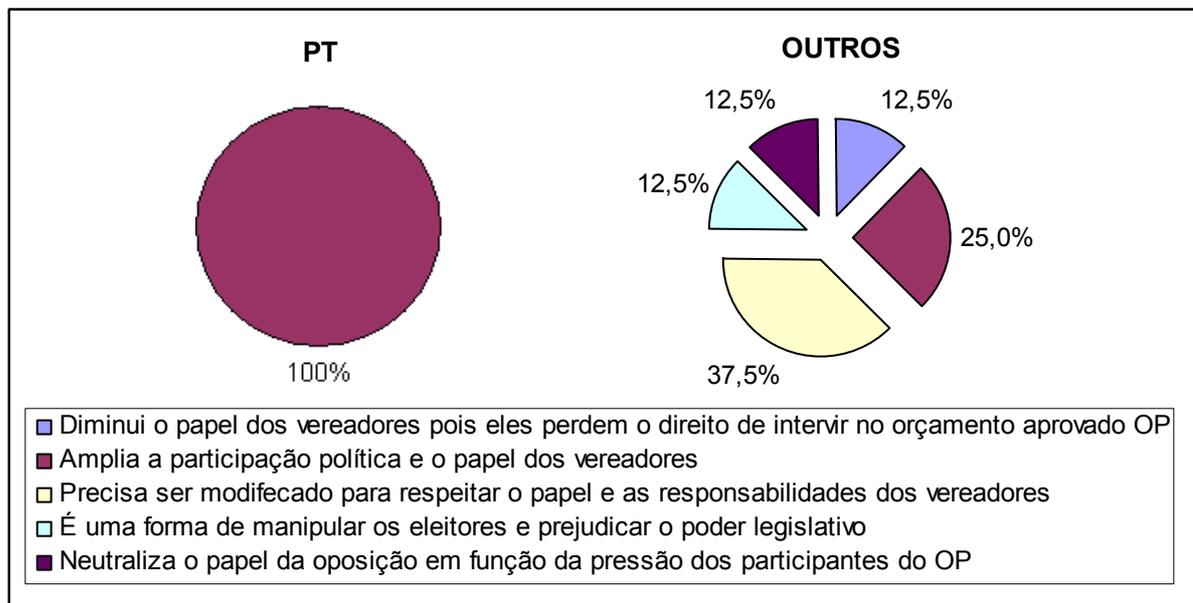


Gráfico 47 – Papel do OP e dos delegados na visão dos vereadores de Franca

A questão 08 indagava sobre a visão que os vereadores têm do OP e sobre sua possível institucionalização ou não.

É uma questão de múltiplas respostas. No que se refere à institucionalização 80% dos vereadores do PT defendem essa medida, contra 25% dos vereadores da oposição, ou seja, se depender dos vereadores da oposição o OP nunca será institucionalizado.

Com relação à visão que os vereadores têm do OP, só 40% dos vereadores petistas responderam a questão e afirmaram que o OP é uma forma de democracia direta que muda a estrutura do poder local.

Para os vereadores da oposição o OP é uma forma de manipulação dos eleitores (75%) e um trabalho de marketing da prefeitura (50%).

Para 12,5% destes vereadores o OP é uma prática não democrática porque a prefeitura manipula os delegados.

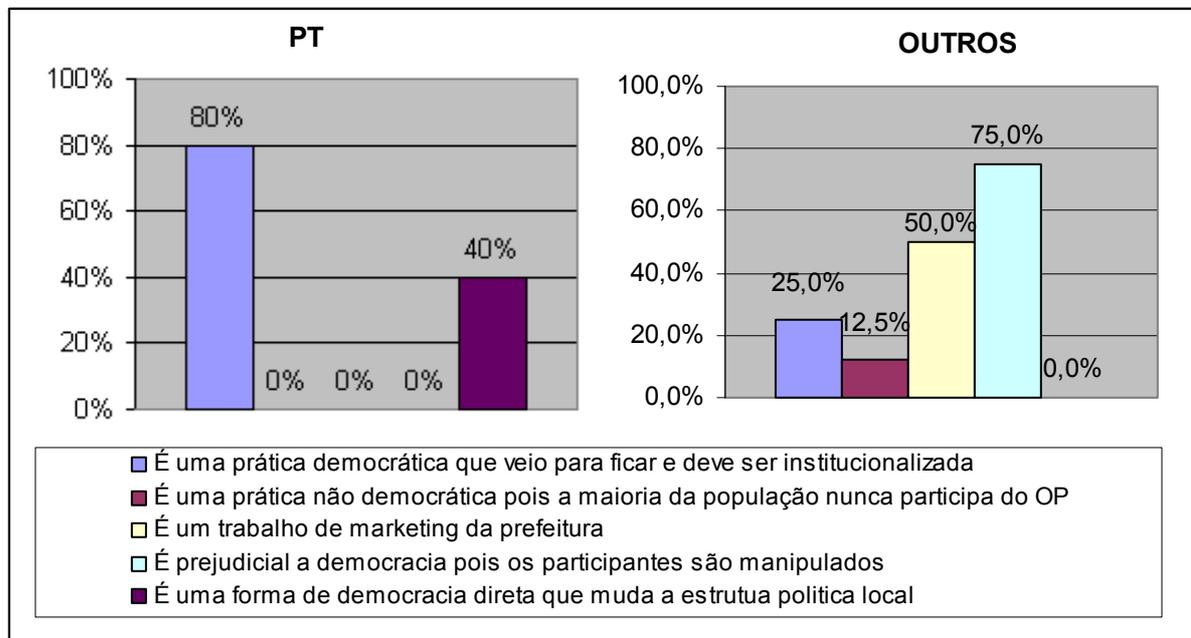


Gráfico 48 – Visão dos vereadores sob o OP e sob os delegados do OP de Franca

Quando indagados sobre o papel e a participação dos delegados do OP, na visão dos vereadores petistas, 80% consideraram que os participantes e os delegados do OP ajudam na definição das políticas públicas. Para 60% destes vereadores, os delegados colaboram para a qualidade do gasto público por representarem suas respectivas regiões democraticamente.

Para 20% dos vereadores governistas os delegados do OP são motivados, essencialmente, não por interesses coletivos, mas por interesses privados tais como moradia, saneamento, iluminação etc.

Para a oposição, a maioria (75%) considera que os delegados ajudam na definição das políticas públicas.

Um grupo menor, mas expressivo (63%) afirma que os delegados são motivados essencialmente por interesses particulares e não-coletivos.

Para 25% dos vereadores oposicionistas os delegados não são capazes de tomar decisões acerca de questões mais técnicas.

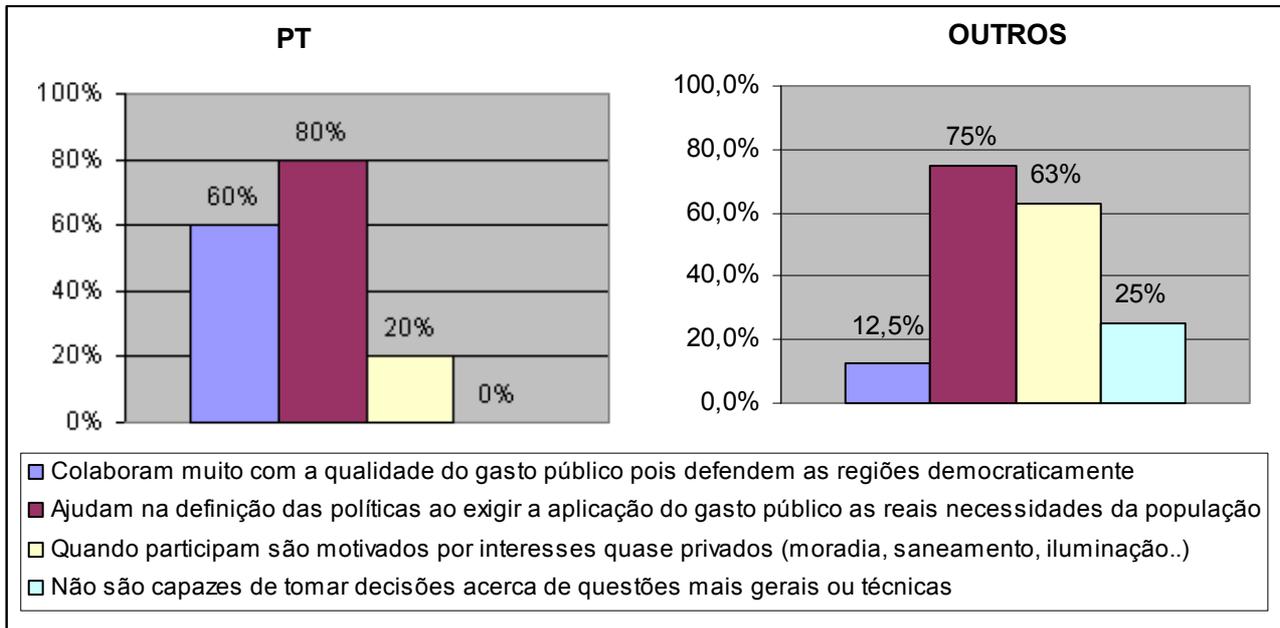


Gráfico 49 – Visão dos vereadores do papel e dos interesses dos delegados do OP.

Só 12,5% dos vereadores da oposição consideram que os delegados do OP contribuem para a boa gestão e a qualidade do gasto público.

A última questão indagava sobre democracia representativa e democracia direta: o papel dos vereadores e o papel dos delegados do orçamento participativo.

No entendimento dos vereadores do PT de Franca o orçamento participativo deveria ser modificado (60%), pois, ao contrário dos vereadores, os delegados não foram eleitos com grande número de votos e para 20% dos petistas o OP deve ser institucionalizado contando com a participação dos vereadores.

Finalmente a questão dez indagou acerca da relação “democracia representativa x democracia direta”.

Para 40% dos vereadores petistas, o OP deveria ser soberano (democracia direta) em relação à Câmara de Vereadores (democracia representativa).

Para a oposição o OP deveria ser, também, institucionalizado (75%) contando com a participação dos vereadores, para 50% dos vereadores deveria haver limites ao funcionamento do OP.

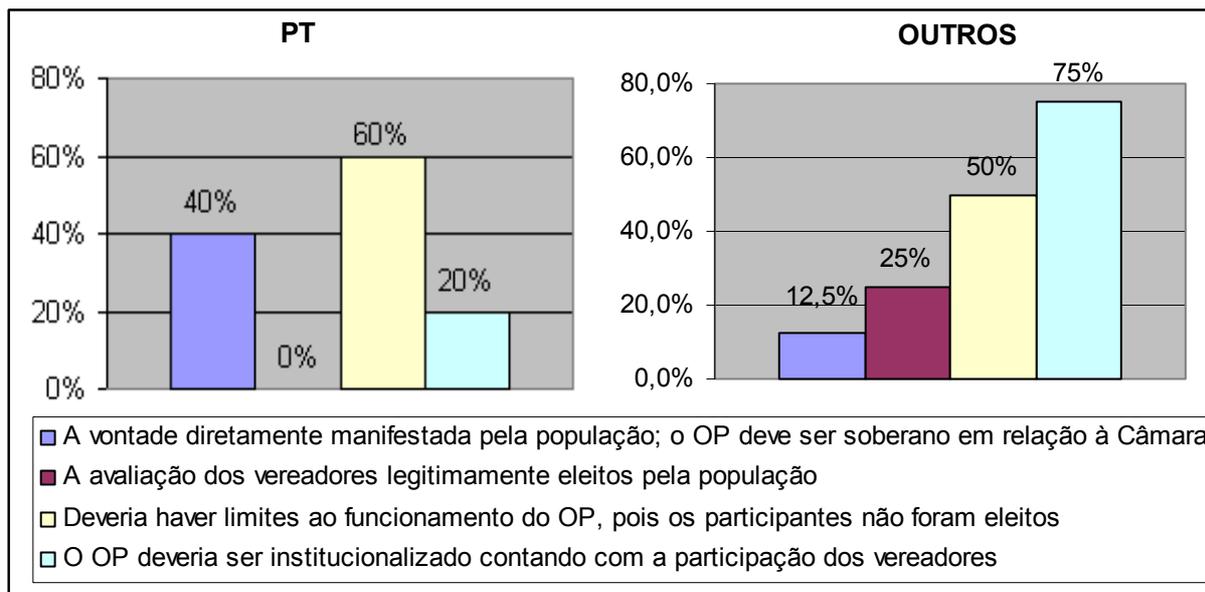


Gráfico 50 – Democracia representativa x democracia direta na visão dos vereadores

Só 12,5% dos vereadores opositoristas consideram que o OP deveria ser soberano em relação à Câmara (democracia direta) em questões orçamentárias.

CAPÍTULO III – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO CARLOS

A cidade de São Carlos, localizada na região centro-norte do Estado de São Paulo, com 193.000 habitantes, tem, segundo dados do Tribunal de Contas do Estado, sua economia baseada na atividade metalúrgica.

É também um importante pólo universitário e de pesquisas, contando com duas grandes e importantes universidades públicas, que são a UFSCAR e a USP.

São Carlos possui elevado padrão de vida e serviços públicos para os padrões brasileiros, no qual 100% da população possui água encanada, 98% dos imóveis têm esgoto coletado e 100% coleta de lixo.

Da mesma forma que Araraquara, cidade próxima a São Carlos, seus eleitores elegeram em 1999, pela primeira vez, um prefeito do PT.

Como em quase todos os casos de prefeituras petistas, a nova administração deu início ao orçamento participativo na cidade.

Em função da inexperiência dos novos dirigentes em gestão pública e orçamento participativo, a prefeitura organizou um seminário com especialistas em OP vindos principalmente de Jaboticabal e Santo André, cidades na época governadas pelo Partido dos Trabalhadores, com o objetivo de ajudar na implantação do OP na cidade.

Com o auxílio destes especialistas, a cidade optou pelo modelo indutivo de orçamento participativo, no qual a população vai, ao longo do tempo, discutindo e montando o projeto do OP, no que se refere à alocação dos investimentos públicos em função das demandas sociais.

Destaque-se que, nesta cidade, a implantação do OP encontrou uma grande barreira, em função da crise fiscal pela qual passa o município.

Ao contrário da prefeitura de Araraquara, que praticamente não possuía dívida no início da gestão petista de 2000, a administração que assumiu a cidade de São Carlos em 2000 encontrou uma cidade altamente endividada e uma situação fiscal caótica, causada por uma dívida herdada da administração anterior, no montante de R\$ 55.365.043,39 reais, o que obrigou a nova administração a realizar fortes ajustes financeiros e orçamentários, tendo que buscar recursos para investimentos nas esferas estadual e federal.

Em função da crise financeira no final do primeiro ano de mandato, e da inclusão das dívidas da administração indireta, esta cresceu para R\$ 99.362.190,63 de reais.

A cidade de São Carlos foi dividida em treze regiões e a prefeitura desenvolveu um sistema de pontuação para classificação e seleção dos projetos e das obras a serem votadas no âmbito do OP, que resultaram em 39 projetos e R\$ 7.902.000,00 de reais de investimentos já para 2001.

A análise da estrutura de receitas e despesas da prefeitura de São Carlos, para o período 1999/2002, mostra que a cidade teve que passar por um ajuste fiscal para se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada no ano 2000.

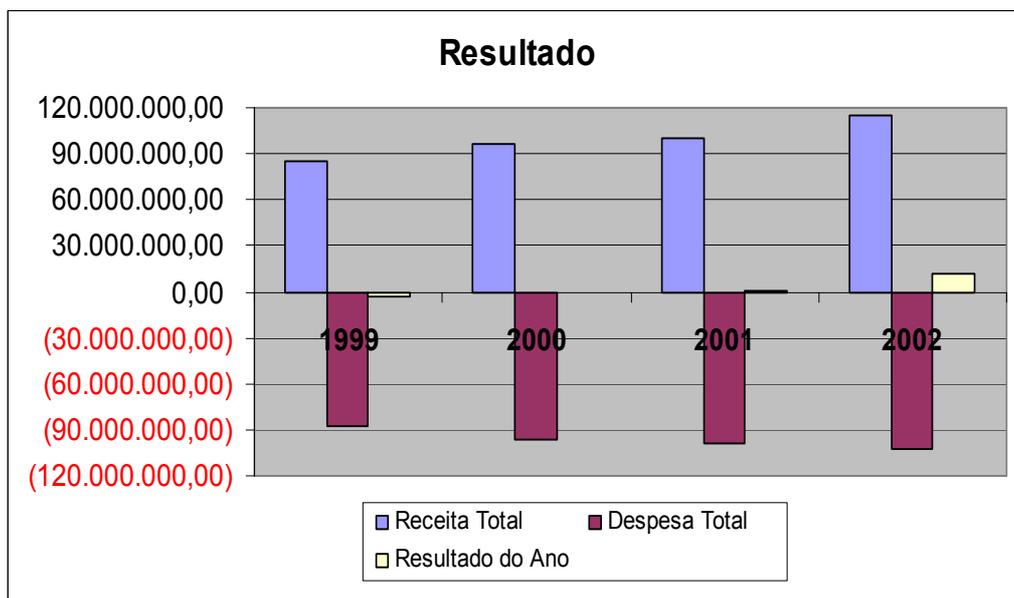
O déficit público, que havia atingido R\$(2.722.765,11) de reais em 1999, último ano da gestão anterior, foi reduzido para R\$(162.272,76) reais em 2000.

Estrutura das Receitas e Despesas - São Carlos

Tabela 08 Evolução das receitas e despesas de São Carlos. Fonte: TCE/SP.

Item	1999	2000	2001	2002
Receitas				
IPTU	13.318.184,83	13.858.052,56	13.702.669,70	16.425.031,24
ISS	4.174.854,74	5.113.796,39	5.964.935,89	7.261.039,39
Outros Impostos	1.177.131,36	7.003.872,91	4.893.954,01	3.094.221,40
Taxas	2.318.960,67	916.975,14	744.898,07	889.187,17
Contrib.Melhoria	162.419,37	193.220,13	56.248,83	354.924,74
DemaisRec.Correntes	4.887.479,30	2.742.649,81	2.722.683,35	2.540.223,56
Do Estado	40.452.345,79	49.370.916,64	54.081.518,71	62.548.098,88
Da União	15.419.258,67	15.544.346,27	17.539.605,48	20.817.073,20
Receitas de Capital				
Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00
Financiamentos	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Rec. De Capital	2.895.357,29	1.859.571,71	364.425,74	634.003,85
Receita Total	84.805.992,02	96.603.401,56	100.070.939,78	114.563.803,43
Despesas				
Custeio	(56.582.967,60)	(66.291.658,39)	(74.784.194,97)	(84.354.306,50)
Transferências	(16.021.702,24)	(17.142.338,32)	(16.196.512,14)	(1.455.786,60)
Outras	0,00	0,00	0,00	(3.978.500,00)
Investimentos	(10.835.040,16)	(11.156.260,52)	(6.043.854,72)	(9.493.741,22)
Inversões Financeiras	(1.651.012,27)	(900.638,97)	(951.243,56)	(1.650.005,87)
Transferências de Capital	(2.438.034,86)	(1.274.778,12)	(1.213.515,58)	0,00
Outras	0,00	0,00	0,00	(1.785.000,00)
Despesa Total	(87.528.757,13)	(96.765.674,32)	(99.189.320,97)	(102.717.340,19)
Resultado do Ano	(2.722.765,11)	(162.272,76)	881.618,81	11.846.463,24

Nos anos seguintes, 2001 e 2002, a prefeitura conseguiu obter uma significativa melhora na situação fiscal da cidade que ajudou a equilibrar a situação financeira do município, ainda preso a uma dívida explosiva que pode comprometer o futuro da cidade, em função da sua magnitude, e que no ano de 2002 representava 82% de todas as receitas municipais deste ano.



Quadro 02 – Resultado das contas Públicas em São Carlos. Fonte Tabela 09 - dados do TCE/SP

A análise dos gastos sociais, administrativos e de infra-estrutura mostram uma forte mudança na alocação dos gastos públicos em São Carlos.

Estrutura das Despesas de São Carlos

Tabela 09 Estrutura da despesa pública de São Carlos. Fonte: TCE/SP.

Item	1999	2000	2001	2002
Social				
Assistência e Previdência	8.502.294,46	10.138.019,95	12.256.630,44	3.981.876,21
Educação e Cultura	27.880.013,65	34.091.756,06	33.073.335,12	26.863.879,92
Esporte e Lazer	0,00	0,00	0,00	960.178,82
Saúde	7.063.271,09	10.125.043,04	12.772.928,75	15.113.837,64
Habitação	11.848.065,10	11.980.407,14	12.352.396,39	19.083.063,86
Trabalho	0,00	0,00	180	0,00
Sub-Total	55.293.644,30	66.335.226,19	70.455.470,70	66.002.836,45
Infra Estrutura				
Transporte	10.382.434,28	9.380.901,01	5.432.774,93	441.354,63
Saneamento	0,00	0,00	0,00	1.310.748,89
Comunicação	371.935,55	602.216,90	590.949,10	0,00
Agricultura	1.492.834,82	1.655.498,02	1.036.832,80	1.238.064,51
Gestão Ambiental	0,00	0,00	0,00	944.353,01
Indústria	483.729,75	486.813,45	460.161,43	1.157.404,85
Sub-Total	12.730.934,40	12.125.429,38	7.520.718,26	5.091.925,89
Administração				
Juridico	0,00	0,00	0,00	392.395,95
Legislativo	4.292.177,68	4.024.771,40	5.470.271,93	5.367.283,55
Administração	14.288.690,68	13.379.575,06	14.525.039,85	18.185.687,39
Segurança	923.310,07	900.672,29	1.217.820,23	1.013.067,07
Encargos	0,00	0,00	0,00	6.664.143,89
Sub-Total	19.504.178,43	18.305.018,75	21.213.132,01	31.622.577,85
Total	87.528.757,13	96.765.674,32	99.189.320,97	102.717.340,19

Os dados mostram que, no geral, houve uma realocação dos gastos públicos com redução dos gastos com infra-estrutura de 12,5% para 5,0% do total dos gastos públicos, e aumento com gastos sociais que passaram de 68,6% para 64,3% do total dos gastos.

Os gastos administrativos, entretanto, foram os que mais aumentaram passando de 18,9% para 30,8% dos gastos totais.

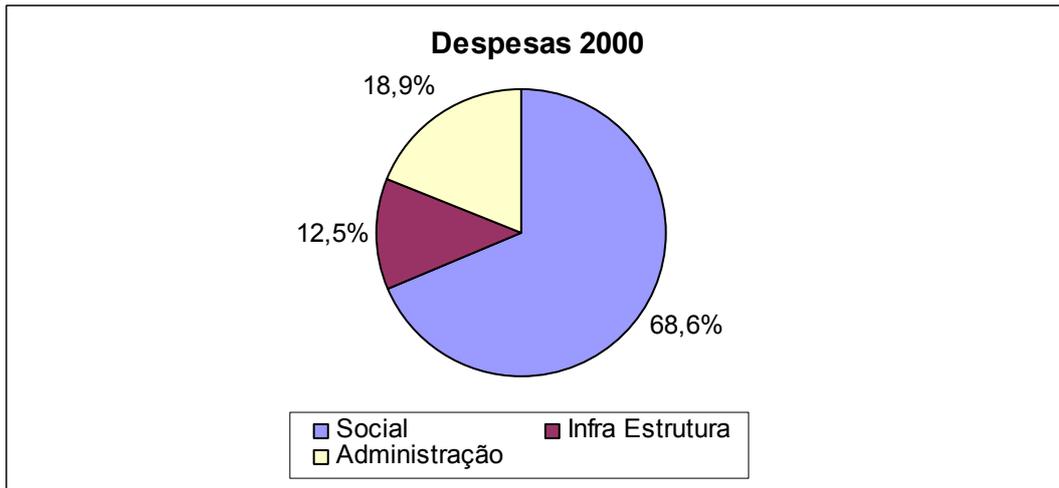


Gráfico 51 – Evolução do gasto público em São Carlos no ano 2000. Fonte: Tabela 10

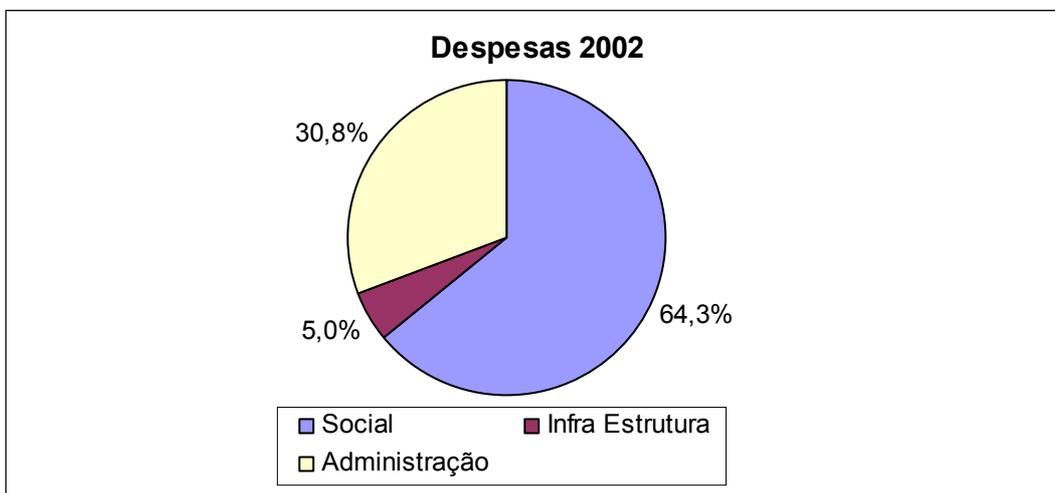


Gráfico 52 – Evolução do gasto público em São Carlos no ano 2002. Fonte: Tabela 10

Analisando especificamente os gastos sociais, percebeu-se um significativo reordenamento destes gastos neste período.

Enquanto o gasto com educação foi reduzido em 21% no período 2000/2002, os gastos com habitação aumentaram em 59%.

Os gastos com assistência e previdência foram reduzidos em 68%, no período 2000/2002, após atingirem um valor máximo de R\$ 12.256.630,44 no ano 2001.

Os gastos com saúde tiveram um incremento de 26% neste mesmo período; pode-se dizer que os gastos com habitação e saúde foram o foco das atenções do atual governo petista.

O maior problema do município, entretanto, continua a ser a crise fiscal e financeira pela qual passa a cidade de São Carlos, ainda muito endividada.

Estrutura da Dívida de São Carlos

Tabela 10 Evolução da dívida pública de São Carlos. Fonte TCE/SP.

Dívida Ativa	1999	2000	2001	2002
Dívida Ativa no início do ano	15.093.770,52	20.492.456,47	20.146.752,60	24.124.902,12
Dívida Inscrita no ano	6.694.096,39	4.890.675,33	7.932.032,72	14.057.217,02
(-)Dívida Recebida no ano	-2.140.715,91	-4.849.126,63	-3.415.991,01	-3.704.452,41
(-)Dívida Cancelada	-831.196,11	-387.252,57	-537.892,19	-1.325.039,79
Dívida Ativa Total	18.815.954,89	20.146.752,60	24.124.902,12	33.152.626,94
Dívida Passiva				
Dívida Passiva Total	61.051.487,70	55.365.043,39	99.362.190,63	93.860.931,60
Dívida Líquida	42.235.532,81	35.218.290,79	75.237.288,51	60.708.304,66

A dívida pública impede uma ampliação dos gastos sociais e, pela sua magnitude, inviabiliza a administração municipal.

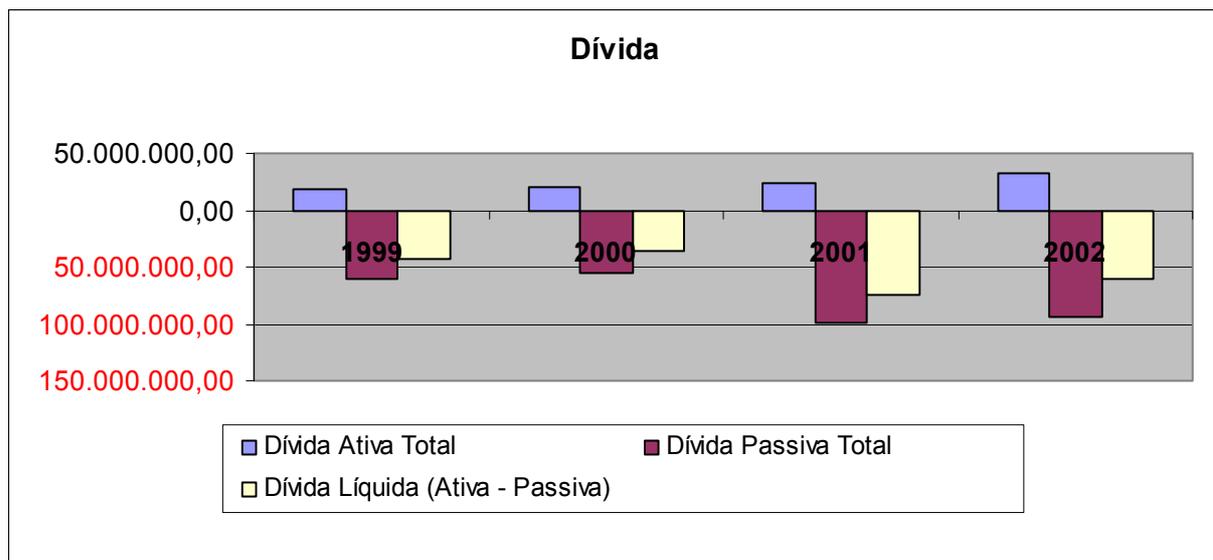


Gráfico 53 Evolução da Dívida Pública de São Carlos. Fonte: Tabela 11

O município depende de recursos dos governos estadual e federal para poder se desenvolver.

Na cidade de São Carlos, os delegados do OP são majoritariamente do sexo masculino, com 64,7% do total de delegados, as mulheres representam 35,3% dos delegados do OP.

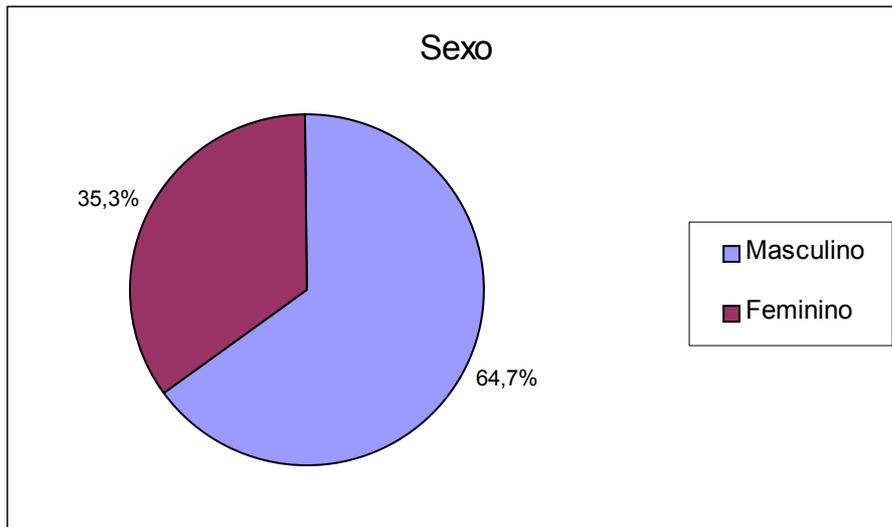


Gráfico 54 – Distribuição dos delegados do OP por sexo

No que se refere à idade, há, em São Carlos, uma maior diversidade e melhor distribuição dos delegados por faixa etária, diferentemente de Franca, que apresentou a menor média de idade entre as cidades pesquisadas. Há dois grupos que se destacam.

As faixas etárias de 32-39 anos e a faixa etária dos que possuem mais de 54 anos representam 20,8% do total dos delegados, respectivamente.

O grupo com idade entre 47-53 anos representa 18,9% dos entrevistados. Os jovens com idades na faixa de 24-31 anos são 17% do total da amostra, e os jovens com idades entre 16-23 anos representam 7,5% dos delegados pesquisados.

Embora tenha uma melhor distribuição por faixa etária, comparativamente aos casos de Araraquara e Franca, percebe-se que os delegados do OP de São Carlos são pessoas adultas com idade superior a 32 anos.

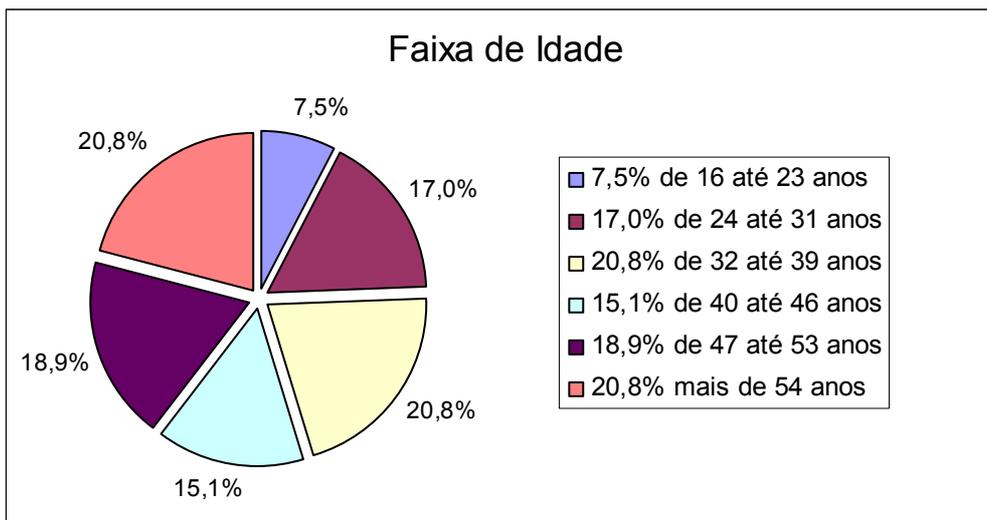


Gráfico 55 – Distribuição dos delegados do OP por faixa etária

Analisando a atividade profissional dos delegados do OP de São Carlos, verificamos que o grupo de maior destaque é formado por comerciantes/vendedores, com 14,3% dos participantes.

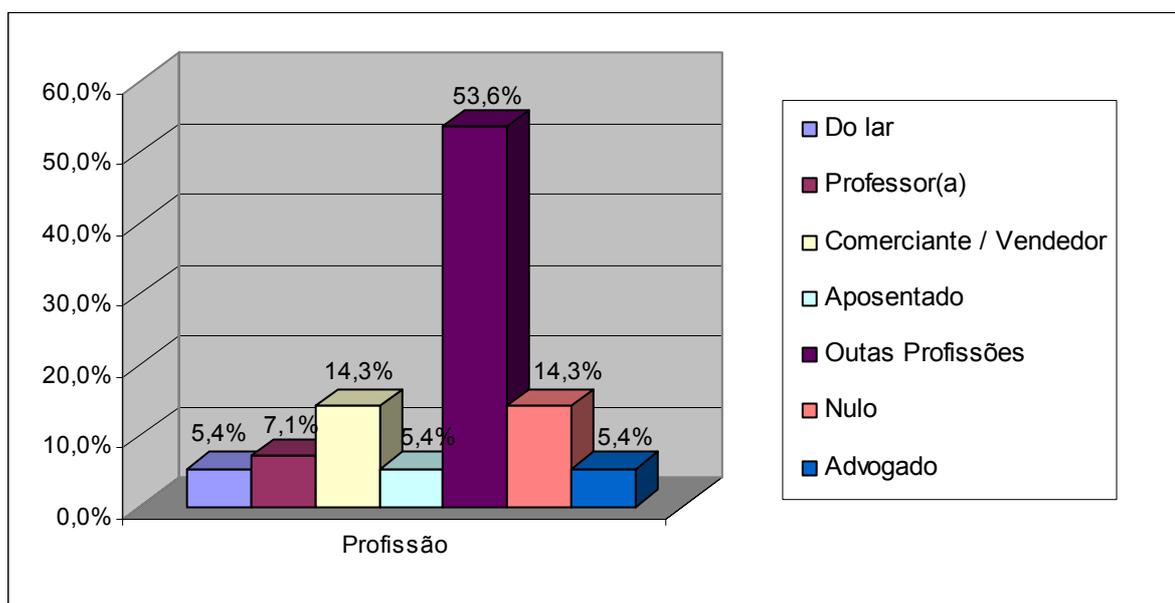


Gráfico 56 – Participação dos delegados do OP por profissão

Outros 14,3% não declararam profissão; professores representam 7,1% do total de delegados que participaram da pesquisa.

Donas de casa, aposentados e advogados representam 5,4%, respectivamente, do total de delegados, e os demais têm atividades diversas.

No que se refere ao estado civil, 66,1% dos delegados se declararam casados, 25% solteiros e 8,9% são desquitados ou divorciados.

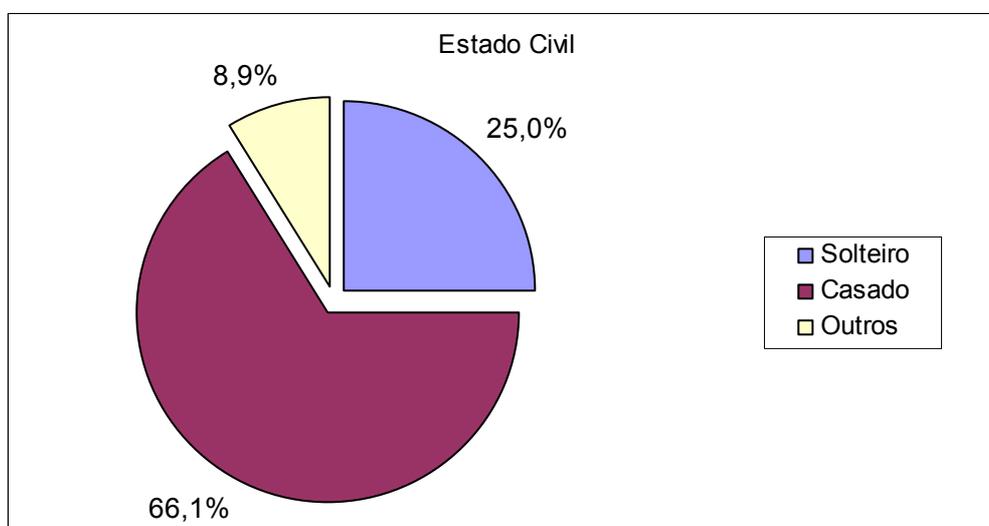


Gráfico 57 – Distribuição dos delegados em função do estado civil

A análise da participação dos delegados do OP em outros movimentos sociais mostra, nas três cidades pesquisadas, que o delegado do OP é na maioria absoluta dos casos, média de 75%, uma pessoa atuante junto à comunidade, com larga experiência e militância nos movimentos sociais locais.

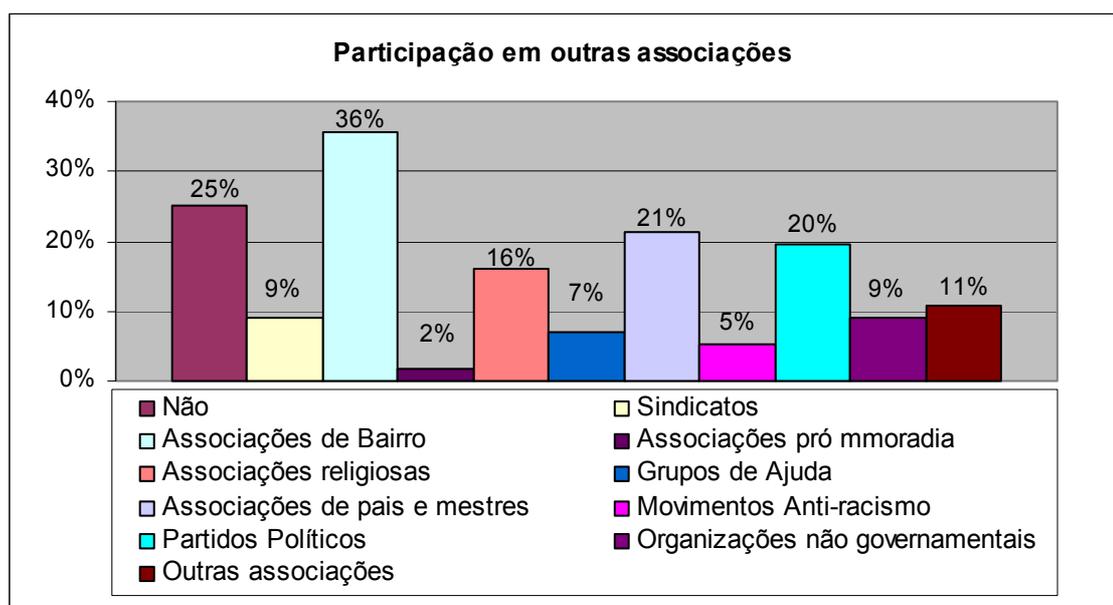


Gráfico 58 – Participação dos delegados em outros movimentos sociais

Pode-se dizer que os delegados do OP, em geral, são cidadãos atuantes e com experiência em diversos movimentos sociais. No caso de São Carlos 36% dos delegados participam, ou já participaram, de associações de bairro, 21% participam, ou participaram, de associações de pais e mestres.

Um expressivo grupo de 20% declarou participar de outras associações, enquanto 16% participam de associações religiosas, 9% participam de sindicatos e 7% participam de grupos de auto-ajuda.

Um pequeno grupo, 5%, participa de movimentos feministas; ninguém declarou participar de movimentos anti-racismo apesar de haver inúmeros delegados afro-descendentes.

De forma semelhante ao que ocorre em Araraquara e Franca, 25% dos delegados declararam ser o OP o primeiro movimento associativo ou comunitário de que participam.

No que se refere aos meios de comunicação e divulgação do OP, os dados de São Carlos permitem concluir que, nas três cidades pesquisadas, a melhor mídia de divulgação e informação é o panfleto, que, no caso de São Carlos, atinge 45% dos entrevistados.

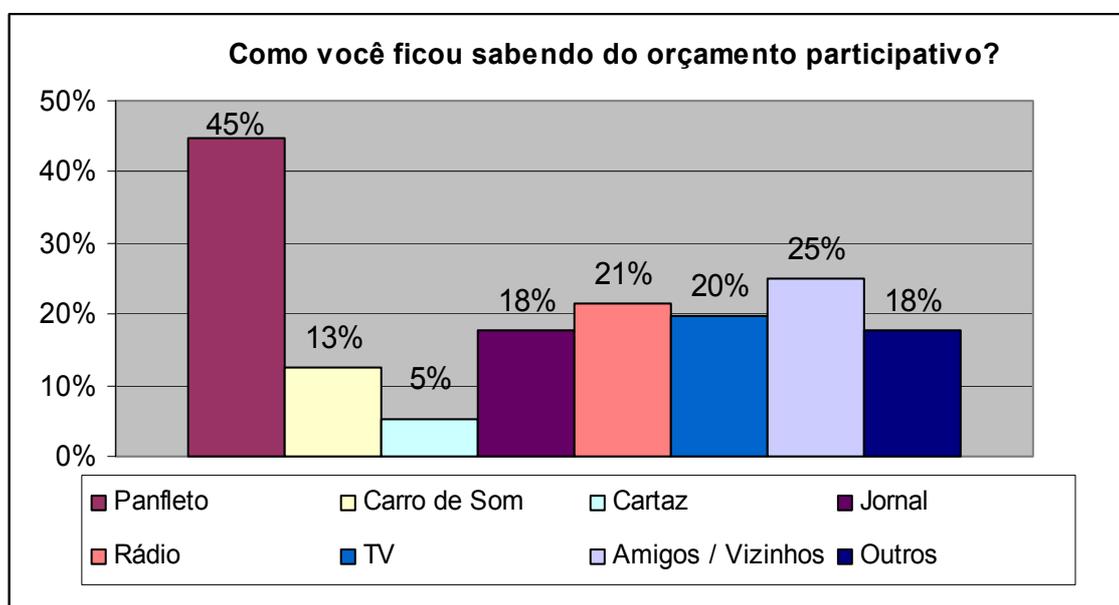


Gráfico 59 – Meios de comunicação e OP

O diálogo com amigos e vizinhos é a segunda forma mais importante de informação a respeito do Orçamento Participativo, seguida de perto pelo rádio e pela TV, com 21 e 20%, respectivamente; o meio menos eficiente é o cartaz, que atingiu apenas 5% dos entrevistados.

No que se refere ao papel do orçamento participativo como instrumento de gestão e controle do gasto público, um expressivo percentual de 77% dos entrevistados considera que o OP é muito importante a fim de conseguir melhorias para a comunidade que representam.

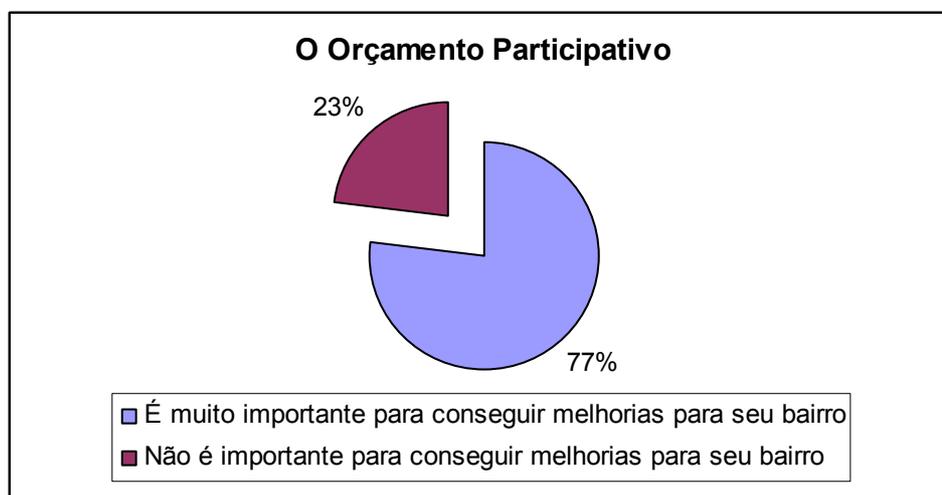


Gráfico 60 – Orçamento participativo e gestão do gasto público

Na análise do OP como instrumento de transparência e *accountability* os dados de São Carlos confirmam os dados de Araraquara e Franca.

Para 59% dos delegados, o OP ajudou a compreender a situação financeira do município e um contingente ainda maior, de 68%, declarou que o OP foi importante para unir a comunidade e conseguir melhorias para o bairro e para a cidade.

Neste aspecto, podemos dizer que, também no caso de São Carlos, há um papel pedagógico confirmado nos três casos, no sentido do OP ser também uma forma de educar e instruir a população acerca do funcionamento da administração pública, e também de informar sobre a realidade financeira e patrimonial da prefeitura.

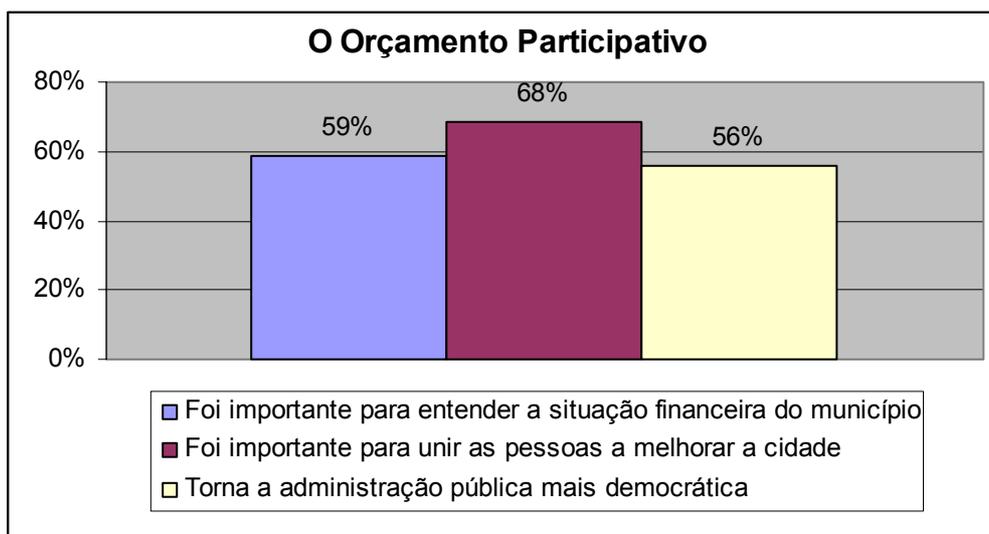


Gráfico 61 – Orçamento participativo e transparência do gasto público

A maioria dos delegados entrevistados, 56%, considera que o OP torna a administração pública mais democrática.

A hipótese de que o orçamento participativo seja um poderoso instrumento de *accountability* é novamente confirmado no caso do OP em São Carlos; a maioria absoluta dos delegados, ou seja, 73% dos entrevistados, afirmou que o OP permite um maior controle do gasto público, contra 27% que declararam o contrário.

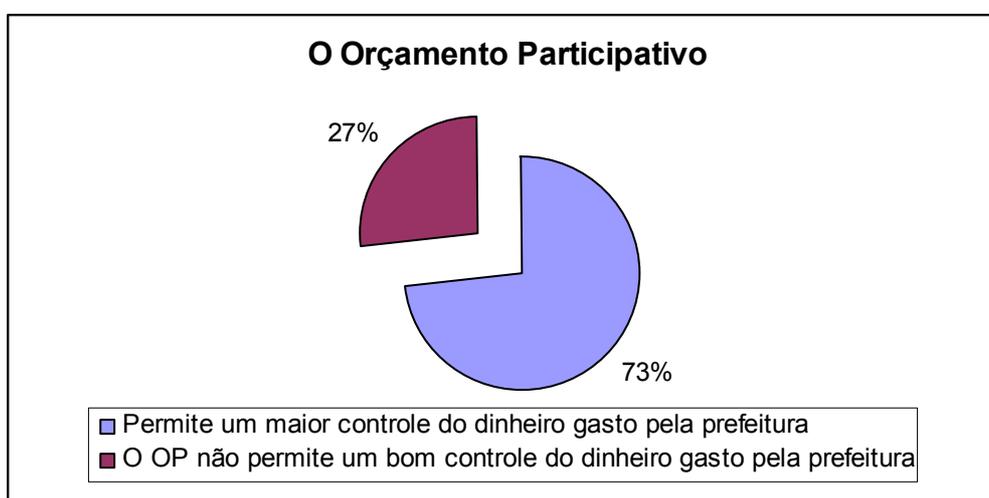


Gráfico 62 – Orçamento participativo e fiscalização do gasto público

Na análise do papel dos vereadores e sua participação no OP os dados de São Carlos, assim como os dados de Araraquara e Franca, confirmam a hipótese de haver um conflito latente entre delegados do OP e o poder legislativo (vereadores).

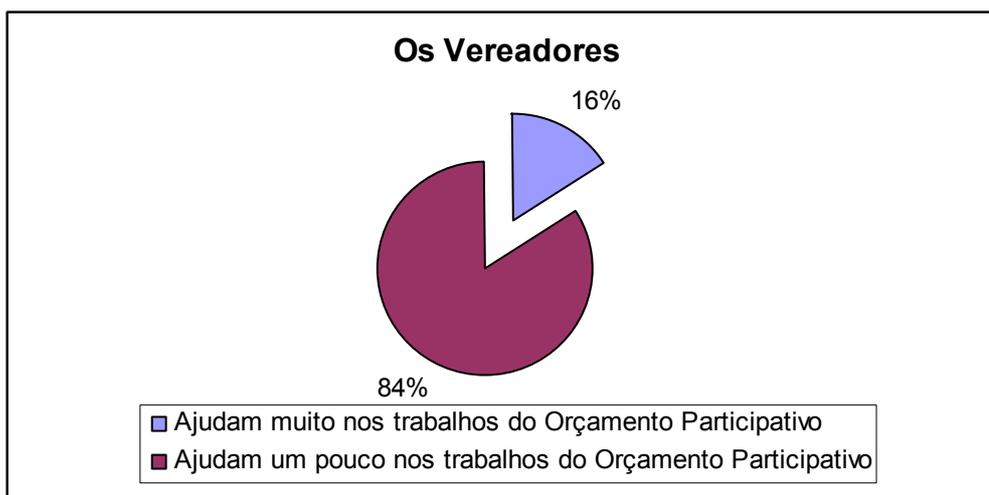


Gráfico 63 – Papel dos vereadores no OP na visão dos delegados do OP

Para 84% dos delegados, os vereadores ajudam pouco nos trabalhos do OP; só 16% dos entrevistados disseram que os vereadores ajudam muito nos trabalhos do OP; destaque-se que, durante a pesquisa, assistindo algumas das reuniões do OP em São Carlos, só presenciamos a participação de um vereador do PT, que é o partido da base governista que criou e estimulou o modelo de orçamento participativo na cidade de São Carlos.

A estrutura de organização do OP, por parte da prefeitura, é vista como boa para 70% dos delegados entrevistados.

Só 9% dos delegados consideram o modelo de funcionamento do OP inadequado, e 21% gostariam de modificações na forma como a prefeitura estrutura e organiza o funcionamento do orçamento participativo na cidade.

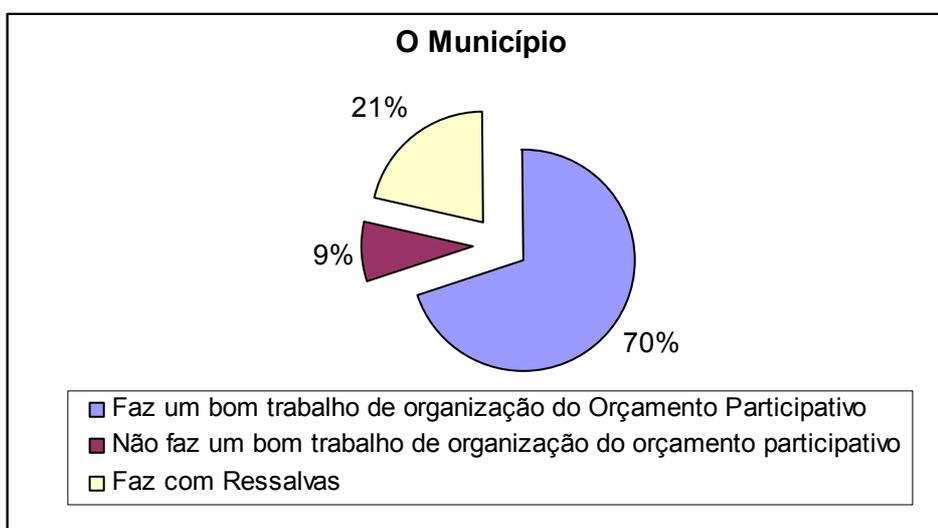


Gráfico 64 – Estrutura de organização do OP na visão dos delegados

Outro aspecto analisado foi o grau de instrução dos delegados do OP. É um tema relevante para ser analisado, pois influencia não só no entendimento que os delegados têm acerca dos problemas públicos, mas também da maior ou menor dificuldade em participar das discussões técnicas e orçamentárias da cidade.

No que tange ao grau de instrução dos delegados do OP, de forma semelhante ao que acontece em Araraquara e Franca, os delegados do OP têm um nível médio-alto de instrução e educação.

O maior contingente, com 32% do total dos entrevistados, possui segundo grau completo, 2% possuem curso superior incompleto.

Um importante contingente de 29% dos delegados do orçamento participativo possui curso superior completo.

Só 13% dos delegados têm primeiro grau incompleto, enquanto que 9% possuem o primeiro grau completo.

Os dados obtidos pela pesquisa contrariam a visão tradicional e a visão dos vereadores de que os delegados do OP não têm condições educacionais para entender alguns aspectos técnicos relacionados a questões orçamentárias e financeiras discutidas no âmbito do OP.

É provável que os 22% de delegados que possuem instrução até o primeiro grau tenham dificuldades em entender aspectos específicos do orçamento público, porém, há um expressivo contingente de delegados (63%) que possui grau de instrução médio-alto o que permite a eles compreenderem, analisarem e discutirem a quase totalidade dos assuntos abordados nas reuniões do orçamento participativo.

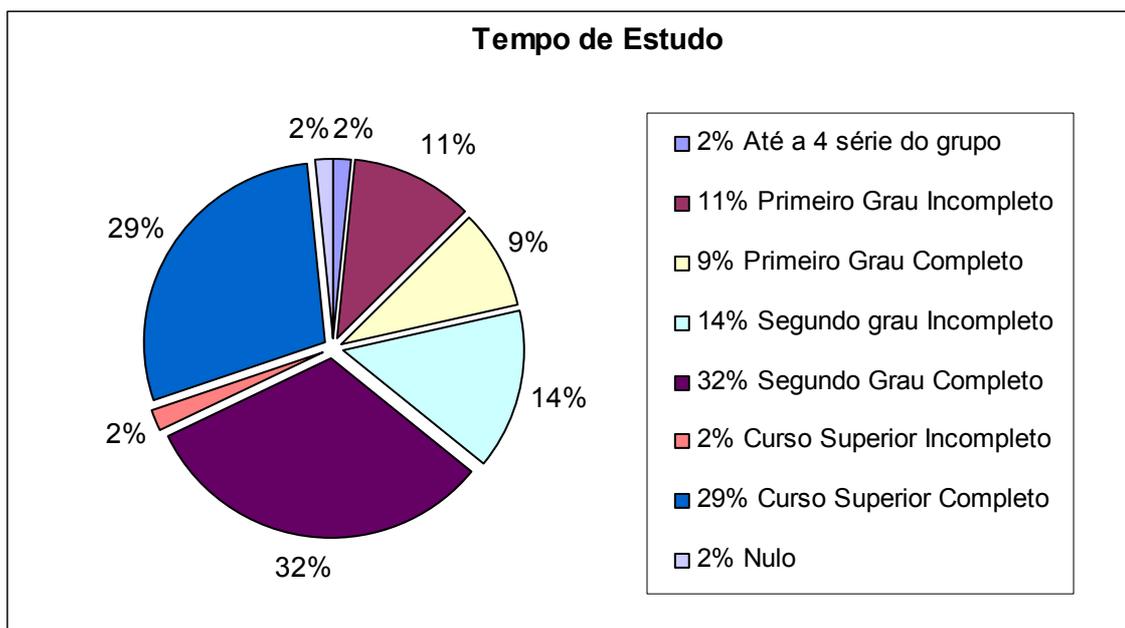


Gráfico 65– Grau de instrução dos delegados do OP

A análise do poder legislativo de São Carlos tem como base uma amostra de 13 vereadores, que corresponde a 62% do total de vereadores da cidade.

Dos vereadores entrevistados, 25% são do PT e 25% do PMDB; 17% eram filiados ao PSDB e os demais partidos, PTB, PFL, PV e PPS, possuíam 8% dos entrevistados, respectivamente.

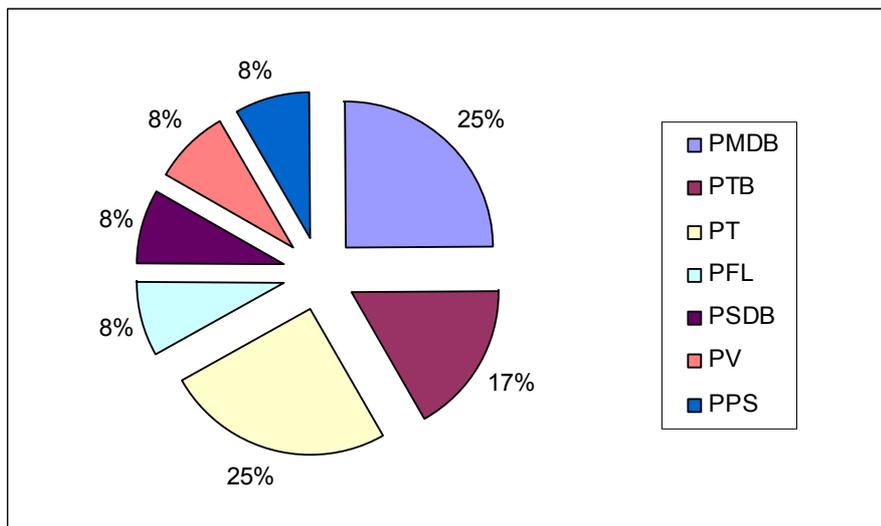


Gráfico 66 – Distribuição dos vereadores por partido político

De forma semelhante ao que acontece em Araraquara e Franca, a análise da atividade profissional dos vereadores mostra um distanciamento em relação ao perfil dos delegados do OP. A maioria dos vereadores de São Carlos possui profissões de nível superior (advogados, engenheiros, professores, executivos), ou são comerciantes e empresários.

Um expressivo grupo de 25% declarou se dedicar exclusivamente à atividade política, não exercendo outra atividade profissional.

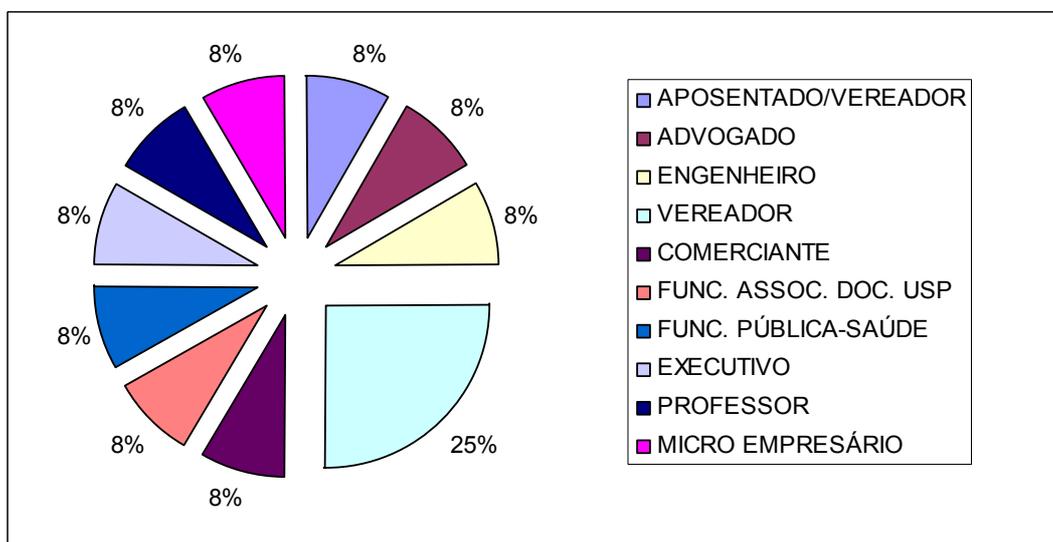


Gráfico 67 – Distribuição dos vereadores em função da profissão

Para testarmos as hipóteses de conflito latente entre poder legislativo x poder executivo/OP, indagamos aos vereadores como era o relacionamento da Câmara com a Prefeitura, de uma maneira geral.

Os vereadores petistas se dividiram em três grupos iguais, com 33% classificando a relação como sendo muito boa, 33% boa e 33% classificando a relação com a prefeitura como regular.

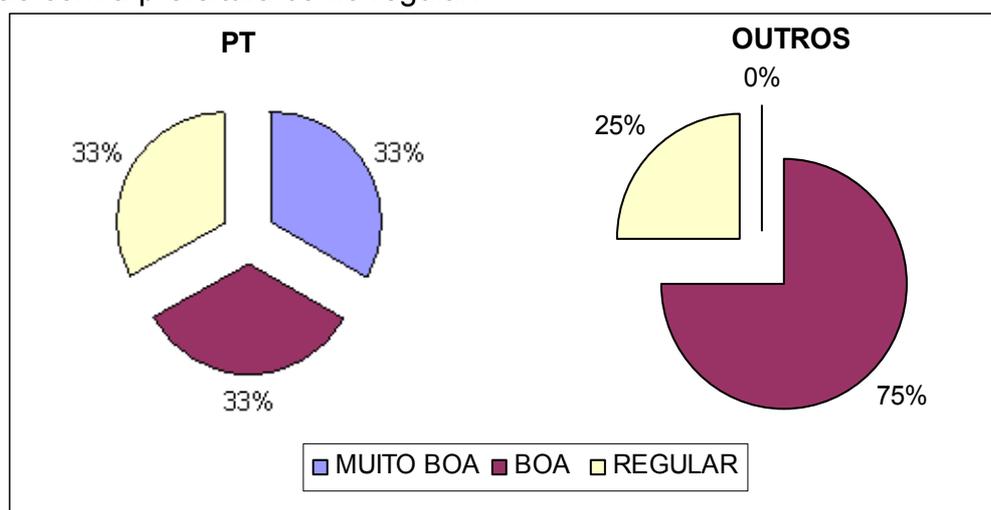


Gráfico 68 – Relação da Câmara com a prefeitura em geral

Já para os vereadores da oposição 75% consideram a relação boa e 25% como regular; de forma inesperada a relação da prefeitura com a oposição é em geral melhor do que a relação do governo local com a base aliada.

Quando o tema, porém, é orçamento participativo, o conflito latente aparece de forma clara. A aprovação dos vereadores opositoristas cai de 75% para 25%; e a maioria conceitua a relação Câmara x Prefeitura/OP como sendo regular (63%).

A relação da prefeitura com os vereadores petistas mantém a situação verificada anteriormente, ou seja, enquanto 63% aprovam, outros 33% consideram regular e 4% não responderam a esta questão.

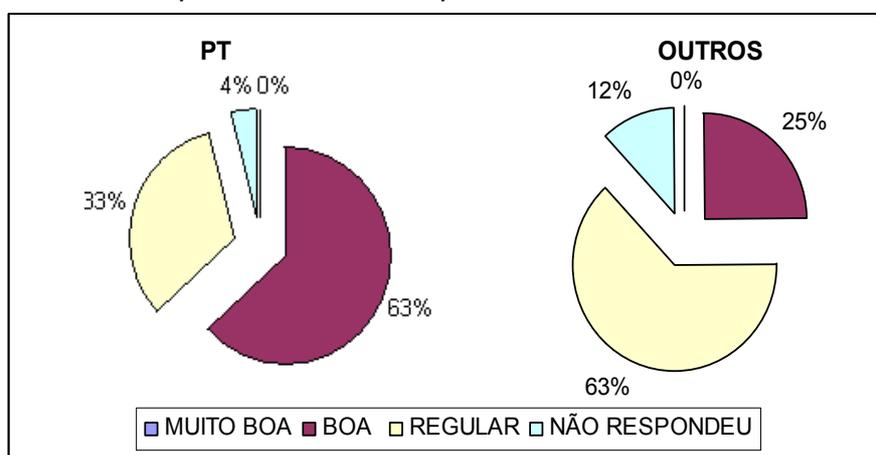


Gráfico 69 – Visão dos vereadores sob relação Câmara x Prefeitura/OP

Fica, mais uma vez, evidente o conflito entre o poder executivo e o poder legislativo quando o assunto é orçamento participativo, o que vem a confirmar as hipóteses do trabalho.

Para que pudéssemos aprofundar esta questão, indagamos aos vereadores como eles viam o papel do poder legislativo no processo decisório do OP.

No caso de São Carlos, as opiniões foram contraditórias e divididas, embora critiquem a forma como a prefeitura conduz o funcionamento do orçamento participativo, os vereadores petistas consideram o OP importante (67%). Porém, para um grupo de 33% os vereadores não participam do OP.

Já para a oposição, em sua grande maioria (75%), o OP restringe o papel dos vereadores. Este grupo afirma que o papel deles é nulo e de pouca importância.

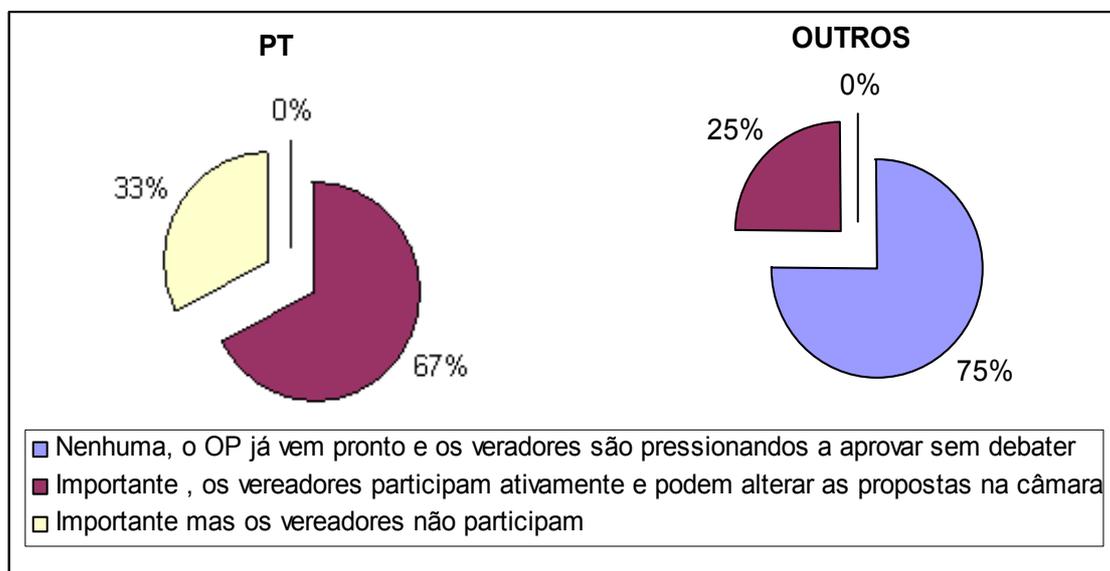


Gráfico 70 – Papel dos vereadores na definição do processo decisório do OP

O conflito de interesses verificado na questão 5 supra destacada repete-se na questão 6, na qual indagamos aos vereadores como ficou o papel dos mesmos na definição do orçamento público após a implantação do orçamento participativo.

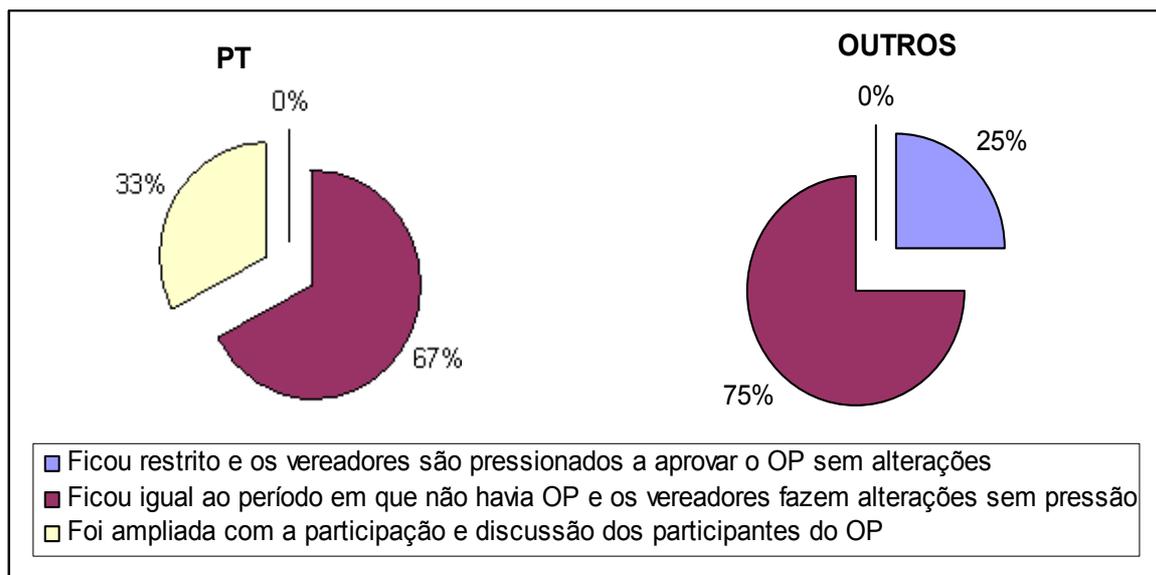


Gráfico 71- Papel dos vereadores após a criação do OP em São Carlos

Para 67% dos petistas e para 75% dos vereadores opositores o papel dos vereadores ficou igual. Estas respostas, porém, contradizem os dados e informações levantadas a respeito do orçamento participativo e o papel dos vereadores.

Conforme levantamentos e entrevistas com o coordenador do OP na cidade, durante a vigência do OP em São Carlos todos os projetos apresentados no âmbito do OP foram aprovados sem modificação alguma na Câmara.

Um terço dos vereadores petistas considera que o OP aumentou o papel dos vereadores e 25% dos vereadores da oposição afirmam o contrário. Quando indagados sobre a estrutura do OP e a forma como os delegados do orçamento participativo são eleitos há claramente uma profunda diferença entre as visões dos dois grupos. Esta questão permite múltiplas respostas.

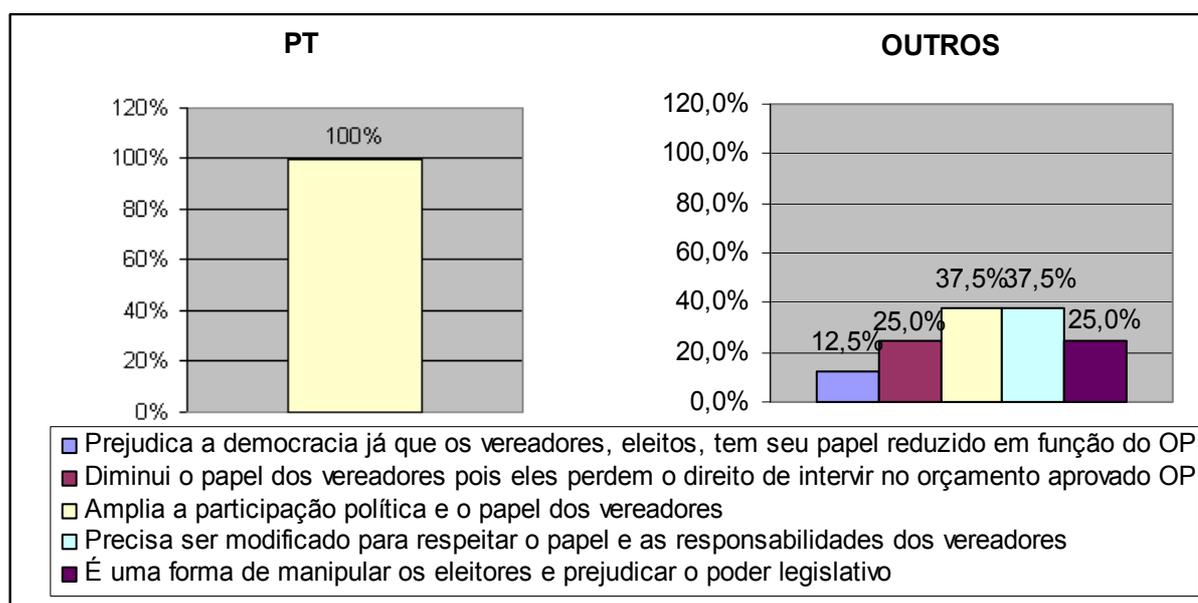


Gráfico 72 – Visão dos vereadores sob os delegados do OP

Para 100% dos petistas o OP amplia a participação e o papel dos vereadores, ponto de vista que só 37,5% dos opositoristas concordam, para um grupo de 37,5% dos vereadores não petistas o OP precisa ser modificado para respeitar o papel e a responsabilidade dos vereadores.

Um menor grupo de vereadores opositoristas (25%) considera o OP uma forma de manipulação dos eleitores e que o OP reduz o papel da Câmara.

Para 12,5% dos vereadores opositoristas esta prática prejudica a democracia, pois os vereadores eleitos pela população vêem seu trabalho prejudicado.

Quando indagados sobre o orçamento participativo e sua relação com a democracia, os vereadores de São Carlos, novamente, se dividem de forma clara.

Há contradições entre as questões levantadas. É como se em determinados momentos os vereadores, principalmente do PT, respondessem de forma ideológica e em outras oportunidades deixassem transparecer divisões internas com relação à forma como o OP é conduzido pela prefeitura.

Nesta questão a maioria dos vereadores do PT (66%) declarou considerar o OP prejudicial. Os participantes são manipulados (33%) ou não têm capacidade técnica para entender as questões orçamentárias (33%).

Nesta questão, tem-se a impressão de uma defesa dos interesses do poder legislativo frente ao executivo. Dos entrevistados, é uma resposta contraditória com as demais questões e análises.

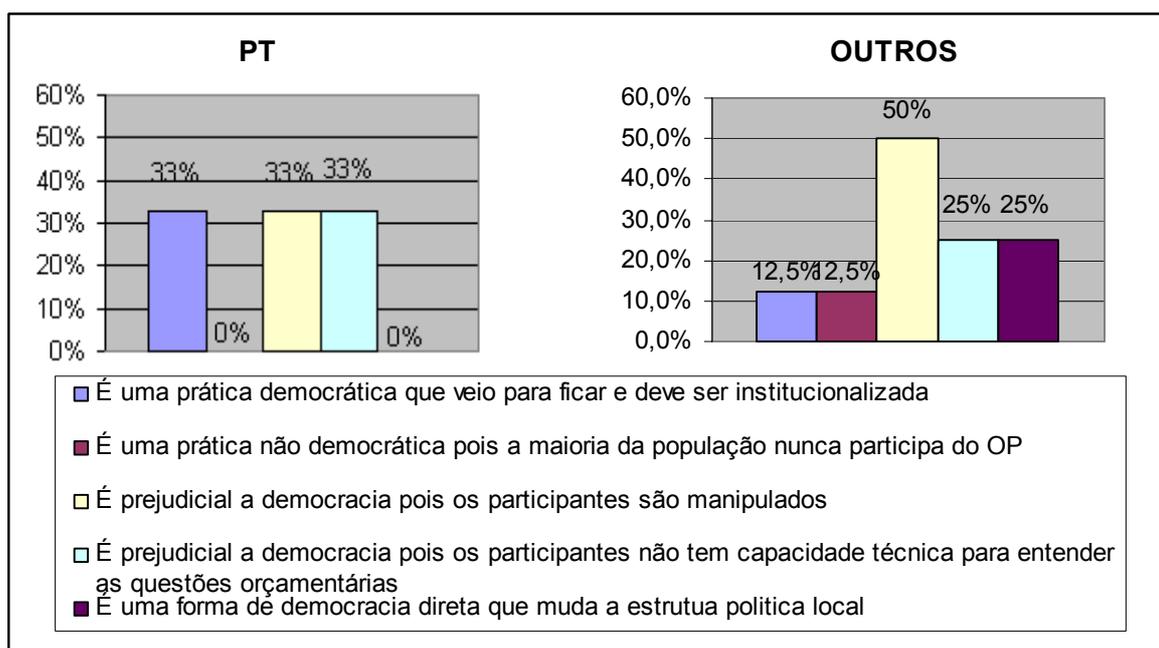


Gráfico 73 – Visão dos vereadores a respeito do OP

Para a maioria dos vereadores da oposição (75%) o OP é prejudicial à democracia pelo fato dos delegados serem, na visão deles, manipulados pela prefeitura e por não terem capacidade técnica para entender as questões orçamentárias.

Para 25% dos opositoristas o OP muda a estrutura do poder político local e só 12,5% dos opositoristas e 33% dos petistas defendem a institucionalização do OP.

Quando indagados sobre o papel dos delegados na definição dos investimentos públicos, 100% dos vereadores petistas consideram os delegados mal informados sobre os problemas do município e muito vinculados aos seus problemas imediatos sem ter uma visão do conjunto dos problemas da cidade.

Para este mesmo grupo, 67% consideram que o trabalho dos delegados ajuda na definição das políticas públicas e 33% ressaltam novamente a questão dos interesses individuais e imediatista dos delegados.

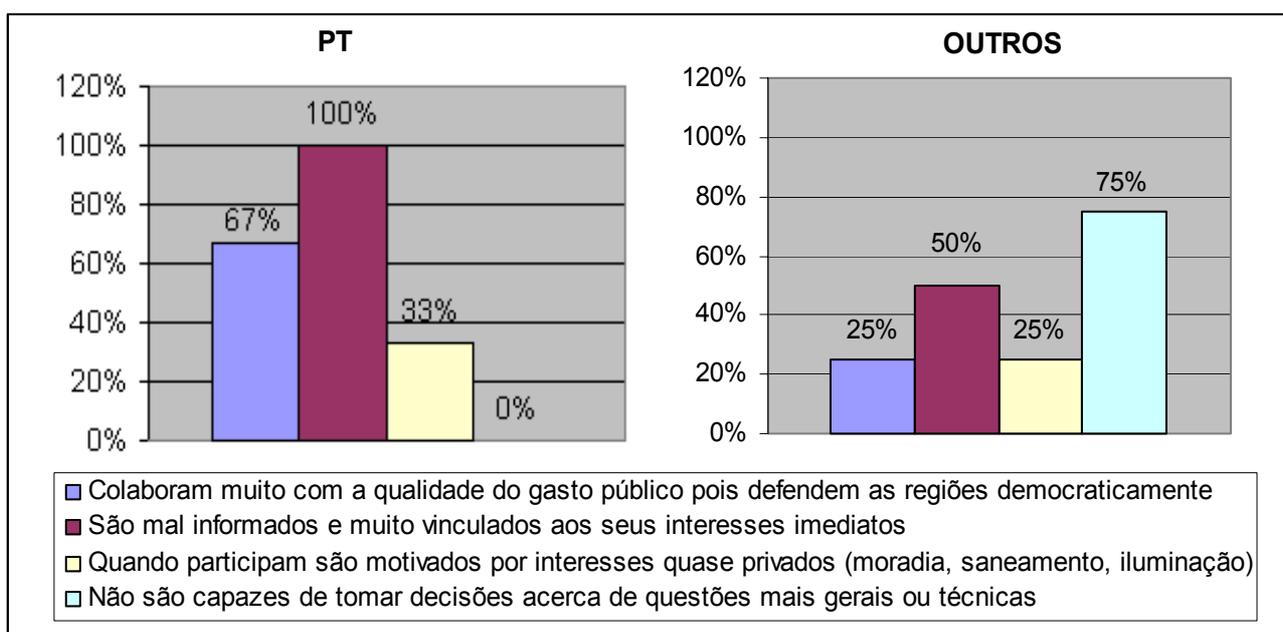


Gráfico 74 – Visão dos vereadores sob o papel e os interesses dos delegados do OP

Para os vereadores da oposição, os delegados não são capazes de tomar decisão sobre problemas complexos ou técnicos (75%), são mal informados sobre os problemas da cidade (50%) e que, quando tomam decisões, são motivados, essencialmente, por interesses particulares, tais como moradia, iluminação e saneamento de ruas, entre outros aspectos (25%).

Só 25% dos vereadores oposicionistas consideram que os delegados do OP ajudam na definição das políticas públicas ao defenderem democraticamente as regiões que representam.

Finalmente, quando indagados sobre qual deve ser a base das decisões políticas, 33% dos vereadores petistas disseram ser a vontade diretamente manifestada pela população (democracia direta).

A maioria dos vereadores (67%) petistas, porém, declarou que a base das decisões políticas deveria ser o poder legislativo (democracia representativa) e os vereadores legitimamente eleitos pela população e que o OP deveria ser institucionalizado contando com a participação dos vereadores.

Dos vereadores oposicionistas, em São Carlos, só 25% defende que a base das decisões políticas em questões orçamentárias deve ser o OP.

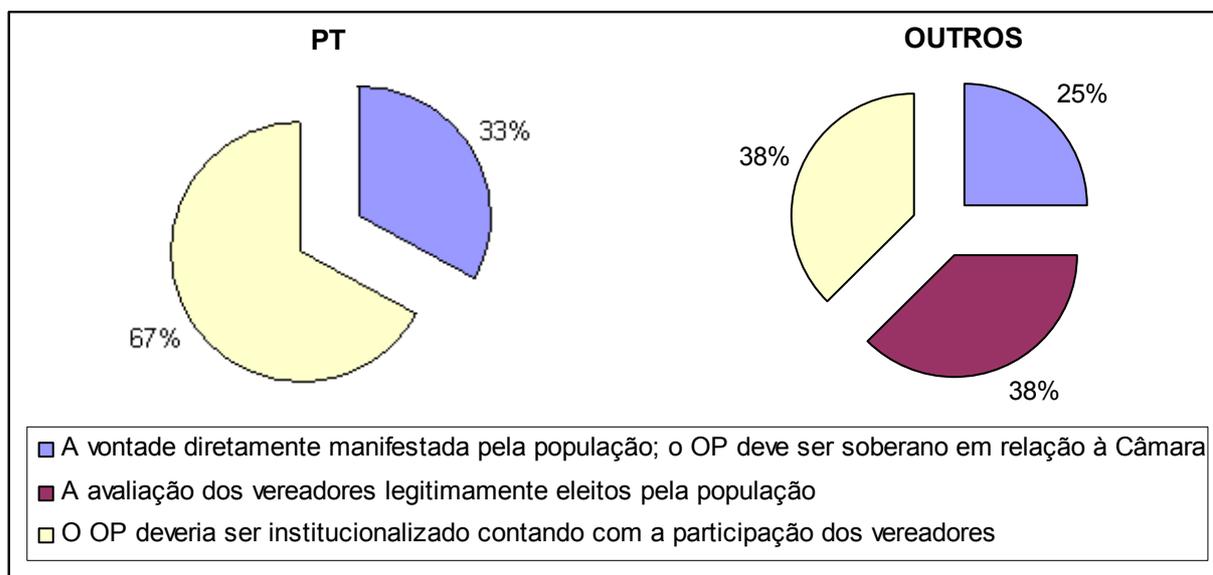


Gráfico 75 – Democracia representativa x democracia direta – visão dos vereadores

A maioria dos vereadores oposicionistas defende ou a institucionalização dos OP com a participação dos vereadores (38%), ou a soberania da Câmara em relação ao OP (38%) no que se refere às decisões orçamentárias que envolvam os investimentos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando o orçamento participativo sob uma perspectiva mais ampla e confrontando o OP com as estruturas tradicionais de poder local, mais especificamente com o poder legislativo, é possível perceber várias semelhanças, assim como importantes diferenças.

Na pesquisa realizada nas cidades de Araraquara, Franca e São Carlos, entrevistamos 39 vereadores, sendo 12 de Araraquara, 12 de São Carlos e 15 de Franca.

Estes 39 vereadores representam 62% do total de vereadores dos três municípios pesquisados.

Os vereadores ligados ao Partido dos Trabalhadores representam 29% do total de vereadores entrevistados; logo a seguir, vem PMDB, com 21%, e PSDB, com 16% do total dos vereadores que responderam à pesquisa.

O partido Progressista (PP) representa 8% dos pesquisados; PFL e PTB representam 5% cada um, da amostra, e os demais partidos: PSB, PV, PL, PDT, assim como os vereadores que se declararam sem partido até a data da pesquisa, representam 3%, respectivamente, da amostra.

No que se refere aos delegados, entrevistamos 91% dos delegados de Araraquara, 60% dos delegados de São Carlos e 44,5% dos delegados de Franca, que possuía o maior número de delegados (174) das três cidades pesquisadas.

Dentre as principais semelhanças encontradas nas três cidades pesquisadas devemos destacar os seguintes aspectos:

1) Conflito Latente Poder Legislativo x Executivo/OP.

Em todas as cidades pesquisadas, 100% dos projetos de investimentos apresentados no âmbito do OP foram aprovados sem nenhuma modificação por parte do poder legislativo.

As pesquisas, tanto com os delegados quanto com os vereadores, confirmam a hipótese de conflito latente entre Prefeitura/OP x Poder Legislativo nas três cidades pesquisadas.

Para 53% dos entrevistados, os vereadores ajudam muito pouco, ou não ajudam em nada, no que se refere ao orçamento participativo.

Só 20% dos delegados do OP consideram que os vereadores ajudam muito nos trabalhos do OP. Para 19% dos delegados, os vereadores só participam no final do processo.

A maioria dos delegados (70%) considera que a prefeitura faz um bom trabalho de preparação e organização da estrutura e das reuniões do orçamento participativo.

Um pequeno grupo de 11% dos entrevistados critica a forma como a prefeitura organiza as reuniões do OP; essencialmente, os delegados reclamam dos dias, locais e horários das reuniões; um pequeno grupo destacou que, para haver maior participação, seria preciso que a prefeitura oferecesse condições financeiras, tais como “passe” e “lanche”, pois a população pobre e carente muitas vezes deixa de participar das reuniões por este motivo.

Os vereadores, ao serem indagados sobre o relacionamento do poder legislativo com a prefeitura, consideram que a relação é positiva.

Quando, porém, o tema “orçamento participativo” é discutido, verifica-se um afloramento do conflito político que confirma a hipótese de um conflito latente entre os poderes instituídos e legais (democracia representativa) frente à questão do poder não instituído ou legalizado do Orçamento Participativo (democracia direta).

Há, claramente, um descontentamento e um desconforto, por parte dos vereadores, com a maneira como a prefeitura criou, implantou e coordena o processo de orçamento participativo nestas cidades.

Os vereadores se sentem desprestigiados e sentem perder poder, na medida em que uma de suas principais funções é discutir e aprovar o orçamento público.

Destaca-se que, pela lei orçamentária, os vereadores só podem alterar a proposta orçamentária no que se refere à alocação dos investimentos públicos, que é o mesmo item e valor discutido e aprovado no âmbito do orçamento participativo.

Quando aprofundamos a análise do conflito entre poder executivo x poder legislativo/OP, verifica-se que, na visão de 34% dos vereadores, a prefeitura manipula o orçamento participativo e restringe o papel dos vereadores.

Um grupo menor (18%) afirma que o papel dos vereadores ficou restrito e limitado no que se refere às questões orçamentárias, e que os vereadores são pressionados a aprovar o orçamento participativo sem alterações.

Por outro lado, um representativo grupo de 34% entende que o papel dos vereadores com OP é igual ao papel dos vereadores em períodos anteriores, e 13%

entendem que o papel dos vereadores foi ampliado com a participação dos delegados do orçamento participativo.

A metade dos vereadores entrevistados gostaria de modificar o OP de forma a “ver respeitado o papel dos vereadores”, e poder voltar a influir nas decisões sobre a alocação dos investimentos públicos.

Para este grupo, em menor escala (17%), a prefeitura manipula os delegados do OP de acordo com seus interesses e coloca os delegados contra os vereadores; outros (8%) entendem que o OP é prejudicial à democracia (representativa), pelo fato dos delegados não terem sido eleitos como foram os vereadores.

A maioria dos vereadores entrevistados (34%) entende ser o OP um trabalho de marketing da prefeitura. Porém, um grupo representativo de vereadores (32%) acredita que o modelo de orçamento participativo deva ser institucionalizado, e só uma minoria (11%) acredita que o OP é prejudicial à democracia, por entender que os delegados são manipulados pelos técnicos do poder executivo.

Quando indagados acerca dos fatores que motivam a participação da população no orçamento participativo e sobre a importância ou não destes delegados no processo de controle e alocação do gasto público, os vereadores também têm opiniões diversas.

No entanto, um expressivo grupo de 50% dos entrevistados entende que os participantes e os delegados do OP são motivados, essencialmente, por interesses privados ou particulares, tais como moradia e saneamento.

A maioria dos vereadores mais antigos, aqueles que estavam cumprindo pelo menos o seu segundo mandato, afirmou que, após a implantação do OP, houve uma significativa queda na procura pelos vereadores como intermediários entre os cidadãos e as associações que eles representavam junto à prefeitura.

Um grupo de 34% considera os delegados do OP incapazes de tomar decisões sobre temas complexos, técnicos ou que envolvam análises mais amplas, e problemas que afetem a cidade de uma forma geral.

Apenas 34% dos vereadores acreditam que o papel dos delegados do orçamento participativo seja importante para o controle do gasto público, e um grupo menor (24%) considera que os delegados e participantes do OP colaboram com a qualidade do gasto público, ao ajudarem na definição de quais devem ser as prioridades e onde a prefeitura deve gastar os recursos para investimentos do município.

Finalmente, quando indagados acerca da democracia representativa e democracia direta, os vereadores na sua maioria (53%) gostariam de ver o OP institucionalizado, com a participação dos vereadores (democracia representativa) por que foram eleitos para isso.

Só 18% dos vereadores consideraram que a democracia direta deve prevalecer sobre a democracia representativa. Entendem e defendem o ponto de vista (24%) de que a avaliação dos vereadores, legitimamente eleitos pelo povo, deve prevalecer em relação ao sistema desenvolvido pela prefeitura, entendido pela maioria dos vereadores como um instrumento do poder executivo para impor a sua vontade, manipulando os participantes do OP e jogando estes contra os vereadores.

2) Capital Social e Político

Não era objetivo do trabalho analisar a questão do capital social, nem sequer discutimos ou abordamos tal aspecto ou conceito no trabalho, mas ao final da pesquisa, é importante destacar que os delegados do OP consideraram que um dos fatos mais importantes da experiência que tiveram foi de que o OP permitiu unir as pessoas na luta por melhorias na cidade (74%).

Um ponto importante a se destacar é que as lideranças “locais”, que estavam espalhadas pela cidade em diversas associações, ao participarem do OP, passaram a se conhecer e a ter um ponto de encontro em que podiam trocar idéias e opiniões e, acima de tudo, a unir seus esforços, que muitas vezes eram individuais, e passaram a trabalhar conjuntamente pelos mesmos objetivos.

A conquista desse capital social muitas vezes se traduz na busca pelo poder político local; inúmeros delegados desejam transformar esse capital social em votos ,disputando uma vaga como vereador o que acirra ainda mais o conflito entre delegados do OP e vereadores nos municípios em que foi implantado o OP.

3) Cidadania, divisão etária e por sexo no OP.

Enquanto que o poder legislativo, nas três cidades, é formado essencialmente por homens (80%) na sua quase totalidade, e dificilmente as mulheres representam mais de 20% dos vereadores, no âmbito do orçamento participativo há uma maior igualdade na participação entre os sexos e uma maior diversidade etária.

Na prática, isso significa que grupos menos favorecidos na distribuição do poder, tais como as mulheres, os jovens e os afro-descendentes têm maior possibilidade, no âmbito do OP, de verem atendidas necessidades específicas que julgam importantes. Há, inclusive, discussões temáticas, específicas, sobre a questão das mulheres, dos jovens, dos deficientes e dos afro-descendentes com a implantação de políticas públicas específicas para estes grupos.

Não há em nenhuma cidade pesquisada a obrigatoriedade das mulheres terem metade das vagas de delegados (não há cotas). Entretanto, a participação feminina é expressiva – em torno de 50% –, e pode contribuir para a formação e educação política de mulheres que venham, num futuro próximo, participar mais ativamente da vida político-partidária.

No que se refere à idade dos participantes, também há diferenças significativas entre os delegados do OP e os representantes do poder legislativo.

Embora não tenhamos feito esta pergunta aos vereadores (idade), fica evidente a diferença neste aspecto, pois não há jovens nas faixas de 16 a 23 anos e de 24 a 31 anos entre os vereadores que responderam a pesquisa.

Neste aspecto, o orçamento participativo reforça seu papel pedagógico político, na medida em que ao trazer jovens para participar do OP, por livre e espontânea vontade destes, está contribuindo para a formação política e de cidadania destes jovens.

A incorporação de jovens, mulheres e afro-descendentes no processo de construção da agenda política municipal amplia, na visão dos delegados, a participação política, e conseqüentemente a cidadania, de segmentos que, embora sejam expressivos do ponto de vista demográfico brasileiro, se sentem excluídos ou não representados de forma correta no aparelho político e governamental do país.

4) Aspecto Pedagógico do OP

Não era objetivo do trabalho analisar o aspecto pedagógico do OP, nem sequer discutimos ou abordamos tal questão ou conceito no trabalho, mas ao final da pesquisa, é importante destacar que nas três cidades pesquisadas a prefeitura e a coordenação do OP ministram cursos e treinamentos para os delegados acerca do funcionamento da administração pública, orçamento e finanças o que dá aos participantes condições de debaterem com maior profundidade os temas

orçamentários e dá aos delegados uma visão do funcionamento das prefeituras em geral.

Os delegados do OP, em Araraquara e São Carlos, têm cursos sobre o que é, como funciona o OP e quais são as especificidades da gestão pública.

Os debates e discussões a respeito de obras e projetos públicos são momentos, também, de aprendizagem sobre como funciona uma administração pública.

As discussões orçamentárias exigem uma orientação por parte dos técnicos da prefeitura a respeito de questões legais, jurídicas e financeiras, que têm também um aspecto pedagógico no sentido de ensinar aos participantes quais são os procedimentos, normas e como é a estrutura de funcionamento da administração pública.

Do ponto de vista dos vereadores o processo é diferente, os vereadores na quase totalidade se vêem como um intermediário entre a população (eleitor) e o poder Executivo, cuja função é resolver os mais variados problemas da população junto à prefeitura como forma de justificar seu papel e conquistar o voto dos eleitores.

Como o OP desloca parte importante das demandas sociais para o âmbito das reuniões e negociações do orçamento participativo os vereadores sentem uma perda de influência e poder.

Não há por parte dos vereadores uma mudança na forma de pensar e agir em relação ao papel deles e do poder legislativo, neste aspecto pode-se dizer que não há efeito pedagógico do ponto de vista dos vereadores, já que eles continuam pensando da mesma maneira e vêem o OP como algo que precisa ser controlado para que o papel dos vereadores seja restaurado.

5) Formação educacional e profissional.

Sobre o aspecto educacional e profissional, há claramente, uma profunda diferença entre os delegados do OP e os vereadores (poder legislativo).

Enquanto a maioria dos vereadores possui profissões de nível superior, a maioria dos delegados do OP exerce funções de nível médio.

A maioria dos vereadores pesquisados e entrevistados possui formação universitária.

Um grupo de aproximadamente 29% dos vereadores das três cidades dedica-se exclusivamente ao exercício do mandato; a maioria, entretanto, divide-se entre o exercício do mandato de vereador e o exercício de outra atividade profissional.

Os demais vereadores exercem uma gama variada de profissões, tais como: médicos, professores, engenheiros, sociólogos, administradores, executivos, radialistas, comerciantes, funcionários públicos, agricultores, técnica em contabilidade, empresários, etc.

A maioria dos delegados do OP possui profissões de nível médio ou não exercem atividade remunerada (donas de casa e aposentados)

Há, em função do elevado número de delegados, uma grande diversidade de atividades profissionais, as mais observadas foram: donas de casa (sem remuneração) com 11% do total, professores (6%), sapateiros (5%) e aposentados, também com 5% do total de entrevistados.

Os demais participantes, porém, se distribuem por uma gama imensa de profissões, tais como: psicólogo, analista de orçamento, funcionário público, escriturário, representante comercial, assistente social, auxiliar de enfermagem, recepcionista, comerciante, comerciário, vendedor, fiscal, estudante, corretor de imóveis, motorista, operário, bibliotecário, pedagoga, jornalista, metalúrgico, entre outras.

O senso comum de que os participantes do OP não têm condições para compreender o alcance dos projetos discutidos em função do grau de educação não é confirmado na pesquisa.

Os delegados do OP têm, em 24% dos casos, curso superior completo; 4% são estudantes universitários ou têm curso superior incompleto, e 24% dos delegados têm o segundo grau completo; de outra forma, podemos dizer que 53% dos delegados entrevistados têm um grau elevado de educação formal.

Dez por cento dos entrevistados têm segundo grau incompleto e os demais 36% dos delegados pesquisados têm grau de instrução formal considerado baixo, ou seja, têm até o primeiro grau completo.

Este fato mostra a importância de se ministrarem cursos que preparem os delegados a entender melhor acerca do funcionamento da administração pública, seus limites e possibilidades, de forma a permitir a estes participantes seus direitos à cidadania e participação política e social.

Por outro lado a pesquisa confirma que a criação do OP insere grupos e segmentos sociais e profissionais antes marginalizados do processo político; o OP ao incorporar estes grupos amplia o direito de cidadania e permite aos cidadãos influir nas decisões políticas ao nível local e a influenciar na seleção de uma parte dos gastos públicos com foco nos recursos destinados aos investimentos governamentais.

6) Experiência Participativa

Um dos aspectos mais importantes da pesquisa está relacionado com o histórico de participação social e política dos delegados do Orçamento Participativo.

Destaca-se que, na literatura e na bibliografia pesquisada, não há dados, informações, pesquisas ou levantamentos sobre este aspecto do OP.

Ficou demonstrado, nos três casos analisados, que os delegados do OP têm um grande histórico de participação social e política em diversas associações.

Pode-se dizer que os delegados do OP são lideranças locais, com grande experiência em participar dos mais variados tipos de associações, o que contribui qualitativamente para o desempenho destes delegados no âmbito do OP.

Esta experiência associativa vai contra o senso comum de que os delegados são pessoas inexperientes e facilmente manipuláveis.

Praticamente, nas três cidades analisadas, 74% de todos os delegados possuíam experiência em participar de outras associações ou organizações antes do OP.

Destaca-se, também, a força das associações de bairro, onde 40% de todos os delegados do OP participaram ou participam deste tipo de associação. Os dados obtidos na pesquisa mostram não só a força deste tipo de associação, mas também que os delegados são pessoas conhecidas nas comunidades que representam e, pelo fato de participarem deste tipo de associação, são pessoas engajadas na melhoria das condições de vida das comunidades por elas representadas.

Outro destaque da pesquisa é a grande importância das associações religiosas entre os delegados. Praticamente um em cada quatro delegados do OP participa de associações religiosas.

Dos delegados entrevistados, 22% participam de associações de pais e mestres; 19% dos delegados estão ligados a partidos políticos e 15% participam de grupos de auto-ajuda, enquanto que 14% estão ligados a sindicatos.

Por ser um movimento essencialmente urbano, só 1% dos delegados declararam ter participado do MST.

Embora a questão racial seja tratada em temáticas específicas, só 4% dos delegados do OP declararam participar de movimentos anti-racismo.

Da mesma forma, embora as mulheres sejam 48% do total dos delegados, e apesar de haver discussões temáticas que discutem propostas e projetos voltados especificamente às mulheres, só 2% declararam participar de movimentos de mulheres (feministas). Só 26% dos delegados não haviam participado, antes do OP, de outras associações.

Destaca-se que não foi objetivo deste trabalho analisar o OP sobre o aspecto racial, porém, observamos que esse aspecto pode ser tema de uma dissertação de mestrado ou até mesmo de uma tese de doutorado.

Salta aos olhos como o OP amplia a participação de grupos sociais, neste caso afro-descendentes, que embora sejam representativos demograficamente no Brasil, tem historicamente um papel irrelevante do ponto de vista não só da participação política, mas também uma reduzida chance de exercitar o poder e participar ativamente da vida política do país.

Uma parcela significativa de delegados, homens e mulheres é afro-descendente e tem no OP um canal para expressar seus anseios, problemas e necessidades, há até mesmo, no caso de Araraquara, a discussão dos problemas específicos deste grupo o que é inovador em termos de políticas públicas no Brasil.

A participação do pesquisador nas reuniões do OP, nas três cidades pesquisadas, mostrou a importância da elaboração de critérios claros e objetivos para a seleção e aprovação dos projetos a serem contemplados com recursos do Estado. Sem critérios claros muitas vezes os ânimos se acirram e as discussões passam para o campo pessoal tendo um efeito negativo junto aos participantes.

7) Transparência e Fiscalização dos Gastos Públicos

No que se refere à gestão e alocação dos gastos públicos, a maioria absoluta dos delegados e participantes do orçamento participativo (81%) declarou considerar esta forma de participação muito importante para conseguir melhorias para o bairro e para a cidade em geral.

Na visão dos participantes, o OP foi importante não só para entender a situação financeira do município, mas também para tornar a administração pública mais democrática (61%); e para um grupo de 31% dos delegados, o OP torna a administração pública mais confiável.

No que se refere ao controle dos gastos públicos, a maioria dos delegados (65%) considera que o orçamento participativo permite um maior controle dos gastos públicos, na medida em que os delegados (38%) participam e fiscalizam as obras aprovadas e realizadas, e também pelo fato da prefeitura mostrar e divulgar as realizações no âmbito do OP (vide anexos 1, 2 e 3).

Apenas 10% dos delegados consideram que o OP não permite um controle do gasto público, na medida em que os delegados só fiscalizam uma parte dos recursos públicos, e não todo orçamento municipal.

Destaca-se que as normas financeiras e orçamentárias brasileiras e em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal associada à crise fiscal da maioria dos municípios brasileiros limitam a capacidade de investimentos e, conseqüentemente, a capacidade de atuação do OP e da prefeitura.

Como a legislação financeira brasileira vincula parcela importante dos gastos públicos a gastos com educação, saúde, salários e pagamento de juros e amortização de dívidas não há, no âmbito do OP, uma mudança radical na realocação dos gastos públicos.

8) Relação Prefeitura e OP

Nas três cidades pesquisadas a relação da prefeitura com os delegados do OP é uma relação de natureza cooperativa.

Há uma estreita união de interesses e esforços entre a prefeitura que constituiu, estruturou e coordena o processo de reuniões e os trabalhos do OP.

Esta relação de cooperação chega a ponto de, nas três cidades, delegados e secretários irem juntos à câmara municipal entregar o projeto orçamentário.

Após a entrega da proposta orçamentária, os delegados do OP comparecem às seções legislativas para acompanhar, fiscalizar e pressionar os vereadores a votarem os projetos indicados pelos delegados do OP.

Em certas situações, os delegados chegam a se desentenderem verbalmente com os vereadores a ponto de serem “convidados”, por segurança, a se retirarem da câmara dos vereadores.

9) Aspectos Conceituais e Teóricos

Analisando a bibliografia sobre o tema, verifica-se que do ponto de vista conceitual e teórico é preciso um grande esforço para definir claramente o conceito político de orçamento participativo.

Quem, em nosso entendimento, mais se aproximou deste objetivo foi Avritzer (2003), que conceituou o OP como uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa. Esse conceito também é aplicado neste trabalho.

Avritzer (2003), porém, afirma que esta mudança se estrutura sobre quatro elementos. São eles: 1) cessão de soberania aos delegados do OP, 2) o OP significa a reintrodução de elementos de participação local, 3) o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, as regras de funcionamento do OP são definidas pelos próprios participantes e 4) o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população.

O trabalho em questão, nas três cidades pesquisadas, mostrou que só o elemento 2, ou seja, que o OP implica a reintrodução de elementos de participação local é verdadeiro, os demais não se aplicam aos casos estudados.

A cessão de soberania só existe por parte da prefeitura, nunca por parte da câmara de vereadores conforme demonstra o trabalho. Os vereadores, se pudessem, modificariam a estrutura de funcionamento do OP.

O princípio da auto-regulação soberana não se aplica aos casos estudados, pois a prefeitura, nas três cidades pesquisadas, elabora as regras a serem seguidas.

Na assembléia final, quando da seleção e votação dos projetos a serem incorporados ao orçamento público, a prefeitura chega a discutir com os delegados algumas regras de procedimento da reunião.

Quase sempre estas regras são acatadas integralmente pelos participantes, não se verifica o princípio da auto-regulação nos três casos estudados.

Com relação ao quarto elemento, ou seja, a redefinição e realocação do gasto público, a análise da estrutura financeira dos municípios pesquisados mostra que ela não ocorre da maneira imaginada por muitos pesquisadores, inclusive por Avritzer (2003).

Muitos autores acreditam que os prefeitos, de uma forma geral, aloquem recursos públicos só para as classes mais favorecidas e que com o OP haverá uma grande mudança no direcionamento do gasto público, fato não verificado no trabalho em questão.

Este aspecto é relativamente simples de entender. A Lei Orçamentária Brasileira (4320/64) assim como a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras, vinculam parte substancial do gasto público com salários, educação, aposentadoria e saúde. Isso faz com que a estrutura do gasto público seja muito semelhante ao longo do tempo independentemente do partido ou da pessoa que esteja no poder.

Some-se a isso a crise fiscal (pagamento de dívidas e juros) e a estrutura do gasto público fica condicionada à capacidade do gestor público em buscar recursos que permitam o atendimento das necessidades sociais locais.

A criação do OP e suas transformações na estrutura do poder local operam-se pela redivisão do poder e pela reintrodução da democracia direta e pelo fato de que uma parcela da população menos favorecida passa a construir uma parte da agenda política local e não pela reversão das prioridades orçamentárias.

No que se refere aos aspectos diferenciadores de cada caso devemos ressaltar os seguintes aspectos:

10) Aspectos Específicos

- **Franca**

A estrutura do OP, na cidade de Franca, misturou elementos do modelo dedutivo, no qual é elaborado um orçamento prévio para discussão e análise com os delegados do OP, com elementos do modelo indutivo (audiências públicas, específicas, com a população antes da elaboração orçamentária).

O modelo de Franca, pelas suas características, poderia ser classificado como um modelo misto, fato não encontrado na literatura pesquisada.

Chama à atenção a influência dos grupos religiosos, principalmente evangélicos, na estrutura política da cidade, tanto no âmbito do poder legislativo quanto no do orçamento participativo.

Destaca-se que, em Franca, os pastores evangélicos representam 13,33% do total de vereadores entrevistados, e é nesta cidade que as associações religiosas têm maior representatividade junto aos delegados do orçamento participativo das três cidades pesquisadas.

Um terço dos delegados entrevistados declararam participar ou ter participado de associações religiosas, é um aspecto pouco analisado pela Ciência Política em geral e desconsiderado em praticamente quase todos os trabalhos sobre orçamento participativo pesquisados que merece um trabalho específico.

- **Araraquara:**

A principal diferença em relação às cidades de Franca e São Carlos foi a criação, desde o início do OP, de reuniões temáticas específicas aos afro-descendentes, esta temática não ocorre nos demais casos analisados.

Como uma parcela significativa de delegados, homens e mulheres, é afro-descendente, esse segmento tem no OP um canal para expressar seus anseios, problemas e necessidades o que é inovador em termos de políticas públicas no Brasil e na cidade em questão.

- **São Carlos**

O modelo de OP desta cidade destaca-se pela sua sofisticação metodológica na definição dos critérios de seleção dos projetos a serem aprovados no âmbito do OP, que em nosso entendimento reduz drasticamente a possibilidade dos delegados trabalharem na defesa de interesses próprios como acusam os vereadores.

O modelo adotado nesta cidade segue os seguintes procedimentos:

- Reuniões com as comunidades;
- Apresentação das propostas pelos delegados;
- A primeira proposta é então analisada pelas respectivas secretarias municipais, responsáveis por áreas específicas, seguindo critérios técnicos e de custos, tanto de implantação do projeto quanto de manutenção do mesmo;
- Após a análise técnica e financeira é realizada uma nova reunião com os delegados nas quais estes deverão indicar as cinco prioridades temáticas e as obras prioritárias dentre as anteriormente propostas;
- A aprovação das prioridades temáticas e obras prioritárias levam em consideração um conjunto de critérios de pontuação e pesos onde se destacam, entre outros, o número de habitantes da região beneficiada, a carência social ou de infra-estrutura da região beneficiada e a prioridade temática da região onde a obra será implantada;

- Ao final do processo é apresentado um quadro ou demonstrativo de cada obra aprovada com sua respectiva pontuação - temática e geral - com os custos totais de cada projeto.

Os delegados e interessados em geral recebem uma cópia deste demonstrativo. A prefeitura divulga, para a população em geral, em um jornal do OP os projetos aprovados e no transcorrer do período de implantação das obras e projetos.

A prefeitura, através dos seus secretários e do prefeito, junto com os delegados, fazem visitas de acompanhamento, fiscalização e execução dos projetos aprovados.

Outro aspecto extremamente interessante e inovador do modelo de São Carlos é que os delegados do OP podem indicar quatro conselheiros (2 titulares e 2 suplentes) para participarem da chamada “Comissão Tripartite”. Essa comissão, composta também por representantes da prefeitura e do sindicato dos trabalhadores do serviço público municipal de São Carlos, tem a finalidade de acompanhar os processos de concurso público para provimento de cargos na prefeitura de São Carlos.

É um aspecto inovador do modelo desenvolvido nesta cidade e que altera positivamente e democratiza o processo de seleção e contratação de funcionários de forma a combater o nepotismo que está impregnado no setor público brasileiro.

Um aspecto que chamou a atenção e que não é abordado na literatura sobre OP é a capacidade gerencial do prefeito e sua equipe. Esse é um aspecto que precisa ser mais bem estudado.

Destaca-se que no período analisado, apesar de a prefeitura de São Carlos ser, relativamente, a mais endividada das três pesquisadas, ela conseguiu implantar mais de 100 projetos e obras aprovadas no âmbito do OP, fruto da capacidade gerencial e de liderança do prefeito e de sua equipe principal de assessores.

11) Sugestões para futuras pesquisas

O tema Orçamento Participativo é muito rico do ponto de vista não só da Ciência Política, mas também do ponto de vista da Sociologia, da Economia, do Direito e das Ciências Humanas em geral.

As limitações do próprio trabalho não são capazes de permitir uma análise tão abrangente de um tema naturalmente multidisciplinar. O trabalho, entretanto, permite uma série de *insights* que poderia resultar em inúmeras pesquisas futuras.

11.1) Conforme destacamos na metodologia, este trabalho não abordou a questão racial no contexto do OP por entendermos que este aspecto não seria importante do ponto de vista da seleção de obras de um bairro ou região.

A análise da questão racial no âmbito do OP em confronto com a estrutura política vigente no país pode mostrar um novo e importante papel do OP como instrumento de cidadania e participação política.

11.2) Neste trabalho não entramos na questão da cidadania de forma profunda; é um tema extremamente complexo que por si só daria uma outra tese, fica evidente que o OP pede e deve ser estudado sob esse enfoque num futuro próximo.

11.3) Não foi objetivo do trabalho discutir o OP e sua relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, porém, quando o Estado abre suas contas para a sociedade e chama a sociedade para participar das discussões sobre alocação de recursos públicos ele, o Estado, está reforçando a fiscalização das ações governamentais por parte dos cidadãos e contribui desta forma para a consolidação desta lei, é um tema que também abre inúmeras possibilidades de pesquisas.

11.4) Pelos mesmos motivos supra destacados o OP pode ser estudado sob o enfoque ou como instrumento de *Accountability*, ou seja, como um instrumento de

prestação de contas do Estado e de fiscalização dos gastos públicos pela sociedade em geral.

11.5) Ainda no contexto do OP sob o enfoque da Lei de Responsabilidade Fiscal e de *Accountability*, podemos pensar em pesquisas nas áreas de Economia e Contabilidade com enfoque na análise de custo benefício dos projetos aprovados no âmbito do OP.

11.6) Outro aspecto interessante, principalmente do ponto de vista sociológico, é um estudo do perfil, das semelhanças e das diferenças entre mulheres delegadas do OP e mulheres vereadoras.

11.7) Num futuro não muito distante o crescimento do OP em todo o país levará os historiadores a realizarem pesquisas dentro do seu campo de estudo ,enfocando outros aspectos que não podem ou não puderam ser analisados neste trabalho.

Pela riqueza do tema, do ponto de vista das Ciências Humanas, acreditamos que os cientistas sociais têm em mãos um longo caminho a percorrer em termos de estudos e pesquisas.

QUADRO 03 - RESUMO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

ITEM	ARARAQUARA	FRANCA	SÃO CARLOS
Modelo de OP	Indutivo	Misto	Indutivo
Conflito Vereador x Delegados	Forte	Forte	Forte
Relação OP/Prefeitura	Cooperativa	Cooperativa	Cooperativa
% de projetos do OP aprovados	100%	100%	100%
Modelo Avritzer			
Cessão Soberania visão vereadores	Forçado	Forçado	Forçado
Auto-Regulação do OP	Não existe	Não existe	Não existe
Reversão de Prioridades	Não existe	Não existe	Não existe
Reintrodução participação	Sim	Sim	Sim
Criação de capital social	Forte	Forte	Forte
Papel Pedagógico do OP	Forte	Forte	Forte
Destaque	Temática afro-descendente	Grupos religiosos	Critérios técnicos de seleção de projetos

CONCLUSÃO

Com a implantação do orçamento participativo, os delegados do OP, não elites, passam a intervir na construção da agenda governamental ou na formulação de parte das políticas públicas locais.

Os delegados do OP e seus participantes, não elites, passam a compor o processo decisório a nível local, pressionando o poder legislativo a aprovar os projetos orçamentários (Prefeitura/OP), cobrando e fiscalizando tanto a Câmara de vereadores quanto a própria prefeitura.

O orçamento participativo, seus participantes e delegados, tem tido a capacidade de mudar o poder político local não só pelo deslocamento do poder decisório de uma parcela do gasto orçamentário, mas também por outros fatores, tais como:

- Ampliar a inclusão do cidadão, não elite, na discussão dos seus problemas e possíveis soluções.
- Aumentam as oportunidades dos cidadãos comuns, não elites, de participarem ativamente do processo político.
- Dá direito aos cidadãos de definir uma parte da agenda política.
- Permite aos participantes, não elites, a articulação dos inúmeros movimentos sociais e políticos (capital social) no âmbito do OP, assim como uma regulação dos interesses coletivos.

Pode-se dizer que a questão central colocada pelo OP é como conciliar mecanismos de democracia representativa (poder legislativo) com mecanismos de democracia direta (OP).

O modelo de gestão pública local baseado no Orçamento Participativo, pode-se dizer, foi a primeira grande idéia, viável, dos partidos de esquerda que efetivamente mudam ou têm potencial de mudar as estruturas políticas locais.

As experiências pesquisadas, assim como todas as demais analisadas e discutidas, mostram que os políticos e partidos conservadores terão que repensar a forma como vêem e reagem ao OP.

Dado às grandes conquistas que os partidos de centro-esquerda obtiveram em 2004 pode-se afirmar que o ano de 2005 marcará uma nova época na vigência deste modelo, e será fundamental para a Ciência Política o aprofundamento das análises e pesquisas sobre Orçamento participativo e democracia.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. – A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. – in: Revista da Fundação Seade. Vol. 10 n* 03 de Jul./Set. de 1996. p. 40-47.

ALVES, Márcio Moreira – A força do Povo: Democracia Participativa em Lajes. – 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ARAÚJO, Laudicéia. – Gestão pública e democratização do poder local: o caso do Orçamento Participativo de Campina Grande PB. Dissertação de mestrado UFPB, MAIO 2000.

AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia Estado-mercado. Novos Estudos. São Paulo (36), 1993.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (ORG) et ali. – O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In – A Inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002. p. 13/60.

BRANT, Maria do Carmo de Carvalho. – Avaliação participativa uma escolha metodológica – in Avaliação de Programas Sociais Uma Questão em Debate. Ed. Cortez, 1998. pág. 87/109.

_____ - Libro de consulta sobre participación. – BID Banco Interamericano de Desarrollo. 1997.

BECKER, Howard S. - Métodos de pesquisa em Ciências Sociais. 4. ed., São Paulo: Hucitec 1992.

BOBBIO, Norberto. – Estado, governo e sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONDUKI, Nabil (org.) . Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades.

BOSSOIS, Irene. L. – A formulação Democrática do Orçamento Municipal a Experiência de Vila Velha – E.S. , no período 1983/1986. – Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro (RJ), v. 34 n* 184 p.6 –11, jul/set de 1987.

BOSCHI, R. – Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v 42, n* 4 1999, p. 528-53.

BUCHANAN, James M. - Why Does Government Grow . in: Government Budgeting Theory, Process and Politics. Organizador Albert C. Hyde. – Califórnia ed. Brooks/Cole Publishing Co., p. 231-239 – 1978.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability : Quando Poderemos traduzi-la para o Português? – Revista de Administração Pública – vol. 24 Fev./Abril – 1990 . p. 30-50.

CARDOSO, Ruth C. L. – Aventuras de Antropólogos em Campo ou como escapar das armadilhas do método. In: A Aventura Antropológica Teoria e Pesquisa. 3.ed., São Paulo: Paz e Terra, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. – Cidadania no Brasil o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2002, 236 p.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. – Avaliação participativa uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) et ali. - Avaliação de Políticas Sociais – uma questão em Debate; p. 87/94. São Paulo: Cortez, 1998.

CARVALHO, Sonia Nahas de. – Planejamento Urbano e Democracia a experiência de Santos. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Maio de 1999.

CERBINO, Ana Beatriz F. – Uma comissão muito especial. In : Boletim do IBASE “Orçamento e Democracia” Rio de Janeiro, maio 1995.

CLARY, B. – A framework for citizen participation: Portland’s Office of Neighbourhood Associations. Management Information Service Report. Washington DC, International City Management Association (ICMA), 18(9), sept, 1986. 13p.

COLAÇO, Roberto Luiz, Inovações institucionais em gestão participativas: limites e possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis SC (1992-96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas. Dissertação de mestrado, UFSC, junho 1999.

CONSELHO Regional De Economia – São Paulo. – Orçamento e Cidadania. São Paulo – CORECON-SP, 1999.

CONTADOR, Cláudio R. – Avaliação Social de Projetos – São Paulo: Atlas, 1991.

CORNELY, Seno A – Subsídios sobre planejamento participativo. – in Revista Brasileira de Planejamento, nº 7 p. 26/36, abr. 1978.

COSTA, Sérgio. – As Cores de Ercília: Esfera Pública, democracia e configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____ - Movimentos Sociais, Democratização e a Construção de Esferas Públicas Locais in: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 12 nº 35. São Paulo Fev. De 1997. p. 1-13.

CUPPS, Stephen D. Emerging problems of citizen participation. Public Administration Review. Washington DC, ASPA, 37(5):478-87, sept./oct.1988.

DALLARI, Adilson Abreu. – Lei Orçamentária – Processo Legislativo – Peculiaridades e Decorrências. In: Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 220. p. 32-40 jan./mar. 1997.

DAWBOR, Ladislau. – Introdução ao planejamento municipal. – São Paulo: Brasiliense, 1987.

DEMO, Pedro. – Participação é conquista. - São Paulo ed. Cortez, 1996.
_____ - Participação e Planejamento – Arranjo Preliminar. In Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 25, nº 3., p. 31-54 jul./set. de 1991.

DIAS, Márcia Ribeiro. – Na encruzilhada da teoria democrática: Os efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Tese de doutoramento apresentado ao Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2000.

DOIMO, Ana Maria. – A Vez e a Voz do Popular: Movimentos sociais e Participação Política no Brasil pós 70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. ANPOCS, 1985.

DUTRA, Olívio & BENEVIDES, Maria Victoria. – Orçamento Participativo e Socialismo. 1.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FAGNANI, Eduardo. – Exercícios de Avaliação de Políticas Públicas. – in Avaliação de Programas Sociais Uma questão em Debate. Ed. Cortez, 1998, p. 119/130.

FARAH, Marta Ferreira Santos, - Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 35(1) 119-44 jan./fev. 2001.

FARIA, Claudia Fonte. – Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1996.

FEDOZZI, Luciano Joel. “Do Patrimonialismo à Cidadania – Participação Popular na gestão municipal: O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Dissertação de mestrado defendida em 29/05/96 no departamento de Sociologia da UFRGS. Orientador: Prof. Dra. Eva Machado Barbosa Samios.

FILELLINI, Alfredo. – Economia do Setor Público – São Paulo: Atlas, 1990.

GARCIA, Alfonso et alii. – O Jeito Petista de Governar: o exemplo de Porto Alegre. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2002.

GENRO, Tarso. & SOUZA, Ubiratan. – Orçamento Participativo a experiência de Porto Alegre. Ed. Fundação Perseu Abramo. 2.ed. São Paulo, 1997.

GUEDES, Álvaro Martins. Orçamento Público e Descentralização Administrativa. Tese de Doutorado apresentado junto à Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV/SP). N8 Chamada 336.12(81)G924.Tese Item 1199901136.

GHON, Maria da Glória. – Teorias dos Movimentos Sociais Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Loyola.

GIACOMONI, James. – Orçamento Público – 7.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GONDINO, Linda M. – Dilemas da Participação Comunitária. In: Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro vol. 35 nº 187 p. 6-17 abr./jun. de 1988.

GOULART, Jefferson. – Esquerda e Poder: a gestão petista na prefeitura de Piracicaba (1989-1992). Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política. SP: FFLCH/USP.

HOOD, Christopher. (1991). – A Public Management for All Seasons? – Public Administration, 69(1), primavera de 1991.

ISHAM, Jonathan & NARAYAN, Deepa & PRITCHETT, Lant. – Does Participation Improve Performance? Establishing Casuality with subjective Data. In: The World Bank Economic Review. Vol. 9 nº 2: 175-200

JACOBI, Pedro. – Os Municípios e a Participação: Desafios e Alternativas. In: Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, vol. 38, nº 198, p. 32-38 jan/mar. 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. – Seis Teses Não Convencionais Sobre Participação. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 1999. p. 7-37.

LARANJEIRA, S. – Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, fundação Seade, v 10, nº 13, jul/set. 1996, p. 129-137.

LAKATOS, Eva Maria. & MARCONI, Maria de Andrade. – Metodologia do trabalho científico. – 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEVY, Evelyn. – Controle Social e Controle de Resultados: um balance dos argumentos e de experiências recentes. In – A Inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002. p. 387/403.

LEWIS, Verner B. – Toward a Theory of Budgeting – in : Government Budgeting Theory, Process and Politics. Organizador Albert C. Hyde. – Califórnia ed. Brooks/Cole Publishing Co. p. 27 – 38 , 1978.

MATIAS, José Pereira. – Finanças Públicas. – São Paulo: Atlas, 1999.

MEDEIROS, Antônio Carlos de. & Brandião, Hugo Jr. – Em Busca de Novos Paradgmas Para A Análise De Políticas Públicas. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol 24 nº 3, p. 4-53 maio/julho de 1990.

MELLO, Diogo Lordello de. – O Governo Municipal Brasileiro: Uma Visão Comparativa com Outros Países. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 27, nº ____ p. ____ out./nov. de 1993.

MELLO, Diogo Lordello de. – Descentralização e Governo Metropolitano. In: Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, vol. 41, nº 210, p. 8-22 jan./mar. De 1994.

MENDONÇA, Luiz Eduardo de. Administração Participativa: Onde estão as Resistências. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 1992. p. 152-162.

MOLDAU, Juan Hersztajn. – Os fundamentos microeconômicos dos indicadores de desenvolvimento sócio-econômico. In: Revista de Economia Política, vol. 18 nº 3 (71) pp. 70-83, jul./set. de 1998.

MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy. – Finanças Públicas Teoria e Prática. – Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. – Finanças Públicas e o Sistema Constitucional Orçamentário. 1.ed.São Paulo: Forense, 1997 – 162p.

NAVARRO, Zander. – Democracia e Controle Social de fundos públicos: o caso do “OP” de Porto Alegre. In: O Público não Estatal na Reforma do Estado, p. 91.

NOBRE, Hamilton R. – Redemocratização e Orçamento Público – in: Revista ABOP – 1984 p. 41-56.

NUNES, Edison. – Poder Local, Descentralização e Democratização Um encontro difícil. In: Revista da Fundação Seade. Vol. 10, nº 03 de Jul/Set. de 1996. p. 32-39.

O`DONNELL, Guillermo. “Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais” In: Novos Estudos CEBRAP, nº 36, p. 123-46, São Paulo, julho de 1993.

OSBORNE, D. & GABLER. T. – Reinventando o governo. – Brasília: MH Comunicações, 1994.

PEACOCK ,Alen T. , WISEMAN, Jack. – The Growth of public expenditure in the United.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. – Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo, editora 34, 1ª edição 1998 (1ª reimpressão 2002) 365p.

PEREIRA, Maria de Lourdes & BRASIL, Flávia. – Experiências de “orçamento participativo” na democratização da gestão urbana: a dimensão política-eleitoral. XX CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS. ANPOCS. Caxambu, out. 1996.

PIRES, Vladimir. – Orçamento Participativo o que é, para que serve, como se faz. – Piracicaba 1999.

POISTER, Theodore H. & STREIB, Gregory. – Management tools in municipal government: trends over the past decade. Public Administration Review. Washington DC, ASPA, 49(3): 240-248, May-June, 1989.

PRZEWORSKI, Adam. – O Estado e o Cidadão. In: PEREIRA, L. C. Bresser (org.) et ali - Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Unesp/Enap/Imprensa Oficial, 2001; p. 325/360.

RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. – Práticas Orçamentárias Participativas: Um Estudo de Caso de Prefeituras Paulistas – in: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro (RJ) Jan/Março de 1993 p. 28-46.

ROSENER, Judy B. – Citizen Participation: can we measure its effectiveness? Public Administration Review. Washington DC, ASPA, 38(5):457-63, Sept./Oct. 1988.

SANCHEZ, Félix. – Orçamento Participativo teoria e prática. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (ORG) et ali. – Inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. – Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser (org.) et ali - Sociedade e Estado em transformação. São Paulo, ed. Unesp/Enap/Imprensa Oficial, 2001; p. 243/272.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. “Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil” Rio de Janeiro UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, 2001. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional.

SANTOS, Maria Rosimary Soares. “Caminhos Municipais da Cidadania: mudança institucional e democratização no Brasil. UFMG/Departamento de Ciência Política-DCP, 1996 . Dissertação de Mestrado em Ciência Política.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro:UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, 2000. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino americana” In: Novos Estudos CEBRAP, nº 20, São Paulo, março de 1988.

SAUL, Ana Maria. – Avaliação Participante iuma abordagem Crítico-transformadora; p. 95/110 In: RICO, Elizabeth Melo (org.) et ali. - Avaliação de Políticas Sociais – uma questão em Debate; p. 87/94. São Paulo: Cortez, 1998.

SCURO, Pedro. – Sociologia Ativa e Didática um convite ao estudo da Ciência do mundo moderno. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, Maria Laís Pereira da. – Notas sobre o processo de planejamento participativo: alguns problemas segundo técnicos do setor público. In: Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 219, pp. 83-91 abr./dez. 1996.

SILVA, Paulo R. Guimarães da. & D’ARC, Hélène Rivière. – Participação Social: Instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90?. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 30 nº 2 p. 44-79, março/abril de 1996.

SILVA, Tarcísio. – Da participação que Temos à Que Queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife. – in A Inovação Democrática no Brasil. São Paulo: Cortez 2003, p. 297/334.

SIMÕES, Júlio Assis. – O dilema de Participação Popular a Etnografia de um Caso. – São Paulo (SP) – ANPOC. Ed. Marco Zero. 1992.

SOARES, José Arlindo. – Descentralização, Participação; a prefeitura nos bairros. In: LOSTÃO, Salvador Soler. – Poder Local e a Participação Popular. – Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.

SOUZA, Herbert José de. – Município de Boa Esperança ; Participação Popular e Poder Local in: Moisés, J. A. et al. – Alternativas Populares da Democracia; Brasil anos 80. Petrópolis: Vozes/CEDEC 1982.

SOUZA, Celina. – Construção e Consolidação de Instituições democráticas: o papel do orçamento participativo. In: São Paulo em Perspectiva, São Paulo v10, nº 03 de Jul./Set. de 1996, p. 103/110.

_____ - Reinventando o Poder Local Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização. In: São Paulo em Perspectiva, São Paulo v15, nº 4, p. 84/97, out/dez. 2001.

SOMARRIBA, Mercês & DULCI, Otávio. – A democratização do poder local e seus dilemas: A dinâmica atual da Participação Popular em Belo Horizonte. – *in* Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília, 1997, ed. UNB p. 391/425.

SANCHEZ, Félix. – Orçamento Participativo Teoria e Prática. – 1.ed.São Paulo: Cortez, coleção Questões da nossa época. Vol. 97, 2002.

SPINK, P. & CLEMENTE R. - 20 experiências de gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

SUCUPIRA, João A. et al. – Orçamento público no Brasil: planejamento e participação. – Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. – O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003. pág. 189/216.

TEIXEIRA, Elenaldo. – Sociedade Civil e Participação cidadã no Poder local. SP: Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da FAU/USP, 1998.

TOURINHO, Mário Celso M. – Ética e Cidadania No Setor Público: Um Enfoque Municipal. In: Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 219, p.32-48 abr./dez. 1996.

TREVOR, Sudama. – PPBS e teorias de tomada de decisão, burocracia e política. – Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) nº _____ jan/abr de 1980.

UTIZIG, José Eduardo. & GUIMARÃES, Rafael. (1996). Democracia a participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. *In :*

VIANA, Ana Luiza. – Abordagens metodológicas em políticas públicas. *In:* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 3, número 2, p. 5-43, março/abril 1996.

VIEIRA, List. Cidadania e Controle Social. *In:* O Público não Estatal na Reforma do Estado. 1.ed. Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas, 1999 p. 213/256

WAGNER, Adolf. – Three extracts on Public Finance. – in: Musgrave, R. & PEACOCK, A. T. – Classics in the theory of public finance. – London: Macmillian, 1958, p. 1-15.

WAMPLER, Brian. – Orçamento Participativo: Uma explicação para as amplas variações nos resultados. – *in:* A Inovação Democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003 – p. 61/86.

WATSON, D. & JUSTER, R. – Institutionalized use of citizen surveys in the budgetary and policy-making processes: a small city case study. Public Administration Review. Washington DC, ASPA, 51(3): 232-9, may/June, 1991.

WLIDAVSKI, Aron. – A cultural Theory of Budgeting – in International Journal of Public Administration. Califórnia – vol. 11 n* 6, 1988 p. 651-677.