

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**Avaliação da Experiência do Orçamento Participativo numa  
Cidade Média: O caso de Jaboticabal - SP**

**JOSÉ EDUARDO VIGLIO**

**São Carlos  
2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**Avaliação da Experiência do Orçamento Participativo numa  
Cidade Média: O caso de Jaboticabal - SP**

**JOSÉ EDUARDO VIGLIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Bernardo Arantes  
Nascimento Teixeira

**São Carlos  
2004**

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

V677ae

Viglio, José Eduardo.

Avaliação da experiência do orçamento participativo numa cidade média: o caso de Jaboticabal - SP / José Eduardo Viglio. -- São Carlos : UFSCar, 2004.  
149 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2004.

1. Sociologia política. 2. Gestão pública participativa. 3. Orçamento participativo. 4. Gestão democrática. 5. Políticas públicas. I. Título.

CDD: 306.2(20<sup>a</sup>)

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Bernardo A. N. Teixeira pela oportunidade e por acreditar nesse trabalho;

Aos integrantes da coordenação do Orçamento Participativo de Jaboticabal, especialmente à Juliana Lujan, pela atenção e profissionalismo;

Aos integrantes do Grupo de Pesquisa Jaboticabal Sustentável, particularmente à Tissyana Adeodato;

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

A Sônia, secretária da Pós-Graduação, pela prestatividade;

A Patrícia Órfila, pela amizade e dedicação;

A Jô e Billy, grandes companheiros de todas as horas;

Ao Sérgio Natureza e Araci, pessoas incríveis, sempre dispostos a ajudar;

As amigas Cristiane Lopes, Cristina Cortinhas (Kiki) e Luciana Reis (Mac) pela força e incentivo;

Ao Alberto e Alexandre pela hospitalidade em São Carlos;

A Celina Foresti (*in memoriam*), pelos primeiros passos na carreira acadêmica e a Maria Foresti e Helena Foresti pelo estímulo.

A minha família que esteve sempre presente

A Deus...

## SUMÁRIO

Lista de Tabelas .....	vii
Lista de Quadros .....	ii
Lista de Gráficos .....	iii
Resumo .....	iv
Abstract .....	v
INTRODUÇÃO .....	1
Objetivos .....	4
Metodologia.....	4
<b>CAPÍTULO 1- TEORIAS DEMOCRÁTICAS: UMA REVISÃO GERAL SOBRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....</b>	<b>8</b>
1.1 Apresentação Geral .....	8
1.2 Democracia Representativa .....	10
1.3 Democracia Deliberativa .....	16
1.4 Orçamento Participativo e a Democracia Deliberativa .....	26
<b>CAPÍTULO 2 - ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>33</b>
2.1 Breves considerações sobre o Orçamento Público .....	33
2.2 A Prática Orçamentária no Brasil .....	35
2.3 Orçamento Público Municipal e Participação Popular .....	39
<b>CAPÍTULO 3 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>41</b>
3.1 Contextualização Histórica .....	41
3.2 Ampliando o Debate em torno do Orçamento Participativo.....	46
<b>CAPÍTULO 4 – AS METODOLOGIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ADOTADAS NO BRASIL .....</b>	<b>52</b>

4.1 Apresentação Geral .....	52
4.2 As Principais Características do Orçamento Participativo no Brasil na Gestão de 1997-2000 .....	53
4.2.1 Formas de Coordenação e Vinculação Institucional das Experiências de Orçamento Participativo no Brasil na Gestão de 1997-2000 .....	53
4.2.2 Instâncias de Participação das Experiências de Orçamento Participativo no Brasil na Gestão de 1997-2000 .....	56
4.2.3 A Dinâmica Participativa Nas Experiências de Orçamento Participativo na Gestão 1997-2002 .....	63
4.2.4 Divulgação e Controle das Decisões nas Experiências do Orçamento Participativo na gestão de 1997-2002 .....	65
4.2.5 Orçamento Participativo e Legislação Municipal na Gestão de 1997-2002 .....	67
4.2.6 O Impacto do OP no Orçamento Municipal na Gestão de 1997-2002 .....	68
4.2.7 Mudanças na Administração e Dificuldades mais Comuns Relacionadas ao Orçamento Participativo na Gestão de 1997-2000 .....	75
4.3 Principais Características do Orçamento Participativo nos Municípios Paulistas na Gestão de 1997-2000 .....	77
4.4 Fatores Condicionantes do Orçamento Participativo .....	82
<b>CAPÍTULO 5 - O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM JABOTICABAL –SP DE 1999-2002 .....</b>	<b>88</b>
5.1 Localização e População do Município de Jaboticabal .....	88
5.2 Finanças Municipais .....	88
5.3 Orçamento Participativo 1997-2002: Aspectos gerais .....	90
5.4 Coordenação do Orçamento Participativo de Jaboticabal .....	92
5.5 Instâncias e Dinâmica Participativa do Orçamento Participativo de Jaboticabal de 1999-2002 .....	96
5.6 Mobilização do Orçamento Participativo de Jaboticabal .....	102
5.7 Orçamento Participativo de 1999 .....	104
5.7.1 Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e na Conferência do Orçamento Participativo de 1999 .....	104
5.7.2 Participação no Orçamento Participativo de 1999 .....	108
5.7.3 Representação no Orçamento Participativo de 1999 .....	112
5.7.4 Recursos Decididos no Orçamento Participativo de 1999 .....	113
5.8 Orçamento Participativo de 2000 .....	114
5.8.1 Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e na Conferência do Orçamento Participativo de 2000 .....	114
5.8.2 Participação no Orçamento Participativo de 2000 .....	117
5.8.3 Representação no Orçamento Participativo de 2000 .....	119
5.8.4 Recursos decididos no Orçamento Participativo de 2000 .....	120

5.9 Orçamento Participativo de 2001 .....	120
5.9.1 <i>Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e na Conferência do Orçamento Participativo de 2001</i> .....	120
5.9.2 <i>Participação no Orçamento Participativo de 2001</i> .....	123
5.9.3 <i>Representação no Orçamento Participativo de 2001</i> .....	124
5.9.4 <i>Recursos decididos no Orçamento Participativo de 2001</i> .....	125
5.10 Orçamento Participativo de 2002 .....	126
5.10.1 <i>Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e na Conferência do Orçamento Participativo</i> .....	126
5.10.2 <i>Participação no Orçamento Participativo de 2002</i> .....	128
5.10.3 <i>Representação no Orçamento Participativo de 2002</i> .....	130
5.9.4 <i>Recursos Decididos no Orçamento Participativo de 2002</i> .....	130
<b>CAPÍTULO 6 – DISCUSSÃO SOBRE O MODELO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JABOTICABAL .....</b>	<b>132</b>
6.1 Vinculação e Coordenação do Orçamento Participativo de Jaboticabal .....	132
6.2 Instâncias e Dinâmicas Participativas do OP de Jaboticabal .....	133
6.3 O Orçamento Participativo de Jaboticabal e Orçamento Municipal .....	138
6.4 Fatores com Capacidade de Explicação do Desempenho do OP de Jaboticabal no período de 1999-2002 .....	139
<b>CAPÍTULO 7 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>143</b>

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1–Distribuição das Experiências de Orçamento Participativo por região (1997-2000) .....	45
Tabela 2: Distribuição do Orçamento Participativo pela População do Município (1997-2000).....	45
Tabela 3- Instancias de Participação do OP Presentes nos Municípios na Gestão 1997-2000 .....	57
Tabela 4 - Síntese da coordenação de reuniões do OP .....	64
Tabela 5 - Proporção do Orçamento Global Deliberada no Orçamento Participativo (1997-2000) .....	69
Tabela 6- Proporção de Investimentos Deliberada pelo Orçamento Participativo na Gestão 1997-2000 .....	70
Tabela 7- População dos Municípios Paulistas que desenvolveram Orçamento Participativo na gestão de 1997-2000 .....	78
Tabela 9– Número de representantes em função do número de habitantes nas regiões do OP .....	99
Tabela 10- Representantes por número de participantes nas Reuniões Regionais.....	99
Tabela 11- Formas de convocação do OP de Jaboticabal referente às Reuniões Regionais .....	103
Tabela 12- Modos de informação sobre as Reuniões Regionais entre os participantes do OP de 1999 .....	103
Tabela 13- Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e Conferência do OP de 1999 e porcentagem de execução .....	104
Tabela 14- Idade dos Participantes do OP de 1999 .....	111
Tabela 15- Grau de escolaridade dos participantes do OP de 1999 .....	111
Tabela 16- Renda dos participantes do OP de 1999.....	112



Tabela 16- Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e Conferência do OP de 2000 e porcentagem de execução .....	114
Tabela 17: Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e Conferência do OP de 2001 e porcentagem de execução .....	120
Tabela 18 - Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e Conferência do OP de 2002 e porcentagem de execução .....	126

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1- Síntese do ciclo de participação na gestão 1997-2000: composição alternativa das estruturas alcançadas .....	62
Quadro 2- Formas de Arranjos do Orçamento Participativo em Relação Questão Orçamentária .....	74
Quadro 3- Comparação dos municípios em relação aos quatro fatores explicativos do desempenho do Orçamento Participativo .....	86
Quadro 4- Regiões do Orçamento Participativo de Jaboticabal e os respectivos bairros .....	96
Quadro 5- Fatores com capacidade explicativa do desempenho do OP de Jaboticabal no período de 1999-2002 .....	139

**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1- Número de participantes das Reuniões Regionais do OP nas 11 regiões em 1999.....	109
Gráfico 2- Porcentagem da participação nas Reuniões Regionais do OP de 1999 em relação à população regional .....	110
Gráfico 3- Número de representantes das 11 regiões do OP de 1999.....	113
Gráfico 4- Número de participantes das Reuniões Regionais do OP nas 11 regiões do OP de 2000.....	118
Gráfico 5 - Porcentagem da participação nas Reuniões Regionais do OP de 2000 em relação à população regional .....	118
Gráfico 6- Número de representantes das 11 regiões do OP de 2000.....	119
Gráfico 7- Número de participantes das Reuniões Regionais do OP nas 11 regiões do OP de 2001.....	123
Gráfico 8 - Porcentagem da participação nas Reuniões Regionais do OP de 2001 em relação à população regional .....	124
Gráfico 9 - Número de representantes das 11 regiões do OP de 2001....	125
Gráfico 10- Número de participantes das Reuniões Regionais do OP nas 11 regiões do OP de 2002.....	129
Gráfico 11- Porcentagem da participação nas Reuniões Regionais do OP de 2002 em relação à população regional .....	129
Gráfico 12- Número de representantes das 11 regiões do OP de 2002...	130

## RESUMO

O fortalecimento do poder municipal a partir de 1988 possibilitou aos municípios uma maior autonomia nas decisões em âmbito local. Paralelamente em alguns municípios surgiram mecanismos de inovação institucional que visaram a incorporação do cidadão comum nas decisões em torno do orçamento municipal. Essas experiências denominadas de Orçamento Participativo (OP) são desenvolvidas atualmente em mais de cem municípios brasileiros. Esse trabalho teve como objetivo descrever e interpretar as principais características do Orçamento Participativo desenvolvido no município de Jaboticabal, no período de 1999-2002, no que se refere à coordenação, o formato, a dinâmica das instâncias participativas e a relação do processo com o orçamento municipal. Esse trabalho também se propôs a compreender os fatores relacionados com o desempenho do OP e finalização do processo a partir de 2003, com base na utilização de variáveis explicativas presentes na literatura. Para a realização desse trabalho, foram realizadas entrevistas com os representantes da coordenação e demais integrantes da administração e coleta e análise de material documental. Como resultados, constatou-se que a coordenação do OP esteve diretamente vinculada à administração e não a um organismo ligado ao processo participativo e, apesar de ocupar uma posição estratégica na administração e desenvolver vários procedimentos, a coordenação não teve êxito de inserir o Orçamento Participativo no centro das políticas da administração. Em relação ao formato e a dinâmica das instâncias de participação, observou-se uma simplificação comparada a outras experiências, ocasionada pela diminuição do número de arenas de participação e de figuras de representação que dificultaram o funcionamento do processo. No OP do município deliberou-se sobre uma parte restrita do total de investimentos, descaracterizando e deslegitimando essas instâncias como principais espaços decisórios do município. A utilização de variáveis presentes na literatura com capacidade explicativa para o desempenho do processo, permitiram uma melhor compreensão das fragilidades e limitações do OP.

## ABSTRACT

The strength of the county power since 1988 made possible a greater autonomy by the counties in local range. Parallely in some counties came out mechanism of institutional innovation which aim the common citizen to take part into the decisions around the municipal budget. These experiences denominated Participatory Budget (PB) are developed nowadays in more than hundred brazilian counties. This assignment aimed to describe and interpretate the mainly characteristics from Participatory Budget developed in the county of Jaboticabal from 1999 – 2002; topics related to Coordination, the framework and dynamic of the Participatory instaces and the relation of this process to the municipal budget. This assignment also proposes to understand the factors related to the PB conclusion from 2003, based on variable explanation present on the literature. To fulfill the proposal of this assignment, surveys were made with the coordination rep and other members from the administrative area, collection and documentation analises. The results proved that the PB Coordination was directly tied to Admnistration and not to an organism associated to a Participatory process and despite of occupying a strategical position in the administration and develop several procedures, the coordination was not successful in inserting the PB in the core of Political Admnistration. Regarding the format and dynamic of the Participatory Instance, it was noticed a simplification comparing to others experiences, leading to a reduction in numbers of Participatory Instances and Rep's which made difficult the process function. In the county PB was deliberated a restrict part of the total investiment, uncharacterizing and illegitimizing these instances as they were the chiefly decision making location. The use of variable present on the literature with explination capacity for the process performance, allowed a better comprehension over the PB conclusions from 2003

## ***Introdução***

O Orçamento Participativo (OP) é encarado como um dos mecanismos mais inovadores para a incorporação do cidadão comum no processo de formulação, decisão e implementação de políticas públicas em âmbito municipal.

Por se enquadrar na esfera do orçamento público (que se constitui num instrumento fundamental da gestão estatal), o Orçamento Participativo passa ser visto como um elemento central na transformação das relações sociedade governo.

O foco no Orçamento Participativo como um elemento de democratização nas relações do poder municipal ganhou espaço a partir de um conjunto de fatores, dentre esses, o propagado sucesso da experiência de Porto Alegre, tanto no Brasil como no exterior como exemplo de gestão pública participativa na década de 90.

Uma das conseqüências desse processo foi o alargamento espacial da prática do Orçamento Participativo em muitos municípios brasileiros. Sabe-se que na gestão de 1997-2000, em torno de 140 municípios desenvolveram “práticas associáveis ao Orçamento Participativo” no Brasil, segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003).

Por ser desenvolvido em contextos dos mais diferenciados (político, econômico, social e cultural) o Orçamento Participativo assume diversos formatos que oram se aproximam, oram se distanciam do modelo mais conhecido e consolidado que é o OP de Porto Alegre. Desse modo, o caso de Porto Alegre se constituiu em um referencial teórico e analítico (uma espécie do “tipo ideal” weberiano) das experiências de OP desenvolvidas no Brasil.

O levantamento detalhado dessas experiências se torna fundamental por elucidar suas especificidades. Nesse contexto situa-se o presente trabalho, que se constitui numa descrição e numa interpretação da experiência do Orçamento Participativo do município de Jaboticabal no período de 1999-2002.

É importante destacar que essa pesquisa se insere num projeto mais amplo de cunho técnico-científico sobre “princípios e indicadores de sustentabilidade urbana em cidades médias”. A noção de sustentabilidade tem como um dos seus princípios a necessidade do aprofundamento das relações democráticas entre sociedade e Estado e desse modo, o Orçamento Participativo, se configura como um projeto e prática importante dentro de tal proposta.

Dessa forma, esse trabalho se prestou fundamentalmente na busca de informações sobre o caso específico do OP de Jaboticabal (forma de coordenação, instâncias e dinâmica de participação, e relação do processo com o orçamento municipal) e sua inserção no contexto bibliográfico do Orçamento Participativo.

Para a realização dessa pesquisa, além dos dados referentes ao objeto de estudo já explicitado, foi de grande importância o levantamento teórico para a fundamentação conceitual e empírica em torno do Orçamento Participativo, seqüencialmente desenvolvido obedecendo a uma lógica exposta a seguir.

Primeiramente em sua seção inicial, apresenta-se a partir de diversos autores uma discussão teórica acerca dos principais modelos de democracia inseridos na teoria democrática, e sinteticamente discute-se o papel do cidadão comum no sistema político dentro das duas principais vertentes desses modelos; a democracia representativa e a democracia deliberativa ou participativa.

Em relação à perspectiva da democracia deliberativa, são apresentados alguns autores que relacionam o Orçamento Participativo a esse campo teórico-

conceitual, ora ao referenciá-lo como umas das formas concretas da esfera deliberativa, ora no questionamento de tal posição.

Dado a relação intrínseca do Orçamento Participativo com o orçamento público, são apresentados no segundo capítulo os principais elementos, mecanismos e características do orçamento público desenvolvido no Brasil, referente principalmente à esfera municipal. Ainda nesse capítulo, são discutidas de forma preliminar as possibilidades de democratização das ações em torno do orçamento público municipal.

Essa última discussão é aprofundada no terceiro capítulo no qual se apresenta um breve histórico das experiências de participação em torno do orçamento público municipal. Nesse capítulo o Orçamento Participativo é analisado sob a ótica de duas áreas do conhecimento inteiramente relacionadas com a temática: ciência política e economia.

No quarto capítulo são analisadas sob vários aspectos as principais metodologias do Orçamento Participativo desenvolvidos no Brasil, e mais especificamente no Estado de São Paulo, na gestão de 1997-2000. Ao mesmo tempo são apresentadas algumas variáveis fundamentais na implementação e nos resultados do Orçamento Participativo que foram verificadas no de caso Porto Alegre e que vêm sendo utilizadas na análise de muitas experiências espalhadas pelo país.

O Orçamento Participativo de Jaboticabal no período de 1999-2002 é retratado no quinto capítulo desse trabalho. Nele estão inseridas as principais características do OP do município no período estipulado, tais como: o modelo de coordenação, o formato e a dinâmica das instâncias de participação e a relação do processo o com orçamento municipal.

Os resultados são discutidos no sexto capítulo onde são levantadas as peculiaridades e fragilidades do Orçamento Participativo do município, e a inserção dessas características na bibliografia sobre o Orçamento Participativo. A utilização de variáveis presentes na literatura com capacidade explicativa para o desempenho do processo, permitiram uma melhor compreensão da finalização do OP a partir de 2003.

## **Objetivos**

Este trabalho teve como objetivo descrever e interpretar as principais características do Orçamento Participativo de Jaboticabal-SP, no período de 1999-2002, no que se refere: ao modelo de coordenação, o formato e a dinâmica das instâncias participativas e a relação do processo com o orçamento municipal. Ao mesmo tempo, esse trabalho se propôs a levantar fatores com capacidade explicativa para o desempenho do processo no período estudado e conseqüentemente na sua paralisação a partir de 2003.

## **Metodologia**

### *Procedimentos adotados no Levantamento teórico*

Dentro da perspectiva analítica desse trabalho, foram recuperados da bibliografia alguns dos principais elementos teóricos da teoria democrática, especialmente aqueles referentes aos modelos da democracia representativa (PATEMAN 1992; SARTORI 1994; HELD 1995; FARIA 1996; BOBBIO 2000; AVRITZER 2000; OLIVA 2003) e deliberativa (HABERMAS 1995; AVRITZER 1996, 2000, 2003a; ABBERS 1998; FREY 2001; LUCHMANN 2002; GENRO 2003; NAVARRO 2003) pelo fato do Orçamento Participativo se inserir em muitos aspectos



dentro dessa discussão mais ampla (AVRITZER 2000,2003a; DIAS 2002; NAVARRO 2003).

Em função do Orçamento Participativo ser considerado como umas das alternativas de realização do orçamento público, foi necessário uma apresentação geral das características e das etapas do orçamento publico municipal com base em FEDOZZI 1997; PIRES, V. 2000, 2001; SOUZA 2000; PIRES, R. 2001; GIACOMONI 2002.

Sobre o Orçamento Participativo, foram levantadas uma série de informações: definições, formas de abordagem, histórico das experiências e limitações (FEDOZZI 2000; PIRES, V. 2000; NAVARRO 2003; AVRITZER 2003a; WAMPLER 2003; RIBEIRO e GRAZIA 2003; BERNARDES 2003)

Em relação à metodologia dos casos de Orçamento Participativo desenvolvidos no Brasil e no Estado de São Paulo, foram destacadas uma gama de características inerentes a essas experiências na gestão de 1997-2000: vinculação partidária, formas de coordenação, vinculação institucional, formatos e dinâmica das instâncias de participação etc. Para isso foram utilizados os trabalhos de RIBEIRO e GRAZIA 2003; CARVALHO et al 2002; AVRITZER 2003b)

Alguns estudos de casos sobre o Orçamento Participativo foram utilizados para uma melhor compreensão dos aspectos qualitativos e para o delineamento de fatores explicativos da permanência no tempo e capacidade de mobilização social dessas experiências (LUCHMANN 2002; MARQUETTI 2003; WAMPLER 2003; SILVA 2003; TEIXEIRA 2003; AVRITZER 2003a).

### *Procedimentos adotados no estudo de caso*

Por se tratar de análise de um processo social *pós fato*, recorreu-se aos procedimentos tradicionais de coleta de dados: entrevistas formais e informais, coleta e análise de material documental.

As entrevistas foram realizadas de diversas formas: presenciais, telefone, e-mail e como definido previamente foram aplicadas exclusivamente junto à equipe coordenadora do Orçamento Participativo do município com o objetivo de levantar informações relevantes do processo: detalhes do funcionamento do processo, fatores envolvidos na elaboração do formato das instâncias de participação, principais dificuldades encontradas pela equipe coordenadora na mobilização, nas instâncias participativas e no interior da administração.

Quanto ao material documental a maioria desses era de circulação restrita à administração municipal e se tratava de documentos referentes às Reuniões Regionais (que descrevia o número de participantes, de representantes eleitos, das necessidades regionais e das demandas decididas como prioritárias nessas regiões) e às Conferências Municipais do Orçamento Participativo (que descrevia as demandas regionais selecionadas nas Conferências do OP e os recursos destinados ao OP pela administração municipal). Além desses, foi utilizado um documento que continha informações sobre a execução das demandas selecionadas pelo OP, fornecido pela sua coordenação.

A partir desses documentos foi possível realizar uma sistematização das demandas selecionadas nas regiões e nas Conferências do OP para cada ano, nas seguintes categorias: Pavimentação, Iluminação, Saneamento, Educação, Saúde, Assistência Social, Esporte e lazer, Trânsito, Obras, Serviços e Outros. Ainda dentro

dessa sistematização, foram apresentadas as porcentagens de execução dessas demandas pela administração municipal.

Posteriormente a essa sistematização foi realizada uma descrição sucinta de todas as demandas aprovadas nas reuniões regionais a fim de conhecer suas principais características. Essas mesmas demandas foram analisadas sob a ótica do Plano Diretor do Município de 2000, a fim de avaliar se as demandas do OP vão ao encontro com as necessidades e problemáticas explicitadas.

Para cada ano do OP foram analisados: o grau de participação popular nessas instâncias, a porcentagem dessa participação frente à população regional e o número de representantes eleitos. Para o ano de 1999 foi possível estabelecer um perfil dos participantes do OP, baseado: na idade, sexo, renda familiar, grau de escolaridade etc.

Desse modo, essa série de procedimentos permitiu reunir elementos suficientes para uma posterior discussão na qual foi realizada uma caracterização geral da experiência do Orçamento Participativo de Jaboticabal, em relação aos itens descritos no objetivo desse trabalho.

## ***Capítulo 1- Teorias Democráticas: Uma revisão geral sobre democracia representativa e democracia deliberativa***

### **1.1 Apresentação Geral**

Para HABERMAS (1995), pode-se conceber pelo menos três concepções distintas de democracia as quais denomina de: idealista, realista e teórico discursiva.

Na concepção idealista ou republicana que teve como principal formulador Jean Jacques Rousseau (1712-1778) a democracia é descrita como uma comunidade política participativa cujos cidadãos têm um compromisso com o interesse público ou o bem comum, que transcende os interesses privados e egoístas, cuja legitimidade advém de um conjunto de concepções éticas.

Por outro lado, à concepção realista de democracia ancorada na teoria do elitismo democrático de Joseph Schumpeter (1883-1950) e no modelo pluralista de Robert Dahl, desprovida de qualquer dimensão normativa baseada em ideais e valores, concebe a democracia como um método político. Esta abordagem tem na democracia representativa o principal mecanismo institucional, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral.

A concepção discursiva de democracia fundamentada nas idéias de Jurgen Habermas propugna que apenas o processo eleitoral não garante a legitimidade das ações e decisões públicas. Dentro de seu modelo de democracia, as decisões políticas serão legítimas se forem baseadas numa vontade pública concebida democraticamente em estruturas não regulamentadas e desprovidas de relações de poder, denominadas de “esfera pública”. Cabe a essas esferas públicas justamente influenciar o sistema político.

Segundo FARIA (1996), essa última abordagem reúne elementos das concepções realista e idealista, acomodando-os em uma nova forma ao oferecer um conceito de democracia não restrito à visão instrumental predominante na concepção realista e nem apoiado na idéia de uma vontade geral unificadora inerente à concepção idealista.

Para essa autora, a concepção discursiva ressalta a necessidade da institucionalização dos procedimentos relativos à prática discursiva e ao mesmo tempo destaca a importância das preocupações normativas relativas à participação política dos cidadãos em esferas públicas de debate e de pluralismo societal.

Dentro dessa concepção discursiva de democracia “inaugurada” por Habermas surgem diferentes variantes conceituais, dentre essas se destaca a democracia deliberativa. Segundo LUCHMANN (2002), a democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizada por um conjunto de pressupostos teórico-normativos, que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva de uma forma mais institucionalizada que vai além de uma mera influência pública.

Neste capítulo serão abordadas com maior ênfase as concepções realista e discursiva de democracia ao enfatizar os principais elementos discursivos da

democracia representativa e da democracia deliberativa respectivamente. No final desse capítulo, apresenta-se uma discussão que estabelece uma relação entre o Orçamento Participativo e o modelo conceitual da democracia deliberativa.

## **1.2 Democracia Representativa**

As idéias que alimentam esse modelo de democracia vinculam-se as chamadas teorias realistas de democracia, nas quais destaca-se; a teoria do elitismo competitivo de Schumpeter e o modelo pluralista de Dahl. De modo geral, essas teorias denotam como afirma LUCHMANN (2002), o caráter privado e instrumental da política.

Segundo AVRITZER (2000), o elitismo democrático pode ser entendido como uma concepção de democracia que opera com dois elementos: “*redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto decorrentes das elites políticas no governo*”. Segundo esse autor, tal concepção teria sua origem em Max Weber (1919), seu momento teórico principal em Joseph Schumpeter (1942) e principais representantes contemporâneos Anthony Downs, Giovanni Sartori e Norberto Bobbio.

PATEMAN (1992) afirma que desde o início do século XX muitos teóricos políticos de orientação empirista levantaram sérias dúvidas sobre a possibilidade de se colocar em prática o conceito de democracia do modo como ele era geralmente compreendido (governo do povo por meio da máxima participação de todo o povo), dada a dimensão e a complexidade das sociedades industrializadas e o surgimento de formas burocráticas de organização.

Segundo AVRITZER (2000), Max Weber constatou no início do século XX uma tendência a uma pluralização cultural que se colocava como um problema

central para a democracia, pois para Weber, paralelamente ao aumento da complexificação social segue-se crescente uma burocratização/centralização, cuja consequência é a restrição da cidadania e das possibilidades democráticas, sendo que a única via para a racionalização da política seria a da complexificação da administração pública.

Joseph Schumpeter foi um dos autores que considerou necessária a revisão da teoria democrática clássica. PATEMAN (1992) afirma que esse autor colocou em evidência uma definição nova e realista de democracia, e sua teoria é considerada de vital importância para uma análise das obras atuais sobre teoria democrática, pois essas foram elaboradas dentro do parâmetro estabelecido por Schumpeter na definição de democracia.

Segundo OLIVA (2003), Schumpeter substitui a ideia de democracia enquanto soberania popular pela ideia de democracia enquanto método político. Para Oliva, esse método se constitui num certo tipo de arranjo institucional que permite por meio da competição por votos entre políticos profissionais, chegar às decisões políticas, legais e administrativas. Desse modo, para Schumpeter pode-se pensar na democracia como um sistema funcional que mantém o equilíbrio entre os grupos competitivos por meio dos mecanismos de eleições periódicas.

Schumpeter considerava sua análise de democracia altamente vantajosa em relação a outras teorias, pois essa proporcionava um critério eficiente para distinguir governos democráticos de outros governos. Na sua concepção, Schumpeter reconheceu plenamente a centralidade da liderança, firmou a importância da competição na política, e mostrou como os governos podem ser criados ou removidos (FARIA, 1996).

Segundo PATEMAN (1992), Schumpeter equipara a dinâmica política (escolha de líderes políticos pautada na competição entre os partidos através do voto) ao jogo de mercado, pois está pautada na relação de oferta e procura que se estabelece entre os políticos empresários e os cidadãos consumidores.

Para LUCHMANN (2002), há uma redução da democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definiram os rumos, ações e os programas públicos, sendo a legitimidade do governo assegurada pelo resultado do processo eleitoral.

FARIA (1996) aponta que nesse modelo qualquer outro tipo de controle pelos eleitores deve ser evitado em nome do conceito de liderança, uma vez que o eleitorado apenas exerce algum controle sobre seus líderes quando os substituem por líderes alternativos nas eleições. Para essa autora, os únicos meios de participação política que os cidadãos dispõem são as discussões e o voto ocasional.

Para HELD (1995), o papel do cidadão comum na teoria de Schumpeter é altamente limitado e freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento do processo público de tomada de decisão, já que os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas, pois são os únicos sujeitos capazes de tomar decisões.

SARTORI (1994) retoma as idéias de Schumpeter e procura demonstrar a superioridade do elitismo competitivo (“democracia vertical”) sobre as versões participativas de democracia (“democracia horizontal”). Para o autor, essa superioridade ocorre porque os mecanismos institucionais da democracia vertical e as elites políticas, produzem resultados racionais eficientes no que diz respeito aos interesses da coletividade, o que não ocorreria com as versões participativas, pois



os modelos institucionais propostos acarretariam distúrbios no processo de tomada de decisão, sobretudo pelo caráter complexo da sociedade política atual.

FARIA (1996) aponta o trabalho de Robert Dahl (1989) como uma contribuição à teoria elitista de Schumpeter, pois para essa autora, Dahl aponta a necessidade de um reforço pluralista da competição entre as elites, indicando assim a importância de múltiplos grupos ou minorias que competem pelo poder, considerado por Dahl como a base de equilíbrio e estabilidade do sistema democrático.

Segundo FARIA (1996), Dahl procura de alguma forma incluir nesse modelo de competição entre as elites políticas, pelo menos parcialmente, alguns elementos da concepção da democracia enquanto governo da maioria. Para isso, segundo a autora, Dahl analisa itens específicos no plano da organização das instituições políticas e da definição de regras e procedimentos nos momentos eleitorais e nos períodos inter-eleitorais. Esses itens permitirão a construção de uma escala de aproximação da democracia denominada de poliarquia, ou seja, o governo das múltiplas minorias.

Segundo NAVARRO (2003), o termo poliarquia se refere a uma noção que deveria cobrir os sistemas políticos em que todas as pessoas adultas têm direitos básicos de expressão, de voto e de associação, assim como o acesso às fontes de informação. Nesse modelo, os funcionários eleitos controlam as políticas do Estado, mas são os cidadãos que escolhem os funcionários em eleições livres e justas.

Segundo PATEMAN (1992), a vantagem de um sistema democrático poliárquico comparado a outros métodos políticos para Robert Dahl, residiria no fato de ser possível uma ampliação do número, do tamanho e da diversidade das minorias que podem mostrar sua eficiência nas decisões políticas, por outro lado,

segundo AVRITZER (1996), o plano de normatividade proposto por Dahl se restringe ao plano individual e não coletivo.

FARIA (1996) entende que tanto o elitismo competitivo de Schumpeter como o modelo pluralista de Dahl, interpretam a democracia como um “*conjunto de estruturas institucionais que criam uma rica trama de políticas de interesses grupais e possibilitam, por meio da competição influenciar e selecionar líderes políticos*”. Para essa autora, esta interpretação aproxima-se daquilo que Dahl afirma como desejável e de como as democracias liberais ocidentais são atualmente.

Para PATEMAN (1992), essas teorias de democracia têm grande aceitação entre os teóricos da política e sociólogos políticos. Para esses, segundo Pateman, o conceito de participação popular tem um papel menor, já que esses teóricos da democracia atual, dão ênfase aos perigos inerentes a ampla participação popular em política.

Norberto Bobbio pode ser considerado um dos representantes desse grupo citado por Pateman. Para BOBBIO (2000) “*nada ameaça matar a democracia que o excesso de democracia*”, pois para esse autor, a participação ampla poderia trazer indeterminação e imprevisibilidade ao sistema político, o que “*poderia descambar para o totalitarismo*”.

Essa associação entre participação e totalitarismo não é nova, PATEMAN (1992), comenta que o colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascistas e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra, baseados na participação das massas (ainda que uma participação forçada pela intimidação e pela coerção), realça a tendência de relacionar a palavra participação com o conceito de totalitarismo mais do que democracia.

Para PATEMAN (1992), os fatos revelados pela expansão da sociologia política parecem ter convencido a maior parte dos teóricos atuais de que suas dúvidas a respeito da participação estavam plenamente justificadas. Segundo a autora, os dados obtidos em investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos, realizadas em muitos países ocidentais nos últimos 30 anos, revelaram que a característica mais marcante da maior parte da população, principalmente os de baixa renda, é uma falta generalizada de interesse por políticas e suas atividades.

Esses estudos, segundo PATEMAN (2000), constataram que há atitudes autoritárias amplamente difundidas entre a população de baixa renda, fatos esses que levaram muitos sociólogos, segundo a autora, a concluir que a visão clássica do homem democrático se constituía numa ilusão sem fundamento, pois o aumento da participação política dos atuais não participantes, poderia abalar a estabilidade do sistema democrático.

Por outro lado, surgem muitos autores tanto no Brasil como em outros países com um discurso questionador sobre a legitimidade da democracia representativa. De modo geral, esses autores pretendem resgatar uma “dimensão moral” da democracia, abandonada pelos principais autores do elitismo democrático<sup>1</sup>.

Dentro desse contexto, ABERS (1998), apresenta algumas críticas correntes em relação ao modelo de democracia representativa. Para essa autora, mesmo com o sufrágio universal, eleições ocasionais e competição das elites por espaços políticos implícitos à democracia liberal, não se garante que na prática os cidadãos conseguirão implementar seus direitos políticos iguais, já que as elites, segundo essa autora, controlam o debate político e a maioria dos eleitores fica isolada da

---

<sup>1</sup>No Brasil tem tido-se como referência a obra de Avritzer (1994), intitulada “A Moralidade da Democracia”.

vida política, o que implicam que os cidadãos não têm qualquer controle sobre seus representantes.

Do mesmo modo, para GENRO (2003), o número de pessoas que vivem sob um regime democrático – “democracia de representação”, em que os governos são produto de soberania popular, confirmado em eleições periódicas com liberdade política têm aumentado significativamente, embora segundo esse autor, esse aumento não tenha resultado de maneira direta em prosperidade e justiça social.

Para o autor, pode-se conceber a democracia como ainda não totalmente democrática, ou portadora de um déficit que poderia ser superado por uma outra engenharia política e institucional, segundo GENRO (2003), “*uma engenharia de radicalização democrática que combinasse certa instabilidade consensual com um acordo majoritário sobre uma mínima indeterminação*”.

Nesse contexto, constituído por inúmeras críticas ao modelo de democracia representativa, surgem novas propostas e idéias em torno de um modelo que pretende substituir a concepção de democracia enquanto método político por uma concepção de democracia enquanto transformação social.

### **1.3 Democracia Deliberativa**

Segundo NAVARRO (2003), o debate teórico contemporâneo sobre democracia tem crescentemente destacado como uma de suas formulações mais inovadoras, que os modelos societários sejam assentados sobre a arquitetura da chamada *democracia deliberativa*. De acordo ainda com esse autor, a maioria dos trabalhos sobre democracia deliberativa tem como inspiração às formulações gerais realizadas por Cohen e Sabel (1997).

Segundo NAVARRO (2003):

*A idéia de democracia deliberativa, genericamente definida, seria assentada no eixo central que informa que cidadãos e/ou seus representantes deliberam sobre problemas e temas públicos sob condições que produzem uma discussão racional e argumentativa, e assim instituem um processo público de decisão coletiva. Tal noção supõe igualmente, uma vontade coletiva de aceitar em tal esfera decisória os valores, interesses e perspectivas sociopolíticas de todos os diversos participantes e, o que é crucial, igualmente a possibilidade de interesses e perspectivas singulares serem mudados, motivados especialmente pelo objetivo de materializar interesses comuns e soluções mutuamente aceitáveis.*

Da mesma forma para LUCHMANN (2002), a democracia deliberativa ou participativa constitui-se como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Para essa autora, diferentemente da democracia representativa caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional.

Segundo DIAS (2001), os modernos defensores da democracia deliberativa acreditam que a qualidade da democracia pode ser medida a partir do nível de participação política encontrado em cada sociedade.

Para essa autora a participação de modo geral pode ser entendida como o mecanismo que permite ao cidadão comum inserir-se aos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas. Segundo Dias, para essa concepção, quanto mais direto for o exercício do poder político, mais acentuada será a capacidade democrática das instituições políticas, cujas decisões estarão mais próximas de traduzir a genuína vontade popular.

Para Cohen e Sabel citado por NAVARRO (2003), a distinção principal entre a democracia representativa e a democracia deliberativa não se refere ao grau de participação, mas aquilo que será decidido, pois segundo esses autores a democracia deliberativa *“requer decisões substantivas, enquanto a representativa envolve escolha sobre legisladores que irão decidir sobre os temas substantivos”*.

Segundo SANTOS e AVRITZER (2002), a democracia deliberativa se constitui como uma perspectiva analítica situada entre vários enfoques denominados de contra-hegemônicos, principalmente por recusar teorias democráticas sedimentadas no passado, incapazes segundo esses autores, de explicar as variadas dificuldades institucionais e políticas do presente.

Desse modo, segundo NAVARRO (2003), visto como um processo aberto e potencialmente transformador a idéia geral da democracia deliberativa supõe que sua implementação possa gerar novas oportunidades para criar, modificar e revisar interesses e preferências através de um discurso argumentativo, o qual segundo o autor, se constitui no mecanismo essencial de sua operacionalização.

No que se refere à formação das idéias em torno da democracia deliberativa AVRITZER (2000), coloca que essa perspectiva surgiu a partir dos anos 70 no interior da teoria democrática como uma tentativa de reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo decisório. Para Avritzer, autores como

Tourraine, Habermas, Cohen, Melucci e Bohman que propuseram teorias sociais ou teorias da esfera pública, chamaram a atenção para a centralidade de tal momento argumentativo.

Jurgen Habermas é um dos autores considerado como precursor dessa tentativa de reintroduzir uma forma de debate argumentativo na análise do político. Para AVRITZER (2000), na primeira obra de impacto de Habermas “A Transformação Estrutural da Esfera Pública” de 1962 o autor já demonstra a preocupação com a formação de uma esfera pública para a argumentação, pois para Habermas existe uma dimensão argumentativa no interior da relação estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral como tinha formulado Rousseau<sup>2</sup>.

Para AVRITZER (2000), nessa obra, Habermas identifica o processo de aferição da vontade da maioria como uma distorção de um ideal e de uma prática distinta, embora não consiga fundamentar o conceito de argumentação na estrutura das sociedades contemporâneas.

Segundo AVRITZER (2000), a partir da obra “Teoria da Ação Comunicativa<sup>3</sup>” de 1984, Habermas começa um processo de aplicação da sua concepção da teoria do discurso à política contemporânea. Segundo Avritzer, Habermas irá

---

<sup>2</sup> Segundo ABBERS (1998), Jean Jacques Rousseau (1712- 1778) tinha como pressuposto a idéia de que; se os indivíduos são livres e iguais, então só podem ser governados por eles próprios e deste modo, o pensador conferia autoridade soberana ao povo em decidir o que é melhor para a coletividade. Para isso Rousseau identificava o processo da formação da vontade geral como processo de aferição da vontade da maioria e que uma vez aferida, a posição perdedora nada mais representa que um erro.

<sup>3</sup> Nessa obra Habermas apresenta uma tentativa sociológica de reincorporar a argumentação no mundo social. A dinâmica dessa tentativa é supor a presença de um mundo com pré-interpretações distintas, e propor uma solução para o problema sociológico para a produção da ordem que envolva o consenso argumentativo das partes sobre as características da ordem social em disputa. Tal ação que Habermas denomina de comunicativa tem como meio a utilização pragmática da linguagem; que envolveria orientações em relação ao mundo; seria teleológica; e implicaria em assumir características reflexivas em relação ao mundo. Habermas, desse modo, supõe que as formas de argumentação são próprias ao mundo social e, portanto continuam tendo presença plena nas sociedades contemporâneas e ao admitir interpretações diversas de diferentes situações não concorda com posição de Rousseau, de que aqueles que divergem da vontade da maioria estão errados (AVRITZER, 2000).

operacionalizar tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas estaria ligado, sobretudo a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas.

Essa concepção passa a atribuir a esfera pública<sup>4</sup> o papel de se tornar o local destinado à deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais se colocariam em contato, gerando uma rede de procedimentos comunicativos. Desse modo, segundo AVRITZER (1996), *“Habermas define a democracia como um processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, processo esse capaz de procedimentalizar a soberania popular ao tornar o sistema político dependente das redes periféricas de comunicação presentes na esfera pública”*.

Dessa forma, na concepção habermasiana, a relação entre a esfera pública e os arranjos administrativos se darão apenas pela chamada “influência pública”, já que nos limites da esfera pública os atores podem adquirir somente influência mas não podem adquirir poder político. Segundo Habermas citado por AVRITZER (2000) para que a influência pública seja transformada em poder administrativo é necessário que essa influência *“passe pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política, e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação”*.

---

<sup>4</sup> A esfera pública é concebida como um espaço para a interação face-a-face diferenciado do Estado. Neste espaço, os indivíduos interagem uns com outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações.



Segundo FREY (2001), para Habermas a boa interação entre a esfera pública e os arranjos administrativos é de fundamental importância, uma vez que a formação de opinião e de vontades públicas, concebida democraticamente, não pode prescindir de opiniões públicas informais, as quais se formam de modo ideal dentro das estruturas de uma esfera pública desprovidas de relações de poder<sup>5</sup>. Ainda segundo Frey, essa esfera pública não regulamentada por procedimentos deveria poder recorrer a uma base societal em que os direitos civis de igualdade fossem garantidos.

Para AVRITZER (1996), a contribuição de Habermas a teoria democrática se deu na medida em que seus trabalhos representam uma forma de compatibilização entre democracia, racionalidade e participação<sup>6</sup>, forma essa que para Avritzer estaria ausente da teoria democrática desde as formulações de Weber e Schumpeter. Segundo esse mesmo autor, Habermas oferece como solução ao problema da participação a existência de públicos não institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública (caracterizada pelo debate discursivo e racional) e sistema político.

Porém, como coloca AVRITZER (2000), apesar do conceito de deliberação argumentativa recuperado por Habermas ter como ponto principal a questão da legitimação dos sistemas políticos contemporâneos (já que o poder das estruturas administrativas não são capazes de gerar legitimidade), ele não é capaz de gerar

---

<sup>5</sup> A concepção habermasiana exclui, portanto a possibilidade de arranjos deliberativos ao nível político, pois para Habermas a opinião pública é informal e deve se manter informal (AVRITZER, 2000). Para Habermas o papel do Estado é visto como um subsistema especializado em decisões coletivas obrigatórias, mantendo-se a centralidade no processo político decisório que ocorre, todavia, articulado ou pressionado pelas demandas sociais que pulsam, dentre outros, de um processo comunicativo, exercido por cidadãos na esfera pública (LUCHMANN, 2002).

<sup>6</sup> Segundo DIAS (2001), que estudou a relação entre a Câmara de Vereadores e o Orçamento Participativo de Porto Alegre, um dos maiores problemas da teoria democrática contemporânea se dá em torno da dicotomia representação X participação política. Para essa autora, a insolubilidade está no fato de que a defesa de mecanismo tanto de representação como de participação política, constitui-se em torno de uma visão crítica recíproca quase sempre com facetas auto-excludentes, as quais segundo a autora, não são necessariamente.

arranjos institucionais, já que a sua forma não supõe nada mais que a influência em relação ao sistema político. Assim para o autor, *“Habermas se desobriga de pensar os elementos institucionais e/ou decisórios do conceito de deliberação argumentativa e com isso deixa de dar formato institucional ao que se pode denominar de democracia deliberativa”*.

É nesse aspecto que autores como Joshua Cohen, James Bohman, Charles Sabel acrescentam novos elementos ao debate da democracia deliberativa, justamente na tentativa de transformar o processo de discussão argumentativa proposto por Habermas, em um processo de deliberação assegurado por elementos institucionais.

Segundo AVRITZER (2000):

*Bohman vai além de Habermas na medida em que critica os limites da influência do público no sistema político, pois para Bohman, a deliberação ocorre na medida em que os participantes em atividades conjuntas reconhecem que eles influenciaram e contribuíram para que certos desfechos ocorressem, já que certos tipos de influência não são suficientes para induzir a cooperação.*

Para Cohen citado por LUCHMANN (2002), o resgate da idéia de soberania popular está intimamente ligado a possibilidade dos cidadãos de decidir e não apenas influenciar acerca das questões públicas, pois *“a outorga de autoridade para o exercício do poder de Estado deve emergir das decisões coletivas de seus membros”*.

Desse modo, segundo LUCHMANN (2002), baseado nas contribuições de Cohen e Bohman, a democracia deliberativa:

*Passa a ser entendida como um processo de institucionalização de espaços e mecanismos de decisão coletiva e pública, tendo em vista defender o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos, à legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. Portanto compete aos cidadãos não apenas a influência ou uma orientação informal e sim a definição e ou/ a co-gestão das políticas públicas.*

Segundo LUCHMANN (2002), Cohen propõe três princípios básicos para o estabelecimento de condições para a livre discussão racional entre cidadãos iguais, tendo em vista a autorização para o exercício do poder político:

*a) o princípio da inclusão deliberativa, caracterizado pela idéia de que todos são cidadãos com os mesmos direitos, independente da sua inserção social, política, religiosa, econômica e social; b) o princípio do bem comum, que diz respeito sobre a possibilidade de um acordo a respeito das prioridades sociais, tendo em vista a promoção de maior justiça social; c) princípio da participação, trata-se da garantia de direitos iguais de participação, incluindo os direitos de votar, de associação e de expressão política, de ser eleito para um posto público, de garantias de igualdades de oportunidades.*

Segundo Cohen e Sabel citado por NAVARRO (2003), a forma de democracia deliberativa mais adequada aos tempos modernos e seus impasses é denominada de “poliarquia diretamente deliberativa”. Os autores utilizam o termo poliarquia de

Robert Dahl, embora considerem esse modelo teórico insuficiente para a construção de uma democracia plena, pois alegam que tais poliarquias poderiam ser compatíveis com desigualdade em oportunidade para exercer uma efetiva influência política.

Por outro lado, o modelo de “poliarquia diretamente deliberativa” propõe uma forma de democracia que é uma variante radical e participativa, com capacidade de resolução de problemas, mas indisponível, atualmente segundo NAVARRO (2003), nas diversas formas políticas assumidas nos sistemas representativos.

Segundo Cohen e Sabel citado por NAVARRO (2003), nesse modelo de poliarquia diretamente deliberativa:

*As decisões coletivas são feitas através de deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam os serviços que são públicos ou que são, de outra forma, regulados através de decisões públicas. Mas ao decidirem, os cidadãos precisam examinar suas próprias escolhas à luz de deliberações relevantes e experiências de outros cidadãos que enfrentam problemas similares em jurisdições comparáveis ou subdivisões do governo. Dessa forma, poliarquias diretamente deliberativas combinam as vantagens do conhecimento local e a maior responsabilização (accountability) política resultante, quando os efeitos de diversos experimentos concorrentes são cotejados, para permitir o escrutínio público da efetividade de estratégias e de ação dos dirigentes.*

Segundo NAVARRO (2003), há uma série de críticas a tal proposição conceitual, relacionadas: à questão de escala, as dificuldades de argumentação

objetiva nas sociedades modernas caracterizadas pela heterogeneidade cultural, e a predominância do localismo sobre o global.

Segundo ainda NAVARRO (2003), Cohen e Sabel não refutam por certo tais evidências, mas sustentam a viabilidade de formas diretas de democracia, pois essas possibilitariam a resolução democrática de problemas territoriais específicos que não são solucionados pela formas atuais de democracia institucional, por favorecerem soluções uniformes para um dado território. Desse modo, segundo Navarro, as poliarquias diretamente deliberativas na visão de Cohen e Sabel serviriam para ajustar as diretrizes gerais às particularidades locais.

Segundo Cohen e Sabel citado por NAVARRO (2003), o Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser considerado como uma das possíveis e mais promissoras formas de democracia deliberativa. Segundo esses autores o caso de Porto Alegre poderia se situar nessa órbita justamente por apresentar um arranjo inovador que pode se elevar acima das propostas tradicionais e pouco eficazes para a resolução dos problemas existentes, e ao mesmo tempo por demonstrar as deficiências do poder centralizado, as virtudes da descentralização e os valores intrínsecos e instrumentais da participação.

AVRITZER (2000), ABERS (1998), SANTOS (1998), também consideram o Orçamento Participativo como um dos locais ou formas da democracia deliberativa. De modo geral, esses autores acreditam ser os fóruns entre Estado e sociedade que têm surgido em muitos países, o local da democracia deliberativa. No caso brasileiro além do Orçamento Participativo os conselhos setoriais também pertenceriam a essa categoria.

#### 1.4 Orçamento Participativo e a Democracia Deliberativa

AVRITZER (2000) procura justificar a posição do Orçamento Participativo como um exemplo concreto de democracia deliberativa, pois segundo o autor, essas experiências têm como uma primeira característica a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação.

Para esse autor, a ampliação da participação é vista como um fator que pode contribuir para a argumentação pelo fato dos atores trazerem para os arranjos participativos, razões anteriormente não contempladas pelas decisões estatais. Segundo ainda esse autor, não há dúvidas de que no Orçamento Participativo se trabalhe fundamentalmente com a argumentação em torno de interesses distintos.

Uma segunda característica destacada por Avritzer, se refere ao tratamento das informações detidas pelos atores sociais nesses arranjos deliberativos. Segundo esse autor, no caso do Orçamento Participativo, as informações relevantes para uma deliberação de governo são tornadas públicas, ao contrário da concepção weberiana cujas “*informações detidas pela burocracia não necessitariam nem serem públicas nem serem partilhada com os atores*”.

Uma terceira característica apontada por Avritzer, se refere à capacidade de variação institucional que é característica do Orçamento Participativo. Segundo esse autor:

*Nos arranjos deliberativos se trabalham com a idéia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados... De acordo com essa concepção, a racionalidade ou a eficiência é gerada de forma descentralizada e a posteriori por múltiplos experimentos.*

Por outro lado Zander Navarro, apresenta uma série de questionamentos sobre o fato do Orçamento Participativo se inserir como uma das formas concretas de democracia deliberativa. Como estudioso da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Navarro traça uma série de críticas que muitas vezes funciona como um contraponto aos argumentos apresentados anteriormente por Avritzer.

Segundo NAVARRO (2003):

*O Orçamento Participativo se situa em distância política expressiva de se tornar de fato uma arena deliberativa, como espaço principal de uma suposta dinamização democrática à imagem, na devida proporção, de uma poliarquia diretamente deliberativa.*

Para o autor, os esforços recentes de classificar a experiência de Porto Alegre como o “caso principal”, que caracteriza os debates recentes sobre as potencialidades da democracia deliberativa são ainda prematuros, segundo indica as facetas principais do Orçamento Participativo.

NAVARRO (2003), procura fundamentar seu argumento a partir de vários aspectos inerentes ao debate da democracia deliberativa que foram observados na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Em relação ao aspecto quantitativo da participação, segundo NAVARRO (2003), embora tenha ocorrido um aumento expressivo nos níveis de participação em algumas regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre desde seu início em 1989, manteve-se ainda uma proporção muito baixa em relação ao total da população residente nessas regiões.

Segundo o autor, em 1998 em onze das dezesseis regiões do OP os níveis de participação variavam de 0,18% a 1,87% da população regional, embora em algumas regiões a participação alcançava até 3,6% da população regional. Para Navarro de modo geral, a participação de 1% a 2% da população total no orçamento participativo aparece como um dos fatores limitantes da experiência do OP como uma instância deliberativa.

Um outro fator limitante segundo o autor se refere aos aspectos qualitativos da participação. Segundo NAVARRO (2003), pesquisas feitas a partir de 1998, mostram que o participante típico do OP de Porto Alegre é:

*Uma mulher casada, com mais de 34 anos, com renda familiar de até quatro salários mínimos e escolaridade até o primeiro grau, trabalhadora manual, sem qualificação, no setor privado, com jornada semanal de trabalho entre 40 e 44 horas, atuante na associação de moradores, participante do OP em anos anteriores, porém não foi escolhida ainda como delegada ou conselheira.*

De acordo com o autor esse perfil socioeconômico não foi alterado nos anos posteriores, o que confirma uma participação rigidamente delimitada do ponto de vista socioeconômico, impondo limites segundo Navarro, na pluralidade da participação social ao empobrecer o debate público.

AVRTIZER (2003a), procura rebater tais argumentos. Para esse autor, se considerar o Orçamento Participativo como uma experiência de democracia direta que pretende substituir os mecanismos de representação, é evidente que a participação de 2% da população não é suficiente pra atribuir-lhe representatividade. Mas, segundo o autor, se o OP constitui uma tentativa de articular representação e



deliberação participativa, parece evidente que a legitimidade do processo deve advir também da decisão do prefeito de pôr em marcha um processo de participação, e que deste modo, segundo o autor, esses valores de participação não parece ser tão baixos.

Quanto à questão levantada por Navarro sobre a questão da pluralidade da participação, AVRITZER (2003a), argumenta que o OP de Porto Alegre resolve uma deficiência importante de outras experiências, ao conseguir que a participação se aproxime da configuração socioeconômica da cidade, pois segundo esse autor, consegue-se evitar que setores da classe média com níveis de educação mais elevada se aproprie do processo participativo.

Para AVRITZER (2003a), para se discutir a qualidade da participação em Porto Alegre é preciso levar em conta que há uma tensão entre espaço público e democracia deliberativa. Segundo esse autor:

*Sob a ótica do espaço público, interessa aferir a pluralidade dos atores participantes para se pensar a qualidade da participação, sob o ponto de vista da democracia é sempre mais relevante saber se a maioria está representada, especialmente no que se refere a políticas distributivas.*

Segundo AVRITZER (2003a), ao se considerar o OP como uma experiência de democracia deliberativa e de articulação entre representação e participação, a questão da pluralidade precisaria se articular com a fidelidade da representação social, o que para Avritzer foi ignorada por Navarro.

DIAS (2001) destaca um outro eixo crítico em relação à visão do Orçamento Participativo enquanto local da democracia deliberativa. Segundo essa autora, aponta-se que no OP há motivações particularistas dos participantes na disputa

pelos recursos municipais referidas as suas necessidades imediatas o que acabaria “*amesquinhando a disputa na esfera pública e submergindo a visão do todo, da cidade, em uma multiplicidade de partes*”.

Ainda segundo essa autora, esses aspectos críticos do Orçamento Participativo (quanto aos aspectos quantitativo e qualitativo da participação e do caráter localista) acaba servindo a dois propósitos complementares. Para DIAS (2002):

*Por um lado despoja a participação de seu caráter virtuoso enfraquecendo um de seus principais pilares de sustentação como mecanismo decisório da esfera pública. Por outro, revigora os tradicionais mecanismos representativos do Estado na medida em que esses se constituem na solução para os próprios problemas apresentados. Sendo constituída pelo voto da totalidade dos cidadãos, a representação política é capaz de comportar a diversidade dos interesses sociais em sua proporção distributiva. Além disso, o distanciamento dos representantes das disputas cotidianas permite que suas decisões contemplem uma visão de conjunto sobre a cidade.*

Apesar dessas críticas, AVRTIZER (2003a), denomina o OP de Porto Alegre como uma experiência de democracia deliberativa de sucesso. Para o autor, tal sucesso se assenta basicamente sobre os pilares: da democracia (expresso pela capacidade de crescimento da população no OP e na consolidação político-eleitoral da administração); do associativo-deliberativo (o fato da presença constante das associações de moradores no OP e na capacidade deste ter se tornado a forma dominante de distribuição de recursos públicos na cidade, anulando o papel do

clientelismo na distribuição desses bens); do desenho institucional (se refere à capacidade de introduzir assembleias regionais que se constitui num redesenho regional de modo a adequar ao processo deliberativo, e a conciliação dessas assembleias com a forma conselho); capacidade redistributiva e sua vinculação com o processo de reforma do Estado.



## **Capítulo 2 - Orçamento Público e Participação**

### **2.1 Breves considerações sobre o Orçamento Público**

Segundo GIACOMONI (2002), o orçamento público<sup>7</sup> (cujo surgimento se deu na Inglaterra no início do século XIX e tinha como função básica facilitar o controle dos parlamentares sobre o governo) é hoje um dos instrumentos mais importantes e corriqueiros da gestão dos negócios de uma coletividade politicamente organizada.

Segundo esse autor, no seu início o orçamento público tratava-se de um instrumento jurídico sem maior complexidade (isso em uma época em que as despesas do Estado eram comparativamente modestas) que fixava os meios para que o Estado pudesse desincumbir-se de suas tarefas.

Segundo SOUZA (2000), a peça orçamentária com o tempo veio a se mostrar como um instrumento de administração e não tanto como um instrumento de controle político sobre o executivo, dado o fortalecimento dos Estados Nacionais na virada para o século XX, pela edificação do *welfare state*, ocasionando não apenas o aumento do peso econômico das despesas públicas, como também o significado social dessas despesas.

O Estado passava a intervir mais diretamente na economia e, além disso, tomava para si o encargo de realizar investimentos e assumir responsabilidades

---

<sup>7</sup> Segundo PIRES (2001), o orçamento público pode ser entendido de várias maneiras: um plano de indicação de objetivos e meios financeiros para atingi-los, uma lei, um instrumento de controle, um conjunto de decisões políticas que tem impacto sobre a vida econômica. No Brasil, a Lei Federal nº 4320 de 17/04/1964 “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” e afirma no seu artigo 2º que “A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo”.

diretas em área como saúde e educação. Dessa forma o orçamento passa a ser considerado uma peça chave na política e na economia do Estado (SOUZA, 2000).

Entre as décadas de 1930 e 1960 o orçamento sofreu transformações técnicas e conceituais. Foi o momento da consolidação da “racionalização administrativa” em que o Estado confrontado com demandas cada vez maiores e mais complexas buscava encarnar uma gestão científica (*scientific management*) dos negócios públicos (SOUZA, 2000).

Nesse contexto de demanda ampliada pelo planejamento público, que se consagra à proposta conhecida no Brasil nos anos 60 como orçamento–programa, técnica de planejamento financeiro, já utilizada pelas empresas, que segundo SANCHES (1997), pode ser definida através do processo de fixação de despesas públicas a partir da identificação das necessidades públicas, segundo níveis de prioridades e estruturas apropriadas de classificação da programação. Segundo Sanches, nesse modelo os itens de gasto devem ser explicitados por unidade executora e programa de trabalho.

Originalmente americana essa técnica tornou-se conhecida como *Planning, programming and Budgeting System* (PPBS), e se disseminou pelo mundo após a sua recomendação por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (PIRES, V. 2001).

GIACOMONI (2002), SOUZA (2000) e PIRES, V. (2001), vêem a utilização da técnica como um considerável avanço em relação a vários aspectos. Segundo SOUZA (2000), enquanto que no orçamento tradicional o orçamento é dissociado do planejamento e da programação, no orçamento programa o processo orçamentário é um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado. Desse modo, a

alocação de recursos tem em vista a realização de metas, sendo que as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas.

PIRES, V. (2001), considera o orçamento-programa, ao mesmo tempo, uma “*politização da técnica e uma tecnicização da política*”. Pois segundo o autor, ao se inserir no campo do planejamento governamental, em que os objetivos traçados sofrem influência das forças sociais, ele acrescenta na peça orçamentária um elemento marcadamente político. Ao procurar servir como um instrumento de gestão racional da coisa pública, coloca a técnica como fundamento da possibilidade de eficiência e eficácia política.

Segundo ainda PIRES, V. (2001), o orçamento-programa por sua condição de técnica politizada, facilitadora do processo de escolha de prioridades e possibilitadora da avaliação de programas, é por excelência um instrumento importante no delineamento de relações mais transparentes e democráticas entre governo e população.

## **2.2 A Prática Orçamentária no Brasil**

Segundo SILVA et al (1997), o orçamento público (União, Estados e Municípios) é em princípio o documento anualmente aprovado com a finalidade de evidenciar em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras e o programa de trabalho que o governo pretende executar no período de um ano.

A Constituição de 1988 define três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento, que visam o planejamento das ações do poder público, são eles:

1- Plano Plurianual (PPA): prevê as despesas com programas, obras e serviços decorrentes que durem mais de um ano;

2- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): a partir do PPA, define as metas e prioridades para o ano seguinte. A LDO define também as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações de como elaborar o orçamento anual;

3- Lei Orçamentária Anual (LOA): consiste no orçamento propriamente dito. Contém os programas, projetos e prioridades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento. Dessa forma, define as fontes de receita e autoriza as despesas públicas, expressas em valores detalhando-as por órgãos de governo e por função.

Segundo PIRES, R. (2001), o orçamento público no Brasil pode ser definido como uma tradução financeira de um plano de ação anual, já que o processo da confecção da peça orçamentária representa a elaboração de um plano de trabalho que articula e organiza um vasto conjunto de ações em diversos setores pelo período de um ano. Para esse autor, esse plano de trabalho se constitui num instrumento de planejamento de curto prazo que agrega as metas e os recursos financeiros disponíveis para sua realização.

Ainda segundo PIRES, R. (2001), em relação ao poder municipal, pode se dizer que elaboração anual do orçamento constitui o momento em que o poder público local, dentro de suas competências, define os programas, projetos e atividades que irá empreender. Para esse mesmo autor, o orçamento municipal expressa a forma como a administração pretende lidar com suas funções e competências que podem ser verificadas na Constituição ou na Lei Orgânica Municipal.

O processo orçamentário no Brasil nas três instâncias da Federação (União, Estados e Municípios), apresenta uma série de fases e momentos. Tomando como



referência o município, FEDOZZI (1997) e PIRES, V. (2001) dividem o processo orçamentário nas seguintes fases: 1) elaboração da proposta orçamentária; 2) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; 3) execução orçamentária; 4) controle de execução do orçamento.

Segundo FEDOZZI (1997) e PIRES, V. (2001), a elaboração do projeto de lei orçamentária anual é de competência do poder executivo, que deve levar em consideração o plano plurianual, os planos setoriais e a lei de diretrizes orçamentária. Nesse processo cabe ao executivo uma série de procedimentos: estimativa das receitas; projeção das despesas por área, por órgão etc; definição da política tributária e financeira estruturação de projetos e investimentos.

Na segunda fase, após a conclusão do projeto de lei pelo Executivo, esse projeto segue para a Câmara de Vereadores onde será submetido a uma série de procedimentos inerentes a tramitação legislativa antes de ser votado pelos vereadores<sup>8</sup> (FEDOZZI 1997, PIRES, V., 2001).

Na terceira fase, após o orçamento ser votado e tornado lei, o Executivo através de seus diversos órgãos procederá autonomamente, à arrecadação de tributos e demais receitas com base na lei, e fará as despesas previstas sob fiscalização do Legislativo, que atuará novamente no caso de alteração nas receitas e despesas (um pedido de suplementação de verbas, por exemplo), apreciando e decidindo sobre as propostas de alterações feitas pelo Executivo (PIRES, V., 2001).

Segundo FEDOZZI (1997), a fase de execução orçamentária coincide com o período do exercício financeiro (1º de janeiro a 31 de dezembro) de cada ano. Segundo esse autor, o controle e a avaliação geralmente desenvolvem-se de forma

---

<sup>8</sup> Segundo FEDOZZI (1997), a Constituição Federal de 1988 restabeleceu ao poder legislativo a competência de propor emendas de despesa, que estava vedada desde 1967, embora segundo o autor, com limitações, uma vez que as emendas só podem ser apresentadas com a devida indicação de recursos.

simultânea com a execução do orçamento. Esse processo de avaliação pode ser realizado internamente (pelos próprios setores do Executivo) e de forma externa (de responsabilidade do legislativo auxiliado pelo tribunal de contas).

Nesse último aspecto segundo PIRES, V. (2001), as contas do governo são apreciadas por um Tribunal de Contas que emitirá parecer sobre a aprovação ou reprovação. Esse parecer será votado na Câmara dos Vereadores onde poderá ser acatado ou não.

Segundo FEDOZZI (1997), tecnicamente, a elaboração dos orçamentos no Brasil geralmente é realizada através do “método incrementalista formalista”. Segundo esse procedimento usual da administração pública brasileira, o orçamento previsto para o ano seguinte é o orçamento do ano anterior projetadas as variáveis de ordem econômica e financeira, sendo que raramente o orçamento público está conectado a algum processo de planejamento governamental mais amplo ou próximo do formato do “orçamento programa”.

A prática orçamentária no Brasil representa uma peça de ficção, segundo FEDOZZI (1997) e PIRES, V. (2001) por tratar-se de um instrumento que nunca foi levado devidamente a sério no cumprimento de suas finalidades básicas<sup>9</sup> e um privilegiado instrumento de acesso clientelístico aos recursos públicos.

Ao mesmo tempo, segundo ainda FEDOZZI (1997), no âmbito da administração pública brasileira, o processo de elaboração e execução dos orçamentos nos Executivos é caracterizado pelo controle quase absoluto dos seus procedimentos pela tecnoburocracia e pela verticalização na forma de organização administrativa do Estado. Os dados são de domínio do reduzido número de técnicos

---

<sup>9</sup> Segundo PIRES, V., (2001), o orçamento programa se encontra desprestigiado pelo mau uso que dele se vem fazendo no Brasil. Segundo esse autor, esse foi transformado pelos “burocratas de plantão” em calhamaços de papel cheio de número sem muito significado e aponta a sociedade civil organizada como uma possibilidade de resgatá-lo em sua função original.

dos órgãos administrativos responsáveis e/ou da cúpula política governamental – no caso dos Governos Municipais, do Prefeito que, segundo o autor, não raras vezes, sequer consulta as demais instâncias da própria Administração Municipal durante o processo de elaboração orçamentária.

### **2.3 Orçamento Público Municipal e Participação Popular**

O fato dos recursos públicos não pertencer a nenhum indivíduo ou grupo especificamente, mas a coletividade, torna-se, segundo PIRES, V. (2001), um dos principais problemas das finanças públicas, pois implica em responder sobre quem é a coletividade e de que maneira tomar decisões sobre como arrecadar e como gastar.

Esses questionamentos são parcialmente respondidos quando se afirma que a coletividade se expressa pelos seus representantes, democraticamente eleitos e incumbidos em tomar as decisões envolvendo a questão orçamentária, o que reforça a visão do tipo clássico de democracia representativa.

Más como já afirmado anteriormente, essa representatividade apresenta uma série de “falhas”, dentre elas; o atendimento de demandas particulares em detrimento da “vontade pública”, pois muitas vezes o orçamento público é designado como uma caixa preta pela ausência de transparência e a impossibilidade de acesso a esse instrumento por parte daqueles que não tem *“intimidade com o poder e/ou não são entendidos no assunto”* (FEDOZZI 1997).

Em face desse quadro surgem propostas de participação popular no orçamento público como tentativa de reverter uma lógica privada de política. Segundo PIRES, V. (2001), a metodologia denominada de Orçamento Participativo

consiste em abrir a possibilidade de participação dos cidadãos através de diversos mecanismos, em um ou mais momentos do processo orçamentário.

Para PIRES, V. (2001) a participação poderá se concretizar principalmente na fase de elaboração orçamentária e durante a fase de execução orçamentária. Neste último caso o governo poderá optar por prestar contas publicamente em períodos previamente combinados ou permitir a ação de comissão popular criada e nomeada para fiscalizar a evolução das receitas e despesas. Segundo PIRES, V. (2001), é importante deixar claro que o acompanhamento da execução orçamentária pela população não se sobrepõe à fiscalização das contas pelo Tribunal de Contas e pelos vereadores nem colide com elas.

Desse modo, para PIRES, V. (2001), o orçamento participativo nada mais é que o orçamento-programa tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridade com a população organizada, o que representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político, pois, não apenas os parlamentares podem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas.

## **Capítulo 3 - Orçamento Participativo**

### **3.1 Contextualização Histórica**

Interessa nesse momento analisar o Orçamento Participativo sob um enfoque histórico-político, a fim de contextualizar de forma preliminar as forças sociais, políticas e ideológicas envolvidas na implantação de tal prática, bem como os objetivos e estratégias adotadas.

Segundo PIRES, V. (2000), o “Orçamento Participativo” é uma expressão que se tornou corrente em alguns meios políticos brasileiro desde os anos 80, significando a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipal, nas quais o elemento inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras.

Tomando o Orçamento Participativo como a relação prefeitura-população, num diálogo prévio para definir o orçamento municipal, é possível segundo PIRES, V. (2000), indicar três fases distintas no desenvolvimento dessa prática: a primeira (por volta de 1978-1988), denominada de “*experiências precursoras*” que em geral não são e nem levam o nome de Orçamento Participativo, mas que segundo o autor já possuem elementos que se aproximam dele; a segunda denominada de “*fase petista*” (1988-1992) que consiste num conjunto de iniciativas do Partido dos Trabalhadores em parte das 36 prefeituras que conquistou nas eleições de 1988; a terceira (1993-2000) é caracterizada pela ampliação do número de protagonistas,

incluindo prefeituras petistas e não petistas, além de contar com a participação de entidades e organizações não governamentais.

Quanto às experiências precursoras, são mais citados os casos de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES), que entre 1978-82, suas administrações procuraram estabelecer um diálogo com a população dos bairros mais carentes e desprovidas de infra-estrutura. Segundo PIRES, V. (2000), entram nesse bloco, as experiências de Vila Velha ES (1986-88), Diadema SP (1983-88) e Piracicaba SP (1978-1982).

PIRES, V. (2000), procura contextualizar esse conjunto de experiências precursoras com o momento político-institucional que vivia o Brasil na época (fortalecimento do movimento municipalista que reivindicavam maior poder e recursos para os governos locais, mobilizações de ruas permeadas por manifestações populares pontuais de forte cunho social) e considera essas experiências como manifestações concretas da rejeição popular aos métodos e resultados da ditadura militar, sob lideranças de pessoas e grupos envolvidos na resistência ao regime<sup>10</sup>.

Na fase de 1989-1992, destacam-se as experiências de Porto Alegre RS, Piracicaba SP, Santo André SP, Ipatinga MG, Betim MG, São Paulo SP, Santos SP, Angra dos Reis RJ, Vitória ES, e Jaboticabal SP. Segundo PIRES, V. (2000), essas experiências realizadas por prefeituras petistas<sup>11</sup>, já sob um regime democrático em

---

<sup>10</sup> Frente às dificuldades do regime militar e sendo a única agremiação partidária de oposição, o antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) hoje PMDB, esteve à frente das experiências de planejamento participativo entre meados da década de 70 a meados da década de 80, como também esteve à frente do movimento municipalista contra a centralização praticada pelos governos militares. Deste modo, o planejamento participativo nas mãos do MDB-PMDB, serviu pra levar a cabo o enfrentamento do regime militar (PIRES, V. 2000).

<sup>11</sup> Tanto para LUCHMANN (2002) e PIRES, V. (2000), embora diferentes partidos tenham implementado, de forma diferenciada, mecanismos de participação, até mesmo antes da redemocratização do país, o Partido dos Trabalhadores tem importância central no mecanismo em questão, em função de seu programa de governo ter como ênfase à “democracia popular”, incluindo o Orçamento Participativo no seu “modo de governar”, não só com que fosse adotado em diversas localidades do país, mas também sistematizando a prática através de troca de informações e reflexões que foram bastante difundidas, além da reconhecida experiência de Porto Alegre, ser petista. Além desses fatores PIRES, V. (2001), afirma que a inovação petista consistiu em centralizar

franca consolidação, diferenciam-se das anteriores, por em primeiro lugar, tornarem o orçamento municipal num “catalisador da participação popular”, dirigidos a objetivos de curto prazo (melhorias na infra-estrutura urbana com resultados positivos imediatos para a população de baixa renda), e em segundo lugar, tinha um acentuado caráter ideológico, não pela metodologia adotada, mas pela imagem que o conjunto da sociedade fazia do partido, com base no seu discurso de cunho socialista<sup>12</sup>.

Na terceira fase (1993-2000), correspondente a duas gestões dos governos municipais, PIRES, V. (2000), comenta que o Partido dos Trabalhadores continuou a implementar o Orçamento Participativo em um maior número de prefeituras, embora, algumas experiências terem sido interrompidas em função de derrotas eleitorais. É nessa fase, segundo o autor, que a metodologia ganha maior visibilidade por ter sido destaque na imprensa ao mesmo tempo em que passa a ser objeto de reflexões acadêmicas<sup>13</sup>.

Quanto ao número de municípios que implantaram o Orçamento Participativo nessa terceira fase, RIBEIRO e GRAZIA (2003), afirmam que entre os anos de 1993-

---

o planejamento participativo no horizonte de curto prazo e em utilizar a experiência como instrumento de gerência, tanto de recursos materiais, como de recursos de poder. É válido também, o fato do PT construir-se nacionalmente a partir de sua paulatina inserção municipal e nas assembleias legislativas, o que explica, a proposta de orçamento participativo recair sobre o orçamento municipal na década de 80.

<sup>12</sup> Segundo BERNARDES (2003), O Orçamento Participativo, na visão dos setores que inicialmente o conceberam dentro do PT, não se destinava a cumprir com uma tarefa secundária e auxiliar a democracia representativa. Ele estava investido simultaneamente da tarefa civilizatória e de transformação social profunda, ambas derivadas de um projeto que não é assumido publicamente pelo partido como um todo, mas expresso por algumas tendências que o formam.

<sup>13</sup> Nesse período a experiência de Porto Alegre foi escolhida uma das melhores práticas de governo na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II, ocorrida em Istambul-Turquia) o que possibilitou o reconhecimento internacional. Ainda sobre a experiência de Porto Alegre, NAVARRO (2003), cita outro evento referencial ocorrido no ano de 1997, que foi o seminário “Descentralização na América Latina: inovações e implicações para as políticas públicas”, realizado em Caracas e patrocinado pelo Banco Mundial. Segundo o autor, essa instituição multilateral reconheceu pela primeira vez, a iniciativa porto-alegrense e procurou conhecê-la, posteriormente difundindo-a entre seus mecanismos de divulgação internos. Para NAVARRO (2003), está conferência provavelmente foi o sinal pioneiro de reconhecimento do OP pelas instituições de fomento e apoio financeiro, pois o peso institucional do Banco Mundial serviu como um grande facilitador de tal mecanismo de participação. O autor ainda cita o importante relatório anual dessa mesma instituição que alguns anos depois fez uma recomendação explícita ao OP de Porto Alegre.

1996, cerca de 30 municípios realizaram a experiência, sendo que mais de 30% não eram ligadas ao Partido dos Trabalhadores, e sim a outros partidos (PSDB, PPS, PMDB).

Ainda segundo essas autoras, na segunda gestão desse período (1997-2000), o número de experiências que se autodenominaram Orçamento Participativo, envolveram em torno de 140 municípios, o equivalente a 1,9% do total dos municípios brasileiros (5506). Dessas, as experiências ligadas ao PT representavam 50% do total de experiências do OP, seguidas por PSDB (13%), PSB (11%), PMDB (9%), PDT (8%), PPS (3%), PV (3%), PFL (2%), PTB (2%).

Quanto à distribuição espacial das experiências de Orçamento Participativo, enquanto que na gestão de 1989-92 estas se concentraram nas regiões Sudeste (75%) e Sul (25%), envolvendo os estados de SP, MG, RJ, ES e RS, a partir de 1993, nota-se o seu alargamento espacial em municípios de outros estados das regiões Sul e Sudeste, bem como, em municípios de outras regiões do país (Nordeste e Centro Oeste, nesse último caso, mais especificamente a experiência de Goiânia). Entretanto, na gestão de 1993-96, a grande maioria das experiências encontrava-se ainda nas regiões Sudeste (58,4%) e Sul (22,3%).

Na gestão de 1997-2000, houve a permanência da forte concentração das experiências nas regiões Sul e Sudeste, como se observa na tabela 1. Porém, segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), além do considerável crescimento dos municípios que implantaram o Orçamento Participativo nessas duas regiões, constatou-se que dobrou o número de municípios que implantaram tal experiência no Nordeste e o surgimento de primeiras experiências na região Norte.



**Tabela 1–Distribuição das Experiências de Orçamento Participativo por região (1997-2000)**

<b>Região</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
Sudeste	47	45,6
Sul	39	37,8
Nordeste	14	13,6
Norte	03	03,0
Total	103	100,0

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

Um outro dado relevante que permite um maior entendimento do OP no Brasil refere-se ao número de habitantes dos municípios que desenvolvem essa prática. Nota-se que desde 1989 até 2000, aumentou a adesão dos municípios de pequeno porte. Segundo Ribeiro e Grazia, enquanto que na gestão de 1989-92 o OP era majoritariamente praticado em grandes capitais, na gestão de 1997-2000 como se observa na tabela 2, esse alcança localidades com até 20.000 habitantes, sendo maioria dessas da região Sul (79%).

**Tabela 2: Distribuição do Orçamento Participativo pela População do Município (1997-2000)**

<b>Nº de Habitantes</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
Até 20.000	29	28,0
De 21.000 a 100.000	33	32,0
De 101.000 a 500.000	32	31,0
De 501.000 a 1.000.000	04	04,0
Acima de 1.000.000	05	05,0
Total	103	100,0

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

Por esses dados é possível verificar que as experiências do Orçamento Participativo vêm se expandindo para um número crescente de municípios desde seu início em 1989. Essas experiências se inscrevem em contextos dos mais diferenciados, sendo o tamanho dos municípios, o contexto sócio político e econômico, importantes referências para tal constatação.

No que se refere à gestão de 2000-2004, não há nenhum trabalho publicado referente à sistematização das experiências. Alguns dados divulgados por DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, UFMG (2003), identificaram 194 municípios que vêm desenvolvendo práticas associáveis ao OP.

### **3.2 Ampliando o Debate em torno do Orçamento Participativo**

Partindo de uma definição genérica do Orçamento Participativo enquanto participação popular no processo orçamentário, é imprescindível recuperar e aprofundar o debate teórico em torno de tal tema, pois esse ganha contornos não restritos apenas ao campo da administração público-financeira, dado a relação da temática com a ciência política, sociologia, geografia, planejamento urbano etc.

Na Ciência Política o Orçamento Participativo se inscreve nos debates teóricos a cerca dos limites da democracia participativa e/ou deliberativa no que se refere a compatibilidade entre essa e a democracia representativa e no caráter deliberativo do processo, como visto no capítulo inicial desse trabalho.

Para AVRITZER (2003a), que se insere justamente nessa área, é fundamental oferecer uma definição de Orçamento Participativo, já que, tanto na literatura acadêmica quanto na prática de diversos governos locais, *“a questão da apropriação do nome Orçamento Participativo ou a identificação simplificada de qualquer forma de participação com o Orçamento Participativo tornou-se comum”*.

Para esse autor, o Orçamento Participativo é:

*Uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação.*

Em segundo lugar para AVRITZER (2003a), *“O OP possibilita uma combinação de métodos da tradição da democracia participativa, pois, implica na reintrodução de elementos de participação e de delegação em escala local, representado pelas assembleias e os conselhos municipais respectivamente”*.

Uma terceira característica destacada pelo autor, diz respeito ao fato do Orçamento Participativo basear-se no princípio da auto-regulação soberana, já que a participação envolve um conjunto de regras definidas pelos próprios participantes, o que permite a vinculação do OP *“a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes”* (AVRITZER 2003a).

A última característica descrita por AVRITZER (2003a), enfatiza a tentativa do OP de reverter às prioridades de distribuição de recursos públicos, através de uma metodologia objetiva que privilegia os setores mais carentes.

AVRITZER (2003a), afirma que essa definição de OP permite o posicionamento sobre os diferentes tipos de OP e até mesmo *“postular o caráter*

*meramente ilusório de algumas experiências que reivindicam o termo, sem ao mesmo tempo, reduzir o fenômeno a sua experiência mais bem sucedida”.*

FEDOZZI (2000) segue as mesmas linhas de Avritzer na definição do Orçamento Participativo. Para esse autor, o Orçamento Participativo se constituiria numa *“esfera pública ativa de co-gestão dos fundos públicos”*. Este autor procura relacionar o Orçamento Participativo ao conceito de esfera pública<sup>14</sup>, pois segundo esse autor, *“o Orçamento Participativo está fundado numa dinâmica procedimentalista fundamentada em um regramento compartilhado, o qual instituiria formas de legitimação e validação das decisões tomadas”*.

FEDOZZI (2000) prossegue na sua definição ao caracterizar esse espaço público na qual o Orçamento Participativo está inserido em *“uma forma de democracia participativa que pressupõe o reconhecimento dos indivíduos como iguais na própria produção de regras e das normas de procedimento de deliberação”*.

O Orçamento Participativo também é visto por essa ótica de esfera pública por RIBEIRO e GRAZIA (2003). Para essas autoras o Orçamento Participativo favorece na sua face de projeto, a emergência de novas forças dinamizadoras da esfera pública. Estas forças constroem canais de reivindicação e vitalizam as arenas de negociação política das necessidades sociais. O Orçamento Participativo é visto ainda pelas autoras, como um momento central da nova dinâmica desejada nas

---

<sup>14</sup> Para Arato e Cohen citado por NAVARRO (2003), a esfera pública *“se refere a espaços e processos de comunicação societária abertos, autônomos e politicamente relevantes (...) um espaço juridicamente privado no qual os indivíduos sem estatuto oficial buscam persuadir uns aos outros por meio de argumentação racional e de críticas sobre os assuntos de interesse geral. Além de ser um veículo ideal de comunicação do público civil, a discussão crítica racional tem o importante propósito de controlar e influenciar a formação de políticas (...) a esfera pública é universalmente acessível, incluída e está protegida das deformações do poder econômico, político e de status social. A concepção normativa da discussão racional crítica (...) inclui os princípios de autonomia individual, igualdade de status, paridade entre os participantes, problematização livre e aberta de assuntos antes não questionados, que se convertem em assuntos de preocupação comum, e a crítica racional”*.

relações sociedade–governo, pois está inserido num processo de *“releitura das necessidades e de politização das carências”*.

De acordo com WAMPLER (2003), o Orçamento Participativo vem sendo teorizado como um *“espaço público não estatal, como”democracia direta*”, como *“democracia participativa”*, como uma *“instituição redistributiva”* e como uma *“instituição de delegação de poder”*.

Segundo PIRES, V. (2000), a abordagem relacionada à Ciência Econômica analisa o OP sob a ótica da teoria econômica da determinação orçamentária, mais conhecida como Economia do Setor Público<sup>15</sup>. Nesse aspecto o Orçamento Participativo *“se insere como uma alternativa às falhas apresentadas pelo setor público na previsão de bens, que são oriundas em grande parte pelas próprias falhas no modelo de escolha dos representantes governamentais”*.

Segundo PIRES, V. (2000), é preciso fazer alguns questionamentos essenciais para qualquer análise do Orçamento Participativo. Este trata-se: a) de discussão apenas das despesas ou de receitas e despesas; b) de discussão apenas dos investimentos ou também das despesas de custeio; c) distribuição geográfica de acordo com o volume de tributos arrecadados por região ou de acordo com as necessidades identificadas; d) participação somente às vésperas da elaboração

---

<sup>15</sup> Segundo PIRES, V. (2000), “o que mais elaborado e bem aceito existe em termo de Ciência Econômica, para fundamentar a determinação orçamentária, consiste na admissão de que o mercado, apesar de ser o melhor mecanismo de alocação de recursos, falha em diversas situações, revelando-se incapaz ou ineficiente para prover certos bens e serviços ou para enfrentar situações de externalidade ou monopolização, por exemplo”. Segundo o autor, são nessas circunstâncias “que o governo aparece como provedor de bens públicos, sociais e meritórios, elevando com isso a eficiência do sistema. Deste modo, procura-se fundamentar os procedimentos eficientes tanto para obter os recursos para o financiamento dos gastos, bem como para escolher os itens de despesa a serem cobertos por esses gastos. Portanto, a determinação orçamentária é encarada como um processo rígido por uma lógica racional-maximizante muito próxima de que se caracteriza a decisão alocativa típica de mercado, denominada de teoria de escolha pública”.

Segundo PIRES, V. (2000), “essa teoria escolhe as práticas eleitorais da democracia representativa como o método decisório mais próximo da lógica do mercado e o aplica as decisões destinadas a definir o conjunto de bens a serem assegurados pela intervenção do governo que são escolhidos pelos eleitores através do voto, processo semelhante aquela que faz com despêndio de seus recursos escassos, por determinada oferta de bens oferecida no mercado”.

orçamentária ou também ao longo da execução; e) discussão via plenárias regionais ou de bairros ou através de ambos os modos.

PIRES, V. (2000), possui uma visão mais “conservadora” sobre a questão da deliberação no OP. Segundo o autor as assembleias e consultas populares não podem ter caráter deliberativo no sentido estrito da palavra, pois nem a sociedade civil, nem a máquina pública estão preparadas ou abertas para mudança tão radical. Embora, para o autor, um governo democrático pode, evidentemente, submeter-se ao jogo das pressões populares, aceitando como deliberativas decisões tomadas por grupos organizados sob certas regras que não entrem em colisão frontal com o aparato legal. Segundo ainda PIREs, V (2000), sempre se estará trafegando no interior de dois extremos: “*governo autoritário e centralizado decidindo tudo sozinho e autogestão, população decidindo tudo sozinha*”.

PIRES, V. (2000) afirma que dentro das práticas de OP desenvolvidas nos municípios brasileiros há dois extremos no que se refere ao alcance do caráter deliberativo: há casos em que a população é apenas consultada e há casos em que se pretende deixar em suas mãos todo o poder decisório. Segundo o autor, a maioria das práticas no Brasil situa-se entre esses dois extremos, que consiste numa espécie de co-gestão, em que o Executivo divide com a população parcela da responsabilidade decisória mediante acordos prévios formais, mas na maioria dos casos não consagrados em lei.

PIRES, V. (2000) denomina Orçamento Participativo *stricto sensu* aquele em que a população realmente tem poder deliberativo (através de representantes populares, geralmente delegados escolhidos ao longo de discussões organizadas em plenárias temáticas e regionais por meio de assembleias) sobre os tópicos definidos no processo orçamentário, mesmo que não alcance o orçamento como um

todo. O autor cita como exemplos: Porto Alegre RS, Belo Horizonte MG, Santo André SP etc.

Já as experiências, que necessariamente não conduzem a deliberações aceitas pelo poder público, mas que criam constrangimento a sua completa liberdade de ação são denominadas de Orçamento Participativo *lato sensu*. Nestas se enquadram os fóruns de acompanhamento, as audiências públicas, as prestações de contas periódicas e todas as formas criadas para por fim a falta de transparência na gestão orçamentária (PIRES, V., 2000).

## **Capítulo 4 – As Metodologias do Orçamento Participativo Adotadas no Brasil**

### **4.1 Apresentação Geral**

A partir dos dados apresentados por RIBEIRO e GRAZIA (2003)<sup>16</sup>, foi possível estabelecer um panorama geral das experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas no Brasil. Esses dados se referem à gestão municipal dos anos de 1997-2000.

Baseado na mesma pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, CARVALHO et al (2002) organizaram os dados referentes especificamente ao Estado de São Paulo. Desse modo, além do panorama geral será apresentado nesse capítulo a configuração do Orçamento Participativo nos municípios paulistas.

A exploração detalhada desses estudos se justifica, pois se destacam pelo pioneirismo e pôr se constituírem num referencial para essa pesquisa<sup>17</sup>, ao apresentarem uma visão geral sobre as metodologias do Orçamento Participativo desenvolvidas no Brasil.

Mesmo pelo fato dos trabalhos de RIBEIRO e GRAZIA (2003) e CARVALHO et al (2002) se apresentarem de caráter mais quantitativo, esses, se mostraram

---

<sup>16</sup> Essa pesquisa foi realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) na qual foram enviados questionários para 140 municípios envolvidos em “processos associáveis ao OP”, desses, 103 municípios responderam. As autoras ressaltam, entretanto, ser impossível garantir que seja 140 o número de municípios com experiências associáveis ao OP, por vários fatores, dentre eles: existiram experiências que, por terem sido interrompidas, só foram identificadas após o fim do levantamento; algumas experiências que afirmaram, inicialmente, desenvolver experiência de OP, reconheceram, após o recebimento do questionário que não o faziam.

<sup>17</sup> Segundo AVRITZER (2003b), o trabalho organizado por Ribeiro e Grazia de Grazia consiste num levantamento mais completo já feito sobre o tema, pois, oferece um amplo panorama sobre os municípios em quais estão localizados essas experiências, sobre a evolução do OP no período utilizado e sobre seu grau de consolidação em cada um dos casos.



eficientes no detalhamento geral das metodologias adotadas, embora, tenha sido indispensável no final desse capítulo, à exploração de alguns estudos de casos para uma melhor elucidação das peculiaridades e singularidades das práticas do Orçamento Participativo.

Neste capítulo serão explorados alguns dos aspectos relacionados às experiências do Orçamento Participativo no Brasil e no Estado de São Paulo presentes no trabalho dessas autoras, dentre eles: 1) as formas de coordenação e vinculação institucional; 2) configuração das arenas políticas ou instâncias participativas do OP; 3) elementos da dinâmica participativa nas arenas políticas do OP; 4) Divulgação do OP e controle das decisões tomadas nesse processo; 5) a inclusão do OP no corpo de leis e em normas que orientam a administração pública e a vida política local; 6) impacto do Orçamento Participativo em relação ao orçamento municipal; 7) as mudanças na administração provocadas pelo Orçamento Participativo.

## **4.2 As Principais Características do Orçamento Participativo no Brasil na Gestão de 1997-2000**

### ***4.2.1 Formas de Coordenação e Vinculação Institucional das Experiências de Orçamento Participativo no Brasil na Gestão de 1997-2000***

Segundo AVRITZER (2003b), *“As instâncias mais legítimas para a coordenação do Orçamento Participativo são aquelas que se inserem dentro de uma perspectiva de soberania e auto-regulação popular, vinculadas à própria dinâmica do OP”*.

Porém, no Trabalho de RIBEIRO e GRAZIA (2003), estas instâncias somente estavam presentes em apenas 13,6% dos municípios que desenvolvem “experiências associáveis ao OP”. Essas instâncias são conhecidas como Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Coordenadoria do Conselho Popular e Coordenadoria da Assembléia Municipal. Segundo essas autoras, trata-se de organismos que estavam vinculados à própria dinâmica do Orçamento Participativo e que incluem representação da sociedade civil.

Em 24,2% das experiências a coordenação se deu por algum órgão administrativo municipal com elevado poder decisório (Secretária de Planejamento, Diretoria de Planejamento ou Gabinete do Prefeito).

Uma terceira forma de coordenação do OP presente na maior parte dos municípios (35,9%), era realizada por equipes da administração municipal destacadas para a coordenação. Essas equipes nem sempre estavam articuladas com organismos mais envolvidos com o planejamento do orçamento público (Assessoria Comunitária, Assessoria de Planejamento, Assessoria de Participação Popular e outras comissões internas variadas). Dessa forma, trata-se de indicação de equipes, ou mesmo de uma só pessoa para a coordenação do OP (RIBEIRO e GRAZIA DE 2003).

Outra forma de coordenação do OP era realizada por organismos novos (23% dos municípios). Estes correspondem a órgãos novos que não tem uma inscrição definida na estrutura administrativa, mas estão diretamente ligados ao poder decisório. Dentre esses órgãos destacam-se: Coordenadoria de Relações com a Comunidade, Superintendência do Orçamento Participativo, Coordenadoria do Orçamento Participativo, ou Coordenadoria Municipal de Relações Administrativa.

RIBEIRO e GRAZIA (2003) afirmam que essas são formas que estão em construção e que poderão vir a desenhar a estrutura da máquina administrativa.

Baseado nesses dados, AVRITZER (2003b), afirma que a relação entre OP e a democracia participativa pode ser mais tênue e contraditória do que se pensava inicialmente, já que a minoria (13,6%) dos municípios levantados tem nas instâncias de participação do OP (Conselhos, Coordenadorias Populares) o centro da coordenação.

Quanto à vinculação institucional<sup>18</sup> desses organismos, na maioria dos municípios estudados estavam vinculados diretamente ao Gabinete do Prefeito (47%) e a Secretaria de Planejamento (31%). Os demais estavam vinculados a Secretaria de Finanças (12%), Secretaria de Governo (6%), Secretaria de Administração (4%) e outras secretarias (17%).

A partir desses dados, as autoras afirmam que as experiências de OP ainda dependiam, de forma relevante, da vontade política do governante, em função da maioria dos organismos de coordenação estar diretamente vinculados ao Gabinete do Prefeito.

Para AVRITZER (2003b), a partir desses dados é possível traçar as principais características institucionais do OP. Se por um lado, o OP incentiva formas de participação ampliada que pode estar em tensão com o poder constituído, por outro, ele necessita de apoio institucional do prefeito. Para o autor, os casos que conseguem resolver essa tensão, tendem a ser os mais exitosos.

---

<sup>18</sup> Segundo as autoras, as informações são apresentadas considerando-se o número de vezes em que um determinado órgão da prefeitura foi citado como sendo da coordenação do OP praticado, o que explica que seu total ultrapasse o número de experiências incluídas na pesquisa.

#### **4.2.2 Instâncias de Participação das Experiências de Orçamento Participativo no Brasil na Gestão de 1997-2000**

A organização das instâncias participativas constitui um elemento primordial para a compreensão do OP, pois informa o formato assumido pelo processo decisório e as possibilidades de mobilização e participação social. Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), a densidade das instâncias, a sua data de início, o seu ritmo e os objetivos de cada etapa informam sobre o envolvimento da sociedade e do governo sobre tal instrumento.

LUCHMANN (2002), afirma que o formato ou desenho institucional de forma geral, diz muito acerca das possibilidades e limites participativos, na medida em que este não apenas deve ser capaz de oportunizar uma dinâmica participativa que obedeça aos princípios de igualdade, da liberdade e da autonomia, como também operar no sentido de ampliar as oportunidades de participação e capacitação dos cidadãos.

Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), a estrutura básica das instâncias participativas no OP realizado na gestão de 1997-2000 era composta basicamente por: reuniões por região, reuniões do conselho municipal do Orçamento Participativo e reuniões municipais temáticas<sup>19</sup>, pois estavam presentes em 74%, 70% e 55% dos municípios pesquisados respectivamente, como se observa na tabela 3 a seguir.

---

<sup>19</sup> Segundo Navarro (2003), as “plenárias temáticas” foram introduzidas como peças igualmente estruturantes do OP a partir de 1993 no município de Porto Alegre. Segundo o autor, essas foram criadas para romper o localismo das demandas típicas do processo que estaria impedindo o planejamento global e a tomada de decisões mais gerais da cidade como um todo. Obras e decisões que afetariam o conjunto da cidade, não encontravam, nos primeiros anos (1989-2002), um lugar de debates e deliberação, sendo as plenárias temáticas implantadas com tal propósito. Esse fato proporcionou um novo ritmo ao processo, pois recrutou setores sociais antes desinteressados distantes do OP, que até então era bastante prestigiado nos bairros mais antigos, porém pobres e marginalizados. Desse modo, as plenárias temáticas serviram para atrair setores da classe média avessos ao processo, já que seus interesses mais imediatos não encontravam espaço de reivindicação no OP. O autor ainda afirma que a criação dessas plenárias ampliou a ressonância do mecanismo instituído, naturalizando-o no imaginário social e político da cidade.

**Tabela 3- Instâncias de Participação do OP Presentes nos Municípios na Gestão 1997-2000**

<b>Etapas</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>%</b>
Reuniões por região	76	74
Reuniões do Cons. Mun. do OP	72	70
Reuniões Municipais Temáticas	57	55
Visitas às prioridades escolhidas	50	49
Reuniões por Bairro	44	43
Reuniões com entidades da sociedade civil	40	38,8
Reuniões municipais de delegados	40	39
Reuniões de delegados por região	34	33
Congresso do OP	29	28
<u>Reunião por micro região</u>	<u>24</u>	<u>23</u>

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

Sobre a primeira instância indicada, é importante considerar que a regionalização é uma das principais características do processo do Orçamento Participativo e se refere à divisão da cidade em setores geográficos. Segundo SOUZA (2000), esses setores, nada mais são que recortes espaciais que servem de referência para a mobilização da população onde se dá o processo de eleição de prioridades e escolha de delegados e/ou conselheiros que representaram diretamente a população junto à prefeitura.

Numa linguagem geográfica, SOUZA (2000) afirma que esses recortes definem territórios, pois expressam poder, definem fronteiras e orientam a participação. Desse modo segundo esse autor, o Orçamento Participativo não

admite ser corretamente analisado deixando em segundo plano a dimensão espacial da sociedade<sup>20</sup>.

De forma geral, a definição desses recortes levam em consideração a proximidade entre os bairros, integração do transporte coletivo, os centros de comércio e serviços e problemas urbanos. Em algumas experiências como a de Goiânia GO, a prefeitura tomou como base espacial para a realização do OP os distritos e regiões de planejamento anteriormente inscritos num processo de descentralização institucional-administrativa e política (ARAÚJO, 1996)<sup>21</sup>.

Ainda pela tabela 3, é possível observar que as Reuniões Regionais se constituem como a instância de participação mais comum nos municípios pesquisados. Ao mesmo tempo também é possível constatar que o OP exercido nos municípios não se constitui em uma prática homogênea<sup>22</sup>. Cada município possui desenho institucional em relação ao Ciclo de Participação não padronizado. Baseado nisso, AVRITZER (2003a), afirma que o OP possui uma enorme capacidade de variação e adaptabilidade a diferentes ambientes, devido ao fato dele se constituir num objeto “auto-regulado”, o que possibilita os atores que dele participam grande capacidade de redesenhar seu formato, o que dificilmente ocorre em outros formatos institucionais. Para o autor, “*esse redesenho pode assumir*

---

<sup>20</sup> SOUZA (2000), levanta uma série de questionamentos sobre a legitimidade e adequabilidade dos critérios de definição dos recortes territoriais levando em consideração se esses consideram a tradições de organização da população, a identificação da população com esses recortes e como essa identificação maior ou menor pode condicionar a dinâmica participativa.

<sup>21</sup> Segundo ARAÚJO (1996), o Orçamento Participativo no caso de Goiânia GO, serviu como um instrumento fundamental na concretização dos ideais propostos pelo processo de descentralização, principalmente no que se refere a maior participação da população nos assuntos de interesse coletivo. Constata-se desse modo que não são em todos os casos que o processo de regionalização presente no OP se inscreve em processos mais amplos de planejamento urbano.

<sup>22</sup> No caso de e Porto Alegre as três etapas em que se desenvolve o ciclo anual do Orçamento Participativo são: (1) realização das assembléias regionais; (2) formação das instâncias institucionais de participação tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; (3) Discussão do orçamento do município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores co Conselho do Orçamento Participativo (FEDOZZI, 1997).

*diversas formas: simplificação, complexificação e a articulação com outras instituições”.*

Para AVRITZER (2003b), o limite dessa plasticidade é, sobretudo a preservação dos elementos deliberativos do desenho, pois quando esses elementos são comprometidos, tudo parece indicar que se reduz o sucesso da proposta, medido ou pela capacidade de se tornar a principal política orçamentária de um município, ou pela capacidade de efetivamente transferir a capacidade deliberativa para a população através de assembleias abertas à participação.

Observando os dados da pesquisa de RIBEIRO e GRAZIA (2003), foi possível identificar os objetivos principais das três etapas mais comuns do OP na gestão de 1997-2000. De modo geral, as reuniões regionais tinham como objetivo; eleger representantes (82%), deliberar sobre prioridades regionais (75%), prestar contas do ano anterior (66%), levantar as necessidades (66%) e indicar as prioridades municipais (55%).

Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), dos 50 casos que existiram o levantamento de necessidades, 10 não incluíram a deliberação sobre prioridades e quatro casos que apenas indicaram prioridades. Esse fato elucidada a ultrapassagem do limite da plasticidade do OP comentada anteriormente por AVRITZER (2003b), já que nesses casos não houve deliberação, o que corresponde a um processo muito “limitado” de participação.

As Reuniões Municipais Temáticas tinham como objetivos principais nos municípios levantados na gestão de 1997-2000, discutir as políticas setoriais (75%), indicar as necessidades municipais por temáticas (63%) e deliberar sobre as necessidades municipais por temática (60%). Já as reuniões do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, tinham como objetivos: deliberar prioridades municipais

(69%), definir regras de participação (68%), deliberar prioridades regionais (53%) e indicar prioridades (43%).

Em relação às reuniões do Conselho Municipal do OP, RIBEIRO e GRAZIA (2003), comentam que os dados indicam que esta instância teve grande relevância no desenho geral do OP, já que nelas decidiram-se investimentos na escala do município e definiram-se as regras da participação.

FEDOZZI (1997), considera o Conselho do OP como a principal instância participativa, pois segundo esse autor, é nele que os representantes comunitários discutem e defendem as prioridades das regiões e das temáticas. No caso específico de Porto Alegre o autor relata que as sessões do Conselho são realizadas durante todo o segundo semestre, em dias e horários fixos da semana. Desse modo, o Conselho do OP de Porto Alegre processam as mediações institucionais visando as principais decisões do Orçamento Participativo.

Outra instância do Ciclo de Participação que foi menos exercida nos municípios levantados refere-se ao Congresso do Orçamento Participativo (28%). Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), essa instância, foi realizada de forma predominante em cidades de porte médio, como também em algumas capitais como Porto Alegre, Belo Horizonte e São Luís. Segundo essas autoras, consta que alguns municípios que realizaram congressos não previram o funcionamento do conselho e o substituíram pelo congresso.

Dentre os principais objetivos desses congressos estão: deliberar sobre prioridades municipais (62%), deliberar sobre as prioridades regionais (55%) e indicar prioridades (28%). Desse modo, essa instância se constitui em uma arena política em que são deliberados investimentos na escala municipal, opondo-se assim a ameaça constante de tendências ao localismo.



Por outro lado, o fato de alguns municípios ter substituído o Conselho pelo Congresso ou Conferência, é visto por RIBEIRO e GRAZIA (2003) com preocupação, já que segundo essas autoras, uma instância em princípio com caráter mais ampliado não poderia substituir uma instância mais ágil e fundamental para desdobrar as decisões no decorrer do processo inteiro de controle do orçamento público.

A partir dos dados correspondentes as etapas do ciclo de participação do OP na gestão 1997-2000, RIBEIRO e GRAZIA (2003), apresentam um quadro de alternativas de estruturação das práticas de OP desenvolvidas no Brasil (ver Quadro 1). Segundo as autoras, a alternativa de estruturação máxima não deve ser confundida com a afirmação de que o ideal seria que cada experiência buscasse alcançá-la na íntegra, embora segundo as autoras, pode-se questionar se as experiências mais próximas das alternativas de estruturação básica são efetivos exemplos de Orçamento Participativo.

Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), essa estruturação realizada através do exame de grandes tendências, tem como objetivo encontrar parâmetros que permitissem a avaliação do OP concretamente implementado.

**Quadro 1- Síntese do ciclo de participação na gestão 1997-2000: composição alternativa das estruturas alcançadas**

BÁSICA	INTERMEDIÁRIA	MÁXIMA
		Reuniões com entidades da sociedade civil
	Reuniões por bairro	Reuniões por bairro
		Reuniões por micro região
Reuniões por região	Reuniões por região	Reuniões por região
	Visitas às prioridades escolhidas	Visitas às prioridades escolhidas
		Reuniões de delegados por região
Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas
		Reuniões municipais de delegados
Reuniões do Conselho Municipal do OP	Reuniões do Conselho Municipal do OP	Reuniões do Conselho Municipal do OP
		Congressos do Orçamento Participativo

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), foram considerados pertencentes às alternativas de estruturação básica aquelas etapas que ocorreram em mais de 50% dos municípios pesquisados. As etapas que pertence às alternativas intermediárias compreendem, além das alternativas da estrutura básica, as que ocorreram entre 40% a 50% dos municípios. Por fim, as etapas que ocorreram em menos de 40% dos municípios com experiências associadas ao OP pertencem às alternativas de estruturação máxima.

### **4.2.3 A Dinâmica Participativa Nas Experiências de Orçamento Participativo na Gestão 1997-2002**

Sobre o processo da dinâmica participativa, RIBEIRO e GRAZIA (2003) afirmam que:

*A dinâmica criada pela participação nos usos do orçamento municipal gera diferentes exigências de mobilização social, em cada uma das etapas do ciclo de participação, para contemplar os setores sociais nos seus diversos níveis de comprometimento político. Em cada etapa são modificados o teor e a escala da participação, assim como, as relações estabelecidas entre sociedade e governo.*

A coordenação das reuniões em cada instância de participação é um dos fatores que podem potencializar a dinâmica da relação entre o governo e a sociedade, pois segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003):

*A coordenação não apenas implica na condução dos trabalhos a serem encaminhados, mas expressa o nível de respeito à integridade do processo, e que pode ser demonstrado através do estímulo ou comprometimento da autonomia da sociedade, do controle das regras coletivas estabelecidas e da garantia de uma tomada de decisão efetivamente democrática.*

Tomando as principais instâncias de participação do OP, RIBEIRO e GRAZIA (2003), constataram que em grande parte das experiências as reuniões por bairro, região, temática e do Conselho do OP, foram coordenadas exclusivamente por técnicos da prefeitura, principalmente nas reuniões regionais<sup>23</sup> como se observa na tabela 4 a seguir.

---

<sup>23</sup> No caso específico do Orçamento Participativo de Porto Alegre FEDOZZI (1997), afirma que nessa experiência a população tem a possibilidade de coordenação exclusiva em algumas etapas do ciclo de participação. Isso ocorre nas reuniões preparatórias para as assembleias e temáticas e nas chamadas reuniões intermediárias que ocorre entre a primeira e segunda rodada de assembleias

**Tabela 4 - Síntese da Coordenação de Reuniões do OP**

<b>Coordenadores</b>	<b>Reuniões de Bairro</b>	<b>Reuniões por região</b>	<b>Reuniões temáticas</b>	<b>Reuniões do Conselho</b>
Técnicos e autoridades da prefeitura	21	45	28	27
Técnicos da prefeitura e representantes da população	15	26	21	32
Conselheiros ou delegados	03	02	---	07
Outros	02	03	03	---
NR	03	--	05	06
<b>Total</b>	<b>04</b>	<b>76</b>	<b>57</b>	<b>72</b>

RIBEIRO e GRAZIA (2003)

Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), as reuniões regionais configuram um momento que cabe efetivamente à prefeitura apresentar os dados indispensáveis ao ciclo de participação, permitindo o confronto entre carências e recursos disponíveis. Por outro lado, segundo as autoras, o exercício da coordenação por técnicos da administração municipal também permite que o executivo assumira a liderança da dinâmica do Orçamento Participativo, o que desafia a autonomia dos representantes da população, principalmente pelo seu curto tempo de mandato.

Isso vale também para as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, embora em menor proporção, em muitas experiências essas reuniões foram coordenadas exclusivamente pelo poder executivo, fato esse que pode prejudicar a funcionalidade e legitimidade dessa instância, considerada por muitos autores como aquela de grande peso dentro da dinâmica do OP.

---

oficiais, embora nesse último caso há acompanhamento de um representante do executivo. Já as chamadas assembleias oficiais são coordenadas por representantes da administração municipal e por representantes comunitários, bem como as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo.

Para RIBEIRO e GRAZIA (2003), a presença do executivo nas arenas do Orçamento Participativo deve estar pautada, sobretudo, pela obrigação de transmitir as informações e de participar nos embates relacionados à deliberação das prioridades, ou seja, na face a face das negociações e não na condução da participação.

O levantamento das necessidades no Orçamento Participativo é um dos momentos em que se pode analisar a legitimidade da participação pelo modo como esse é conduzido. As formas mais comuns de levantamento das necessidades nas experiências do Orçamento Participativo na gestão de 1997-2000 foram: a) indicação da população em rodadas de reuniões; b) através de formulários distribuídos em reuniões do OP; c) indicação da população numa única reunião e d) através de urnas em postos públicos.

Pelo trabalho de RIBEIRO e GRAZIA (2003), foi possível constatar que 63% das experiências recorreram à indicação da população nas rodadas de reuniões para o levantamento das necessidades, 35% recorreram em algum momento ao preenchimento de formulários e 29% levantaram as necessidades pela indicação da população em uma única reunião<sup>24</sup>.

#### ***4.2.4 Divulgação e Controle das Decisões nas Experiências do Orçamento Participativo na gestão de 1997-2002***

Segundo os dados organizados por RIBEIRO e GRAZIA (2003), em relação a convocação da população para o Orçamento Participativo, as formas mais utilizadas foram: imprensa local (75%), rádio (74%), carro de som (74%), correspondência (67%), e faixas e cartazes (58%).

---

<sup>24</sup> É importante ressaltar que nas experiências estudadas, as autoras identificaram que numa mesma experiência várias formas de levantamentos de necessidades foram utilizadas, dessa forma esses valores acima correspondem ao total de citações para cada uma das formas descritas.

Por esses dados ainda foi possível constatar que na maioria desses municípios (96%) em algum momento do processo, a convocação para o Orçamento Participativo, também foi realizada por entidades da sociedade civil, principalmente organizações comunitárias e associações de moradores. Os delegados e conselheiros do ano anterior também tiveram um papel importante na convocação já que em 56% das experiências atuaram em algum momento nessa tarefa.

Quanto a publicização das decisões tomadas nas instâncias participativas, as publicações da prefeitura foram às formas mais utilizadas (53% dos municípios), seguidas pelo papel da imprensa local (44%), divulgação de conselheiros e delegados (22%). Muitos municípios (36%) citaram outras formas de divulgação das decisões tomadas que não foram especificadas no trabalho de Ribeiro e Grazia.

Um outro aspecto referente a esse processo de publicização se refere às formas de fornecimento de informações técnicas nas instâncias de participação. Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), nessas novas formas de relação sociedade governo implica, sobretudo, na garantia de transparência das ações e livre acesso às informações e aos órgãos da prefeitura.

Pelos dados dessas autoras, foi possível constatar que a apresentação de informações sistematizadas sobre: valores das demandas, total disponível de investimentos e condições orçamentária do município, foi realizada principalmente (79 % dos municípios) em reuniões de delegados e conselheiros e em 55% dos municípios em reuniões amplas.

Esses dados indicam de algum modo que “*existem limites à participação*” (RIBEIRO e GRAZIA 2003), em função da ausência de informações relevantes nas reuniões amplas em praticamente metade dos municípios pesquisados, informações que auxiliariam o processo de tomada de decisão da população.

Já o controle ou acompanhamento dos investimentos decididos nas instâncias de participação se constitui em outra etapa fundamental do Orçamento Participativo. Segundo os dados apresentados por Ribeiro e Grazia, esse acompanhamento foi realizado principalmente pelo Conselho do OP (68% dos municípios), técnicos da prefeitura (59%), delegados eleitos (48%) e população em geral (27%).

#### ***4.2.5 Orçamento Participativo e Legislação Municipal na Gestão de 1997-2002***

Um outro aspecto analisado se refere à questão da institucionalização do OP, ou seja, a posição deste frente ao corpo de lei e normas que orientam a administração pública e a vida política local. Segundo os dados da pesquisa da gestão de 1997-2000, tem-se que a realização do OP dependia em grande parte da vontade política dos governantes e da pressão política imediata, pois em grande parte dos municípios (59%) o OP não teve uma garantia formal, eram assegurados por decreto do executivo ou apenas por regimento interno. Em 9% das experiências não existia nenhum instrumento jurídico que garantisse o OP.

O restante das experiências do OP era garantido por Lei Orgânica e Lei de Diretrizes Orçamentária. Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003) e PIRES, V. (2001), o fato do OP não ter se transformado em direito universal em cada município, demonstra que à institucionalização das experiências estaria assegurada pela legitimidade alcançada nos processos construídos em cada lugar, invertendo o formalismo usual no surgimento de novas leis que garantem novos direitos.

Para PIRES, V. (2001), o fato do Orçamento Participativo ser submetido a tramitação formal como o Orçamento-Programa (que deve ser aprovado pelo

legislativo), nada fere as leis já existentes sobre finanças públicas e gestão financeira.

Vale considerar que a discussão da institucionalização do OP ganhou reforço na Lei Federal de Responsabilidade Fiscal e principalmente no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), que cria a figura jurídica da gestão participativa orçamentária, incluindo a participação social no Plano Plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (RIBEIRO e GRAZIA 2003).

#### ***4.2.6 O Impacto do OP no Orçamento Municipal na Gestão de 1997-2002***

Segundo PIRES, V. (2001), dos três instrumentos que constituem o planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual), o Orçamento Participativo tem se relacionado na ampla maioria dos casos à Lei Orçamentária Anual (LOA), mais especificamente à política de investimentos.

De um total de 55 municípios brasileiros que afirmaram deliberar sobre os recursos orçamentários no Orçamento Participativo na gestão de 1997-2000, a maioria deles deliberaram sobre até 10 % do orçamento global, como se observa na tabela 5 a seguir. Por essa tabela ainda é possível constatar que uma minoria desses municípios (nove), deliberou acima de 30 % do orçamento global.



**Tabela 5 - Proporção do Orçamento Global Deliberada no Orçamento Participativo (1997-2000)**

<b>Proporção do orçamento</b>	<b>Incidência (%)</b>
De 1 a 5%	17.0
De 6 a 10%	17.0
De 11 a 15 %	07.0
De 16 a 20%	03.0
De 21 a 25%	---
De 26 a 30%	---
De 31 a 35 %	---
De 36 a 40 %	03.0
Mais de 40 %	06.0
Não Delibera sobre Recursos	10.0
Não resposta	37.0
Total	100.0

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), o fato de maioria das experiências do Orçamento Participativo na gestão 1997-2000 envolver até 10 % do orçamento global, corrobora as críticas que apontam sua face de “filtro de necessidades” sem correspondente transferência de poder, o que diminui sua potencialidade como projeto de transformação das relações sociedade governo.

No que tange aos recursos para investimentos, pelos dados tabela 6 é possível constatar que não há uma homogeneidade sobre a porcentagem dos investimentos que são decididos no Orçamento Participativo. Dos 64 municípios que se obteve informações sobre essa questão, há experiências que destinam de 1 a 10% dos investimentos (15% dos municípios) e experiências que destinam 100% (21% dos municípios).

**Tabela 6- Proporção de Investimentos Deliberada pelo Orçamento Participativo na Gestão 1997-2000**

<b>Proporção dos Investimentos</b>	<b>Incidência %</b>
De 1 a 10%	15.0
De 11 a 20%	05.0
De 21 a 30 %	04.0
De 31 a 40%	05.0
De 41 a 50%	07.0
De 51 a 60%	----
De 61 a 70 %	02.0
De 71 a 80%	05.0
De 81 a 90%	01.0
De 91 a 99%	-----
100%	21.0
Não Delibera sobre Recursos	10.0
Não resposta	26.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

Segundo WAMPLER (2003), a porcentagem de investimentos decididos no Orçamento Participativo é um dos fatores mais importantes de consolidação da prática. Para o autor, há pesquisas que indicam que o Orçamento Participativo produz mudanças significativas em como os indivíduos passaram a fazer sua demanda para o Estado. Para WAMPLER (2003), é nítido no Brasil a dependência da população pela intervenção de um mediador (vereadores, por exemplo) que assegure a implementação de projetos demandados (também designadas de práticas clientelísticas).

Segundo WAMPLER (2003), o Orçamento Participativo tem o potencial de restringir o processo de mediação descrito acima, ao restringir a ação de políticos que agem como mediadores. Analisando três experiências de Orçamento Participativo e suas respectivas porcentagens de investimentos decididos no Orçamento Participativo (Porto Alegre 100%, Belo Horizonte 50 % e Recife 10%), o

autor afirma que o caso de Porto Alegre teria a maior capacidade de eliminar práticas clientelísticas<sup>25</sup>, já que políticos e ativistas buscam incluir seus projetos no Orçamento Participativo e acompanhar os resultados dos projetos selecionados no interior de suas instâncias de participação.

Nesse ponto é interessante levantar alguns aspectos referentes à relação do poder legislativo com as decisões tomadas no Orçamento Participativo. Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), na maioria (68%) dos municípios com práticas de Orçamento Participativo na gestão de 1997-2000, as propostas de investimentos decididas pelo Orçamento Participativo não foram modificadas pela Câmara dos Vereadores. Segundo essas autoras, esse “provável” apoio do poder Legislativo pode ser explicado pelo fato de que na maioria das experiências a participação ter se referido a uma parcela pequena do orçamento, o que não interferia significativamente nas prioridades dos vereadores.

Além dos recursos para investimentos, alguns municípios incluíram no OP práticas deliberativas sobre as despesas de custeio. Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), 29 % dos municípios consultados na gestão 1997-2000 afirmaram deliberar sobre esse quesito, principalmente no que se refere às despesas com serviços e manutenção de equipamentos. As despesas com o funcionalismo foram deliberadas em apenas 20% das experiências.

Alguns municípios também incluíram na pauta do OP a decisão sobre políticas de produção de receitas na gestão de 1997-2000. 35% dos municípios

---

<sup>25</sup> NAVARRO (2003), apresenta alguns elementos polêmicos sobre a hipótese da “eliminação” de práticas clientelísticas no município de Porto Alegre decorrente do Orçamento Participativo. Para o autor o que se observa em algumas das regiões do OP de Porto Alegre é uma gradual passagem, através do OP, para um novo tipo de clientelismo, mediado igualmente por vereadores governamentais, responsáveis por uma ação de recrutamento de lideranças comunitárias que definem, concretamente, os debates e as demandas no plano das reuniões do OP. Para NAVARRO (2003), a magnitude e o impacto dessa “nova” forma de clientelismo são de difícil aferição, em virtude da inexistência de pesquisas específicas, sendo mesmo provável que ainda permaneçam, predominantemente, variadas intencionalidades de outras ordens para justificar a participação e o interesse no processo.

levantados afirmaram desenvolver tal estratégia que estavam fortemente relacionadas à política tributária e em menor frequência aos convênios e financiamentos externos (RIBEIRO e GRAZIA, 2003).

Quanto aos critérios de distribuição de recursos no Orçamento Participativo, consta no trabalho de RIBEIRO e GRAZIA (2003), que na maioria dos municípios não havia uma metodologia objetiva para a distribuição dos recursos. Segundo essas autoras, a negociação era feita entre os representantes populares, e destes com os representantes do governo municipal diretamente nas instâncias participativas. Desse modo, os representantes, que eram os portadores das demandas e prioridades definidas nas regiões não dispunham na maioria dos municípios de análises técnicas e de conhecimento sobre os planos da prefeitura.

Segundo FEDOZZI (1997), na experiência de Porto Alegre são utilizados critérios objetivos, impessoais e universais para a distribuição de recursos entre as regiões, além da escolha das prioridades orçamentária por setor de investimento.

Dentre os critérios utilizados estão: (1) carência do serviço ou infra-estrutura urbana; (2) população em áreas de carência máxima; (3) população total da região e (4) prioridade de investimento da região. Segundo esse mesmo autor, essa metodologia desenvolvida em Porto Alegre se consagrou como a melhor fórmula encontrada no Orçamento Participativo para a distribuição de recursos de investimentos.

Um outro fator importante para as decisões do Orçamento Participativo se refere aos subsídios oferecidos pela administração. Segundo os dados de RIBEIRO e GRAZIA (2003), 64% dos municípios pesquisados informavam as necessidades de infra-estrutura do município, 49% indicavam os setores com deficiência de

atendimento (educação, saúde etc.) e 47% identificavam as áreas mais carentes (renda / número de habitantes).

De modo geral, constata-se que o Orçamento Participativo praticado na gestão de 1997-2000 se constitui enquanto um canal de participação em que foram decididos principalmente recursos referentes a investimentos. As decisões relativas às políticas mais amplas do governo municipal (despesas e receitas) relacionadas às estratégias de desenvolvimento desses municípios, não estavam associadas ao OP na maioria dos municípios, como demonstraram os dados da pesquisa organizada por RIBEIRO e GRAZIA (2003).

Como se observa no Quadro 2 a seguir, as autoras propuseram uma classificação das experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas no Brasil na gestão de 1997-2000 a partir da relação com a questão orçamentária.

**Quadro 2- Formas de Arranjos do Orçamento Participativo em Relação Questão Orçamentária**

<b>Arranjo mínimo</b> ( experiências com limites tanto para formular decisões como para garanti-las)	<b>Arranjo médio</b> (experiências que tendem a garantir investimentos decididos no OP)	<b>Arranjo máximo</b> (experiências com mais condições de realizar a participação)
O OP não delibera sobre recursos ou delibera sobre no máximo, 5% do Orçamento Global.	O OP delibera de 5 a 50 % do Orçamento Global	O OP delibera sobre mais do que 50 % do Orçamento Global
O OP delibera sobre até 50 % dos investimentos	O OP delibera sobre 50 % a 100 % dos investimentos	O OP delibera sobre o total de investimentos e sobre custeio
Prefeitura convoca o OP através de recursos restritos	Prefeitura envolve redes institucionais na convocação	Prefeitura interage com entidades da sociedade civil na convocação
Não há deliberação sobre a política tributária	O OP delibera sobre política tributária	Além da política tributária o OP delibera sobre convênios e investimentos externos
O conselho é formado apenas por representantes diretos da população e do governo	O Conselho, além dos anteriores, inclui representação de entidades da sociedade civil	O Conselho, além dos anteriores, inclui representação dos conselhos setoriais.
Prefeitura não oferece análises de necessidades	Prefeitura oferece análise de infra-estrutura	Prefeitura informa necessidades de infra-estrutura, de políticas sociais e planos para o município.
	Prefeitura identifica setores mais carentes (renda/ número de habitantes)	Prefeitura identifica setores mais carentes (renda/ número de habitantes)
	Prefeitura identifica setores com maior necessidade de políticas sociais (educação, saúde, etc).	Prefeitura identifica setores com maior necessidade de políticas sociais (educação, saúde, etc) e os articula a disponibilidades financeiras.
		Prefeitura fornece análise de impacto dos investimentos
	Prefeitura tem a decisão final sobre a Lei Orçamentária	Prefeitura submete a decisão final da lei orçamentária à instância municipal do OP
		Prefeitura decide na instância municipal do OP sobre atraso na realização de investimentos
	Envolvimento das Secretarias de Obras, de Finanças ou de Planejamento no OP	Além das secretarias citadas para o Arranjo Médio, há o envolvimento das secretarias de políticas sociais
	A execução orçamentária é acompanhada pelos representantes e por organizações sociais	A execução orçamentária é acompanhada pelos representantes, por organizações sociais, pelo Conselho do OP e/ou comissões específicas

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

#### **4.2.7 Mudanças na Administração e Dificuldades mais Comuns Relacionadas ao Orçamento Participativo na Gestão de 1997-2000**

Segundo RIBEIRO e GRAZIA (2003), cabem à administração municipal uma série de atribuições referentes ao OP<sup>26</sup>, o que pressupõe, profundas alterações na administração municipal. Segundo as autoras, a face de projeto do OP inclui a capacidade de *“alterar rotinas administrativas, estabelecer novos critérios de seleção do funcionalismo, resistir a práticas paternalistas ou clientelísticas e romper com a produção de procedimentos que afastam a sociedade dos órgãos de governo”*.

Pelos dados adquiridos na pesquisa organizada por essas autoras, dos 103 municípios pesquisados, 48 afirmaram que passaram a adotar novos instrumentos de gestão e planejamento, para 44 municípios ocorreu uma maior articulação das políticas setoriais e em 30 municípios ocorreu uma revisão das rotinas administrativas. Para 40 municípios ocorreram mudanças, porém não especificadas no trabalho de Ribeiro e Grazia.

Dentro dessa perspectiva de mudança administrativa, observa-se que na maioria dos municípios houve algum processo de capacitação do Orçamento Participativo. Observa-se no trabalho das pesquisadoras que em 69% dos municípios levantados à capacitação teve como público alvo os conselheiros e delegados, em 50% técnicos da prefeitura, em 35% lideranças em geral e em 20% todos os interessados. Quanto à instituição responsável pela capacitação, em 68% dos municípios era a própria administração municipal e em 21% dos municípios a capacitação foi realizada por Organizações Não Governamentais (ONGs).

---

<sup>26</sup> Dentre todas as atribuições destacam-se: a) definição da questão orçamentária; b) regionalização do município; c) produção de diagnósticos das necessidades; d) mobilização social; e) fornecimento de informações técnicas; f) divulgação dos resultados alcançados nas negociações com a Câmara de Vereadores; g) na execução dos investimentos decididos (RIBEIRO e GRAZIA 2003).

Em relação as principais dificuldades do OP encontradas nos municípios, o acúmulo de obras decididas e não realizadas, o predomínio de demandas localizadas, a falta de participação popular, dificuldade com a máquina administrativa, dificuldades com a Câmara de Vereadores, foram as mais citadas pelos municípios no trabalho de RIBEIRO e GRAZIA (2003). A partir dessas respostas, as autoras reconhecem que predominou no reconhecimento de dificuldades do OP, à ótica da gestão e não a do planejamento ou das relações políticas.

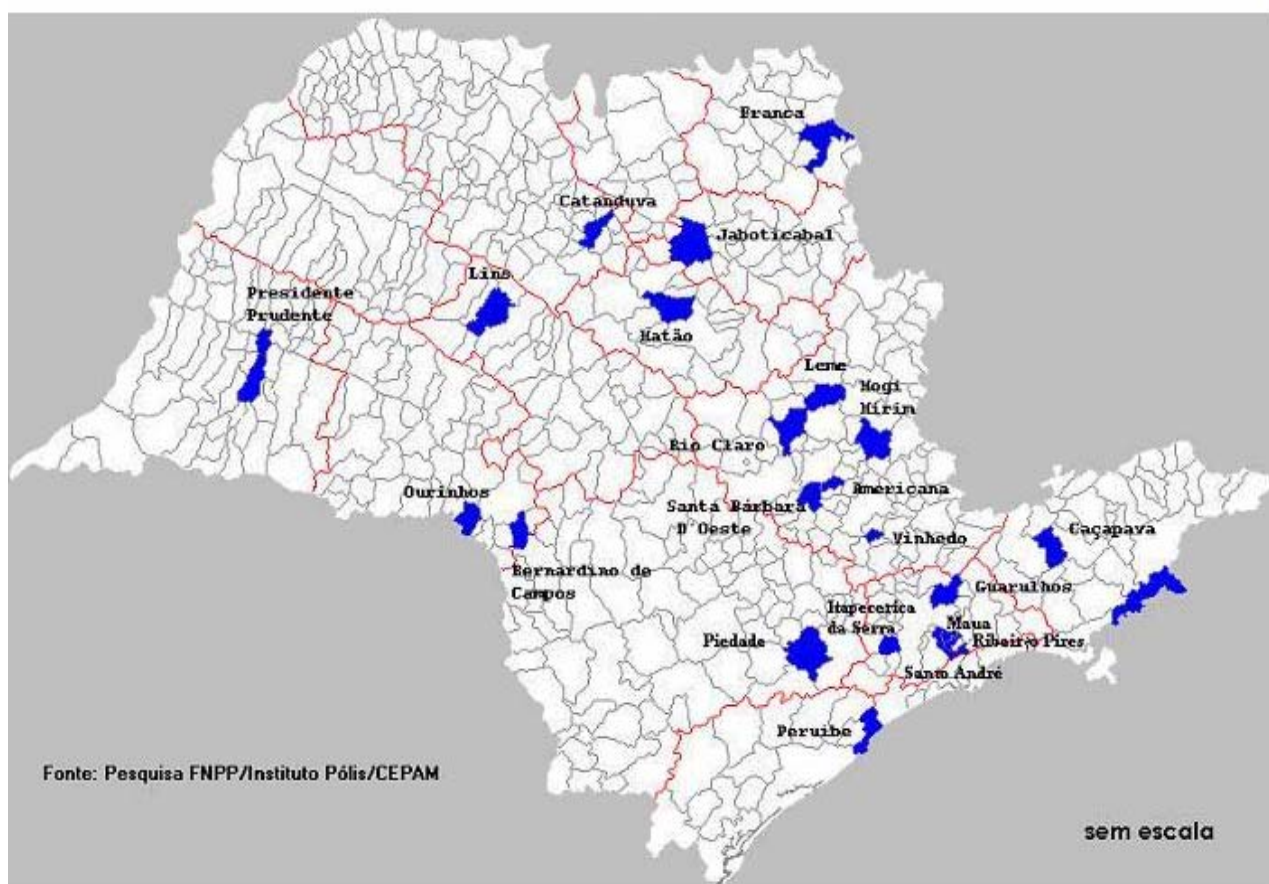
Desse modo, RIBEIRO e GRAZIA (2003), procura sintetizar a partir das experiências na gestão 1997-2000 o que vem a ser o Orçamento Participativo no Brasil. Segundo essas autoras:

*O Orçamento Participativo é, atualmente, uma meta inscrita nos desígnios de numerosos atores sociais, tendo adquirido a condição de uma proposta com crescente capacidade de alcançar a adesão de administrações locais e de segmentos da população. Porém, a expansão constatada no número de experiências está longe, ainda, de significar uma verdadeira tendência à inversão nas relações sociedade - governo na rede municipal brasileira. Isto se dá não apenas em decorrência de sua pequena dimensão relativa face ao total dos municípios mas, também por causa dos limites observados nos processos que, caso implementados, podem vir a garantir a afirmação de sujeitos coletivos, a ampliação da participação política e a experiência da cidadania.*



### 4.3 Principais Características do Orçamento Participativo nos Municípios Paulistas na Gestão de 1997-2000

Segundo CARVALHO et al (2002), 23 municípios paulistas<sup>27</sup> realizaram o Orçamento Participativo na gestão de 1997-2000. Desses, 14 mantiveram o OP durante esses quatro anos. Pela figura 1 é possível identificar os 23 municípios e suas respectivas localizações no estado.



**Figura 1- Identificação dos municípios que desenvolveram o OP na gestão 1997-2000**

<sup>27</sup> Segundo as autoras obteve-se respostas de 22 municípios. O município de Piedade-SP iniciou o processo em 2000, mas não foi possível localizar os responsáveis pelo OP do município.

Quanto ao número de habitantes, segundo CARVALHO et al (2002), 17 dos 23 municípios são de porte médio, com população variando entre 50 e 200mil habitantes, conforme se observa na tabela 7.

Comparando com o Rio Grande do Sul, onde 14 das 21 experiências de OP na gestão 1997-2000 eram de municípios com até 20 mil habitantes, segundo os dados de Ribeiro e Grazia, o Estado de São Paulo possuía apenas 1 município que desenvolvia o OP nessa faixa populacional.

**Tabela 7- População dos Municípios Paulistas que desenvolveram Orçamento Participativo na gestão de 1997-2000**

<b>População</b>	<b>Municípios</b>
0 a 50 mil	2
50 mil a 100 mil	10
100 a 200 mil	7
maior que 200 mil	4
Total	23

Fonte: CARVALHO et al (2002)

Em relação ao partido político dos prefeitos, a maior parte era do PT (9 municípios), seguido pelo PSDB (7), PRP e PV (2) e PSB, PMDB e PDT (1). É relevante nesses dados o número de casos em que o prefeito é do PSDB. No contexto nacional esse partido está ligado ao OP em apenas 13% dos casos como partido do prefeito, como mostram os dados de RIBEIRO e GRAZIA (2003).

Quanto à coordenação do OP nos municípios paulistas, as formas mais citadas segundo CARVALHO et al (2002), foram a Secretaria de Governo (8

experiências), Secretaria de Planejamento (6 experiências) e algumas estruturas próprias ligadas ao Gabinete do Prefeito que foram criadas, denominadas de Assessoria Comunitária, Núcleo de Participação Popular e Coordenadoria do OP que coordenavam 6 experiências.

Um dado relevante levantado por CARVALHO et al (2002), se refere ao processo de construção do formato institucional do OP. Segundo as autoras, essa construção tem acontecido internamente ao governo, embora em sete experiências houve reuniões prévias com entidades da sociedade civil para reflexões e decisões sobre o processo.

Quanto às instâncias de participação, nos 22 municípios paulistas pesquisados houve Reuniões Regionais, e em 18 deles a região era a principal instância onde havia o levantamento das demandas prioritárias. Em 21 municípios essas Reuniões Regionais tinham como objetivo a eleição de representantes. Em alguns casos, além dessas Reuniões Regionais ocorreram reuniões por bairro ou micro-regiões (CARVALHO et al 2002).

Ainda segundo essas autoras, o levantamento das demandas em 10 municípios ocorreu em uma única reunião, em 9 municípios as indicações ocorreram em rodadas de reuniões, em 5 municípios ocorreram apurações de formulários distribuídos durante às reuniões do OP e em 1 município ocorreu a aplicação e apuração de formulário distribuído em urnas localizadas em postos públicos.

Para a divulgação e mobilização da população, em 15 casos houve participação de associações de moradores, e em aproximadamente 19 municípios os delegados e conselheiros dos anos anteriores desempenharam essa função. Além desses há os meios convencionais utilizados pelas administrações: carro de som (86% dos casos), imprensa local e rádio (82% respectivamente),

correspondência (73%), faixas (68%) e em 36 % outdoors. Quanto ao número de participantes, 10 municípios mobilizaram de 0,5 a 1 % dos cidadãos e 5 experiências mobilizaram entre 2 e 4 % da população do município (CARVALHO et al 2002).

Outra instância de participação identificada pelas autoras se refere às Reuniões Municipais Temáticas. Essas ocorreram em apenas 9 municípios e nessas foram realizadas indicações ou deliberações dentro de um determinado tema.

Segundo CARVALHO et al (2002), todos os municípios afirmaram eleger representantes que são chamados em geral de delegados, conselheiros, ou mesmo representantes. De acordo com as autoras essas denominações eram utilizadas com vários significados. Quando existiam delegados e conselheiros, os delegados eram mais numerosos e se relacionavam mais diretamente com a região, sendo que algumas vezes os Conselheiros eram escolhidos pelos Delegados (4 municípios), outras vezes iam diretamente para o Conselho ou para o Fórum Municipal, Assembléia ou Congresso, decidir sobre as prioridades do OP.

Segundo CARVALHO et al (2002), as experiências paulistas apresentaram grande diversidade nas regras para a escolha de representantes. Do mesmo modo segundo essas autoras, havia uma grande indefinição em torno dos papéis assumidos pelos representantes escolhidos no OP.

Segundo CARVALHO et al (2002), é fundamental para que o Orçamento Participativo se torne um espaço realmente público uma definição clara e um amplo conhecimento das regras de funcionamento do OP. Pelo estudo efetuado, as autoras estão incertas quanto ao de grau conhecimento e aprovação desses critérios pela população.

Segundo essas autoras, os 22 municípios afirmaram possuir um espaço municipal onde se negociou e tomou decisões sobre as prioridades escolhidas pelo

OP. Segundo as autoras, em 16 municípios este espaço foi um Conselho, Fórum de Delegados (1), Equipe do OP (1), Fórum Participativo (1) e Assembléia (2).

Dos 22 municípios paulistas, 4 afirmaram que o OP não possuía caráter deliberativo como aponta a pesquisa de Carvalho et al, pois se tratava de um processo consultivo ou indicativo.

Quanto ao montante do orçamento global decidido pelo OP, as autoras afirmam que nos 12 municípios que responderam essa questão esse valor foi em média de 5,5 %. Já em relação ao total dos investimentos, o valor ficou por volta de 67%, sendo que na maioria dos municípios eram os órgãos da prefeitura que decidiam sobre a finalização do projeto orçamentário.

É relevante acrescentar que apenas 11 municípios afirmaram que a peça orçamentária encaminhada à Câmara detalhava o plano de investimentos. Segundo CARVALHO et al (2002) em relação ao fato acima, *“nem sempre os compromissos assumidos nas negociações entre o governo e a população são claros e visíveis na peça orçamentária”*.

Na maioria dos municípios (20), o critério apontado para a distribuição de recursos era a “prioridade eleita pela região ou bairro”. O “nível de carência de água, luz, esgoto, pavimentação” foi utilizado como critério em 10 municípios. Além desses, o “nível de atendimento das demandas nos anos anteriores” e o “grau de participação dos representantes” foram apontados por 7 municípios respectivamente (CARVALHO et al 2002).

Em relação ao acompanhamento das execuções decididas no OP, em 15 municípios essa tarefa era desempenhada pelo “Conselho do OP”, em 13 municípios eram os “técnicos da prefeitura”, em 9 era os “delegados eleitos”. Segundo CARVALHO et al (2002), além desses o acompanhamento era exercido pela

“comunidade organizada” em 3 municípios, pelos “cidadãos” e por uma ‘comissão formada para tal objetivo, ambos em 3 municípios.

Segundo essas mesmas autoras, em 11 municípios o acompanhamento se restringiu à observação das etapas das obras, em 11 ao processo de licitação, e em 2 municípios esse acompanhamento ocorreu pela apresentação de relatórios financeiros aos representantes do OP.

Quanto as principais dificuldades do OP citadas pelos municípios, 16 deles citaram as dificuldades com a máquina administrativa, o acúmulo de obras não realizadas foi citado por 15 municípios, 9 municípios citaram a baixa participação da população e 7 citaram a existência de divergência no governo.

Pelos dados dessas autoras, é possível constatar que o OP no Estado de São Paulo não se constitui num modelo homogêneo, assim como afirmado por RIBEIRO e GRAZIA (2003) num contexto nacional. As inúmeras diferenças entre as experiências referentes ao formato, ao número e as dinâmicas associadas às instâncias de participação reafirmam essa condição de pluralidade nas metodologias adotadas.

#### **4.4 Fatores Condicionantes do Orçamento Participativo**

Segundo AVRITZER (2003a), SILVA (2003), WAMPLER (2003), TEIXEIRA (2003), pelo menos quatro fatores se constituem como condicionantes na implementação e nos resultados de uma experiência de OP: a) densidade associativa; b) elementos do desenho institucional; c) vontade política ou compromisso governamental; d) capacidade administrativa e financeira para implementar a proposta. Para esses autores, esses fatores foram traçados a partir de um conjunto de evidências empíricas observadas no Orçamento Participativo de

Porto Alegre. Para SILVA (2003), esses fatores foram decisivos para o êxito<sup>28</sup> ou consolidação da experiência do OP de Porto Alegre.

Em relação à densidade associativa AVRITZER (2003a), SILVA (2003), WAMPLER (2003), realçam a importância histórica das organizações populares em Porto Alegre no processo de lutas sociais por melhores condições de vida. Em relação ao OP, o associativismo desempenhou um papel fundamental em termos de ocupação dos espaços de participação e no processo de informação, organização e mobilização social.

No que se refere à ocupação dos espaços de participação, SILVA (2003), aponta alguns estudos que mostraram que mais de 90% dos delegados e conselheiros do OP participavam de algum tipo de organização social. Já em relação à mobilização, as associações de moradores se tornaram o principal meio de informação e mobilização para as reuniões do OP.

Quanto ao desenho institucional SILVA (2003) e AVRITZER (2003a), apontam a importância de um conjunto de variáveis relacionadas ao processo de consolidação do OP de Porto Alegre. AVRITZER (2003a), destaca a importância do OP conciliar diferentes propostas de desenho institucional trazidas por diferentes atores: as assembléias que se constituíam em práticas anteriores dos movimentos populares e a forma conselho que foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Além desses, o autor ainda destaca as modificações realizadas na estrutura do governo municipal, principalmente na reorientação da atuação da Coordenadoria de Relações com a Comunidade e a criação do Gaplan (Gabinete de Planejamento), diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito que propiciou a administração municipal um controle centralizado sobre as definições das prioridades governamentais.

---

<sup>28</sup> Para esse autor termo êxito se refere principalmente à capacidade de manutenção desse processo ao longo de mais de uma década com uma relativa vitalidade na atração dos agentes sociais da cidade, e não aos resultados substantivos do OP.

Por outro lado, SILVA (2003), aponta a importância de mais duas variáveis no desenho institucional do OP: a introdução de critérios para a o processamento de demandas e a forma do desenho das regiões do OP. Quanto a primeira variável o autor comenta que essa possibilitou, sobretudo, uma metodologia objetiva no direcionamento dos investimentos municipais. Já em relação ao desenho das regiões, o autor afirma que houve um “respeito” às divisões do tecido associativo no processo de regionalização adotado pelo OP de Porto Alegre.

Ainda referente à questão institucional, LUCHMANN (2002), ao analisar a experiência de Porto Alegre, mostra que elementos institucionais como regras, normas, espaços, critérios de participação e leis têm um importante impacto no OP e contribuem para a sua sustentabilidade.

No que se refere ao fator vontade política, segundo SILVA (2003), no caso de Porto Alegre “*predominou no nível de orientação do Executivo municipal à diretriz de abrir o processo à participação e, principalmente respeitar as deliberações nele tomadas*”. Segundo AVRITZER (2003a), a presença de membros da administração nas reuniões do OP, a capacidade de superar obstáculos para implementação de obras e a centralidade do OP nas políticas da administração municipal são indicativos importantes desse fator.

Em relação ao último dos fatores condicionantes para implementação e resultados do OP descritos (capacidade administrativa e financeira para implementar a proposta), segundo SILVA (2003), esse aspecto define a possibilidade objetiva da administração responder às demandas e interesses resultantes do processo participativo, pois segundo esse autor, “*é a capacidade de investimento que determina a eficácia da participação e, em função disso garante parte de sua credibilidade*”.



Sabe-se que nos primeiros anos do OP de Porto Alegre (1989-1992) a administração não possuía capacidade de investimentos, o que gerou uma certa frustração entre os participantes, a partir de 1992 ocorreu uma reforma tributária no município que segundo MARQUETTI<sup>29</sup> (2003), foi determinante na capacidade de implementar as decisões do OP.

SILVA (2003) verifica se esses quatro fatores estão presentes em três municípios gaúchos pesquisados e de que forma esses fatores influenciam a implantação e os resultados dessas experiências. O autor selecionou três municípios da região metropolitana de Porto Alegre: Alvorada (183.421 hab), Gravataí (232.447 hab), Viamão (226.669 hab). É possível verificar no quadro a 3 seguir os principais resultados adquiridos.

---

<sup>29</sup> Este autor estudou a capacidade redistributiva do OP de Porto Alegre. Nesse trabalho o autor constatou que o OP teve um efeito redistributivo, pois as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimentos per capita, no período de 1992-2000, e o maior número de obras por mil habitantes no período de 1989-2000.

**Quadro 3- Comparação dos municípios em relação aos quatro fatores explicativos do desempenho do Orçamento Participativo**

	<b>Porto Alegre</b>	<b>Alvorada</b>	<b>Gravataí</b>	<b>Viamão</b>
<b>Associativismo</b>	Ativo, com capacidade de ação autônoma; adesão ao OP	Predomínio de relações de dependência; predomínio da rejeição ao OP, com presença de alguma adesão entre setores sociais organizados	Predomínio de relações de dependência; predomínio de rejeição ao OP, que evolui para uma adesão pragmática	Predomínio de relações de dependência; predomínio de rejeição ao OP
<b>Desenho institucional</b>	Estrutura e dinâmica institucional adaptada às condições locais, potencializando o processo	Reprodução da dinâmica e estrutura institucional de Porto Alegre com algumas adaptações as condições locais	Reprodução da dinâmica e estrutura institucional de Porto Alegre com algumas adaptações em virtude das condições locais	Reprodução da dinâmica e estrutura institucional de Porto Alegre com algumas adaptações as condições locais; conflitos entre alguns aspectos do processo e realidade local
<b>Compromisso governamental</b>	Apoio e sustentação ao processo	Apoio e sustentação ao processo: ação organizativa e mobilizadora	Apoio e sustentação ao processo: ação organizativa e mobilizadora	Falta de unidade no governo no apoio e sustentação ao OP; ação organizativa e mobilizadora limitada
<b>Capacidade de investimento</b>	Elevada capacidade de resposta, viabilizando a eficácia do OP	Baixa capacidade de resposta, em parte compensada pelos recursos de fundo Pimes	Média capacidade de resposta, viabilizando a relativa eficácia do OP	Baixa capacidade de resposta, viabilizando a relativa eficácia do OP

Fonte: SILVA (2003)

Segundo SILVA (2003), os fatores descritos acima são apenas parcialmente explicativos nos dois casos considerados pelo autor como os de maior êxito (Alvorada e Gravataí), embora, por outro lado fornecem elementos para uma

compreensão dos motivos da fragilidade do OP no município de Viamão. Desse modo, o autor conclui que:

*Essas variáveis, nas diversas articulações possíveis entre seus elementos, podem configurar realidades locais diferenciada nas quais determinados elementos conseguem suprir a fragilidade e /ou ausência de outros, viabilizando assim o êxito na implantação do OP mesmo na ausência de condições que se mostram centrais no caso de Porto Alegre.*

Já TEIXEIRA (2003), concentrou seus estudos de casos sobre o OP em pequenos municípios rurais na gestão de 1997-2000: Icapuí-CE (16.051 hab), Serranópolis do Iguaçu-PR (4.353 hab) e Medianeira-PR (37.800 hab). A autora propôs analisar estas experiências a partir de cinco pontos principais: o contexto econômico e social do município; recursos orçamentários disponíveis; tradição associativa prévia ao OP; a composição do governo e os formatos assumidos.

Segundo TEIXEIRA (2003), pela sua análise foi possível perceber quanto à organização da sociedade, a vontade política dos governantes e os recursos disponíveis, têm impacto sobre a experiência do OP.

## **Capítulo 5 - O Orçamento Participativo em Jaboticabal –SP de 1999-2002**

### **5.1 Localização e População do Município de Jaboticabal**

O município de Jaboticabal está localizado entre as coordenadas geográficas 21° 15' 22" de latitude sul e 48° 18' 58" de longitude oeste. Situa-se a nordeste do Estado de São Paulo e está inserido na região administrativa de Ribeirão Preto. Possui uma área de 677 km<sup>2</sup> sendo que 36 km<sup>2</sup> são de área urbana. Estão incluídos no seu território os distritos de Lusitânia e Córrego Rico.

Segundo dados do IBGE (2000), o município contava com uma população total de 67.389 habitantes, sendo que 62.639 habitantes viviam na área urbana e 4.750 habitantes na área rural. O município apresenta o IDH de 0,8581 ocupando a 98ª posição entre os 645 municípios paulistas (TEIXEIRA, 2003).

### **5.2 Finanças Municipais**

As principais receitas próprias do município de Jaboticabal segundo informações do Plano Diretor de 2000 são: o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), o ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), o ITBI (Imposto sobre a Transmissão da Propriedade Imobiliária Inter Vivos), e a contribuição paga por proprietários beneficiados pela valorização de alguma obra realizada.

Em Jaboticabal as receitas próprias, como na maioria dos municípios de pequeno porte, não são as principais fontes de arrecadação. As transferências estaduais e federais constituem a maior parte da receita do município.

As transferências estaduais provêm do repasse aos municípios do total arrecadado pelo Estado com o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores). São repassados aos municípios 25% e 50% da arrecadação total desses impostos respectivamente.

As transferências Federais decorrem do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e do ITR (Imposto Territorial Rural). O FPM corresponde à participação de cada município na arrecadação de impostos cobrados de toda a população pela União (Imposto de Renda–IR e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI). O ITR é a tributação sobre os imóveis rurais recolhido pela União e repassados 50% por cento do arrecadado para os municípios.

Segundo dados do Plano Diretor de Jaboticabal, em 1998, 72 % da receita total de Jaboticabal foi proveniente de transferências, sendo que 32% do ICMS, 14 % do FPM, 10% do Fundo Municipal de Saúde e 7% do IPVA. Quanto às receitas próprias, o IPTU, participou com 7% da receita total do município, o ISSQN com 7%, a taxa de limpeza pública 3% e o ITBI 1%. As demais formas de arrecadação foram menores que 2%.

Em relação às despesas, o município de Jaboticabal em 1998 gastou 28% com a secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, 26% nas Secretarias de Saúde e Ação Social, 21% na Secretaria de Obras e Serviços Públicos, 10% na Secretaria de Administração, 6% na Secretaria de Finanças e 5% na Câmara de Vereadores.

As receitas e despesas totais do município entre 1999 a 2002 podem ser visualizadas na tabela 8 a seguir:

**Tabela 8: Receita e Despesa do Município de Jaboticabal de 1999-2002**

ano	receita (R\$)*	despesa (R\$)**
1999	32.442.321, 90	32.699.270,91
2000	37.288.520, 93	34.730.924,02
2001	41.579.095,54	40.805.614,16
2002	43.953.150,78	43.783.588,49

Fonte : JABOTICABAL (2003)

\* receita arrecadada sem desconto das retenções para o Fundef

\*\* total de despesa empenhada (investimento e custeio)

### **5.3 Orçamento Participativo 1997-2002: Aspectos gerais**

O município de Jaboticabal foi um dos municípios pioneiros na implantação do Orçamento Participativo no Estado de São Paulo. Na gestão de 1989-1992 administrada pelo Partido dos Trabalhadores, o município adotou uma experiência intitulada de Orçamento Participativo.

Nesse processo, o prefeito e o secretariado iam aos bairros e discutiam as prioridades de investimento com a população. Segundo informações de coordenadores dessa experiência, tratava-se de algo muito simplificado, caracterizado como um processo consultivo no qual não havia uma metodologia definida nem mecanismos institucionais. O processo foi encerrado no final de 1992 com a saída do Partido dos Trabalhadores do governo municipal.

O Orçamento Participativo inicia-se novamente no município de Jaboticabal a partir 1997 depois que o PT (Partido dos Trabalhadores) reassumiu o governo numa coligação com o PDT (Partido Democrático Trabalhista), PSB (Partido Socialista Brasileiro), PV (Partido Verde) e PC do B (Partido Comunista do Brasil). O

Orçamento Participativo era um dos programas de governo na campanha eleitoral de 1996.

O OP de Jaboticabal de 1997 até o final de 1998 possuiu um formato diferenciado daquele que foi instituído a partir de 1999, o qual permaneceu praticamente estável, até o término do processo no ano 2002. Durante esse período ressalta-se que a composição do governo não foi alterada já que nas eleições municipais de 2000 a mesma frente foi reeleita.

Desse modo, o Orçamento Participativo do município a partir de 1997 pode ser dividido em dois momentos principais: de 1997 ao final de 1998 e de 1999 até o final de 2002. No primeiro momento o OP pode ser caracterizado como um processo de caráter estritamente consultivo e indicativo.

Nesse primeiro momento, o OP apresentava apenas uma instância de participação denominada de Reunião Regional, onde a população das diversas regiões apenas levantava os problemas de suas respectivas regiões na presença da prefeita e secretários, pois não havia deliberação sobre essas demandas.

Desse modo, a principal diferença em relação ao processo de 1989-1992 se deu em função da regionalização do município, a partir de 1997, que proporcionou uma outra dinâmica participativa.

Já no segundo momento, que se constitui justamente no objeto de estudo dessa pesquisa, houve uma série de mudanças no formato institucional do OP, pois foram criadas novas instâncias de participação e realizadas alterações na dinâmica participativa das Reuniões Regionais. A partir de 1999 o OP de Jaboticabal passa a ter um caráter deliberativo, já que uma parte dos recursos destinado à investimentos eram “decididos” no OP.

#### **5.4 Coordenação do Orçamento Participativo de Jaboticabal**

O Orçamento Participativo de Jaboticabal nos anos de 1999-2002 como nos anos anteriores foi coordenado pela Secretaria de Governo e tinha como vínculo institucional essa mesma secretaria e o Gabinete do Prefeito. A Coordenação era assessorada por técnicos da Secretaria de Finanças e da Secretaria de Ação Social.

Vale destacar que a Secretaria de Governo<sup>30</sup> no Poder Municipal tem a função de articulação política tanto externa (com a Câmara Municipal, entidades de classes, sociedade organizada) como internamente (entre as diferentes Secretarias).

Segundo informações da equipe coordenadora do OP, nunca houve a preocupação pelo fato do organismo coordenador do OP em Jaboticabal ser vinculado exclusivamente a administração municipal e não a algum organismo ligado à própria dinâmica do OP formado por representantes da sociedade civil, pois segundo a coordenação não havia no município um grau de associativismo civil relevante.

Segundo o ex-Secretário de Governo de Jaboticabal (que ficou no cargo de 1997 até o início de 2002) e demais integrantes da equipe coordenadora, a vantagem maior da Secretaria de Governo atuar na coordenação do Orçamento Participativo decorre, sobretudo da capacidade de articulação política com outras secretarias e a possibilidade de um relacionamento mais próximo com a sociedade.

Segundo o ex-Secretário de Governo de Jaboticabal que era ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT), a maior dificuldade da coordenação do Orçamento

---

<sup>30</sup> A Secretaria Municipal de Governo de Jaboticabal foi criada por ocasião da reforma administrativa, conforme Lei nº 1989, de 21 de junho de 1999. Constitui-se num órgão de representação social e política do chefe do poder executivo o qual compete: a) coordenar e promover a representação social e de política governamental do Município sobre a orientação do prefeito; b) coordenar e promover a comunicação social e política da prefeitura; c) assistir ao prefeito em suas relações com os órgãos da Administração Municipal, com o Poder Legislativo, Judiciário e outras instituições públicas e privadas; d) organizar a agenda de entrevistas e reuniões do prefeito; e) preparar e encaminhar o expediente a ser despachado pelo prefeito; e) prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Administração; f) elaborar estudos técnicos bem como o planejamento básico de comunicação social, com todas as unidades administrativas (JABOTICABAL, 2004).



Participativo ser de responsabilidade da Secretaria de Governo se dava em função do volume excessivo de atribuições que possuía essa secretaria.

Dentro da equipe que coordenava o OP não havia profissional com dedicação exclusiva as atribuições do Orçamento Participativo. Segundo os coordenadores, o OP do município não era um projeto prioritário dentro da administração, já que os sujeitos envolvidos apenas se envolviam com as atividades do OP quando não havia outras tarefas típicas das secretarias a serem executadas.

Ainda segundo a coordenação, foi muito difícil estabelecer uma articulação política em torno do OP dentro do governo, pois a falta de consenso e de apoio das demais secretarias em relação ao OP foi notória em várias situações: ausência dos secretários nas instâncias participativas, recusa dos secretariado de inserir algumas demandas aprovadas nessas instâncias na peça orçamentária etc.

Segundo o ex-secretário, houve uma série de procedimentos para uma maior articulação política em torno do Orçamento Participativo. Foram realizadas reuniões com o secretariado cujo objetivo era esclarecer a importância da participação das diversas secretarias em relação ao Orçamento Participativo, além de palestras proferidas por técnicos do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Segundo informações da equipe coordenadora, os eventos do OP eram divulgados sempre quando necessário nas reuniões semanais que envolvia os secretários e a prefeita municipal.

Para os secretários que não compareciam as Reuniões Regionais a Secretaria de Governo enviava um documento que descrevia todas as necessidades levantadas pela população nessas reuniões, solicitando aos secretários ou assessores um parecer sobre essas reivindicações para uma posterior comunicação com os representantes regionais sobre a viabilidade de execução.

Segundo a coordenação do OP, durante o período de 1999–2002, a Secretaria de Finanças foi a que mais se envolveu no OP, pois o secretário participava freqüentemente das Reuniões Regionais e demais etapas do processo. Quanto à vinculação partidária do secretariado, não houve segundo a coordenação, um envolvimento maior dos secretários ligados ao PT comparado a outras legendas. Vale destacar que o Secretário de Finanças não era do Partido dos Trabalhadores.

Em relação à sociedade civil, segundo a coordenação não houve reuniões ou eventos prévios à implantação do OP no município. O desenho institucional foi inteiramente organizado pela equipe coordenadora baseado em outras experiências do OP, como a de Porto Alegre (RS), Betim (MG), Ipatinga (MG) etc.

Para que as reuniões ocorressem de forma descentralizada a fim de permitir a participação direta da população utilizou-se o modelo mais comum das experiências do Orçamento Participativo que é a divisão do município em regiões.

O município de Jaboticabal foi dividido em 11 (onze) regiões do Orçamento Participativo, cujos critérios de divisão visavam privilegiar: 1) proximidade entre os bairros; 2) presença de instrumentos públicos e; 3) densidade populacional.

No primeiro critério, proximidade dos bairros, levou-se em consideração que a proximidade e a utilização das vias públicas de bairros vizinhos possibilitariam que os moradores identificassem os problemas mais críticos apresentados pela região.

Para o estabelecimento do segundo critério, foram observadas a presença de CIAFs (Centro Integrado de Atendimento à Família), de escolas e creches públicas e a interligação dos bairros com transporte público. Segundo a equipe que coordenou o OP do município, a presença desses equipamentos públicos tinha a potencialidade de promover uma maior integração da população local uma vez que os utilizam coletivamente.

Ainda dentro desse critério, foram observados os impedimentos geográficos que poderiam dificultar a locomoção dos moradores entre os diferentes bairros da região, ou seja, a maior ou menor facilidade de acesso aos possíveis locais das reuniões, procurando melhor viabilizar o comparecimento da população quando das discussões do Orçamento Participativo.

Quanto ao terceiro critério, procurou-se realizar uma divisão em que os bairros apresentassem valores de densidade populacional semelhante. Para a coordenação, esse dado indicaria de forma indireta a renda média das famílias que vivem nesses bairros.

Segundo a coordenação, houve uma preocupação de inserir numa mesma região, bairros mais homogêneos em relação à renda, embora tenha sido inevitável em algumas regiões a existência de bairros com diferenças socioeconômicas significativas. O quadro 4 ilustra os bairros pertencentes as onze regiões do Orçamento Participativo de Jaboticabal.

#### Quadro 4- Regiões do Orçamento Participativo de Jaboticabal e os Respectivos Bairros

REGIÕES	BAIRROS
1	Centro e Bairro X
2	Cidade Jardim, Planalto Itália, COHAB 2, Jardim Grajaú, Jardim Guanabara, Vila Buenos Aires
3	Nova Jaboticabal, Tangará, Sta. Rita, São Marcos 1 e 2, Colina Verde
4	Vila Serra, Bela Vista, Aparecida, Nova Aparecida, Sta. Luzia, Sta. Tereza, Saul Borsari, Maria Marconato, Vila Industrial, Recreio dos Bandeirantes, Jd. Universitário
5	Perina, Solar Corinthiano, Jd. das Cigarras, Vila Totó, Pq. dos Laranjais, Recanto do Barreiro, Pedro Morello, Bom Jesus , Ponte Seca
6	COHAB 1, COHAB 3, Jd. Paulista, Patriarca, Sta. Rosa, Pq. 1º de Maio, Jd. Alvorada, Jd. Angélica, Bairro Alto, Peri, Monte Bianco
7	Pq. do Trevo, Jd. das Rosas, Jd. Brandi, Lot. Ferreira, Ebenezer, Lot. Niero, Santa Mônica
8	São Roque, Parque Industrial Carlos Tonani, Jd. Primavera, Jd. Pedroso , Sorocabano
9	CDHU, Boa Vista, Vale do Sol, Residencial Jaboticabal
10	Lusitânia
11	Córrego Rico

Fonte : Jaboticabal (2002)

Segundo a equipe coordenadora, procurou-se desenvolver um formato para o OP de Jaboticabal que possibilitasse aos participantes uma melhor compreensão do processo e de suas etapas. Desse modo, segundo a coordenação, rejeitou-se rapidamente o modelo adotado em Porto Alegre por possuir um grande número de instâncias de participação e uma complexa dinâmica participativa.

#### 5.5 Instâncias e Dinâmica Participativa do Orçamento Participativo de Jaboticabal de 1999-2002

O Orçamento Participativo de Jaboticabal nos anos de 1999 a 2002 possuiu um ciclo de participação composto por duas instâncias participativas: 1)Reuniões Regionais e 2) Conferência ou Congresso do Orçamento Participativo.

As Reuniões Regionais foram realizadas em uma única rodada nas 11 regiões do OP (exceto na região 11 em 2002) entre os meses de maio e Julho de 1999-2002, sempre no período noturno.

Essas reuniões tinham por objetivo levantar as necessidades e deliberar sobre quatro prioridades regionais por meio de assembléias. Além da população de forma geral, essas reuniões contavam com a participação dos representantes do poder público (coordenadores do OP, Prefeita e Secretários), embora, segundo informações da própria coordenação do OP, o número de secretários presentes nessas reuniões era mínimo, numa média de 2 secretários por Reunião Regional.

Os coordenadores do OP tinham a função de apresentar a população os mecanismos básicos de funcionamento do orçamento público, a metodologia do Orçamento Participativo e as competências da administração municipal. Cabia também aos coordenadores do OP auxiliar a condução das reuniões como mediadores.

Segundo a coordenação do OP, a intervenção da administração nas Reuniões Regionais se dava mais no sentido de orientar quanto à diferença entre custeio e investimentos, impedimentos legais etc., já que a coordenação não procurava inibir ou conduzir as demandas levantadas.

Ao contrário de outras experiências do Orçamento Participativo como o caso mais conhecido de Porto Alegre, a administração de Jaboticabal não informava à população os recursos disponíveis para investimentos no OP nas Reuniões Regionais.

Segundo a coordenação optou-se por esse “caminho” em função dos recursos financeiros destinados ao OP serem considerados baixos (5% dos recursos para investimentos em 1999, 14% em 2000, 16 % em 2001 e 0% em 2002),

o que provocaria na população um desinteresse pelo processo e até mesmo um sentimento de frustração ao constatar que muitas demandas levantadas dificilmente iriam ser executadas frente aos escassos recursos.

Segundo a coordenação, nas Reuniões Regionais não foram oferecidas informações relativas à distribuição sócio territorial e setorial das carências para auxiliar as decisões, nem mesmo critérios mais elaborados para a distribuição de recursos. As quatro demandas mais votadas eram as eleitas como prioritárias dessas regiões.

Nas Reuniões Regionais também foram eleitos os chamados “representantes populares” que tinham a função de representar as regiões e deliberar sobre demandas prioritárias para o município nas Conferências do OP.

Esses representantes foram eleitos por assembleias sendo que o número variava de região para região, dado à existência de dois critérios estabelecidos pela coordenação. O primeiro critério baseava-se no número de habitantes de cada região. Desse modo, às regiões mais populosas poderiam eleger um número maior de representantes. Na tabela 9 têm-se população total correspondentes às regiões do Orçamento Participativo e o número mínimo de representantes estabelecido pela coordenação.

**Tabela 9– Número de Representantes em Relação do Número de Habitantes nas Regiões do OP**

<b>Região do OP</b>	<b>Número de habitantes</b>	<b>Nº mínimo de representantes</b>
Região 01	8.253	04
Região 02	5.780	03
Região 03	4.941	02
Região 04	9.082	04
Região 05	6.075	03
Região 06	12.769	06
Região 07	4.232	02
Região 08	5.232	02
Região 09	3.374	02
Região 10	180	01
Região 11	849	01

Fonte : JABOTICABAL (1999)

O segundo critério se baseava no número de participantes das reuniões regionais, o qual se constituiria numa forma de incentivo a participação, pois quanto maior o número de participantes, maior o número de representantes eleitos. A tabela 10 demonstra a relação entre a porcentagem da população municipal presentes nas Reuniões Regionais e o número correspondente de representantes que poderiam ser adicionados ao valor mínimo de representantes.

**Tabela 10- Representantes por número de participantes nas Reuniões Regionais**

<b>% da população</b>	<b>Nº a mais de representantes</b>
0,0019	1 representante a mais
0,002 a 0,0029	2 representantes a mais
0,003 a 0,0049	3 representantes a mais
0,005 a 0,0079	4 representantes a mais
0,008 ou mais	5 representantes a mais

Fonte: JABOTICABAL (2000)

Em função de não haver qualquer mecanismo institucional (Lei, Decreto, Regimento Interno) que regulamentasse o OP<sup>31</sup>, constatou-se na equipe coordenadora que várias designações eram utilizadas para esses entes representativos. Nas entrevistas para essa pesquisa o ex-secretário de Governo denominou-os de conselheiros, sendo que os demais integrantes da coordenação os chamavam simplesmente de representantes populares.

Sabe-se que esses representantes não chegaram a formar um Conselho do OP em Jaboticabal como em outras experiências do Orçamento Participativo. Esses representantes pertenciam a uma única classe, pois, não havia o papel de delegado e de conselheiro sendo que suas competências foram definidas nas Reuniões Regionais e se restringia principalmente a participação na Conferência do OP para deliberar as prioridades municipais a partir das demandas prioritárias regionais.

Desse modo, as atribuições desses “representantes” eram definidas informalmente nas Reuniões Regionais, e segundo a coordenação, à participação efetiva dos representantes ficou restrita apenas as Conferências do OP. Segundo a coordenação fora das Conferências, os representantes foram convidados a visitar algumas obras executadas.

É importante destacar que não foi desenvolvida por parte da coordenação qualquer atividade de formação desses representantes, tais como: cursos, palestras etc.

As Conferências do Orçamento Participativo foram realizadas aos domingos entre os meses de agosto e setembro, se estendiam ao longo do dia e contavam com a participação dos representantes regionais, prefeita e secretários. A

---

<sup>31</sup> Em Jaboticabal não houve nenhum instrumento jurídico ou administrativo de fato que regulamentasse o Orçamento Participativo. A equipe coordenadora elaborou um modelo de regimento interno que não foi apresentado aos participantes e conseqüentemente não efetivado que se encontra em anexo.



Conferência do OP era considerada a “instância máxima” já que as decisões tomadas pelos representantes sobre uma cota dos recursos de investimento entrariam para a peça orçamentária, mais especificamente na Lei Orçamentária Anual.

Nessas Conferências os representantes foram divididos em grupos de forma aleatória, pois se evitava que os representantes de uma mesma região se concentrassem num mesmo grupo. Esses grupos recebiam o levantamento de todas as reivindicações eleitas nas onze Reuniões Regionais com seus respectivos custos.

A partir desses custos, cada grupo discutia e montava um plano de investimento para o município. Segundo a equipe do OP, os secretários que compareciam à Conferência passavam por todos os grupos para auxiliar os representantes nessa tarefa. Terminada essa primeira etapa os grupos eram desfeitos e em uma plenária geral votavam-se os planos de investimentos.

Da mesma forma que nas Reuniões Regionais, a coordenação e o secretariado não ofereciam subsídios para auxiliar as decisões dos representantes. Segundo a coordenação não havia uma articulação entre as decisões tomadas pelos representantes e as políticas mais amplas do município.

Foram inexistentes nessas Conferências uma metodologia objetiva de distribuição de recursos que levasse em consideração, critérios relacionados às carências setoriais e territoriais. Segundo a coordenação os próprios representantes tinham conhecimento sobre os principais problemas do município e a existência de tais critérios poderia dificultar a compreensão do processo.

Portanto, cabia aos secretários inserir as demandas presentes no plano de investimento mais votado pelos representantes nas suas pastas correspondentes, juntamente com aquelas elaboradas pelos próprios secretários em outras

circunstâncias, dado que a participação popular no orçamento era restrita a uma parcela dos investimentos anuais.

Desse modo, a formulação final da Lei Orçamentária foi realizada pelos órgãos da administração municipal, que compatibilizaram as decisões da Conferência do OP com o conjunto dos compromissos mais amplos da prefeitura.

Segundo informações dos coordenadores do OP de Jaboticabal, as demandas eleitas nas Conferências do Orçamento Participativo entravam na peça orçamentária sem serem especificadas. Para o ex-secretário de Governo esse fato não era um fator que dificultava a execução orçamentária.

Segundo a coordenação os representantes regionais não participaram nesses quatro anos do acompanhamento da peça orçamentária, já que praticamente nunca se reuniram fora das Conferências do OP. Esses acompanhamentos em certa medida eram realizados pelos próprios integrantes da equipe do OP.

## **5.6 Mobilização do Orçamento Participativo de Jaboticabal**

As Reuniões Regionais podem ser consideradas como prioritárias para as estratégias de divulgação, pois são instâncias de participação abertas a toda a população, e principalmente por se tratar de uma instância onde eram eleitas as prioridades regionais e a eleição dos representantes. Desse modo, a mobilização e a convocação, torna-se uma tarefa fundamental a ser desenvolvida.

Para as Reuniões Regionais, as formas de convocação empregadas no Orçamento Participativo de Jaboticabal nos anos de 1999 a 2002, estão dispostas na tabela 11 a seguir:

**Tabela 11- Formas de Convocação do OP de Jaboticabal Referente às Reuniões Regionais**

<b>Formas Utilizadas</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Out- door		X		
panfletos	X	X	X	X
convite por região	X	X	X	
radio	X	X	X	X
carro de som		X	X	X
reuniões de divulgação	X	X	X	X
jornal do OP		X		

Fonte : JABOTICABAL (2002)

Segundo a coordenação do OP, não era tarefa dos representantes dos anos anteriores mobilizar a população para as Reuniões Regionais. Do mesmo modo, nenhuma entidade organizada (associação de moradores) do município atuou nesse sentido. Portanto a tarefa de mobilização e convocação foi inteiramente desenvolvida pela administração municipal.

Segundo dados levantados pela equipe do OP, em 1999 a maior parte da população soube das Reuniões Regionais por intermédio de amigos, como se observa na tabela 12 abaixo.

**Tabela 12- Modos de informação sobre as Reuniões Regionais entre os participantes do OP de 1999**

<b>Formas de Informação</b>	<b>%</b>
Amigos	49,5%
Jornal	8,6%
Reuniões de Divulgação	7,5%
Rádio	6,5%
Panfletos	2,2%
Folder	1,1%
Não soube informar	21,5%

Fonte : JABOTICABAL (1999)

## 5.7 Orçamento Participativo de 1999

### 5.7.1 Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e na Conferência do Orçamento Participativo de 1999

Como observado na tabela 13, as demandas decididas nas Reuniões Regionais do ano de 1999 (anexo 2) se concentram principalmente nas categorias: pavimentação, educação, iluminação, saneamento, saúde, segurança e obras. Em relação à pavimentação, o Plano Diretor do Município de 2000, traça três regiões com maior carência de pavimentação; a região do bairro Vale do Sol, parte do Nova Aparecida, Vila Buenos Ayres e alguns trechos espalhados pela periferia da cidade.

**Tabela 13- Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e Conferência do OP de 1999 e porcentagem de execução**

<b>Categoria</b>	<b>Nº de demandas aprovadas nas reuniões regionais</b>	<b>Nº de Demandas aprovadas na Conferência do OP como prioritárias</b>	<b>% das demandas prioritárias realizadas pela administração</b>
Pavimentação	9	1	0%
Iluminação	5	3	100%
Saneamento	5	0	-----
Educação	7	1	100%
Saúde	5	1	100%
Assistência social	1	1	100%
Esporte e lazer	3	0	-----
Segurança	5	0	-----
Serviços	3	0	-----
Obras	5	1	100%
Outros	1	0	-----
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>6</b>	<b>80%</b>

Fonte : JABOTICABAL (1999) (2002)

É oportuno destacar que, das seis demandas por pavimentação aprovadas nas reuniões regionais, nenhuma era de regiões a que pertenciam os 3 primeiros

bairros considerados mais críticos pelo plano diretor. A maioria das demandas aprovadas se ocorreu em regiões em que há casos pontuais de falta pavimentação.

Esse fato se repetiu nos três anos posteriores que houve reuniões do OP. A única exceção foi no ano de 2002 em que foi aprovada a demanda por pavimentação em parte do bairro Nova Aparecida, embora essa não tenha sido aprovada na Conferência Municipal do Orçamento Participativo.

O problema da ausência de asfaltamento também ocorria em grande parte das ruas nos distritos de Córrego Rico (Região 11) e Lusitânia (Região 10), segundo o Plano Diretor de Jaboticabal de 2000, mas nesses casos, demandas dessa natureza foram aprovadas na maioria das reuniões regionais.

Vale destacar que, das nove demandas por pavimentação, três delas se tratava de recapeamento, enquanto o restante era para locais desprovidos totalmente dessa infra-estrutura. Dessas nove demandas, apenas uma foi aprovada na Conferência do OP de 1999, justamente a demanda da região do distrito de Córrego Rico, embora essa seja a única das quatro demandas eleitas na Conferência Municipal do OP que não foi executada pela prefeitura municipal (essa demanda foi aprovada novamente na Conferência do OP de 2002 e novamente não executada).

Quanto à iluminação pública, consta no Plano Diretor de 2000 que apenas algumas ruas no município estão desprovidas dessa infra-estrutura. Observou-se que a quase totalidade dos bairros que possuíam carência por iluminação pública conseguiu aprovar demandas nessa área nas reuniões regionais de 1999. Três das cinco demandas aprovadas nas regiões, foram eleitas como prioritárias na Conferência do OP deste ano. Todas essas demandas foram executadas pela administração municipal.

Quanto às demandas relacionadas ao Saneamento, todas eram para obras de drenagem em regiões com infraestrutura urbana já consolidada (área central), como em regiões com bairros novos e periféricos. Como já visto na tabela 13, nenhuma dessas demandas foi eleita como prioritária na Conferência Municipais do OP de 1999.

No Plano Diretor do município de 2000, consta que a drenagem urbana em Jaboticabal mereceu no Plano Diretor anterior atenção especial incluindo diretrizes gerais em artigo específico. Segundo esse estudo, durante quatro anos de vigência do plano não houve melhoria substancial das condições de drenagem pluvial.

Em relação à educação<sup>32</sup>, as demandas aprovadas nas reuniões regionais se referiam à construção: de novas creches (3), escolas de ensino fundamental (2), profissionalizante (1) e ensino supletivo (1). Foi possível constatar no Plano Diretor de 2000, que a quase totalidade das creches de Jaboticabal, estavam funcionando acima da capacidade de atendimento. Soma-se a isso, o fato de todas essas creches terem demanda reprimida e que alguns casos era o dobro do número de crianças atendidas.

Das sete demandas na área de educação apenas uma foi eleita pela Conferência do OP e posteriormente executada pela administração. Essa demanda refere-se à construção de um CIAF<sup>33</sup> (Centro de Atendimento Integral a Família),

---

<sup>32</sup> A educação básica, formulada pela Constituição Federal de 1988 é melhor qualificada pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases para a Educação) de 1996, incluindo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (formação geral, ensino técnico e ensino profissional). A Constituição Federal determina que os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, ¶ 1º) e que a União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito por cento, no mínimo, e os estados e municípios vinte e cinco por cento no mínimo, das receitas resultante de impostos, compreendida de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212). Desse modo, o município de Jaboticabal atua exclusivamente no ensino infantil e em parte, juntamente com o estado no ensino fundamental (foco de municipalização). O ensino profissionalizante e o ensino de suplência são realizados pelo município.

<sup>33</sup> O CIAF denominado de Centro Integrado de Atendimento à Família constitui em equipamentos públicos que oferecem serviços na área de saúde, educação e assistência social. No caso específico dessa demanda o ano de 1999, as reivindicações eram para as 3 áreas.

onde há serviço de saúde, educação (ensino infantil e fundamental) e assistência social.

Na área de saúde<sup>34</sup>, as demandas dessa natureza no ano de 1999, se referiam à construção de dois CIAFs, aumento no abastecimento de remédios e disponibilização de médicos especialistas e plantonistas em outros CIAFs. Das cinco demandas selecionadas nas reuniões regionais, apenas uma foi aprovada na Conferência do OP e posteriormente executada pela administração municipal, a demanda em questão se referia à construção de um CIAF na região 6, com serviços de saúde, educação e assistência social.

Constata-se pela tabela 13 que nenhuma demanda selecionadas nas reuniões regionais nas áreas de esporte e lazer, obras e serviços, foram aprovadas na Conferência do OP. As demandas por esporte e lazer se referiam principalmente à implantação de áreas de lazer em 3 regiões diferentes.

As demandas por obras estavam relacionadas principalmente a ligação de ruas e construção de rotatória. Nenhuma das demandas foram eleitas na Conferência do OP como prioritárias para investimentos. Já as demandas por serviços se referiam a ações de melhoria da limpeza pública e a implantação de telefone público<sup>35</sup>.

Embora o setor de segurança pública não seja de responsabilidade da prefeitura municipal de Jaboticabal, houve um considerável número de demandas selecionadas nas reuniões regionais, sendo que a maioria dessas solicitava a construção de postos policiais. No Plano Diretor do município, a prefeitura reconhece

---

<sup>34</sup> Saúde refere-se neste item aos serviços de vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, saúde bucal, gerenciamento de saúde, educação em saúde e atuação médica terciária (Jaboticabal, 2000).

<sup>35</sup> A implantação de telefones públicos não é de competência do poder público e sim de empresas privadas de telefonia. A coordenação do OP foi questionada sobre esse aspecto. Segundo a coordenação, a população era informada sobre essa questão, mas a população alegava que manteriam a proposta, já que com um encaminhamento formal da prefeitura havia uma probabilidade maior das empresas privadas de implantarem os serviços nos pontos mais carentes.

a carência de postos policiais na cidade e afirma que vem auxiliando dentro de suas possibilidades a construção de postos policiais.

A demanda inserida na categoria outros se referia ao aumento da oferta de empregos no município. Essa é uma questão complexa, já que a promoção de empregos não está relacionada diretamente com a administração municipal. Segundo a coordenação, essa demanda poderia se atendida de forma indireta pela prefeitura através da construção de PAT (postos de atendimento ao Trabalhador).

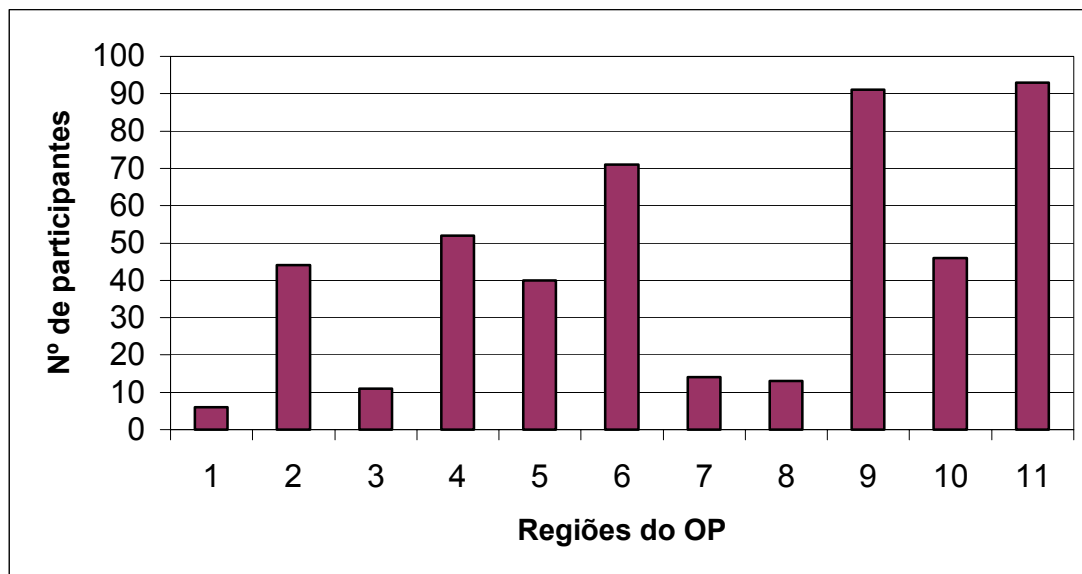
Como observado na tabela 13, algumas demandas relacionadas à iluminação, pavimentação, educação, saúde e assistência social foram eleitas como prioritárias na Conferência do Orçamento Participativo. Em termos quantitativos, do total das demandas aprovadas nas reuniões regionais (47), apenas 7 ou 14,9 % foram aprovadas também na Conferência. Destas, a grande maioria, cerca de 85% foram executadas pelo poder municipal.

É importante salientar que algumas demandas levantadas pela população nas Reuniões Regionais que não foram eleitas entre as quatro mais votadas, e outras que foram eleitas nas regiões, mas não na Conferência do OP, foram executadas pela administração. Trata-se de demandas de características das mais gerais: manutenção urbana (limpeza pública, poda de árvores), reformas de ponte, asfalto, obras de drenagem e recapeamento, iluminação, área de lazer etc.

### **5.7.2 Participação no Orçamento Participativo de 1999**

No total, 481 pessoas compareceram às Reuniões Regionais de 1999, o equivalente a 0,77% da população urbana do município. A participação variou de acordo com a região e na maioria dos casos, não ultrapassaram 50 pessoas, como se observa no gráfico 1.





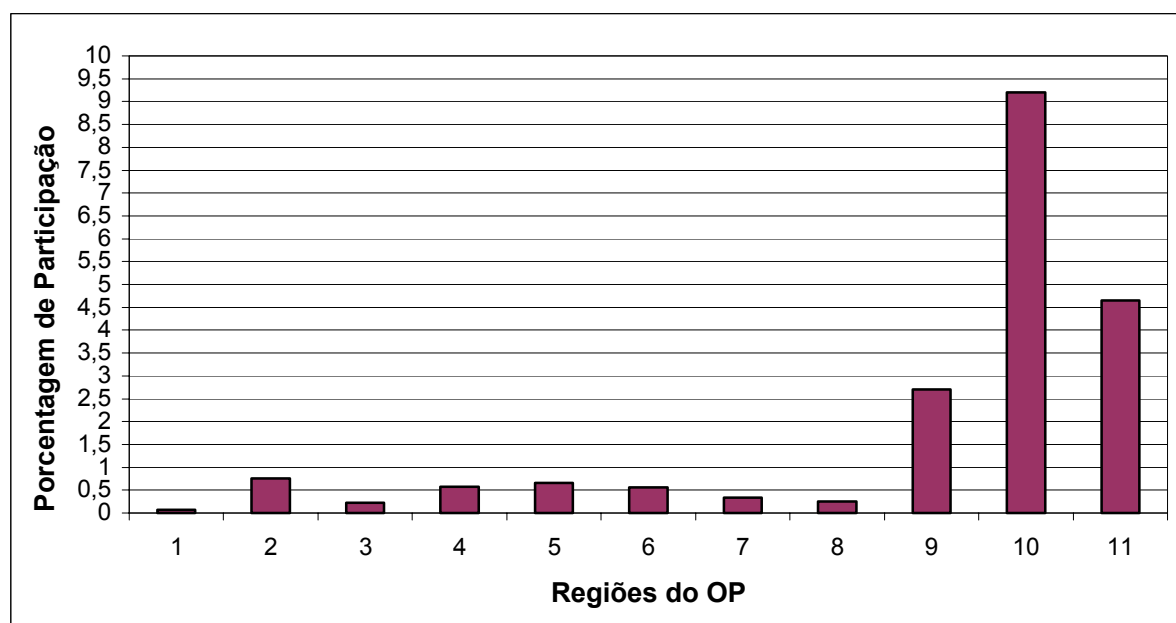
Fonte: JABOTICABAL (1999)

### **Gráfico 1- Número de participantes das Reuniões Regionais do OP nas 11 regiões em 1999**

As regiões 10 e 11, representadas pelos distritos de Lusitânia e Córrego Rico respectivamente, tiveram maior número de participantes nas Reuniões Regionais de 1999, enquanto que as regiões 1, 3, 7 e 8 foram as que tiveram o menor número, não ultrapassando 20 pessoas.

A região 1 que engloba os bairros centrais e mais tradicionais da cidade, foi a região que teve o menor de grau de participação, de um total de 8253 habitantes, apenas 6 pessoas compareceram à reunião regional no ano de 1999, correspondente a 0,07 % da população total dessa região.

O gráfico 2 demonstra para cada região, a porcentagem de participação em relação a população total de cada uma. Como observado nesse gráfico na maioria das regiões o número de participantes das reuniões foi inferior a 1% da população regional total.



Fonte : JABOTICABAL (1999)

### **Gráfico 2- Porcentagem da Participação nas Reuniões Regionais do OP de 1999 em Relação à População Regional**

Para o ano de 1999 foi possível estabelecer um perfil dos participantes do OP levando em consideração: o sexo, idade, grau de escolaridade e renda. Segundo dados da equipe do OP, 52,3% dos participantes eram do sexo feminino e 47,7% do sexo masculino. Quanto à idade, a grande maioria dos participantes (aproximadamente 86%) tinha entre 22 e 65 anos como demonstra a tabela 14 a seguir:

**Tabela 14- Idade dos Participantes do OP de 1999**

<b>Idade</b>	<b>%</b>
De 16 a 21 anos	10,6%
De 22 a 40 anos	49,4%
De 41 a 64 anos	36,4%
Mais de 65 anos	3,4%
Não soube informar	0,2%

Fonte : JABOTICABAL (1999)

Em relação ao grau de escolaridade, constatou-se que grande parte (54%) dos participantes do OP de 1999 não possuía o primeiro grau completo, enquanto que apenas 4,13% dos participantes possuíam o terceiro grau completo, como pode ser observado na tabela 15 abaixo.

**Tabela 15- Grau de Escolaridade dos Participantes do OP de 1999**

<b>Grau de Escolaridade</b>	<b>%</b>
Nenhuma	4,2%
1º grau incompleto	54,9%
1º grau completo	18,6%
2º grau incompleto	4,0%
2º grau completo	10,8%
3º grau incompleto	0,8%
3º grau completo	4,9%
Não soube informar	1,7%

Fonte: JABOTICABAL (1999)

Aproximadamente, 70% dos participantes do OP de 1999 tinham renda familiar de até 5 salários mínimos como demonstra a tabela 16. Uma pequena parcela dos participantes (4,7%), possuíam uma renda acima de 10 salários mínimos.

**Tabela 16- Renda dos Participantes do OP de 1999**

<b>Renda</b>	<b>%</b>
Até 2 SM	26,9%
De 2 a 5SM	46,4%
De 5 a 10 SM	11,2%
Mais de 10 SM	4,7%
Não soube informar	10,8%

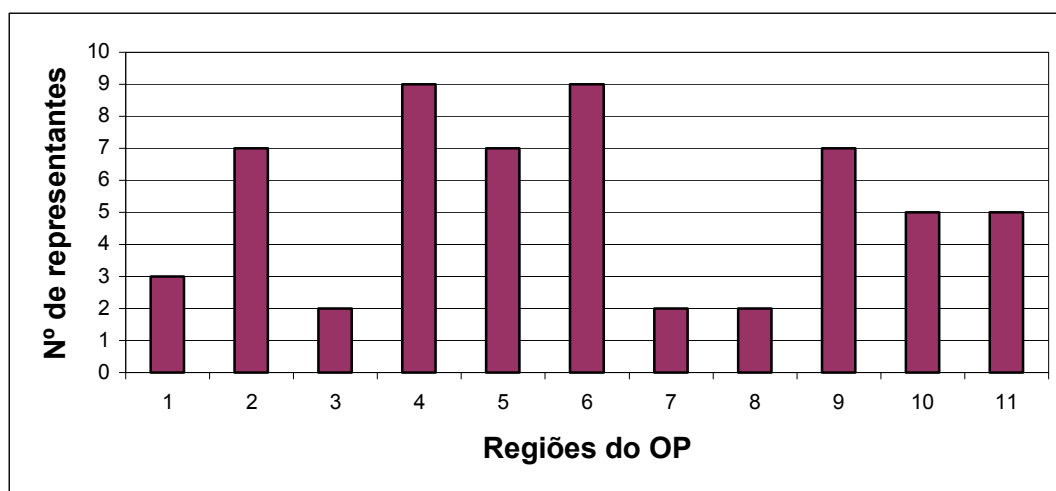
Fonte : JABOTICABAL (1999)

### **5.7.3 Representação no Orçamento Participativo de 1999**

Em relação ao número de representantes eleitos nas Reuniões Regionais de 1999, como se observa no gráfico 3, às regiões 4 e 6 foram as que tiveram um número maior de representantes eleitos para participar da Conferência do Orçamento Participativo nesse ano.

Quanto ao perfil desses representantes, 45% eram do sexo feminino e 55% do sexo masculino, 73% tinham uma renda familiar de até 5 salários mínimos e 23% possuíam uma renda acima de 5 salários mínimos. Em relação à escolaridade aproximadamente 46 % tinham até o primeiro grau incompleto, 12% o primeiro grau completo, 18 % o segundo grau completo e 16 % possuíam nível superior.

Ao estabelecermos um paralelo entre o número de representantes eleitos e as demandas aprovadas na Conferência do OP (eleitas nas regiões: 2, 3, 7, 6, 11) como prioritárias para investimentos, constata-se que nem todas as regiões com maior número de representantes tiveram as demandas de suas regiões aprovadas na Conferência do OP.



Fonte : JABOTICABAL (1999)

**Gráfico 3-Número de Representantes das 11 Regiões do OP de 1999**

#### **5.7.4 Recursos Decididos no Orçamento Participativo de 1999**

A prefeitura destinou para o Orçamento Participativo de 1999, em torno de R\$ 111.200,00, correspondente a 5,01% de um total disponível de investimentos de R\$ 2.219.500,00. Portanto, os representantes regionais tiveram que deliberar na Conferência um número de demandas compatível com o valor destinado ao OP.

## 5.8 Orçamento Participativo de 2000

### 5.8.1 Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e na Conferência do Orçamento Participativo de 2000

De forma semelhante ao ano de 1999, as demandas decididas nas reuniões regionais de 2000 se concentraram principalmente nas áreas de infra-estrutura urbana (pavimentação e iluminação), educação, saúde, segurança e obras como observado na tabela 16.

**Tabela 16- Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e Conferência do OP de 2000 e porcentagem de execução**

<b>Categoria</b>	<b>Nº de demandas aprovadas nas reuniões regionais</b>	<b>Nº de Demandas aprovadas na Conferência do OP como prioritárias</b>	<b>% das demandas prioritárias realizadas pela administração</b>
Pavimentação	2	1	0%
Iluminação	2	2	50%
Saneamento	5	0	-----
Educação	9	1	100%
Saúde	8	1	0%
Esporte e lazer	2	0	-----
Segurança	4	0	-----
Serviços	2	0	-----
Obras	6	1	100%
Trânsito	4		
Outros	2	0	-----
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>6</b>	<b>50%</b>

Fonte: JABOTICABAL (2000) (2002)

Na categoria educação, as demandas eleitas nas Reuniões Regionais estavam relacionadas, em geral, a reformas em CIAFs e UMEI (unidade municipal de educação infantil), implantação de ensino de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries, implantação de turmas de ensino supletivo e ensino profissionalizante, e construção de berçários e creche.

Apenas uma demanda aprovada nas Reuniões Regionais estava relacionada com aspectos qualitativos (“melhoria para ensino supletivo do CIAF 2” - na região 5), embora aprovada com uma denominação genérica e abstrata. No ano de 2000, uma dessas demandas (Reforma na UMEI “Alda Lanzoni”)<sup>36</sup> foi eleita como prioritária para investimentos na Conferência do OP e ao mesmo tempo executada pela prefeitura.

Já em relação à saúde, as demandas eleitas nas regiões estavam vinculadas ao aumento de distribuição de remédios nos CIAFs (4 demandas), reformas em CIAFs (2 demandas), aumento de número de médicos e a compra de ambulância. Dessas, a última demanda (compra de ambulância) foi eleita como prioritária na Conferência do OP de 2000, embora esta demanda não tenha sido atendida pela prefeitura.

As cinco demandas enquadradas na área de saneamento estavam relacionadas com falta de água<sup>37</sup> numa avenida específica, conserto de rede de esgoto, melhoria de escoamento, e implantação e melhoria no sistema de drenagem. Dessas demandas, aquela que se referia ao conserto de esgoto (Rua José Ferreira - Região 7) foi eleita na Conferência do OP como prioritária. Pelos dados adquiridos, não foi possível saber se essa demanda foi executada na época, pois se trata de uma das várias reivindicações inseridas numa demanda única (asfalto, iluminação e conserto de esgoto da Rua José Ferreira - Região 7), que segundo dados da equipe do OP se apresenta como não executada.

---

<sup>36</sup> Segundo informações levantadas junto à Coordenadoria do OP, ocorreu uma expressiva mobilização da população na Reunião Regional para influenciar a aprovação dessa demanda. Formada principalmente por mães de alunos, os moradores compuseram uma verdadeira “torcida organizada”. Segundo a coordenação esse foi um dos únicos momentos que ocorreu maior mobilização no OP de Jaboticabal em torno de uma demanda.

<sup>37</sup> Em relação a distribuição de água tratada segundo o plano diretor a distribuição abrange 100% da cidade e dos distritos, com 20.000 ligações aproximadamente e mais de 200 km de tubulações. Em relação ao esgoto, segundo esse mesmo plano, 100% do esgoto é coletado na cidade e nos distritos de Jaboticabal.

Na categoria obras, foram eleitas nas Reuniões Regionais às demandas relacionadas à ligação de rua, construção de passarela, rotatória e substituição de uma ponte. Essa última demanda (iluminação e substituição da ponte João Penoso - região 9) foi eleita como prioritária na Conferência do OP de 2000, e posteriormente executada pelo pela administração.

As quatro demandas inseridas na categoria segurança se referiam ao aumento de rondas policiais em alguns bairros, e o aumento de segurança nas escolas. Como se vê na tabela 16, nenhuma dessas demandas foram eleitas como prioritárias na Conferência do OP nesse ano.

Na categoria trânsito, as quatro demandas eleitas nas Reuniões Regionais eram direcionadas para a instalação de semáforos, indicação de ruas e melhoria na organização do trânsito. Nenhuma dessas foram eleitas como prioritárias na Conferência do OP.

Em relação a infraestrutura relacionadas à pavimentação e iluminação (que totalizaram quatro ao todo) foi aprovada uma demanda na Conferência, justamente aquela demanda única composta de várias reivindicações (asfalto, iluminação e conserto de esgoto - região 7).

Outras demandas que não foram eleitas como prioritárias na Conferência do OP são das áreas: de esporte e lazer (cujas demandas reivindicavam a construção de mais áreas de esporte e lazer); e de serviços (relacionadas à limpeza de terreno e implantação de lixeiras na área central - demanda eleita na própria região). Na categoria “outros”, foram enquadradas as demandas que reivindicavam um projeto de geração de empregos e a construção de um velório.

Portanto, na Conferência do OP foram eleitas demandas nas áreas de educação, infra-estrutura urbana (asfalto e iluminação), saúde, e obras. 50% dessas



demandas foram executadas pelo poder municipal: a demanda na área de educação (reforma de UMEI “Alda Lanzoni”) e na categoria obras e iluminação (substituição e iluminação da ponte “José Penoso”), das regiões 6 e 9 respectivamente.

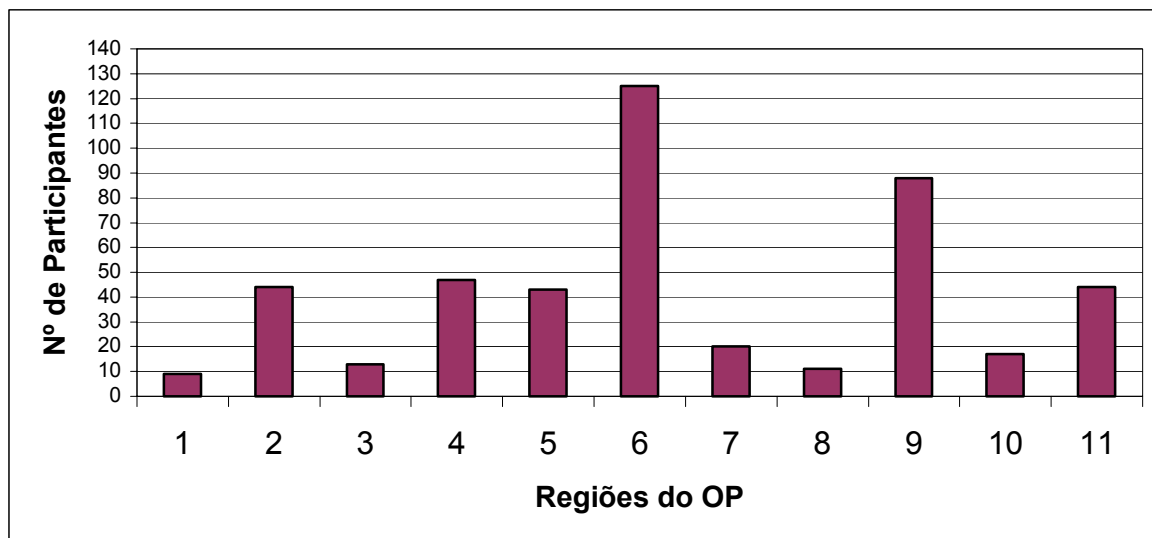
Do mesmo modo que em 1999, algumas demandas que não foram aprovadas na Conferência do OP (9 demandas aproximadamente), mas que haviam sido eleitas nas regiões, foram executadas pela administração municipal. Dessas, três era da região 1, duas da região 3, uma das regiões 2,5 e 6. Essas demandas se referiam: instalação de lixeiras, obras de drenagem, pavimentação etc.

### ***5.8.2 Participação no Orçamento Participativo de 2000***

Quanto à participação, 461 pessoas estiveram presentes nas Reuniões Regionais no ano de 2000, o equivalente a 0,74 % da população urbana do município. Comparado a 1999, constata-se uma redução de aproximadamente 4% do número de participantes.

As regiões que mais contribuíram para essa queda foram às regiões 10 e 11, que tiveram um decréscimo de participantes superior a 50 % comparado a 1999. A região 10 não teve demanda aprovada na Conferência de 1999, enquanto a região 11 teve uma, embora não executada pela administração.

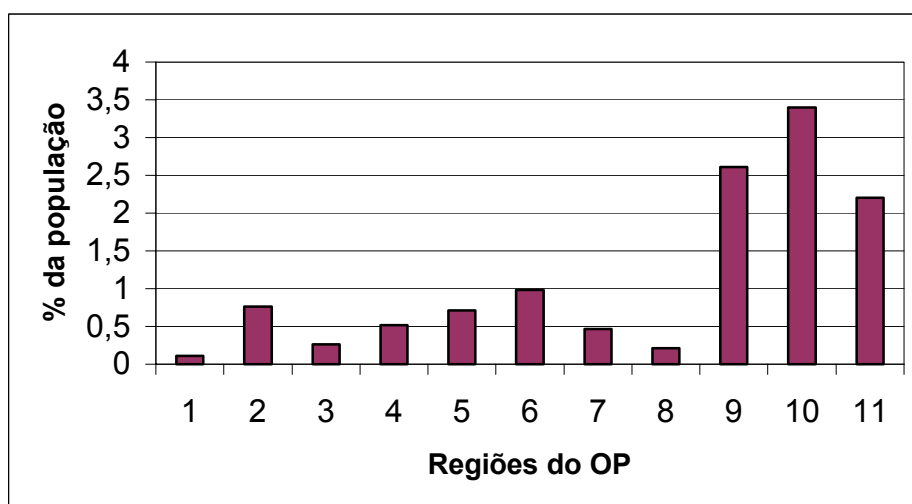
Apenas a região 6 obteve um aumento considerável em relação a 1999 (aproximadamente de 56%), lembrando que essa região teve uma demanda aprovada na Conferência e posteriormente executada. O gráfico 4 ilustra o número de participantes nas Reuniões Regionais no ano de 2000.



Fonte : JABOTICABAL (2000)

**Gráfico 4- Número de Participantes das Reuniões Regionais do OP nas 11 Regiões do OP de 2000**

Como no ano anterior, o número de participantes na maioria das regiões foi menor que 1% da população regional. Apenas as regiões 9, 10 e 11 que mantiveram um grau de participação em relação à população regional superior a 1%, como se observa no gráfico 5.



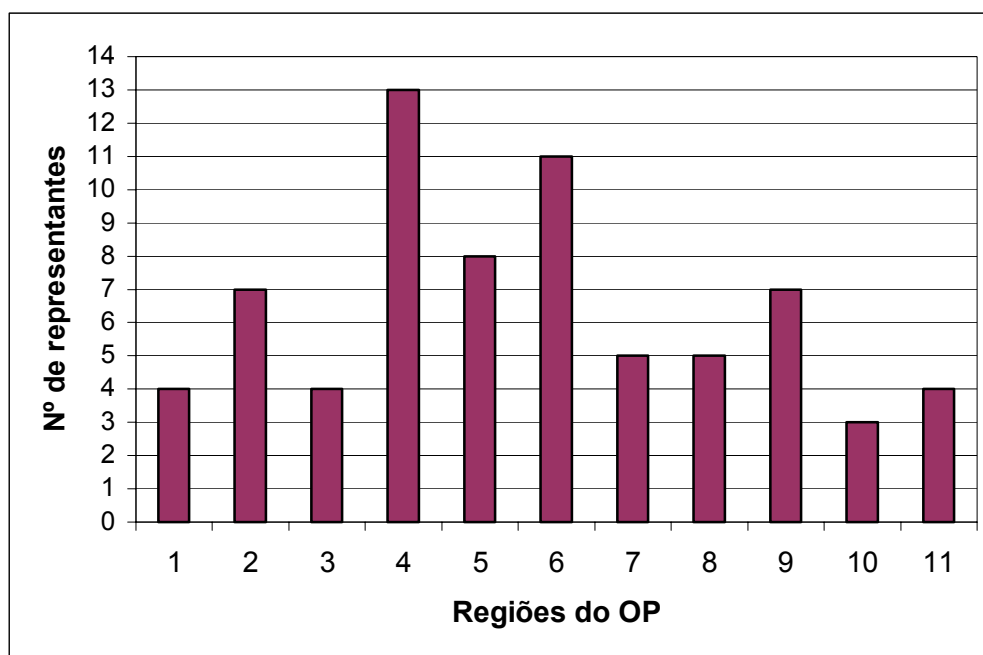
Fonte : JABOTICABAL (2000)

**Gráfico 5 - Porcentagem da Participação nas Reuniões Regionais do OP de 2000 em Relação à População Regional**

### 5.8.3 Representação no Orçamento Participativo de 2000

Em relação aos representantes, como se observa no gráfico 6, de modo semelhante ao ano de 1999 às regiões 4 e 6 (as mais populosas) apresentaram maior número de representantes na Conferência do OP de 2000. 51% dos representantes eram do sexo feminino e 49 % do sexo masculino.

As regiões que tiveram demandas eleitas nessa Conferência foram: 6, 7, 9, 11. É importante ressaltar que as regiões 6, 7 e 11 assim como em 1999 tiveram demandas eleitas na Conferência como ocorreu em 1999. Já a região 4, mesmo apresentando um número considerável de representantes, não teve nenhuma demanda eleita como prioritária na Conferência do OP de 2000, assim como a de 1999.



Fonte : JABOTICABAL (2000)

**Gráfico 6- Número de Representantes das 11 Regiões do OP de 2000**

#### **5.8.4 Recursos decididos no Orçamento Participativo de 2000**

No ano de 2000 a prefeitura destinou para o Orçamento Participativo R\$ 300.000,00, correspondentes a 13,99 % do total disponível para investimentos de R\$ 2.143.900. Comparado ao ano anterior à prefeitura aumentou os recursos para o Orçamento Participativo em cerca de 63 %.

### **5.9 Orçamento Participativo de 2001**

#### **5.9.1 Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e na Conferência do Orçamento Participativo de 2001**

No ano de 2001 as áreas de educação e saúde foram as que tiveram maior número de demandas eleitas nas Reuniões Regionais, seguidas pelas demandas inseridas nas categorias obras, esporte e lazer e pavimentação, como se observa na tabela 17.

**Tabela 17: Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e Conferência do OP de 2001 e porcentagem de execução**

<b>Categoria</b>	<b>Nº de demandas aprovadas nas Reuniões Regionais</b>	<b>Nº de Demandas aprovadas na Conferência do OP como prioritárias</b>	<b>% das demandas prioritárias atendidas pela administração</b>
Pavimentação	5	2	0%
Saneamento	2	1	0%
Educação	12	0	----
Saúde	7	1	100%
Esporte e lazer	5	2	0%
Segurança	2	0	----
Obras	5	0	----
Transito	4	1	0%
Outros	3	0	
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>7</b>	<b>14,3%</b>

Fonte: JABOTICABAL (2001) (2002)

Na área de educação as demandas são praticamente de mesma natureza em relação aos anos anteriores: aumento de vagas em berçário, creches, ensino

fundamental, cursos supletivos e abertura de cursos profissionalizantes. Sete das onze regiões aprovaram uma ou mais demandas relacionadas à educação. Ao contrário dos anos anteriores, nenhuma demanda dessa categoria foi eleita como prioritária na Conferência do OP de 2001.

Na área da saúde, a maioria das demandas aprovadas nas reuniões regionais solicitavam a disponibilização de maior número de profissionais (médicos especialistas, dentistas e enfermeiros) nos CIAFs. O restante das demandas estava relacionada a reformas em diferentes locais de atendimentos da área de saúde. Na conferência do OP de 2001, como observado na tabela 17, apenas uma das sete demandas foi eleita como prioritária (Construção de sala de espera no CIAF 5- localizado na região 6). Essa foi à única demanda executada pela administração entre todas as eleitas pelos representantes na Conferência do OP.

Das cinco demandas eleitas nas regiões na área de esporte e lazer (a maioria solicitava a construção de novas áreas e reformas nas já existentes), duas foram eleitas como prioritárias na Conferência do OP de 2001 (campo de malha no Parque dos Laranjais - região 5 e reforma e ampliação do centro recreativo da COHAB 2- região 2).

Na categoria obras, as demandas também foram as de mesma natureza dos anos anteriores, embora eleitas em regiões diferentes: ligação de ruas, construção de ponte e passarelas e reforma em rotatória. Nenhuma dessas demandas foram eleitas como prioritária na Conferência do OP do mesmo ano.

As demandas eleitas na categoria trânsito se referiam basicamente à instalação de semáforos, sinalização de ruas e implantação de área azul no centro da cidade. Uma dessas demandas (sinalização de velocidade na rua Manoel da

Silva Gírio e na av Major H Tavares - região 7), foi eleita como prioritária na Conferência do OP.

Na área de saneamento as duas demandas estão relacionadas à drenagem (Implantação de galeria pluvial em dois pontos da região 1) sendo uma dessas demandas eleita como prioritária na Conferência do OP.

Das cinco demandas inseridas na categoria pavimentação uma se referia a obras de recapeamento, enquanto as restantes se referiam a implantação da infraestrutura em duas ruas da região 5 e nos dois distritos da cidade; Lusitânia e Córrego Rico respectivamente (trata-se de demandas reincidentes), sendo essas duas últimas eleitas como prioritárias, embora não executadas.

Na categoria “outros”, foram enquadradas duas demandas eleitas nas regiões: a primeira se refere a construção de um distrito industrial e a segunda se refere a construção de um poço artesiano no aeroporto municipal. Nenhuma das duas demandas foram eleitas como prioritárias.

No ano de 2001 foram eleitas na Conferência do OP sete demandas consideradas de investimento prioritário nas áreas de saneamento, esporte e lazer, saúde, trânsito e pavimentação. Como já destacado apenas a demanda na área de saúde (construção de sala de espera no CIAF 5) foi executada pela prefeitura. Desse modo, a porcentagem de obras executadas pela administração ficou em torno de 14 % do total das demandas eleitas na Conferência do OP.

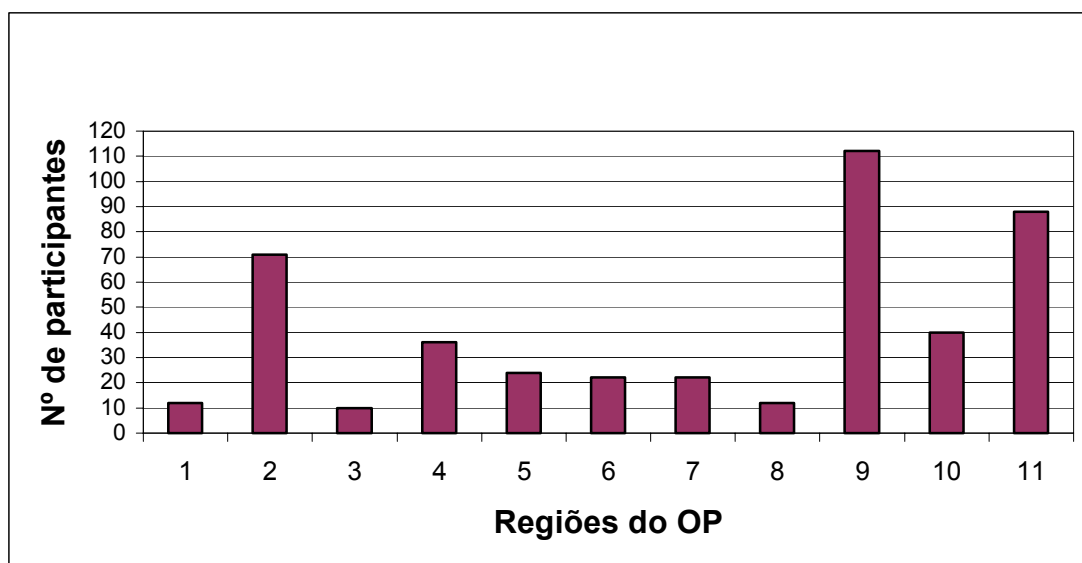
Como ocorrido em 2000, nove demandas aproximadamente foram executadas pela administração sem serem eleitas na Conferência do OP. Somente a região 9 teve três demandas executadas nessa situação, sendo as três na área de educação (Ampliação da Escola Paulo Freire para atendimento de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries, curso profissionalizante para menores e mulheres e supletivo de 4<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries na

região). As demandas das outras regiões se referiam: aumento de vagas em creches, construção de quadra de esportes, aumento de número de salas de aulas de primeira série etc.

### 5.9.2 Participação no Orçamento Participativo de 2001

No ano de 2001 cerca de 449 pessoas participaram das Reuniões Regionais do OP de Jaboticabal, o equivalente a 0,72% da população urbana. Comparado com 1999 e 2000 ocorreu uma redução do número de participantes de 6,65 % e 2,6% respectivamente.

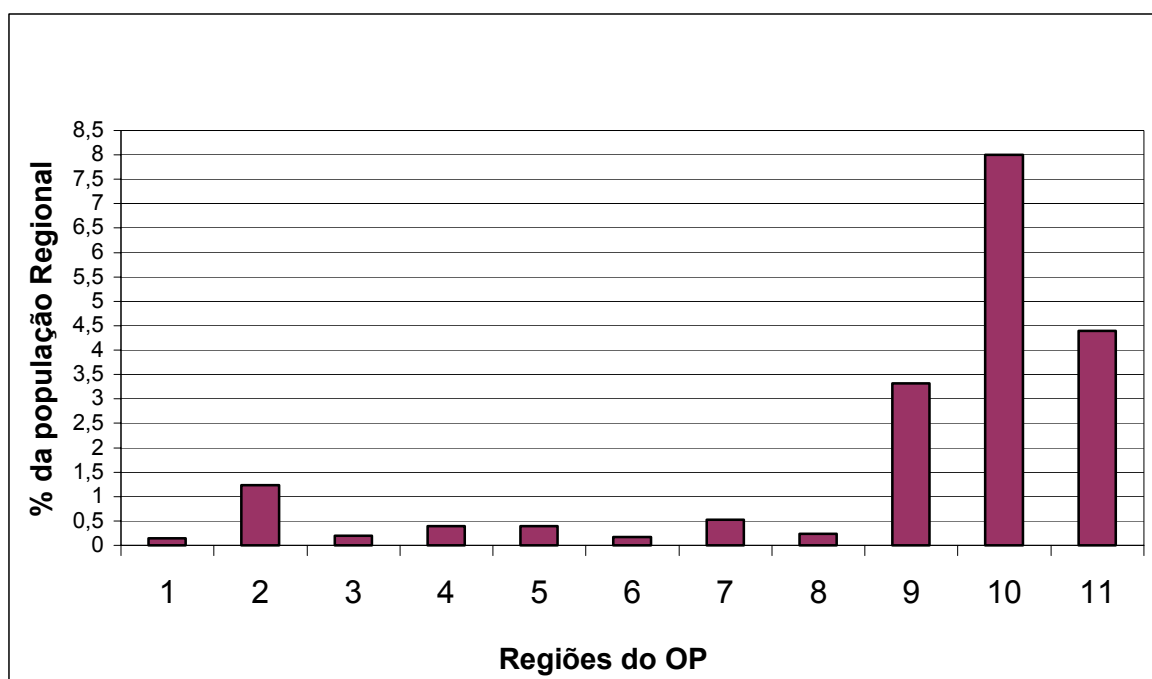
As regiões 9, 11 e 2 tiveram maior número de participantes como se observa no gráfico 7. Comparado ao ano 2000, sete regiões tiveram um aumento médio do número de participantes em torno de 17 pessoas. Por outro lado, a região 6 que teve o maior número de participantes em 2000 (125 pessoas) teve uma diminuição do número de participantes em torno de 82%, ou seja, apenas 22 pessoas compareceram na Reunião Regional de 2001.



Fonte: JABOTICABAL (2001)

**Gráfico 7- Número de participantes das Reuniões Regionais do OP nas 11 regiões do OP de 2001**

Em relação à população regional, além das regiões 9, 10 e 11 que nos anos anteriores tiveram um número de participantes superior a 1% da população regional, em 2000 a região 2 conseguiu superar esse patamar como se observa no gráfico 8 a seguir.



Fonte : JABOTICABAL (2001)

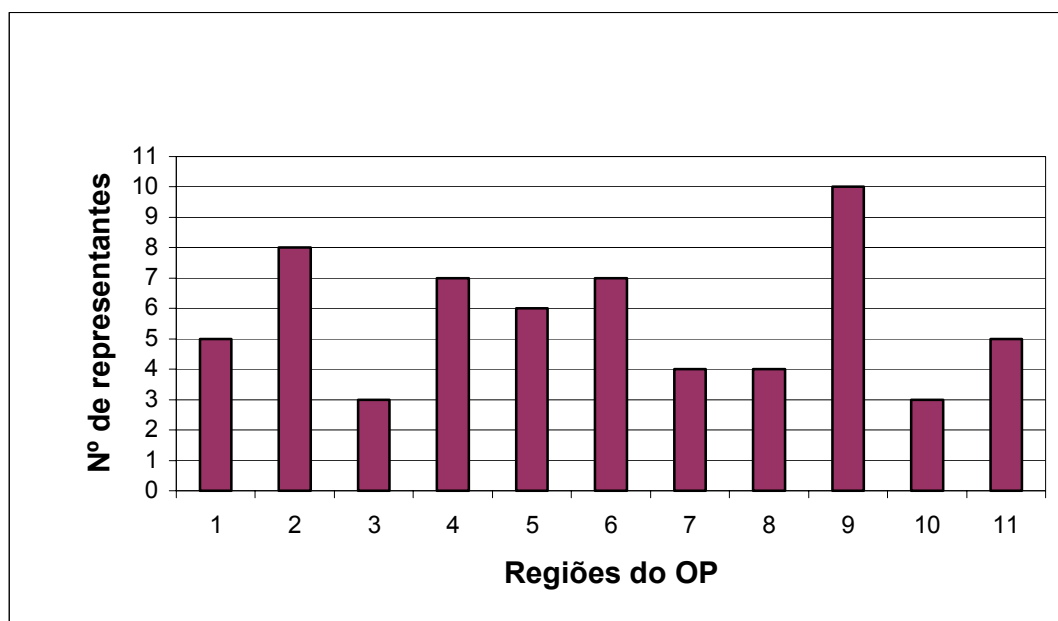
**Gráfico 8 - Porcentagem da participação nas Reuniões Regionais do OP de 2001 em relação à população regional**

### **5.9.3 Representação no Orçamento Participativo de 2001**

As regiões 9 e 2 foram as que tiveram o maior número de representantes na Conferência do Orçamento Participativo desse ano (9 e 8 respectivamente), como se observa no gráfico 9. Dessas, apenas a região 2 teve demanda eleita como prioritária nessa instância. Por outro lado, à região 10 com apenas três representantes teve uma demanda aprovada nessa Conferência (além das regiões 2 e 10, as outras regiões que também tiveram uma demanda aprovada foram: 1, 5, 6, 7 e 11).



O ano de 2001 apresentou uma grande diferença de sexo entre os representantes, pois a maioria (69%) era do sexo masculino e 31% do sexo feminino.



Fonte : JABOTICABAL (2001)

**Gráfico 9 - Número de representantes das 11 regiões do OP de 2001**

#### **5.9.4 Recursos decididos no Orçamento Participativo de 2001**

No ano de 2001 a prefeitura destinou para o Orçamento Participativo R\$ cerca de 357.685,00, correspondente a 16,15 % do total disponível para investimentos de R\$ 2.215.000. Comparado aos anos de 1999 e 2000 à prefeitura aumentou os recursos para o Orçamento Participativo em cerca de 68,9% e 16,1% respectivamente.

## 5.10 Orçamento Participativo de 2002

### 5.10.1 Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e na Conferência do Orçamento Participativo

No ano de 2002, área de educação teve o maior número de demandas decididas nas Reuniões Regionais, seguido pela saúde, iluminação, pavimentação e obras como se observa na tabela 18.

**Tabela 18 - Demandas Decididas nas Reuniões Regionais e Conferência do OP de 2002 e porcentagem de execução**

<b>Categoria</b>	<b>Nº de demandas aprovadas</b>	<b>Nº de Demandas aprovadas na Conferência do OP como prioritárias</b>	<b>% das demandas prioritárias realizadas pela administração</b>
Pavimentação	5	0	-----
Iluminação	6	0	-----
Saneamento	3	0	-----
Educação	10	1	-----
Saúde	8	0	-----
Esporte e lazer	3	1	0
Obras	4	2	0
Trânsito	1	0	-----
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>4</b>	<b>0%</b>

Fonte : JABOTICABAL (2002) (2003)

Na educação, assim como nos anos anteriores, as demandas estavam relacionadas tanto a reformas de prédios, como a construção de novos estabelecimentos de ensinos (creche, ensino supletivo). Nesse ano, uma demanda foi eleita como prioritária na Conferência Municipal do OP (construção de caixa d'água da escola Florassu F. dos Santos-região 10).

No setor da saúde, as demandas estavam relacionadas à construção de novos postos de atendimento, reformas em alguns já existentes, aumento do número de médicos e dentistas nos CIAFs e disponibilização de maior quantidade de

medicamentos. O setor de saúde não teve demanda aprovada na Conferência do OP desse ano.

Quanto às demandas relacionadas à iluminação, uma delas se referia a melhoria de iluminação de praça. O restante das demandas se referia a implantação de iluminação pública em algumas ruas específicas e em um loteamento recente. Não houve demandas aprovadas na Conferência do OP nessa área.

Das cinco demandas referentes à pavimentação, uma delas referia-se ao recapeamento de uma avenida específica localizada na região central. As demais demandas aprovadas nas regiões estavam relacionadas com implantação dessa infraestrutura em ruas específicas ou parte de algum bairro. Na conferência do OP nenhuma demanda dessa área foi eleita prioritária para investimento.

As demandas inseridas na categoria obras se referiam a construção de ponte, rotatória, passarela e prolongamento de ruas e avenidas. Esse setor foi o que mais teve demandas eleitas como prioritárias na Conferência do OP de 2002 (duas demandas, das quatro eleitas: “Construção de uma passarela” - região 2 e “Saída do Residencial Jaboticabal para avenida João Maricato” - região 9), embora nenhuma dessas foram executadas pela prefeitura.

Outro setor que teve demanda aprovada na Conferência do OP foi o de esporte e lazer, como se vê na tabela 18. As três demandas aprovadas nas regiões se referiam à construção de novas áreas para prática de esportes, lazer e cultura. A demanda aprovada na Conferência (“Centro de lazer e cultura para adolescentes e crianças” - região 9), como as demandas do setor de obras, não foram executadas pela administração municipal.

Na área de saneamento, das três demandas, duas se referiam a drenagem urbana e uma à coleta de esgoto no mesmo loteamento que foi reivindicado a

implantação de iluminação pública. Já no setor de trânsito a única demanda aprovada nas regiões se referia à instalação de um semáforo na região central.

Apesar de nenhuma das demandas aprovada na Conferência do OP de 2002 ser executada, nove demandas eleitas nas regiões foram executadas pela administração municipal. Novamente a região 1 foi a que obteve o maior número de demandas atendidas (três demandas), sendo que as demais estão distribuídas uniformemente entre as outras regiões.

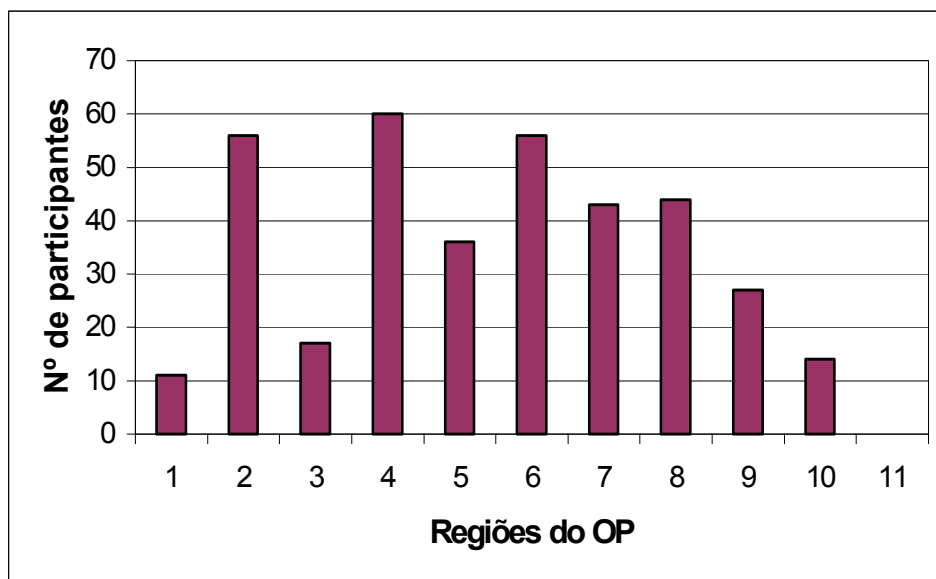
### **5.10.2 Participação no Orçamento Participativo de 2002**

No ano de 2002 estiveram presentes nas Reuniões Regionais 364 pessoas, sendo que as regiões 2, 4 e 6 foram as que tiveram um maior número de participantes, como se observa no gráfico 10. Comparado com 2001 houve uma redução de 18,9 %.

Em 2002, seis regiões tiveram um aumento médio de participantes de aproximadamente 21 pessoas, enquanto que nas 5 regiões restantes houve uma redução média de 43 pessoas.

As regiões 9 e 11 foram as que mais contribuíram para tal redução. No primeiro caso houve uma redução de aproximadamente 76 % (de 112 para 27 pessoas) do número de participantes.

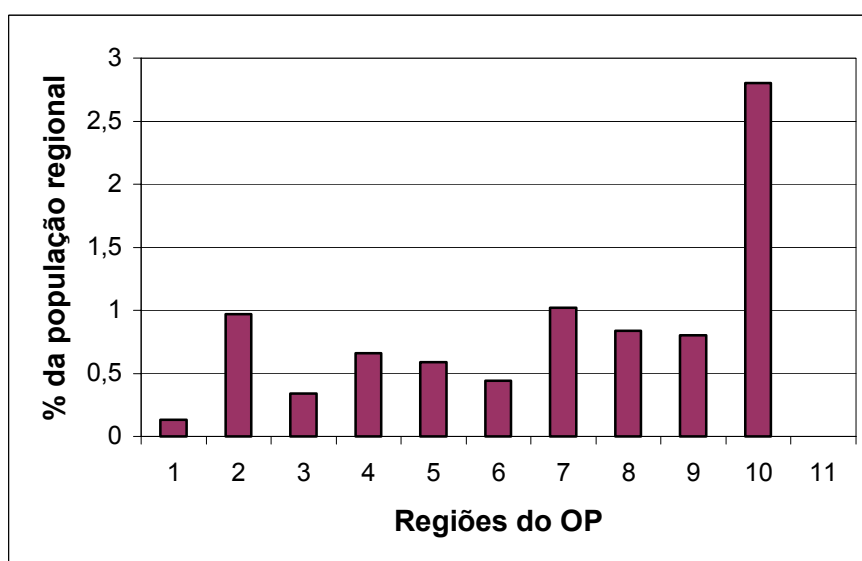
Já na região 11, não houve Reunião Regional, pois não havia participantes. Segundo a coordenação do OP, os moradores dessa região resolveram boicotar a reunião em função da não execução da pavimentação na região, demanda aprovada na Conferência de 1999 e 2001.



Fonte : JABOTICABAL (2002)

**Gráfico 10- Número de Participantes das Reuniões Regionais do OP nas 11 Regiões do OP de 2002**

Em 2002, apenas duas regiões (10 e 7) tiveram uma participação superior a 1% da população regional como se observa no gráfico 10. Vale salientar que no ano de 2001 foram quatro as regiões que tiveram o número de participantes superior a esse patamar.



Fonte : JABOTICABAL (2000)

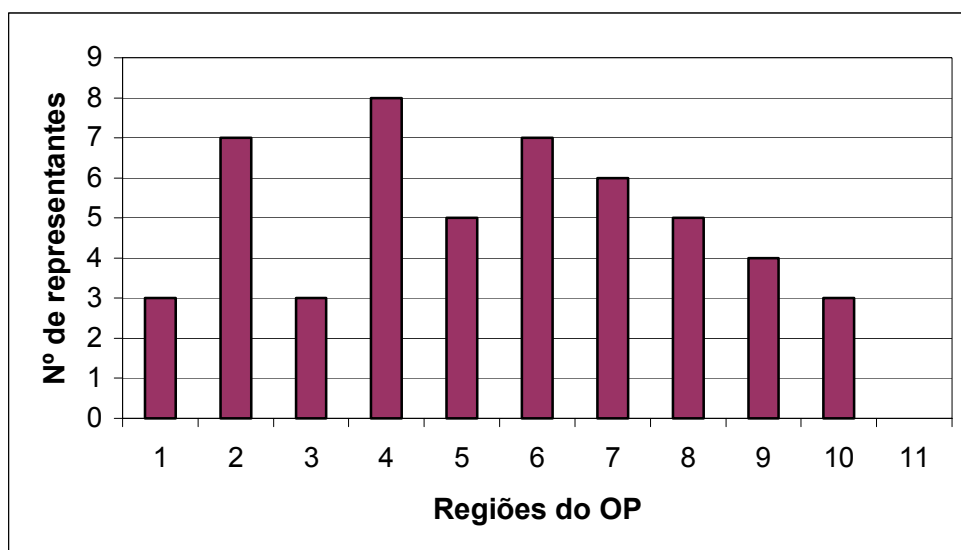
**Gráfico 11- Porcentagem da participação nas Reuniões Regionais do OP de 2002 em relação à população regional**

### 5.10.3 Representação no Orçamento Participativo de 2002

As regiões 2, 4 e 6 apresentaram o maior número de representantes na Conferência do OP de 2002, como se observa no gráfico 12. Dessas, apenas a região 2 teve demanda (uma) eleita como prioritária nessa instância, as demais pertenciam às regiões 9 (duas demandas) e 10 (uma demanda).

Em relação à região 4, é importante salientar que apesar dessa região ter nos quatro anos um dos maiores números de representantes, essa não teve nenhuma demanda eleita nas Conferências do OP de 1999-2002.

No ano de 2002, 60 % dos representantes era do sexo masculino e 40 % do sexo feminino.



Fonte: JABOTICABAL (2002)

**Gráfico 12- Número de representantes das 11 regiões do OP de 2002**

### 5.9.4 Recursos Decididos no Orçamento Participativo de 2002

No ano de 2002 a administração não estabeleceu nenhum valor para ser deliberado na Conferência do OP. Segundo a coordenação, na Conferência do

Orçamento Participativo de 2002, procurou-se esclarecer aos representantes as dificuldades financeiras enfrentadas pelo município e a impossibilidade de investimentos para o ano de 2003.

## **Capítulo 6 – Discussão Sobre o Modelo do Orçamento participativo de Jaboticabal**

O orçamento Participativo de Jaboticabal no período de 1999-2002 apresentou algumas características que permitem uma melhor compreensão das práticas de gestão participativa cujo foco é o orçamento municipal. A seguir, serão discutidas algumas destas características.

### **6.1 Vinculação e Coordenação do Orçamento Participativo de Jaboticabal**

A vinculação direta do Orçamento Participativo ao Gabinete da Prefeita sugere que a existência do processo dependeu fundamentalmente da vontade política do governante. A grande dependência do Orçamento Participativo do município em relação à administração torna-se mais evidente quando se avalia que a coordenação do processo foi executada exclusivamente pelos integrantes da mesma.

A inexistência de mecanismos de inserção de agentes sociais na coordenação do OP de Jaboticabal pela administração coordenadora, e mesmo a não criação de novos organismos de coordenação vinculados diretamente ao processo participativo reforçam a hipótese de AVRITZER (2003b) de que os municípios que desenvolvem o OP estão dispostos a ampliar a participação, mas há uma resistência maior na criação de um órgão centralizado associado ao próprio processo participativo.

Ainda referente à coordenação do OP de Jaboticabal, do ponto de vista interno à administração, mesmo com realização de alguns procedimentos para uma melhor articulação política em torno do Orçamento Participativo, observa-se que a



coordenação vinculada à Secretaria de Governo não teve o êxito em inserir o Orçamento Participativo no centro das políticas da administração.

Esse fato pode ser compreendido sob vários fatores: número baixo de secretários e demais integrantes da administração nas instâncias de participação do OP, baixo montante de recursos efetivamente envolvidos nas decisões e número elevado de demandas deliberadas não executadas nos prazos estipulados.

## **6.2 Instâncias e Dinâmicas Participativas do OP de Jaboticabal**

A criação de uma nova metodologia para o OP de Jaboticabal a partir de 1999 aumentou a estruturação do processo participativo, ao se estabelecer uma nova instância de participação, cuja dinâmica era estruturada a partir da figura dos representantes eleitos nas Reuniões Regionais. Outros elementos de inovação adicionados ao processo se referem à possibilidade de deliberação sobre recursos e criação de uma dinâmica própria para as instâncias participativas.

Mesmo com essas inovações, a experiência do OP de Jaboticabal apresentou uma estruturação do ciclo de participação muito simplificada, ou “básica”, seguindo as alternativas de estruturação do ciclo de participação descritas por RIBEIRO e GRAZIA (2003) a partir das experiências do OP na gestão de 1997-2000.

Nessa categoria estão as experiências que apresentaram Reuniões Regionais, Reuniões Municipais Temáticas e Reuniões do Conselho Municipal do OP. Apesar de em Jaboticabal não terem existido essas duas últimas instâncias, a Conferência do OP teve alguns objetivos comuns em relação às Reuniões do Conselho Municipal do OP desenvolvidas em outras localidades.

Se por um lado a Conferência do OP substituiu o papel do Conselho na deliberação de prioridades municipais, a tarefa de acompanhamento da execução

orçamentária praticamente não ocorreu, pois representantes populares não se reuniram para tais procedimentos.

Desse modo, a simplificação excessiva no formato das instâncias de participação com o objetivo de “facilitar o entendimento da população”, pode prejudicar o andamento do processo ao eliminar etapas ou arenas que favoreceriam a co-gestão, a divisão de poder e principalmente, nesse caso, o acompanhamento das decisões tomadas nas instâncias do OP.

Esse fato vem reforçar a posição de RIBEIRO e GRAZIA (2003), que vêm com ressalvas a possibilidade de uma instância mais ampla (no caso de Jaboticabal, a Conferência do OP) substituir o Conselho do OP, entendido pelas autoras como *“instância mais ágil e fundamental para desdobrar as decisões no decorrer do processo inteiro de controle do orçamento público”*.

Além do não acompanhamento da execução orçamentária em suas múltiplas etapas, os “representantes” que se constituíram numa única figura de representação, também não se reuniram nas suas respectivas regiões para repassar informações das decisões tomadas no Orçamento Participativo e nem mesmo atuaram na mobilização da população para as Reuniões Regionais.

Pode-se até mesmo questionar se houve um real interesse por parte da administração em assegurar aos representantes atribuições relacionadas ao acompanhamento orçamentário e mobilização. Pelo modelo de regimento interno que foi elaborado (mas não implementado) pela equipe coordenadora (Anexo 1), fica claro que não caberia aos representantes tais competências.

Mas, de qualquer modo, pode-se dizer que a inexistência de um mecanismo que possibilitasse uma normatização interna à dinâmica do Orçamento Participativo (ex: regimento interno) e a ausência de instrumentos de “capacitação” (cursos,

palestras), são fatores de forte potencial explicativo da indefinição ou mesmo do não cumprimento de certos papéis pelos representantes.

Ao contrário de Porto Alegre, onde a maioria dos delegados e conselheiros tinha forte ligação com associações populares e, portanto, uma certa capacidade de autonomia, Jaboticabal apresenta uma baixa densidade associativa, além do fato dos representantes do OP terem pouca escolaridade. Isto tornaria mais importante a “capacitação” da população para o Orçamento Participativo.

A ausência de parâmetros de apoio às decisões nas instâncias de participação, pode ter dificultado a tarefa da população e dos representantes na escolha das demandas prioritárias para o município, além de caracterizar o OP como um processo descontextualizado dos programas e políticas mais amplas de Jaboticabal.

Em relação à participação, de modo geral, o OP de 1999-2002 envolveu uma média de 0,75 % da população do município, não muito diferente de outras experiências paulistas como revelaram os dados de CARVALHO et al (2002), para a gestão de 1997-2000. Comparado com a experiência do OP de Porto Alegre, o OP de Jaboticabal teve uma mobilização menor, pois o OP de Porto Alegre mobilizou aproximadamente entre 1,2 % e 1,5 % da população nesse mesmo período.

Quanto ao perfil dos participantes, referente somente ao ano de 1999, pode se dizer que o Orçamento Participativo de Jaboticabal se aproxima muito do perfil do OP de Porto Alegre de 1995, presente em FEDOZZI (1997) e a partir de 1998 em NAVARRO (2003).

Tanto em Jaboticabal como em Porto Alegre, os participantes estavam concentrados na faixa etária de até 41 anos, com primeiro grau incompleto e renda familiar de até cinco salários mínimos. Do mesmo modo, observou-se um pequeno

predomínio de pessoas do sexo feminino nas Reuniões Regionais de ambas as experiências.

Esse estudo de caso indica realmente uma tendência do Orçamento Participativo mobilizar principalmente uma faixa específica da sociedade: de renda e escolaridade baixa; o que para NAVARRO (2003), enfraqueceria o caráter deliberativo do processo em função de uma universalidade social restrita, mas por outro lado esse perfil se aproxima da configuração socioeconômica da cidade, visto como um fator positivo para AVRITZER (2003a), pois significa a possibilidade de reversão dos gastos sociais.

Mesmo ao considerarmos a perspectiva de Avritzer, não é possível afirmar em relação ao caso de Jaboticabal que o OP teve um potencial significado na reversão de gastos sociais, já que, como veremos adiante, o Orçamento Participativo do município não se constituiu na principal política orçamentária do município.

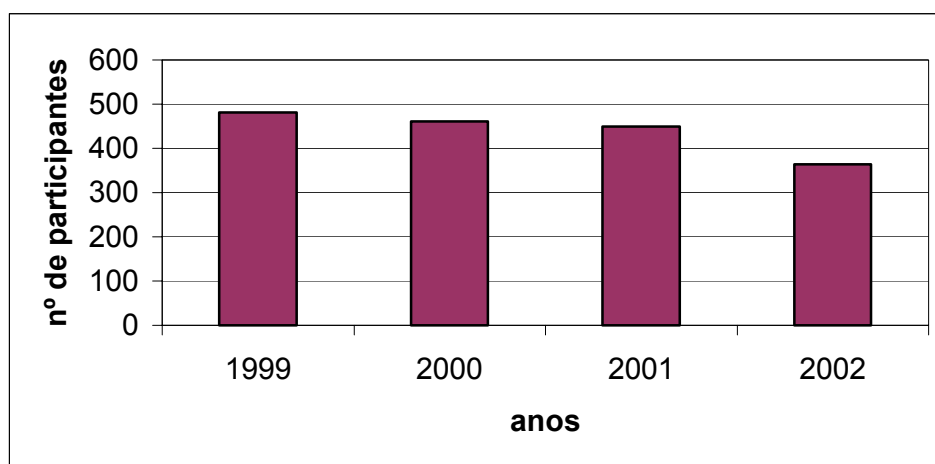
Já em relação aos representantes, percebe-se no caso de Jaboticabal a partir dos dados de 1999, que o perfil dos representantes não sofreu alteração significativa comparado com o perfil dos participantes das Reuniões Regionais, embora em alguns aspectos tenham ocorrido mudanças.

Em relação à distribuição por sexo, que foi possível analisar no período de 1999-2002, houve um predomínio de representantes do sexo masculino, embora no ano de 2000, as mulheres tenham sido a maioria entre os representantes.

Em relação à escolaridade percebeu-se que ocorreu entre os representantes um aumento do número de pessoas em relação à escolaridade com nível superior e uma diminuição dos participantes com primeiro grau incompleto comparado com o perfil das Reuniões Regionais.

Do mesmo modo, levando em consideração a renda houve um aumento de pessoas entre os representantes cuja renda familiar era superior a 5 salários mínimos. Desse modo, entre os representantes houve uma diminuição da diferença socioeconômica comparado com os participantes das Reuniões Regionais.

No caso de Jaboticabal verificou-se uma queda gradual de participantes entre 1999 a 2002 como se observa no gráfico 13. Não foi possível estabelecer uma correlação para a maioria das regiões entre a diminuição do número de participantes e não execução das demandas decididas na Conferência. Do mesmo modo, não foi possível estabelecer uma relação entre diminuição de participantes e demandas não aprovadas na Conferência.



**Gráfico 13- Número de Participantes das Reuniões Regionais do OP de 1999 a 2002**

Para algumas regiões a não execução de demandas decididas na Conferência do OP teve uma relação com a diminuição do número de participantes, como as regiões 10 e 11, reforçando a hipótese de que a não execução das demandas no período estipulado desestimula a participação.

### 6.3 O Orçamento Participativo de Jaboticabal e Orçamento Municipal

As decisões do Orçamento Participativo de Jaboticabal no período de 1999-2002 se restringiram a uma pequena parcela dos recursos para investimentos. Desse modo, em relação à questão orçamentária, o OP do município possuiu um “arranjo mínimo”, ao consideramos a sistematização proposta por RIBEIRO e GRAZIA (2003) referente à síntese da questão orçamentária.

Alguns itens confirmados por esse estudo de caso permitem tal classificação do Orçamento Participativo de Jaboticabal desenvolvido no período de 1999-2002: deliberação sobre até 50% dos investimentos, convocação do OP pela administração através de recursos restritos (visto que a administração não envolveu redes institucionais), não deliberação sobre política tributária e não oferecimento pela administração de análises de necessidade de infra-estrutura e de políticas sociais.

Desse modo, a experiência de Jaboticabal de 1999-2002, pode ser entendida como uma experiência com limites tanto na formulação das decisões como para garanti-las, visto que a maioria das decisões nas Conferências, a partir de 2000, não foi executada nos prazos estipulados.

O fato das decisões do OP terem sido restritas a uma pequena parcela dos recursos de investimentos, não possibilitou que suas instâncias se tornassem o principal espaço decisório do município. Desse modo, o OP do município apresentou-se, tomando os termos de RIBEIRO e GRAZIA (2003), como um “*filtro de necessidades sem correspondente transferência de poder*”.

#### 6.4 Fatores com Capacidade de Explicação do Desempenho do OP de Jaboticabal no período de 1999-2002

Os fatores explicativos do desempenho do Orçamento Participativo presentes na literatura (AVRITZER 2003a; SILVA 2003; TEIXEIRA 2003; MARQUETTI 2003) forneceram elementos que permitem uma melhor compreensão dos motivos da fragilidade e mesmo do término do processo em Jaboticabal no início de 2003.

Dentre os fatores considerados por aqueles autores, os de maior capacidade explicativa para o desempenho do Orçamento de Jaboticabal foram: associativismo, desenho institucional e compromisso governamental. O Quadro 5 abaixo destaca de forma sintética os principais itens observados no OP de Jaboticabal por essa pesquisa, inseridos nos fatores explicitados.

#### Quadro 5- Fatores com capacidade explicativa do desempenho do OP de Jaboticabal no período de 1999-2002

<b>Associativismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número restrito de associações de moradores ativas</li> <li>• Não envolvimento das associações de moradores ou qualquer outra organização com o OP</li> </ul>
<b>Desenho institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturação simplificada das arenas de participação</li> <li>• Ausência de instâncias mais ágeis no controle da execução orçamentária</li> <li>• Inexistência de mecanismos organizativos e normativos;</li> <li>• Indefinição de papéis dos representantes</li> <li>• Ausência de metodologia de apoio à decisão e distribuição de recursos;</li> </ul>
<b>Compromisso governamental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de unidade do governo no apoio e sustentação do processo</li> <li>• Ação organizativa e mobilizadora limitada</li> <li>• Número elevado de demandas decididas e não executadas pela administração;</li> <li>• Baixa quantidade de recursos efetivamente decididos no OP</li> <li>• Ausência de formação e “capacitação” de representantes</li> </ul>

Com relação ao quarto fator, “Capacidade de Investimento”, o mesmo não foi considerado como explicativo para a trajetória do OP em Jaboticabal. Apesar das

reconhecidas dificuldades dos municípios brasileiros nesse aspecto (dadas às atribuições cada vez mais amplas e as insuficientes transferências de recursos pelos outros entes da federação), observou-se que o município, no período de 1999-2002, possuiu uma política de investimento, visto o número de demandas que não chegaram a ser priorizadas, mas que foram executadas paralelamente ao processo decisório do OP.



## **Capítulo 7 – Conclusões e Recomendações**

A metodologia adotada mostrou-se adequada para uma caracterização geral do Orçamento Participativo do município de Jaboticabal. Mesmo utilizando fontes de informações restritas aos dados fornecidos pela equipe coordenadora, foi possível realizar uma análise criteriosa da experiência do OP. Na maioria das entrevistas realizadas, tanto os integrantes do governo como da administração se mostraram portadores de uma imparcialidade que só contribuiu para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Em relação à experiência do município, se tomarmos as definições de Orçamento Participativo de AVRITZER (2003) e FEDOZZI (2000), pode-se afirmar que o caso de Jaboticabal não se constituiu num exemplo de Orçamento Participativo.

Pode-se mesmo apontar a própria fragilidade da metodologia desenvolvida no município e a baixa densidade associativa, como fatores importantes em tal constatação. Porém, a desarticulação política da administração em torno do processo se configura como um dos fatores mais relevantes para seu insucesso.

Por se tratar de um novo mecanismo institucional que desafia a lógica tradicional e burocrática da administração pública, não há dúvida que o Orçamento Participativo enfrenta resistências das mais variadas. Dentro da perspectiva analítica desse trabalho, não foi possível reunir elementos factuais em torno de tais “resistências” de forma a evidenciá-las como uma possível causa da desarticulação política em torno do OP do município.

Em relação à metodologia do OP adotada no município, reafirma-se que a ausência do conselho do OP dificultou o acompanhamento das demandas em suas

diversas etapas (votação da LOA, execução das obras etc). Desse modo, numa próxima experiência sugere-se a construção e consolidação dessa instância por possuir um potencial decisivo na concretização das decisões tomadas no OP.

Pode-se dizer que o baixo montante de recursos de investimentos decididos no OP, a ausência tanto de parâmetros de apoio à decisão como de uma metodologia de distribuição de recursos foram fatores que impediram que o OP do município de Jaboticabal se configurasse numa esfera pública efetiva de co-gestão dos recursos públicos.

Muitos trabalhos demonstram que o Orçamento Participativo não deve ser encarado como uma política orçamentária secundária. Mesmo se restrito as políticas de investimento, a administração deve garantir a maior quantidade de recursos para serem decididos no âmbito do OP, pois ao contrário, a experiência pode gerar constrangimentos tanto para administração que não é capaz de executar as demandas como para a população que vê suas decisões não concretizadas.

É inegável que há grandes dificuldades na construção de uma esfera pública de co-gestão dos recursos públicos municipais. Mas quando efetivamente implementadas, os resultados se estendem desde uma melhor eficiência dos gastos públicos (entendido aqui como reversão dos investimentos para os setores e áreas mais carentes) ao aprofundamento democrático das instituições políticas e das relações sociais.

### **Referências Bibliográficas**

ABBERS, R. From clientelism to cooperattion: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politcs and Society**, 26, n.4, p. 511-537, 1998.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**. Belo Horizonte: UFMG, 1996. 168 p.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIENCIAS SOCIAIS, XXIV, 2000, Petrópolis RJ. **GT 19: Teoria Social**. Disponível em: <[www.clacso.edu.ar/~libros/anpocs00/qt19/00qt1912.doc](http://www.clacso.edu.ar/~libros/anpocs00/qt19/00qt1912.doc) > Acesso em: 05 abril de 2003.

AVRITZER<sup>a</sup>, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L ; NAVARRO, Z. (orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: CORTEZ, 2003. 13-60.

AVRITZER<sup>b</sup>, L. Apresentação. In: RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, D. G. **Experiência de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Vozes, 2003b. 118 p.

BERNARDES, J. Orçamento participativo: reflexões sobre os sentidos e as perspectivas de uma nova forma de instituição política. **Filosofia Política**, Rio de Janeiro, Ano 3. n. 6, p. 63-74, 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p.27.

CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C.; ANTONINI, L.; MAGALHÃES, I. Orçamento participativo em municípios paulistas: gestão 1997-2000. **Caderno Pólis**, São Paulo, n.5, 32 p. 2002.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. UFMG, 2003. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org>>. Acesso em: jun de 2003.

DIAS, M.R. **Questões para a democracia**: redimensionando os espaços entre representação e a participação política. Disponível em: <<http://www.internationalbudget.org/resources/library/orcamentopart.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2003.

FARIA, C. F. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil**: o orçamento participativo em Belo Horizonte. 1996. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FEDOZZI, L. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N. B; MOLL, J. (orgs). **Por uma nova esfera pública**: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 37-82.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 1. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997. 256 p.

FREY, K. A dimensão político –democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, ano IV, n. 9, p. 115-148, 2001.

GENRO, T. Crise democrática e democracia direta. **Democracia e Política**, Rio de Janeiro, série III, n.6, p. 9 -23, 2003.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 314p.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.36, p.107-121, 1995.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1995. 320 p

LUCHMANN, I. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Fevereiro 2002. 213 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

IBGE. Censo 2000. População residente, sexo e situação do domicílio. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em Agosto de 2003.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L ; NAVARRO, Z. (Orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.

NAVARRO, Z. O “orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: CORTEZ, 2003. 89-128.

OLIVA, A. As escolhas de muitos as decisões de poucos. **Democracia e Política**, Rio de Janeiro, série III, n.6, p. 49-62, 2003.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 162 p.

PIRES, R. R. C. **Orçamento participativo e planejamento municipal**: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Escola de Governo - Fundação João Pinheiro, 2001. 147 p. Trabalho de Graduação. Disponível em < <http://www.democraciaparticipativa.org> > . Acesso em 15 dez 2003.

PIRES, V. **Orçamento participativo**: o que é, pra que serve e como se faz. 1. ed. São Paulo: Manole, 2001. 149 p.

PIRES, V. **Participação da sociedade nos processos orçamentários**: a experiência brasileira recente. 2001. Disponível em <[http://www.federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0001536.pdf](http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001536.pdf)>. Acesso em 12 jan de 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Orçamento participativo de 1999**. Secretaria Municipal de Governo. Jaboticabal. 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Orçamento participativo de 2000**. Secretaria Municipal de Governo. Jaboticabal. 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Orçamento participativo de 2001.**

Secretaria Municipal de Governo. Jaboticabal. 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Orçamento participativo de 2002.**

Secretaria Municipal de Governo. Jaboticabal. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Plano Diretor.** Jaboticabal. 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL **Relatório de atividades do orçamento participativo.** Secretaria Municipal de Governo. Jaboticabal-SP 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. **Receitas e Despesas.** Secretaria Municipal de Finanças. Jaboticabal- SP. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOTICABAL. Secretarias Municipais. Disponível em <<http://www.jaboticabal.com.br>>. Acesso em Janeiro de 2004.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. **Experiência de orçamento participativo no Brasil:** período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003. 118 p.

SANCHES, ° M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** Brasília: Prisma, 1997.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para Ampliar o Cânone democrático. In: SANTOS, B.S (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, B.S. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. **Politics and Society**, 26, n. 4, p 461-509, 1998.

SARTORI, G. **A Teoria da Democracia Revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, vol. I, 1994. 336 p.

SILVA, C. N; RODRIGUES, A. R; REIS, H. C. **Orçamento e contabilidade**. 1. ed Rio de Janeiro: IBAM –SOMMA/ BDMG, 1997.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L. ; NAVARRO, Z. (Orgs). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

SOUZA, M. L. **O orçamento participativo e sua espacialidade**: uma agenda de pesquisa. Terra Livre, n. 15, p. 39-58, 2000.

TEIXEIRA, A. C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, L ; NAVARRO, Z. (Orgs). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189-216.

TEIXEIRA, B. A. N et al. Cadernos Jaboticabal Sustentável. Jaboticabal, nº 2. 2003. 48p.



WAMPLER, B. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

## **Anexo 1- Modelo de regimento interno**

### PROPOSTA DE REGIMENTO PARA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE JABOTICABAL-SP

**Art. 1º** - São membros do Conselho do Orçamento Participativo

I- Prefeito e Vice-Prefeito;

II- Todos os Secretários Municipais;

III- Representantes eleitos de cada região;

**Art. 2º** - Os representantes constantes do inciso III do art. 1º, deverão ser eleitos nas Reuniões Regionais.

**Art. 3º** - É vetada a participação na Conferência do Orçamento Participativo, como representante, de todos os vereadores.

**Art. 4º** - É responsabilidade do Conselho do Orçamento Participativo, estabelecer os critérios de eleição dos representantes, seus direitos e deveres.

#### Capítulo II

##### DA COMPETÊNCIA

**Art. 5º**- Ao Conselho do Orçamento Participativo, compete:

I- Discutir e hierarquizar as prioridades dos investimentos da LOA – Lei Orçamentária Anual;

II- Aprovar e/ou alterar anualmente seu Regimento interno;

#### Capítulo III

##### DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 6º**- Este regulamento poderá ser alterado, de acordo com a necessidade e aprovação da maioria dos membros do Conselho do Orçamento Participativo.

**Parágrafo único** - Quando se tratar de matéria pertinente ao Conselho do Orçamento Participativo, somente poderá ser alterada durante assembléia do mesmo.

**Art. 7º**- Revogam-se as disposições em contrário.

**Art. 8º**- Esta resolução entrará em vigor a partir de .....

## **Anexo 2- Demandas das Reuniões Regionais de 1999**

### **REGIÃO I (18/08/99)**

#### **Centro e Bairro X**

#### **Problemas apresentados na Reunião Regional da Região I**

Classes de 5ª à 8ª séries na Escola Pedroso  
 Limpeza pública na Rua Monteiro Lobato  
 Asfalto no Bairro X  
 Poda de árvores  
 Recapeamento da Av. 15 de novembro  
 Construção de área de lazer próximo à entrada da cidade (área pertencente ao DER)  
 Piso do Cine Teatro Municipal  
 Recapeamento (com massa quente) da Travessa 7 de Setembro  
 Drenagem na Av. 15 de Novembro  
 Infiltração na marquise do Cine Teatro Municipal  
 Iluminação da R. São Sebastião entre Dr. Fontes e Amorim Brenha  
 Drenagem no complexo Av da Saudade, Monteiro Lobato e Castro alves

#### **Reivindicações eleitas para o Conselho OP**

Recapeamento da Av. 15 de Novembro (início do DER até a São Sebastião)  
 Recapeamento com massa quente em pontos específicos do Bairro X  
 Drenagem no complexo Av. da Saudade, Monteiro Lobato e Castro Alves  
 Área de lazer na R. São Sebastião entre Dr. Fontes e Amorim Brenha

### **Região II (09/6/99)**

#### **Cidade Jardim, Planalto Itália, COHAB II, Jd. Grajaú, Jd. Guanabara, Vila Buenos Aires**

#### **Reivindicações levantadas pelos grupos:**

Iluminação da Av. Marginal (do posto da Coplana até a Rua Antônio Pirillo – V. Buenos Aires)  
 Iluminação da COHAB II, Jd. Guanabara e Cidade Jardim  
 Substituição dos postes de ferro da Vila Buenos Aires  
 Drenagem do bairro cidade Jardim  
 Iluminação da última rua do Planalto Itália (paralela ao alambrado da Coplana)  
 Reforma da ponte da Rua Antônio Pirilo  
 Asfaltamento da Vila Buenos Aires

Abertura da Rua entre COHAB II e Planalto Itália  
 Infra-estrutura no Jardim Guanabara  
 Área de lazer no Cidade Jardim  
 Falta de iluminação no Buenos Aires e Rua 25  
 Canalização da Aníbal Filipelli  
 Limpeza  
 Segurança nas escolas

### **Reivindicações Eleitas para o Conselho do OP**

Cursos Profissionalizantes para menores de 18 anos  
 Segurança nas escolas  
 Iluminação COHAB II, Jd. Guanabara e Cidade Jardim  
 Drenagem do Cidade Jardim, e infra-estrutura do Jardim Guanabara

### **PROBLEMAS APRESENTADOS NA REUNIÃO REGIONAL DA REGIÃO II**

Iluminação na Rua Getúlio Vargas (próximo à marginal)  
 Asfalto na Rua Getúlio Vargas (próximo à marginal)  
 Ponte na marginal próximo à Rua Getúlio Vargas  
 Limpeza de terrenos na região da COHAB II  
 Trânsito na Av. Marginal (principalmente próximo à Coplana) – carros andam na contra-mão tornando o trânsito perigoso  
 Iluminação da praça ao lado da praça central da COHAB I (Rua Antenor Martins de Oliveira)  
 Iluminação da Av. Marginal (Coplana até Rua Antônio Pirillo na Vila Buenos Aires)  
 Troca das pontes de ferro da Vila Buenos Aires  
 Regularização do estacionamento da Rua Sebastião Angelli (altura do número 138)  
 Iluminação na última rua do planalto Itália (paralelo ao alambrado da Coplana)  
 Drenagem no bairro Cidade Jardim  
 Trânsito intenso próximo ao Supermercado São Francisco (rua que liga a Av. Marginal à COHAB II)  
 Telefone público na Rua Sebastião Angelli  
 Telefone público na Rua Osvaldo Pereira de Lima  
 Reforma da Ponte Antônio Pirillo (cruzamento da Av. Marginal)  
 Iluminação pública no Jardim Grajaú  
 Regularização do trânsito da Rua Manoel Fráguas (COHAB II) – sugestão retirar linha do circular e colocar mão única  
 Coleta de lixo no loteamento Jardim Guanabara  
 Asfalto na Vila Buenos Aires  
 Abertura da rua entre Planalto Itália e COHAB II  
 Infra-estrutura do Jardim Guanabara  
 Telefone público no Jardim Grajaú (em frente ao bar da Rua José Capitão Biaghi)  
 Área de lazer no Cidade Jardim  
 Lixo na praça Júlio Zocolaro  
 Asfalto no Jardim Guanabara  
 Coleta de lixo no Jardim Guanabara  
 Iluminação pública no Jd. Guanabara  
 Sinalização das ruas do Jd. Guanabara

Visita do pessoal dos agentes sanitários (dengue) no Jd. Guanabara  
 Linha de ônibus até o posto da Coplana (também ponto de ônibus)  
 Terrenos na Rua José Biagi Neto (próximo ao número 360)  
 Melhoria no asfaltamento da Rua I  
 Terrenos sem calçada na Rua II  
 Muitos cachorros soltos na COHAB II  
 Iluminação na Vila Buenos Aires  
 Iluminação Vila Stéfani  
 Horário dos ônibus na Vila Stéfani  
 Iluminação da antiga rua 25  
 Balanços na César Nhocancer  
 Desvio para COHAB II na César Nhocancer  
 Canalização da Aníbal Filipelli  
 Escola para COHAB II  
 Melhoria no asfalto da José Petro Rosa  
 Telefone público na José Petro Rosa  
 Ônibus de Pitangueras para Jaboticabal  
 Drenagem na Rua Vicente Palazzo  
 Abertura da rua atrás do CIAF IV  
 Posto Policial  
 Guarda Municipal  
 Poda de árvores  
 Melhoria no transporte para Guariba  
 Pavimentação do Jardim Guanabara  
 Melhoria na varrição das ruas  
 Retirada de materiais de construção das ruas  
 Curso de 5ª e 6ª séries na escola Antônio Benatti  
 Policiamento na saída das escolas

### **REGIÃO III (17/6/99)**

## **Nova Jaboticabal, Tangará, Santa Rita, Morumbi, São Marcos I e II e Colina Verde**

### **Reivindicações levantadas pelos grupos:**

Limpeza da Matinha do São Marcos  
 Iluminação dos Jds. São Marcos I e II (especialmente Rua Vitorio de Simone)  
 Reforma da via de acesso à cidade da Nova Jaboticabal  
 Drenagem e recapeamento na Nova Jaboticabal  
 Estruturação da Praça Dúlio Poli

### **Reivindicações Eleitas para Conselho do OP**

Iluminação dos Jds. São Marcos I e II (especialmente Rua Vitorio de Simone)  
 Limpeza da matinha do São Marcos  
 Reforma na via de acesso á cidade da Nova Jaboticabal

Drenagem e recapeamento na Nova Jaboticabal

### **Problemas apresentados durante a Reunião Regional da Região III**

Iluminação do São Marcos I e II (especialmente da Rua Vitória de Simone – os moradores cogitaram dividir os gastos da implantação com a PMJ)

Reformas na via de acesso à cidade da Nova Jaboticabal (fazer balões de acesso a outros bairros – na altura da Moura Lacerda e do Terraço Hotel)

Drenagem e recapeamento da Nova Jaboticabal

Providências quanto á praça Dúlio Poli (voltar a ser o que era antes ou desapropriá-la)

Poda e manutenção das árvores do São Marcos

Colocação de guarita em frente à Moura Lacerda

Manutenção dos balanços da Nova Jaboticabal

Segurança na escola Luiz Latorraca

Limpeza da Matinha do São Marcos, que vem sendo usada como depósito de lixo

## **REGIÃO V (30/06/99)**

**Perina, Sanbra, Solar Corinthiano, Jd. das Cigarras,**

**Vila Totó, Pq. dos Laranjais, Recanto do Barreiro, Pedro Morello,**

**Bom Jesus e Ponte Seca**

### **Reivindicações levantadas pelos grupos**

Asfalto e galeria na Calixto Cardoso

Iluminação da rua próxima á praça do Pq. dos Laranjais

Asfalto na Tenente Garcia e João Batista Ferraz Sampaio

Captação de águas pluviais na região

Término da Domingos Servidone

Pavimentação do Werneck e Ordem do Carmelo

Ligação da Juca Quito com a Juca Quito

Iluminação João Batista Ferraz Sampaio

Creche no barreiro

### **Reivindicações eleitas para o Conselho do OP**

Asfalto e galeria na Calixto Cardoso

Captação de águas pluviais na região

Término da Rua José Servidone

Ligação da Juca Quito com a Juca Quito

### **Problemas apresentados na Reunião Regional**

Ligação da Juca Quito com a Juca Quito

Praça no Perina

Iluminação no bairro Barreiro

Segurança  
 Iluminação do Bom Jesus  
 Drenagem na região  
 Drenagem e asfalto na Rua Otávio de Mello no Recanto do Barreiro (possibilidade de parceria)  
 Desviar a água que escorre das lavouras próximas da rua Otávio de Melo  
 Empoçamento de água na Rua Tenente Garcia  
 Água Barrenta que escorre pela Rua José Bonifácio  
 Limpeza da praça da Ponte Seca  
 Maior abastecimento de remédio no CIAF II e no posto de saúde  
 Trânsito intenso na Rua São João – estudar mão dupla  
 Colocação de lâmpada no poste do final da Rua Nossa Senhora Aparecida – Barreiro  
 Creche no bairro Barreiro  
 Drenagem na Rua Elias da Rocha Barros  
 Asfalto na Rua Domingos Servidone  
 Pavimentação das ruas Ordem do Carmelo e Ernesto Campos Werneck – Bairro Werneck  
 Acúmulo de água parada defronte o número 2057 da Rua São João  
 Consertar ponte da Amorim Brenha  
 Água parada defronte ao Ciaf II  
 Iluminação perto da praça do Pq. dos Laranjais  
 Água empoçada perto do campinho do Pq. dos Laranjais  
 Terreno baldio perto da cerâmica do Pq. dos Laranjais

### **Região VI (19/7/99)**

**COHAB I e II Jd. Paulista, Jd. Alvorada, Jd. Angélica, Patriarca, Santa Rosa, Santo Antônio, Bairro Alto e Pq. 1º de Maio**

#### **Reivindicações levantadas pelos grupos**

Escola profissionalizante para menores de 18 anos  
 Banco de ferramentas  
 Iluminação da Tokassaburo Ogassawara  
 Alamedado na entrada da COHAB III pela Rod. Faria Lima  
 Iluminação na região  
 Asfalto na região  
 Áreas de lazer  
 Abertura da rua que liga COHAB IV com Alvorada (ponte de madeira)  
 Creche na região  
 Segurança  
 Ciaf na região  
 Escola na região  
 Infra-estrutura do Monte Bianco  
 Cruzamento da João Batista de Souza com a praça  
 Iluminação do Monte Bianco  
 Orelhão na região  
 Limpeza pública

Área de lazer no Monte bianco  
 Asfalto na Avn. Profª Maria Ap. Mendes Valério  
 Proteção na área de esporte da Rua Luiz Cascaldi  
 Sinalização nas Ruas Oswaldo P. Teixeira e Nivaldo Ceribelli

### **Reivindicações eleitas para o Conselho do OP**

Ciaf na região  
 Segurança na região com policiamento comunitário  
 Creche  
 Iluminação

### **Problemas apresentados na Reunião Regional da região VI**

Limpeza da rua Castro Alves  
 Entrada e saída clandestinas na Rua Fausto Tódaro (COHAB III) – construir trevo  
 Limpeza das bocas de lobo da Rua Alfeu Rampazo  
 Terreno baldio no final da Rua Alfeu Rampazo  
 Instalação de redes de proteção na quadra de esportes da Rua Luiz Cascaldi (em frente ao nº 236)  
 Sinalização das ruas do Pq. 1º de Maio  
 Instalação de telefones públicos no Pq. 1º de Maio  
 Iluminação atrás da escola do Pq. 1º de Maio  
 Iluminação do Loteamento Monte Bianco  
 Área de lazer no loteamento Monte Bianco  
 Asfaltamento do Loteamento Monte Bianco  
 Redutores de velocidade no Loteamento Monte Bianco  
 Terrenos baldios da “Chácara do Italiano”  
 Nomes nas ruas do Loteamento Monte Bianco  
 Calçamento da Rua João Nepomuceno Rosa  
 Limpeza do terreno do abacateiro  
 Segurança na entrada e saída da escola  
 Posto de atendimento médico – primeiros socorros – dentro da escola  
 Creche na COHAB III  
 Ciaf próximo ao Jd. Alvorada  
 Construção de um alambrado na entrada clandestina da Rod. Faria Lima pela COHAB III  
 Aumento do número de consultas diárias no ciaf para evitar que usuários fiquem na fila de madrugada  
 Molhar ruas do Loteamento Monte Bianco  
 Reclamação dos médicos do Ciaf  
 Cursos profissionalizantes  
 Calçada na praça da COHAB I  
 Escola de 1º grau na região  
 Banco de ferramentas  
 Cooperativas para senhoras  
 Reestudar trânsito da Rua João Nepomuceno Rosa



Sinalização e policiamento na Rua madre Rosa (segurança para crianças)  
 Iluminação da Rua Tokassaburo Ogassawra  
 Iluminação da marginal (Pq. 1º de Maio)  
 Poças de água na Rua Oswaldo P. Teixeira  
 Estudar a construção de um calçadão na Rua João Batista de Souza Sampaio

### **Região VII (13/06/99)**

**Pq. do Trevo, Jd. das Rosas, Jd. Brandi, Lot. Ferreira, Jd. Kennedy, Ebenezer, Lot. Niero e Santa Mônica**

#### **Reivindicações levantadas pelos grupos**

Iluminação no bairro com lâmpadas amarelas (iluminar a Rua Monte Alto)  
 Orehão no Jd. das Rosas  
 Asfalto na Rua Monte Alto com José Ferreira  
 Área de lazer com campo de futebol  
 Arborização da região  
 Replanejamento da rotatória (próxima à escola Walter Barioni)

#### **Reivindicações eleitas para o Conselho do OP**

Área de lazer com campo de futebol  
 Iluminação na região (principalmente da Rua Monte Alto)  
 Asfalto na Rua Monte Alto com José Ferreira  
 Replanejamento da rotatória

### **Região VIII (21/07/99)**

**São Roque, Pq. Industrial Carlos Tonanni, Jd. Primavera, Jd. Pedroso e Sorocabano**

#### **Reivindicações levantadas na Reunião Regional**

Semáforo na Rua Duque de Caxias com João Aleixo de Paula  
 Melhora da área de lazer  
 Segurança no bairro  
 Asfalto da Getúlio Vargas com a Marginal  
 Reforma no Ciaf  
 Drenagem Av Tiradentes com Dr. Neve  
 Serviço de berçário na creche do Ciaf  
 Separação do Atlético com o Ciaf  
 Escola de 1ª à 4ª séries entre São Roque e Sorocabano  
 Casa abandonada na Av. Gal Osório em frente ao nº 1601– presença de drogados

### **Reivindicações eleitas para o Conselho do OP**

Separação da escola do Ciaf com o Campo de Futebol do Atlético  
 Escola de 1ª à 4ª séries entre São Roque e Sorocabano  
 Asfalto da Getúlio Vargas com Av. Marginal  
 Asfalto na Rua Filomena Votta (anterior à rua Joaquim Antônio Ap Cunha)

### **Problemas apresentados na Reunião Regional da Região VII**

Área de lazer com campo de futebol  
 Terrenos baldios na Rua Francisco Cascaldi usados como depósito de lixo (colocação de placas de “Proibido jogar lixo”)  
 Atividades esportivas e culturais para crianças durante o período das férias  
 Replanejamento da rotatória  
 Arborização das ruas do bairro  
 Orelhões na região (citada Rua Jayme de Stéfani)  
 Melhoria na iluminação do bairro (principalmente na Alcebiades Fontes Leite)  
 Iluminação da Rua Monte Alto e na rua atrás da escola Walter Barioni  
 Limpeza das bocas de lobo  
 Limpeza das ruas  
 Segurança – pouco policiamento  
 Carrocinha para cachorros  
 Creche no bairro Jd. das Rosas  
 Sinalização no cruzamento da Rua Fortunato Frascá com a via de acesso João H. Cardoso  
 Iluminação no loteamento Jd. das Rosas

### **Região IX (29/7/99)**

#### **Conj. Hab. Ulysses Guimarães, Vale do Sol e Boa Vista**

#### **Reivindicações levantadas pelos grupos**

Ciaf (saúde)  
 Creche  
 Segurança  
 Área de lazer  
 Posto policial  
 Calçada na Rua São João  
 Redutores de velocidade próximo à escola Paulo Freire  
 Limpeza pública  
 Cursos profissionalizantes e de capacitação profissional  
 Iluminação na Ponte da Mário Frizzas e da João Panosso  
 Sinalização em frente à escola

### **Reivindicações eleitas para Conselho do OP**

Creche  
 Ciaf (saúde)  
 Segurança – construção de um posto policial  
 Limpeza pública  
 Área de lazer

### **Problemas Apresentados na Reunião Regional da Região IX**

Ciaf (saúde)  
 Creche  
 Calçada na Rua São João  
 Geração de empregos  
 Redutores de velocidade na Rua São João, próximo Escola Paulo Freire  
 Construção de uma quadra de esporte com campo de futebol  
 Iluminação na Avn. Mário Frizzas  
 Apreensão de animais soltos  
 Melhorar atendimento nos CIAFs  
 Colocar mais circulares durante à noite  
 Falta de água no Boa Vista  
 Limpeza pública (aumentar fiscalização)  
 Limpeza do Córrego  
 Abrir vagas de 2º grau no período noturno na Escola Paulo Freire  
 Telefones públicos na região  
 Segurança na região – construção de um Posto Policial  
 Doação de terreno (próximo ao Distrito Industrial) para construção de uma igreja Católica  
 Coleta de lixo seletiva na região  
 Iluminação na Rua João Panosso  
 Iluminação na João Maricato  
 Iluminação na Ponte da Mário Frizzas  
 Infiltração nas casa que fazem fundos com a Escola Paulo Freire – Vão entre o muro das casas e o da escola

### **Região X (04/8/99) Distrito de Lusitânia**

#### **Reivindicações levantadas pelos grupos**

Posto policial  
 Posto telefônico com guarda  
 Mais assistência médica  
 Classes de 5ª à 8ª séries  
 Atendimento de Pronto socorro no Ciaf  
 Orelhões  
 Asfalto na Av. 16 de julho

Asfalto na Av. 1  
 Recapeamento do asfalto  
 Atendimento médico no Ciaf das 7:00 às 20:00h  
 Asfalto na COHAB  
 Telefones residenciais  
 Médicos ginecologista, pediatra e clínico geral

### **Reivindicações eleitas para o Conselho do OP**

Posto policial e policiamento  
 Asfalto na Rua 16 de julho, Av. 1, Av. Nakai e no COHAB  
 Médicos ginecologista, pediatra e clínico geral no Ciaf  
 Telefone público

### **Problemas apresentados na Reunião Regional da Região X**

Conservação da rodovia Jaboticabal - Lusitânia (recapeamento e acostamento)  
 Asfalto nas casa da COHAB  
 Asfalto Av. 16 de Julho  
 Iluminação da Av. 16 de Julho  
 Telefones Públicos  
 Atendimento de pronto socorro no CIAF  
 Asfalto na Av. 1  
 Escola de 5ª à 8ª séries  
 Posto policial com policiamento  
 Traves do gol do campo  
 Horta para a escola  
 Reservatório de água pluvial na Av. 16 de Julho  
 Molhar as ruas do Distrito  
 Posto telefônico com guarda  
 Creche

## **REGIÃO XI (12/08/99)**

### **Distrito de Córrego Rico**

#### **Reivindicações levantadas pelos grupos**

Asfalto  
 Energia no Assentamento Horto Florestal  
 Trevo na entrada do Distrito  
 Suplência de 5ª à 8ª séries  
 Ambulância para o transporte de urgencia  
 Remédios para o Ciaf  
 Abastecimento de água para consumo doméstico  
 Médico 24 H no Ciaf

**Reivindicações eleitas para o Conselho do OP**

Asfalto  
Energia elétrica no Assentamento Horto Florestal  
Médico 24H no Ciaf  
Suplência de 5ª à 8ª séries

**Problemas apresentados durante a Reunião Regional da Região XI**

Asfaltamento  
Velório  
Dentista e médico no Ciaf durante à noite  
Ambulância para transporte de urgência  
Energia elétrica no Horto Florestal  
Trevo na entrada do Distrito de Córrego Rico  
Suplência de 5ª à 8ª séries  
Médico 24h no Ciaf  
Tubulação (aproximadamente 50m) na R. Primo Pifer  
Iluminação e bancos na praça João Minoto  
Velório Municipal  
Iluminação no Jardim Petrossi  
Molhar constantemente as ruas do Jardim Petrossi  
Trevo na Rua Manoel Barbosa  
Melhorar entrada do Horto Florestal  
Melhorar a qualidade do ônibus que transporta os alunos do período noturno  
Remédios no Ciaf  
Melhorar abastecimento de água por meio de caminhão tanque 3 vezes por semana