



**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AVANÇOS E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA EM DIREÇÃO À AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA LOCAL**

THE PARTICIPATORY BUDGET: ADVANCES AND CHALLENGES OF PB IN ARARAQUARA TOWARD THE EXPANSION OF LOCAL CITIZENSHIP

**Cesar Machado Carvalho** cesarmc27@yahoo.com.br

Aluno de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho UNESP – MG, Brasil.

**Geraldo Jose Ferraresi de Araujo** geraldoferraresi@gmail.com

Graduado em Administração de Empresas pela Universidade de São Paulo USP – SP, Brasil.

Submetido em 11.09.2010. Aprovado em 24.09.2010.

Avaliado pelo sistema *double blind review*. Editor Chefe: Jante Lara de Oliveira.

GES – Revista Gestão e Sociedade CEPEAD/UFMG vol. 4, nº 7, Jan/Abr 2010

[www.ges.face.ufmg.br/](http://www.ges.face.ufmg.br/)

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo estudar, através do aprofundamento da revisão bibliográfica, quais características do Orçamento Participativo (OP) levam à ampliação da cidadania e o tornem em um obstáculo à prática clientelista de gerir o orçamento. Através, estudar três experiências de OP, nas cidades de Porto Alegre (RS), São Paulo (SP) e Araraquara (SP), compreender os desafios postos ao Executivo local em relação: ao contexto político para implementar um programa de iniciativa popular, a adoção de uma sistemática de co-gestão do orçamento e os procedimentos adotados para a ampliação da participação popular. Ao final, pretendemos apontar os possíveis avanços e desafios encontrados pela prefeitura de Araraquara, no Orçamento Participativo, para ampliação da cidadania local.

**Palavras Chave:** Administração Pública; Orçamento Participativo; Gestão Pública Local; Participação Popular; Cidadania;

## ABSTRACT

This article aims to study, through further review, which characteristics of the Participatory Budget (PB) lead to the expansion of citizenship and become an obstacle to the practice of patronage managing the budget. Through, the experiences of three study (PB) the cities of Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Araraquara (SP), understand the challenges posed to the local executive in relation to: the political context for implementing a program of popular initiative the adoption of a systematic co-managing the budget and the procedures adopted for the extension of popular participation. In the end, we intend to point out the potential advances and challenges faced by the city of Araraquara, in Participatory Budget, for expansion of local citizenship.

**Keywords:** Public Administration; Participatory Budgeting; Local Public Management; Popular Participation; Citizenship;

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo aborda o OP de Araraquara, e tem como objetivo de avaliar a sistemática e a evolução da participação popular. As análises abrangeram o período de 2001 até 2006. Nossa hipótese é de que o OP de Araraquara proporciona aos munícipes participantes de suas plenárias o exercício da cidadania.

Para a análise, contamos com dados cedidos pela Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara e, também, a visita e observação das plenárias existentes no ciclo anual do programa, no ano de 2006.

Em linhas gerais, discorreremos sobre a sistemática do OP, analisando suas finalidades e atividades realizadas. Relatamos a mudança ocorrida na estrutura do ciclo do OP a partir de 2004, cujo objetivo foi de tornar o programa mais conciso, objetivo, impessoal e justo. Também, analisamos as funções dos delegados e conselheiros e os critérios para a escolha e votação de demandas.

Posteriormente, avaliamos a evolução da participação popular nos seis anos de OP, em todas as plenárias. Abordamos algumas considerações sobre a participação popular das regiões centrais e periféricas de Araraquara no OP. Também, avaliamos e intercalamos os temas mais eleitos nas Plenárias Regionais.

Nas considerações finais, debatemos a influencia da sistemática do programa no exercício da cidadania nos munícipes participantes e a evolução da participação popular nas assembléias do OP.

Partimos inicialmente da constatação de que a sistemática do OP de fato possibilita aproximação e o diálogo dos munícipes com os representantes da prefeitura. Dentro do espaço público os participantes têm a liberdade de exporem suas demandas, ouvir alguns esclarecimentos do Executivo sobre as falhas na administração local e, também, sobre a prestação de contas. E têm o direito, através de votação, de decidirem a alocação dos investimentos municipais em recursos materiais e elegerem seus representantes.

Posteriormente, avaliamos que a participação popular em Araraquara no período de estudo vem decrescendo. De acordo com nossa observação o declínio da participação popular se devia a dois motivos: a satisfação dos moradores de algumas regiões por terem suas necessidades contempladas e, outra, que é o atraso da prefeitura em executar as obras eleitas em anos anteriores no fórum.

Nosso objetivo de avaliar na literatura e em outras experiências de OP, os desafios existentes para o governo municipal em efetivar um programa considerado um instrumento responsável para educação cidadã, e, depois, analisar os possíveis avanços e desafios adquiridos pela prefeitura de Araraquara ao implementar o OP para a ampliação da cidadania local.

O Orçamento Participativo é um programa político municipal com intuito de socializar a política orçamentária, ou seja, garantir aos munícipes acesso às arena decisória e informações técnicas à respeito da distribuição de recursos.

O OP caracteriza-se por instituir arenas decisórias onde os indivíduos possam participar do processo orçamentário, tenha ele ou não experiência organizativa, é um processo de participação universal. Nas assembléias do OP a equipe da prefeitura disponibiliza aos munícipes informações referentes às verbas destinadas ao OP para investimento em obras e serviços, critérios técnicos e gerais para a efetivação da demanda e a prestação de contas, momento em que o prefeito se expõe a crítica dos participantes a respeito do que foi, não foi ou será executado pelo OP. Aos munícipes cabe exporem suas demandas e votarem quais destas será a prioridade para investimento, na assembléias também se elegem representantes locais (delegados e conselheiros) que farão o diálogo com a prefeitura para a implementação de obras.

O objetivo do governo municipal ao implementar um programa político que disponibilize aos cidadãos participantes informações técnicas e gerais à respeito do processo orçamentário é o de abrir o espaço público para debate sobre a distribuição de recursos. Além disso, promover uma administração das finanças municipais baseada na co-gestão, ou seja, garantir aos munícipes o encaminhamento de demandas e juntos supervisionarem a execução das mesmas incluídas pelo OP no Plano de Investimento Municipal.

A implementação do OP no município torna possível a realização de um dos princípios firmados na Constituição Cidadã que é de promover a iniciativa popular nas arenas decisórias. O governo municipal ao implementar o OP estaria portanto, fomentando a educação cidadã dos munícipes.

Como afirma Azevedo e Mares Guia (2005):

“A própria dinâmica do Orçamento Participativo é dotada de grande potencial educativo, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Tal como concebido, o processo através da qual é elaborado permite que, a partir das demandas particularistas e através de um processo de filtragem e de negociações sucessivas, sejam discutidas questões mais amplas da cidade. Permite, ainda, a implementação de políticas redistributivas e compensatórias de solidariedade ante os mais necessitados que se diferenciam das tradicionais.” (AZEVEDO e MARES GUIA, 2005)

A compreensão do OP como instrumento capaz de promover a cidadania política, parte do princípio de que ele tem uma dinâmica capaz de ofertar ganhos à cidadania. A pergunta que se faz é quais critérios existentes na prática do OP o colocariam como forte obstáculo à política clientelista na gestão orçamentária.

A observação de três experiências de OP teve o intuito de avaliarmos os desafios encontrados pelo Executivo ao implementar um programa de iniciativa popular na administração do orçamento, ao adotar sistemática responsável em promover gestão partilhada da distribuição de recurso e ao instituir medidas que garantissem aumento da participação popular no OP.

O estudo aborda três experiências de OP, das cidades de Porto Alegre (RS), São Paulo (SP) e Araraquara (SP). A justificativa para escolha deve-se: a primeira, por ser a pioneira na implementação do programa e apontada pela literatura como a experiência de OP com melhor desempenho tanto na distribuição de recurso ao município como na ampliação da cidadania local; a segunda, pelo interesse em avaliar os desafios postos ao governo municipal ao implantar um programa democrático de iniciativa popular em uma cidade de dimensão “mundial”, ou seja, uma megalópole muito populosa e diversificada em grupos sociais; enfim, a terceira, por ser uma das poucas cidades, nosso objeto de pesquisa, do interior do Estado de São Paulo que apresenta uma considerável evolução do programa, são seis anos de OP.

A comparação nos possibilitará algumas considerações à respeito das similaridades e diferenças que o governo municipal encontrou e/ou vem encontrando na evolução do OP, nas respectivas cidades. O intuito é demonstrar possíveis medidas realizadas pelo Executivo dos municípios estudados, que favoreceram a vigência do OP na cidade e a ampliação da cidadania local.

Por fim, pretendemos apontar no OP de Araraquara possíveis características, executada pelo governo municipal, que classifique o programa como um avanço para ampliação da cidadania local e, também, os desafios do Executivo para tornar a participação popular cada vez maior nas assembléias do OP.

A justificativa para tal objetivo deve-se ao fato de, que o OP de Araraquara possui uma sistemática que adota critérios democráticos na distribuição de recursos, ou seja, institui a participação universal dos munícipes nas arenas decisórias do fórum. A alocação de recursos ocorre mediante a procedimentos técnicos e gerais respeitando limites financeiros. A região contemplada com investimento do OP é aquela onde os moradores souberam articular-se e mobilizar-se em torno de uma demanda específica.

Porém, mesmo cunhado por critérios democráticos na distribuição de recursos o OP de Araraquara, apresenta queda gradativa na participação popular nas assembléias ao longo de seis anos.

Portanto, o presente trabalho tem por objetivo, analisar as características do OP que o classifique como um instrumento responsável pela educação cívica e um obstáculo à prática clientelista na distribuição de renda. Por outro lado, com base em três cidades onde ocorreram as experiências do OP, levantar algumas considerações a respeito das atividades do governo municipal em efetivar a evolução do programa nos respectivos municípios. Em conclusão, avaliar os possíveis avanços adotados e desafios encontrados pela prefeitura de Araraquara para evolução do OP e, por consequência, na ampliação da cidadania local.

## **2. OBJETIVO**

A pesquisa tem como objetivo, inicialmente, analisar na literatura sobre OP características que o classificam como um instrumento político responsável em ampliar a cidadania política

dos munícipes. Pretende-se analisar elementos, quais critérios que a prática do OP, possibilitam o envolvimento da população na gestão do orçamento e o classifiquem como um obstáculo à política tradicional de distribuição de recursos.

Em seguida, avaliaremos três experiências de OP, nas cidades: Porto Alegre (RS), São Paulo (SP) e Araraquara (SP), com o intuito de averiguar os desafios postos ao Executivo, no que tange, a implementação de um programa que prega a iniciativa popular, a adoção de uma sistemática que privilegie administração do orçamento municipal partilhada com os cidadãos e a evolução da participação popular nas arenas decisórias do OP.

Também, levantaremos algumas considerações a respeito das similaridades e diferenças encontradas na averiguação citada acima. Com o objetivo de confrontarmos, o contexto político local no qual o governo municipal implementa o OP, as medidas elaboradas pelas prefeituras na execução de uma sistemática local que possibilite a co-gestão do orçamento e os procedimentos optados para a ampliação evolução da participação popular.

Por fim, focaremos a análise em nosso objeto de estudo, o OP de Araraquara. Com a proposta de avaliarmos quais medidas implementadas o OP pela prefeitura que se caracterizam como um avanço para ampliação da cidadania dos munícipes e quais procedimentos devem ser utilizados por aquela que torna o envolvimento da população cada vez crescente nas assembleias do OP.

Portanto, nosso objeto de estudo é o OP de Araraquara, visto que a cidade apresenta um significativo desenvolvimento do programa. OP foi instalado em 2001. Em seguida deveremos analisar quais foram os avanços e desafios postos pela prefeitura de Araraquara ao executar a prática do OP em benefício do desenvolvimento da cidadania local.

### **3. METODOLOGIA**

O aprofundamento bibliográfico foi realizado a partir de estudos sobre o tema Orçamento Participativo, procurando entender suas características para a ampliação da cidadania dos indivíduos que participam de suas assembleias. Pesquisaremos também critérios adotados pelo OP que permita ao governo municipal cativar os munícipes para uma gestão partilhada

do orçamento e compreender como o programa se tornou um obstáculo à gestão tradicional da distribuição de recurso.

A revisão bibliográfica também estuda três experiências de OP, nas cidades de Porto Alegre (RS), São Paulo (SP) e Araraquara (SP), buscando assim compreender quais desafios postos ao Executivo ao implementar em seu município um programa de iniciativa popular, ao adotar uma sistemática de co-gestão na distribuição de recurso e ao tornar a participação popular nas etapas do OP cada vez maiores.

Além disso, o estudo das três experiências de OP servirá de suporte para apontarmos quais procedimentos adotados pela prefeitura de Araraquara no OP que se consubstanciam como um avanço no desenvolvimento da cidadania e, por outro lado, quais medidas tornaram-se um desafio para o crescimento da participação popular e, por consequência, enfraquecendo ou favoreceram o processo de educação cívica.

Quanto à fonte secundária, foram analisados periódicos sobre o tema de estudo e, também, estudos bibliográficos e de periódicos sobre os temas cidadania, democratização da gestão pública, política e poder local no Brasil.

No relatório constam com dados referente à evolução do número de participantes no Orçamento Participativo em Porto Alegre (1989-2000), em São Paulo (2001-2004) e em Araraquara (2001-2006). Dados oriundos respectivamente: da obra de Santos (2002), da obra de Sanchez (2004) e cedido pela Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara.

#### **4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CARACTERÍSTICAS QUE O FAZ PROMOVER A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A EDUCAÇÃO CIDADÃ.**

Com a Constituição de 1988 o Estado brasileiro adota preceitos liberais. A nova democracia tem por princípio tornar vigente a soberania popular, ou seja, o poder de escolha e decisão emanaria do povo, seja por meio de representantes ou diretamente, segundo os preceitos constitucionais.

Além disso, a cidadania constituiu-se num dos princípios fundamentais da Constituição, garantindo aos brasileiros direitos e obrigações. De acordo com Carvalho (2001), por



consequência da nova constituição os direitos civis, políticos e sociais adquiriram amplitude nunca antes atingida. Por exemplo, a igualdade de todos os brasileiros, o sufrágio universal e auxílios básicos públicos que garantem maior bem-estar da população, como educação e saúde.

No que diz respeito, à cidadania política a ampliação da base democrática firmada na participação popular foi beneficiada através da legitimação da descentralização política e fiscal dos municípios em relação à União, isto é, os administradores da esfera municipal tiveram autonomia e autoridade nas funções de gestão de políticas públicas e tributárias sobre os impostos de significativa importância. Também, de acordo com Kerbauy (1999), com a promulgação da Lei Orgânica Municipal, possibilitou a presença mais efetiva da sociedade civil na gestão das arenas públicas.

Logo, as políticas de cunho democrático favoreceram alguns municípios, por consequência das pressões de movimentos sociais e vontade política de alguns representantes do poder público, a efetivação de fóruns direcionados a participação popular com o propósito de possibilitar à sociedade civil diálogo junto aos representantes do poder público e decisões referentes à educação, saúde e orçamento.

É o caso do Orçamento Participativo (OP) implantado em Porto Alegre no ano de 1989, na gestão municipal do Partido dos Trabalhadores (PT). De acordo com Mantovanelli (2001), a implementação do OP esteve fortemente ligada a tradição das organizações de movimentos sociais gaúchos que almejavam uma administração local baseada em princípios de democracia e participação (ampla, aberta a todos), fato que fortaleceu uma consciência da participação popular, da ação do coletivo e de aprendizagem política proporcionado pelo enfrentamento à postura conservadora do poder local.

De acordo com Santos (2002) o OP em Porto Alegre é uma forma de administração pública que promove a participação direta da população no espaço público, tendo como meta instituir na política pública acesso e poder de voz ao cidadão, às arenas decisórias referentes à implementação do orçamento municipal. Em virtude da postura democrática em tratar os investimentos dos recursos municipal o OP Porto Alegre estaria rompendo com a tradição autoritária e patrimonialista da gestão pública local.

Fedozzi (2001) afirma que:

“O Orçamento Participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades na alocação dos recursos de investimentos” (FEDOZZI, 2001).

Em suma, a execução do OP pautar-se-ia na participação aberta a todos os cidadãos do município, na implementação de assembleias onde a atuação da sociedade civil daria de forma direta e, em outro momento, através da forma de representação. A decisão de alocação de recurso municipal estará sob poder dos indivíduos participantes do OP, mas tal decisão estará firmada junto a critérios técnicos e gerais, ou seja, a alocação do investimento municipal terá como suporte as diretrizes estabelecidas pelos técnicos da prefeitura e respeitado os limites financeiros do município.

Segundo Pires (1999), o OP é instrumento responsável para que os cidadãos pressionem o governo local por maior eficiência e transparência dos atos administrativos, diminuindo o risco de desvio de recursos públicos, fatores úteis para que o governante estabeleça um planejamento mais voltado para os interesses imediatos da população.

Do mesmo modo, Ananias (2005) avalia que a implementação do OP é para o Executivo um instrumento importante na co-responsabilidade com a população em decidir onde alocar os limitados recursos da prefeitura, também um importante instrumento de combate à corrupção e do desperdício do dinheiro público. O OP revela-se uma escola de formação política, pois aprofunda as discussões e os debates entre os cidadãos e também com o Estado, para a tomada de decisões coletivas. Logo, o OP incluído na gestão pública, estimula a democratização orçamentária, os administradores tornam-se mais suscetível à cobrança para a prestação de contas e a abertura de espaços de diálogos entre cidadão e prefeitura.

Além disso, Mantovanelli (2001) assegura que o OP fundamenta-se em quatro princípios: 1) a universalidade da participação; 2) o princípio da publicidade, isto é, as demandas eleitas no OP seriam inseridas ao Plano de Investimento e Serviços do município medida que favoreceria a população a estar em condição de efetivar o acompanhamento e controle das demandas eleitas; 3) o princípio da auto-regulamentação, quer dizer, o OP funcionará de acordo com as premissas de um Regimento, elaborado por representantes (conselheiros e

delegados) eleitos nas assembleias, baseado por critérios técnicos e gerais disponibilizado pelo Executivo; 4) o princípio da prestação de contas, ou seja, o princípio força o governo local a estar prestando conta nas assembleias do OP de todas as atividades (financeiras e execuções de obras e serviços) realizadas no programa.

Uma outra particularidade destinada ao OP seria sua capacidade em promover ganhos na educação cidadã dos munícipes, pois incentiva o debate entre cidadãos e Executivo e tem o caráter reivindicatório.

Segundo Azevedo e Mares Guia (2005), a dinâmica do OP é dotado de grande potencial educativo, ou seja, um instrumento capaz de promover ganhos na cidadania. Pois, o processo permite que as demandas particulares sejam discutidas coletivamente, decidindo a qual realmente deva ser atendida. Permite, ainda, a implementação de políticas redistributivas e compensatória de solidariedade favorecendo os mais necessitados. A demais, atingem frontalmente práticas clientelista de alocação de recurso pelo fato, de OP combinar características democráticas e progressivas.

Também, Benevides (2000) relata que a educação política através da participação de populares em processos decisórios realizados pelo poder público é benéfico, visto que tem caráter informativo e educativo, “tanto para os participantes do lado do povo, quanto para os dirigentes e lideranças políticas” (BENEVIDES, 2000, p. 198).

De acordo com Pires (1999), sendo o OP uma oportunidade ao exercício da cidadania, beneficiará ao indivíduo participante resgatar a idéia de sujeito no espaço público, por isso sentiria-se digno de ser respeitado pelo poder público e de fazer parte de um todo social regido por normas e não por vontades individuais ou grupais superiores.

Brandão (2005) afirma, “sem a participação popular não há democracia, menos ainda cidadania, desenvolvimento da consciência de cidadão, consciência crítica e consciência política” (p. 109). A participação possibilita a conscientização e a formação de um sentido político e cultural, de ações e conquistas coletivas e têm a finalidade de superar as desigualdades sociais, políticas, culturais e econômicas. O autor afirma que a participação deve ser vista como um grande instrumento de acesso à cidadania.

A legitimação de políticas democráticas nas arenas decisórias do país possibilitou a ascensão de ideais de iniciativa popular na gestão pública. Na esfera municipal há implementação de um programa que vincula educação cidadã com a co-responsabilidade na gerência do orçamento municipal, denominado Orçamento Participativo.

De acordo com a literatura especializada, o OP tem características que afetam a tradicional forma conservadora, elitista e excludente do poder público em gerir o orçamento. Tais características dotarão a população participante do programa de maior atuação e poder na decisão, na distribuição de recurso e favorecerão a ruptura do modelo patrimonialista/clientelista na gestão do orçamento.

#### 4.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CRITÉRIOS QUE POSSIBILITEM A RUPTURA COM O MODELO TRADICIONAL DE GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.

De acordo com Ottmann (2006) patrimonialismo designa as práticas de políticos que lidam com os recursos como se fossem deles. A distribuição da renda pública local baseia-se em critérios que privilegiam familiares, amigos e sua clientela política, em contraste com critérios universalistas e impessoais. Em suma, o patrimonialismo diz respeito, a apropriação dos recursos do governo na esfera privada.

Clientelista refere-se a uma relação de troca de favores entre duas partes, patrons e clientes, de modo desigual. Neste tipo de relação os clientes tornam-se dependentes dos favores de seus patronos.

Apesar de os termos terem definições distintas, ambos tornaram-se uma prática tradicional na relação de poder da administração pública nacional.

Leal (1986), relata que no início do século XX os coronéis exerciam a hegemonia política, econômica e social no país, sustentado por um regime de favores e mandonismo. Exerciam os domínios nas arenas decisórias através de pactos com o presidente da república e outros representantes de poderes locais para garantirem os interesses do sistema dominante.

Dessa forma, o Estado utilizava de meios coercitivos, os quais limitavam o acesso da população a recursos privados e público e a execução de obras e serviços à população eram visto, como uma concessão de favores dos patrons para as clientelas.

A partir da década de 30 a esfera pública tornou-se cada vez mais moderna, racionalizada e burocrática. No entanto, ainda estava sob domínio de um aparato Estatal/ditatorial amparado por interesses da elite dominante que emperrava a adoção de critérios universalistas e impessoais na administração pública.

Com o aumento da urbanização e industrialização, trouxe transformações na sociedade civil, como maior mobilidade social – devido a diversidades de emprego – maior grau de escolaridade e maior atuação nas arenas decisórias em virtude de associações civis, sindicatos etc.

As relações patrons e clientes na distribuição de recursos enfraquecem, agora a população com maior discernimento de seus direitos passa à pressionar o Estado por acessibilidade as estruturas sociais, como educação e saúde.

Então, a relação entre Estado e Sociedade passa a ser intermediado por um novo processo clientelista. De acordo com Kerbaui (2000) uma relação voltada para a obtenção de bens coletivos e não mais pessoais, o político se coloca como porta voz das categorias sociais específicas corporativas e profissionais em vez de atender as solicitações individuais.

Sendo assim, o “patrons” passa a ser um político que terá a função de ser porta voz de categorias existentes nas sociedades, pressionará as agências burocráticas e o governo central em busca de recursos e cativar largas clientelas usuárias de serviços e equipamentos sociais (KERBAUY; 2000). Dessa forma, o político moderno executará a distribuição de recurso, buscando cativar aquelas clientelas que lhe proporcionariam credibilidade política.

Com a Constituição de 1988 marca um processo de redemocratização, na qual há um forte apelo a ampliação da cidadania, da descentralização fiscal e política da União, permitindo aos Estados e municípios maior autonomia e a promoção de iniciativas populares nas arenas decisórias públicas.

E nesse contexto da política nacional que é viabilizado a execução do Orçamento Participativo em Porto Alegre, na qual sua sistemática será dotada de critérios que favorecerá o rompimento do modelo clientelista na distribuição de recursos público e fortalecerá a ampliação da cidadania local.

De acordo com Fedozzi (2001), o método do Orçamento Participativo ao primar por regras “universais de participação e critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades reivindicadas pelas comunidades” (FEDOZZI, 2001 p. 144), põe em vigor uma dinâmica de acesso aos investimentos públicos, na qual contraria a prática clientelista de divisão de recursos.

Em primeiro lugar, os critérios do OP promovem a participação universal dos munícipes em todas as assembléias existentes. Os cidadãos nas assembléias são postos “face a face” com os representantes do executivo no debate sobre a divisão dos recursos.

Tal fato tem em vista, segundo Santos (2002), encorajar uma dinâmica de participação popular e estabelecer um mecanismo sustentado na gestão conjunta dos recursos públicos. Enfim, o regimento do OP fundamenta-se em decisões partilhadas (entre Executivo e cidadão) sobre a distribuição dos fundos orçamentários.

A gestão conjunta de recursos públicos no OP dá-se por meio de critérios estabelecido pelo Executivo, na qual são aplicadas igualmente para todos os cidadãos participantes, cabendo a estes a discussão e a escolha de demandas que estejam adequadas aos critérios estabelecidos.

Como afirma Fedozzi (2001), o OP fundamenta-se num processo contratual de negociação e consenso, entre o Executivo e cidadão ou representantes da sociedade civil. Isto é, o Executivo partilha com a população a distribuição orçamentária, desde que tenha um papel hegemônico na “criação das regras do jogo” (FEDOZZI, 2001, p.173). Enquanto a população tem a garantia do acesso universal às assembléias, à decisão de apontar as demandas, de eleger as prioridades e acompanhar a implementação das decisões.

Por outro lado, a política universal do OP beneficia o acesso e a compreensão dos cidadãos às questões técnicas de implementação e execução de recursos materiais que antes eram de domínio restrito do poder local. Dessa maneira, como relata Santos (2002), o OP favorece a

substituição de uma cultura tecnoburocrática, ou seja, o monopólio da esfera Estatal sobre o saber técnico, das informações e dos procedimentos administrativos, para uma mudança gradual de cultura democrática.

Segundo o autor, o trabalho de explanação sobre questões técnicas à população realizada pela equipe da prefeitura, responsável pelo OP, deve ser conduzida da seguinte forma:

“As recomendações técnicas devem ser veiculadas numa linguagem acessível a pessoas que não dominam o conhecimento técnico; a razoabilidade dessas recomendações deve ser demonstrada de modo persuasivo, em vez de ser imposta de forma autoritária; nenhuma hipótese ou solução alternativa pode ser excluída sem que seja mostrada sua inviabilidade” (SANTOS, 2002. p.539).

Outro aspecto, em que o OP auxilia o rompimento de prática clientelista no orçamento público e ajuda a firmar uma prática de cidadania política, é o uso de critérios objetivos na distribuição de recursos.

O OP adota uma administração orçamentária firmada em um processo de co-gestão dos recursos públicos (entre governo municipal e cidadãos), na qual a partilha do poder político ocorre “mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso” (SANTOS, 2002 p.526).

Enfim, o processo de tomada de decisão de distribuição de recurso dá-se através de regras gerais e baseada em critérios de justiça distributivas, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária (SANTOS 2001; FEDOZZI, 2002).

Quer dizer, no OP a divisão do orçamento para investimento em recursos materiais segue critérios objetivos, firmado em um complexo processo de negociação tratados em reuniões intermediárias, nas assembléias regionais, nas plenárias temáticas e no conselho do OP.

Logo, é dentro do Conselho do OP que os representantes dos munícipes em parceria com a equipe da prefeitura elaboram o Regimento Interno e definem a demanda a ser contemplada com o orçamento municipal e são através das plenárias e assembléias onde os munícipes, via participação direta, elegem seus representantes civis, votam em suas demandas, debatem com o Executivo e ouvem a prestação de conta do mesmo.

Portanto, o OP sendo dotado de critérios impessoais, universais e objetivos permitirá uma relação horizontal entre Executivo e munícipe na gestão do orçamento municipal, enfraquecendo a atuação de práticas clientelista na execução de distribuição de recursos públicos, pois os cidadãos terão acesso direto a critérios técnicos e gerais, no que tange a questões de execução e financiamento de recursos materiais e à equipe da prefeitura para reivindicar suas prioridades.

## **5 - UMA ANÁLISE SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DE OP DE PORTO ALEGRE, SÃO PAULO E ARARAQUARA.**

Neste capítulo pretendemos analisar três cidades em que a gestão municipal adotou o OP. O intuito é avaliar os desafios postos ao Executivo, no que tange, a implementação, e a sistemática do programa, e também sobre a evolução da participação popular. As cidades escolhidas foram: Porto Alegre (RS), São Paulo (SP) e Araraquara (SP).

A implementação do OP nas três cidades deve-se a presença de administração petista nos municípios, porém o que as diferenciam são o contexto político em que emergiram o ideal de legitimação de uma gestão orçamentária democrática.

Em Porto Alegre, de acordo com Santos (2002), a cidade apresenta historicamente uma tradição democrática, com uma sociedade civil forte e organizada. Anteriormente a implementação do OP no município, as Associações de Bairro exerciam forte influência na política local, pressionando os membros da Câmara Legislativa por atendimento de suas “exigências específicas”, como habitação, educação, saúde, alimentação, direitos humanos e emprego.

Tal atuação de caráter reivindicatório para com o poder local permitiu que Associações de Bairros fundassem em 1983 a Umpa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), que tinha como objetivo dialogar com o poder local, além das exigências específicas, à efetiva democratização das estruturas políticas na esfera federal, estadual e local.

Portanto, beneficiando-se de uma tradição e forte organização de movimentos comunitários na cidade de Porto Alegre, a administração petista eleita em 1988, obteve condições



favoráveis e apoio dos munícipes para promover um programa político de iniciativa popular como o OP, instituído em 1989.

Em São Paulo, de acordo com Sanchez (2004), o fortalecimento da idéia de participação cidadã no orçamento da cidade e maior transparência na gestão pública, é resultado da má gestão dos recursos públicos que ocorreu na administração de Maluf e Pitta, ambos envolvidos em denúncias de corrupções na administração do investimento municipal.

Este fato incitou a sociedade paulistana, a dar maior credibilidade à campanha eleitoral de Marta Suplicy do PT para a prefeitura municipal, devido a sua proposta do programa de governo ter como meta: “Democratizar a cidade e governar com participação popular” (Sanchez, 2004 p. 413). Eleita em 2000, Marta Suplicy implantou o OP no ano de 2001.

No mesmo ano em Araraquara, também foi implantado o OP na gestão petista de Edson Antonio da Silva. O intuito do novo prefeito com a implementação do programa era poder direcionar investimento municipal para regiões periféricas da cidade com precária infraestrutura, devido à ação de especuladores de loteamento. Visava ainda fortalecer a atuação de associações de moradores junto ao poder público, já que, de acordo com Silva (2005), elas não obtinham um grau de conscientização e capacitação para dialogarem com o poder público, para a redução de suas demandas. Eram vítimas de práticas clientelista por figuras políticas da cidade.

Em relação à sistemática do OP nas experiências das três cidades, notamos algumas analogias: todas institucionalizaram coordenadorias, ligadas ao Executivo, com a responsabilidade de executar o OP, todas adotaram esfera de mediação entre prefeitura e munícipes e todas determinaram as áreas para debate e investimento a ser questionados no OP.

No modelo de Porto Alegre a prefeitura, segundo Fedozzi (2001) e Santos (2002), instituiu unidades administrativas ligada ao gabinete do Executivo municipal, encarregadas de gerirem o debate orçamentário com os cidadãos, dirigentes comunitários e suas associações. As unidades administrativas terão as funções de coordenarem a execução do OP, estabelecer arenas de mediação do governo municipal com os cidadãos e submeterem as demandas dos munícipes à critérios técnicos e gerais para que se tornassem economicamente viáveis.

As unidades administrativas do OP de Porto Alegre vinculada ao gabinete do governo municipal são: Gabinete de Planejamento (Gaplan) e Coordenação das Relações com a Comunidade (CRC), ambas responsáveis pela coordenação do OP e da tradução das exigências dos cidadãos em ações municipais, técnicas e condizentes com o orçamento.

As esferas de mediação da prefeitura com os munícipes são: Conselho do OP, Assembléias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembléias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento. Todos com as funções de oferecerem poder de voz e decisão aos cidadãos e organizações comunitárias na exposição e escolhas de demandas específicas.

Araraquara e São Paulo utilizaram em suas experiências de OP o modelo de sistemática adotado pelo OP de Porto Alegre, porém com algumas diferenciações referentes ao número de unidades administrativas responsáveis em coordenar o programa e nomeação nos ambientes de mediação do Executivo com a população.

O governo municipal de Araraquara implantou uma unidade administrativa encarregada de gerir o debate do orçamento com os munícipes, a Coordenadoria da Participação Popular (CPP). Esta assume um papel geral na execução da OP de Araraquara.

De acordo com Silva (2005) e Agatto (2003), a CPP é responsável pela divulgação e elaboração das plenárias, ser o mediador no diálogo entre a equipe do prefeito e munícipes, assumindo a responsabilidade de estar encaminhando as demandas expostas as análises de técnicos da prefeitura, na qual possam se adaptarem às exigências dos participantes à critérios técnicos e gerais.

Agora em São Paulo, a execução do OP, segundo Sanchez (2004), esteve a cargo da Secretaria de Governo, que teria o objetivo de criar uma coordenadoria do orçamento participativo que estaria vinculada à secretaria e ao gabinete do prefeito.

Nomeada Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo tinha a incumbência de apresentar propostas para vários órgãos municipais, visando um procedimento de gestão participativa com a meta de definir planos de obras e serviços para a cidade de São Paulo, critérios de participação e critérios técnicos e distributivos para promover adequada distribuição dos recursos orçamentários.

Semelhante ao OP de Porto Alegre, as experiências de São Paulo e Araraquara aderem às arenas de mediações com as funções de possibilitarem aos participantes do OP atuações ativas e partilhadas com o governo municipal na discussão orçamentária. As mudanças existentes referem-se à quantidade de esferas adotada por cada OP e o título dado a cada ambiente na respectiva cidade.

As experiências de OP aqui observadas, estão em conformidades sobre a limitação posto pela prefeitura ao programa na discussão de áreas para destinação de verbas públicas.

Por exemplo, em São Paulo o OP destina a discussão de parte do orçamento municipal para duas áreas: educação e saúde, e uma terceira área, na qual será decidida pelos participantes, referente à habitação, a programas sociais e a melhoria do bairro. O mesmo acontece com os OP de Araraquara e Porto Alegre, porém há cinco áreas destinadas a investimentos do programa: educação, saúde, desenvolvimento urbano, transporte urbano e cultura. Em todas as experiências de OP a verba destinada para respectivas áreas de discussão é para atender demandas referentes a obras e serviços.

Agora, analisando, de forma geral, a evolução da participação popular nas experiências de OP aqui estudadas, observamos que ao longo do período de execução do OP nas respectivas cidades, nota-se que em duas experiências de OP a participação popular é crescentes, enquanto em outra há uma queda gradual da participação.

De acordo com Santos (2002), somente a partir de 1992 em diante que a participação popular no OP da cidade de Porto Alegre cresceu significativamente, isto se deve à recuperação da credibilidade do OP perante a população.

De 1989 a 1991, o OP gaúcho contou com uma verba por volta de menos de 3% do orçamento municipal destinado a investimento, porcentagem esta não eficaz para atender as demandas eleitas pela população, por consequência o Executivo não conseguia cumprir com a execução das obras planejadas. Este fato que gerou descontentamento dos munícipes e a diminuição destes na participação nas reuniões.

Por outro lado, havia o descontentamento de moradores de algumas regiões, em virtude destas não serem consideradas pelo processo como regiões prioritárias de investimentos, ou seja, do

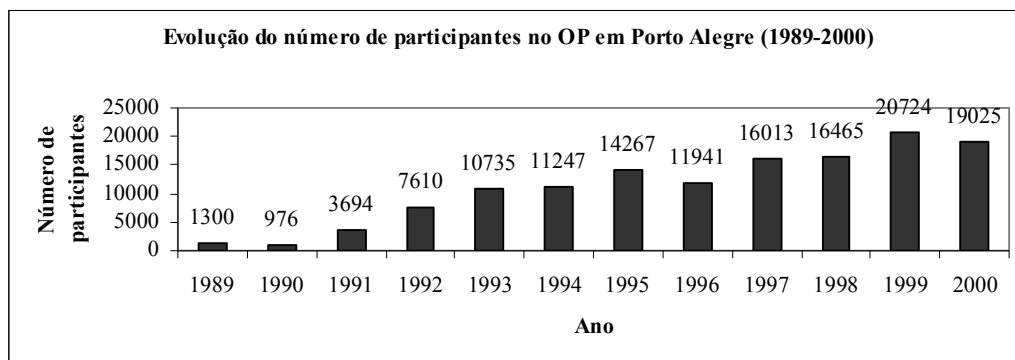
montante de recursos destinados a atender as demandas postas no OP alguns aglomerados de bairros eram contemplados com porcentagem inferiores a outros.

Em 1992, o OP passou por uma reformulação da sistemática, foram introduzidas novas melhorias no que concerne à metodologia de distribuição de recursos, como o anulamento do critério que impunha a concentração do investimento destinado ao OP em regiões consideradas prioritárias, aumento do repasse de verba municipal ao OP e o reconhecimento do Conselho do OP (COP), por parte da prefeitura e dos movimentos comunitários, como mediação fundamental para a distribuição democrática dos recursos orçamentários.

Segundo Santos (2002), com as mudanças na sistemática “a estrutura e funcionamento do OP ganharam uma crescente complexidade operacional, o que não impediu, muito pelo contrário, que o número de participantes aumentasse e que a sua composição social tornasse cada vez mais diversificada”.

## GRÁFICO 1

### EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PARTICIPANTES NO OP EM PORTO ALEGRE (1989 – 2000)



Fonte: Santos (2002)/ CRC e Prefeitura Municipal de Porto Alegre

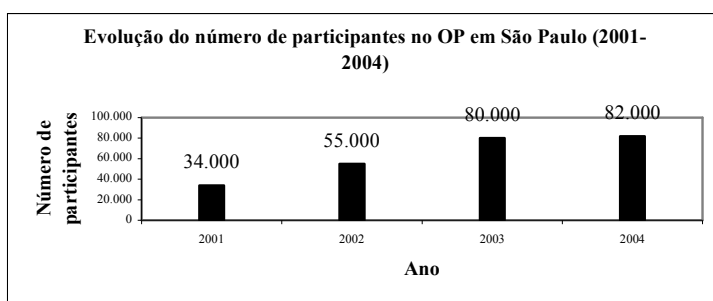
Na cidade de São Paulo, de acordo com Sanchez (2004), a evolução da participação popular no OP deve-se a alguns motivos tais como: a) a execução de boa parte das obras e serviços apontados nos Planos Orçamentários dos anos anteriores ou, pelo menos, o início de boa parte deles; b) a inclusão social de segmentos sociais vulneráveis (negros, mulheres, idosos, jovens, pessoas com deficiências, população indígena, população de rua, crianças, adolescente e

GBLT<sup>2</sup>) no processo de deliberação de recursos públicos; c) o constante aperfeiçoamento da sistemática para a consolidação do OP como política redistributiva objetiva e impessoal.

Como vemos no gráfico a participação geral no OP entre os anos de 2001 e 2004 foi crescente.

## GRÁFICO 2

### EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PARTICIPANTES NO OP EM SÃO PAULO (2001-2004)

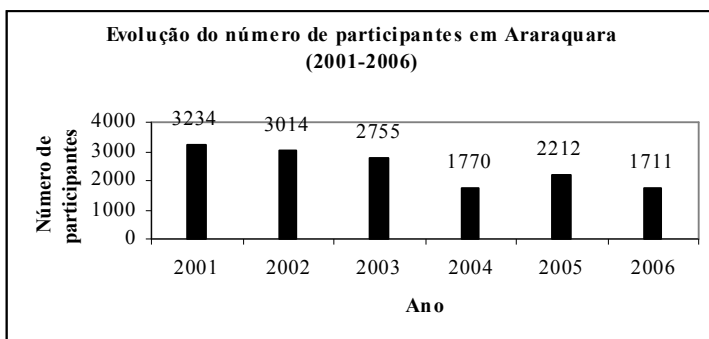


Fonte: Sanchez (2004)/Prefeitura Municipal de São Paulo/COP

Com relação ao OP da cidade de Araraquara, a evolução da participação popular ao longo de seis anos, revela um resultado diferente do ao encontrado no OP de Porto Alegre e São Paulo. A participação total dos munícipes no programa está em acentuado declínio, como vemos abaixo:

## GRÁFICO 3-

### EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PARTICIPANTES EM ARARAQUARA (2001 – 2006)



Fonte: Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara

A justificativa apontada para a redução da participação popular no OP, refere-se ao atraso na execução de obras e serviços aprovados por meio de votação nas assembleias e a satisfação dos moradores de algumas regiões por terem suas necessidades contempladas.

Em relação ao primeiro motivo apontado, o OP estabeleceu uma relação de co-responsabilidade entre prefeitura e munícipes na decisão de distribuição de investimentos em planos de obras. Em outras palavras a prefeitura colocou a disposição espaços públicos para a participação popular, critérios para tal e comprometimento nas decisões tomadas nas plenárias, e aos munícipes a disposição em frequentarem os espaços públicos, manifestarem suas demandas, elegerem seus representantes, votarem em demandas prioritárias e comprometimento em seguirem as diretrizes do programa.

A inadimplência de algumas das partes leva a outra a perda de confiança enfraquecendo o objetivo de se estabelecer uma administração municipal de co-gestão. Então, os sucessivos atrasos da prefeitura na execução de obras eleitas no OP ocasionam um abalo na relação de co-responsabilidade, gerando o nos munícipes, de desânimo e descrédito para com o programa, refletindo de forma negativa na participação popular no OP.

O segundo motivo, diz respeito, as regiões que tiveram grande declínio de participação nas assembleias devido à contemplação de obras pelo OP que afetavam um grande número de moradores, restando apenas demandas pontuais, que afetariam um pequeno número de moradores.

Por outro lado, pode-se afirmar, tantos os munícipes que vivem em regiões de boas infra-estruturas ou aqueles que moram em lugares que foram contemplados pelo OP, se afastam das assembleias do OP, devido aos interesses desses em discutirem com o governo municipal temas relacionados ao programa de governa, a preservação do meio ambiente, o desemprego no município e a melhoria da educação e saúde na cidade. Ou seja, são regiões onde as demandas por obras públicas estejam superadas. Estão presentes novas demandas de temas diversos que não são abordados no OP, logo, necessitam de um novo campo de discussão.

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a Constituição de 1988, segundo Carvalho (2001), a cidadania no Brasil alcançou patamares nunca antes visto, tanto nos direitos civis, políticos e sociais. Porém, na prática a consolidação da cidadania na sociedade brasileira tornou-se um grande desafio, devido aos problemas relacionados às instabilidades econômicas e políticas, aos altos índices de desempregos e à desigualdade social.

Todavia, com relação à cidadania política vem crescendo o discurso da iniciativa popular na esfera do poder local, ou seja, o acesso aos cidadãos nas arenas decisórias públicas, com o direito de ouvir e ser ouvido sobre a formulação e execução de políticas realizadas pelo governo, no que concerne a educação saúde e orçamento público.

Um dos passos dado à promoção da iniciativa popular no espaço público ocorreu na esfera municipal, onde por favorecimento da Lei Orgânica Municipal tornou legítima a participação popular nas instâncias municipais, criando fóruns destinados a inclusão dos munícipes nas decisões da política pública da cidade.

No caso do nosso estudo, o instrumento foi o Orçamento Participativo (OP) formado com as premissas de instituir espaços públicos de diálogos entre os munícipes e representantes da prefeitura na decisão de alocação dos investimentos municipais.

Como afirma Santos (2002), em linhas gerais, o OP se manifesta em três características principais:

“... participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização inclusive as comunitárias; combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental respeitando também os limites financeiros” (SANTOS, 2002 p. 66).

A primeira experiência de OP realizada no Brasil foi em Porto Alegre em 1989 pela administração municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), posteriormente com o sucesso adquirido na gestão municipal expandiu para outras cidades, como as analisadas neste relatório, São Paulo e Araraquara.

A maioria das cidades que implantaram o OP teve em comum a administração petista no Executivo, porém, como observamos anteriormente, o contexto político na qual os representantes do governo municipal instituíram o OP foram díspares entre os municípios.

A implantação do OP em Porto Alegre deve-se muito a tradição gaúcha de movimentos sociais e associações de bairro. Anteriormente a Constituição de 1988 as associações de bairros de Porto Alegre já apresentavam um envolvimento profundo na administração local, sendo que em 1983 fundaram a Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) com o intuito de debaterem e pressionarem o poder local sobre questões relacionadas à habitação, ensino, saúde, alimentação, direitos humanos e emprego.

Portanto, o OP de Porto Alegre mesmo sendo criado e implementado pelo governo do PT, deve seu caráter reivindicatório às associações de bairros municipais, que possibilitaram a gestão petista apoio e crédito popular na institucionalização de um programa de partilhamento da responsabilidade de investimento público com a população.

Em São Paulo a implementação do OP na gestão petista de Marta Suplicy deve-se a perda de credibilidade da população paulistana à política municipal, abalada por escândalos de corrupções na administração pública nas gestões anteriores, e a ascensão do ideal de transparência no poder público e ética na política. Tanto que, de acordo com Sanchez (2004),

“isso criou condições muito favoráveis para esforço de uma bandeira como a do Orçamento Participativo que tem, entre suas características fortes, justamente a noção de participação cidadã na elaboração, no controle e na fiscalização da gestão orçamentária” (SANCHEZ, 2004 p. 41).

Wampler (2004) afirma que o esforço de implementação do OP pelo PT deve-se ao do partido buscar:

“superar o legado de clientelismo, corrupção e de alocação de recursos direcionada aos bairros de classe média e alta. O OP foi projetado para permitir que o governo interagisse com os segmentos ativos e organizados da sociedade civil de São Paulo, sem prejuízo da capacidade política e administrativa do governo na implementação desse esforço de ‘reconstrução’. O PT pretendeu usar São Paulo como ‘vitrine’ para demonstrar como podia gerenciar efetivamente uma estrutura administrativa complexa, mobilizar os cidadãos e produzir resultados comprováveis em termos de políticas públicas” (WAMPLER, 2004 p. 373).

Na cidade de Araraquara, a implementação do OP se deve ao objetivo da gestão petista em enfraquecer a prática clientelista na distribuição dos recursos municipais, e por consequência,



promover maior atuação das associações de bairros na administração local que, segundo Silva (2005) não obtinham um grau de conscientização e capacitação para dialogarem com a prefeitura, visando a resolução de demandas. Desta forma, favoreceriam um maior direcionamento dos recursos públicos para as áreas periféricas, que possuíam precária infraestrutura.

A implementação das experiências de OP nas cidades de São Paulo e Araraquara foram executadas pelo governo municipal de modo vertical (de cima para baixo), ou seja, o Executivo implementou o programa com a incumbência de gerir uma administração condizente com os interesses populares, mesmo sem estes terem grandes atuações reivindicatórias no poder local ou oferecerem pleno apoio para implementação do OP.

A gestão municipal de Araraquara, por exemplo, almejava fortalecer investimentos em áreas carentes de infraestrutura e construir uma postura cívica nas associações de bairros existentes. A gestão paulistana buscava resgatar a credibilidade da administração pública para com a execução de programas políticos, na qual a meta fosse a transparência e a presença da iniciativa popular na gestão municipal.

Com relação à sistemática das experiências de OP estudados a similaridade, está na busca de adoção de critérios universais, impessoais e objetivos para a distribuição de recursos públicos.

Por exemplo, a adoção de assembléias onde a participação é destinada a todos os munícipes, independentes do extrato social, cor de pele, crença etc. São locais em que há participação direta dos cidadãos, ou seja, são espaços públicos onde são concedidos aos munícipes os direitos de escutarem a prestação de contas do governo municipal sobre a distribuição de recursos, opinarem sobre a alocação do orçamento, de votarem em demandas específicas, que serão inclusas no Plano de Investimento do Município, e de elegerem representantes (delegados e conselheiros).

Em relação aos critérios objetivos, as prefeituras criaram Coordenadorias vinculadas a elas, com o intuito de mediar as informações técnicas e gerais da burocracia pública para o conhecimento da população, de transmitir as regras do OP aos munícipes e organizar e executar o programa.

A transmissão das regras do OP e das informações técnicas e gerais da burocracia pública pela equipe da prefeitura à população ocorrem nas assembléias de participação direta e, posteriormente, em reuniões organizadas pelo Executivo onde há presença dos representantes eleitos, na qual envolve questões sobre a real viabilidade técnica e financeira para a execução de alguma demanda.

Outro fator, que a sistemática do OP influencia, devido ao conjunto de seus critérios, é a ruptura com a prática paternalista e clientelista no poder local.

Como afirma Fedozzi (2001):

“... o sistema de relações e regras objetivas construídas pelo Orçamento Participativo indica uma dificuldade maior para a existência de troca de favores ou barganha política como estratégia de acesso aos recursos públicos e método de controle social” (FEDOZZI, 2001 p.151).

Na administração municipal, a distribuição de recurso dá-se através da relação clientelista, isto é, os vereadores aprovam o repasse de verba pública em obras e serviços para as comunidades que lhe ofereçam maiores credibilidades políticas no município. Logo, os critérios universais, impessoais e objetivos instituídos na prática do OP tornam-se um obstáculo para esse tipo de troca de favores ou barganha política, pois o OP estabelece um vínculo direto de diálogo entre prefeitura e munícipes e transfere a estes a função de agenciador à alocação da verba municipal.

Por exemplo, de acordo com Fedozzi (2001), com a introdução do OP em Porto Alegre, a prática clientelista exercidas por alguns vereadores parece estar enfraquecendo como consequência do objetivo do OP em “canalizar a escolha das obras e atividades do Governo Municipal para esfera da participação direta da população” (FEDOZZI, 2001 p.153). A população passou a ter a função de agenciador de demandas, devido à “desconstrução de barreiras burocráticas tradicionalmente interposta entre o poder público e a sociedade civil” (idem, p. 153). Fato responsável pela oposição de alguns vereadores à prática do OP, devido ao sentimento de perda de poder “na medida em que os eleitores passaram a contar com canais de mediação institucional abertos junto ao Executivo” (idem, p.153).

No caso de Araraquara, relatado por Silva (2005), onde a mediação dos interesses da sociedade e aplicação do recurso municipal em obras de infra-estrutura era conduzida por

figuras políticas. Depois, com a implementação do OP a atuação da figuras políticas tornou-se cada vez mais reduzida.

Em relação à evolução da participação popular nas experiências de OP estudados obteve-se resultados diferenciados.

Por exemplo, nota-se que nos OP de Porto Alegre e São Paulo a evolução da participação popular é crescente, consequência da melhoria da metodologia de distribuição de recursos, maior comprometimento do Executivo em implementar boa parte das obras e serviços eleitos em anos anteriores no OP, aumento do repasse da verba municipal a atendimento das demandas oriundas de reivindicações do OP.

Na experiência de OP de Araraquara a participação popular nas arenas decisórias do programa, ao longo de seis anos de implementação, está gradualmente diminuindo motivado pela lentidão, por parte da prefeitura, no processo de efetivação de obras eleitas e o fato de algumas regiões já terem suas demandas satisfeitas.

Enfim, ao observamos as experiências de OP nas três cidades (Porto Alegre, São Paulo e Araraquara) e elaborarmos algumas considerações sobre a atuação do Executivo na efetivação do programa, na adoção de critérios democráticos na distribuição de recursos e na evolução da participação popular, pretendemos apontar as possíveis características do OP de Araraquara consideradas um avanço em prol da cidadania política dos munícipes e os desafios a serem superados pelo Executivo para consolidar o envolvimento da população no OP.

Os prováveis avanços encontrados no OP de Araraquara para a consolidação da cidadania política nos munícipes referem-se, 1) a transparência do orçamento público municipal, no OP de Araraquara. Em todas as plenárias a equipe da prefeitura presta contas das responsabilidades adquiridas de execução de obras e serviços eleitos pelos participantes em anos anteriores do OP. Também, tanto no Conselho do OP, no Fórum Municipal de Delegados e nas Plenárias Regionais o Executivo expõem a porcentagem de verbas destinada a atender as demandas eleitas no OP, por volta de 5%, e auxiliam os munícipes a estar adequando suas demandas a critérios técnicos e financeiros. Enfim, tal característica do OP de Araraquara, possibilitou aos munícipes o acesso à informações técnicas e gerais a respeito do processo orçamentário do governo municipal que antes era de domínio restrito do poder local;

2) o envolvimento de segmento sociais tradicionalmente excluído. Com o OP a população das regiões periféricas puderam ser ouvidas e motivadas a se inserirem nos espaços públicos ofertados, sendo que, em seis anos de programa a maior parte das demandas efetivadas do OP foi para regiões periféricas, além disso, foram criadas as Plenárias Temáticas, destinadas à discussão orçamentária de grupos sociais que segundo o poder público são historicamente excluídos, são eles: idosos, jovens, mulheres, afro-descendentes e portadores de necessidades especiais; 3) o incentivo a solidariedade entre os cidadãos, é realizado no OP. A chamada Caravana da Cidadania, na qual a equipe da CPP reserva um ônibus com a finalidade de que os delegados e conselheiros percorram os bairros do município para observarem as demandas eleitas em todas as plenárias. Este tipo de atividade favorece a sensibilização dos representantes eleitos sobre os problemas de infra-estrutura de alguns bairros e os auxiliam a determinarem as reais prioridades municipais a serem destinadas à contemplação do OP.

Porém, mesmo com os avanços citados no programa para a efetivação da cidadania política nos municípios o governo municipal de Araraquara enfrenta um outro grande desafio, a queda gradual da participação popular no OP. Isto nos leva a uma questão: Quais medidas poderiam ser tomadas pelo Executivo para tornar a participação popular nas assembleias do OP crescentes e, por consequência, favorecer a ampliação da educação cidadã?

Possivelmente as medidas que terão de serem efetivadas pela prefeitura de Araraquara são: 1) o aumento de investimento destinado ao OP. Atualmente a prefeitura de Araraquara repassa ao OP 5% da verba municipal destinada a investimento, recurso este que impõem ao programa o atendimento de poucas demandas, fato negativo para uma cidade que tem vários bairros com infra-estrutura precária; 2) maior comprometimento da prefeitura em executar obras eleitas no OP, devido ao atraso na efetivação das demandas eleitas no OP em anos anteriores, vem ocorrendo no programa a queda na participação popular nas assembleias e o descrédito da população em relação a prática do OP; 3) ampliação de pautas para discussão no OP, ou seja, atualmente no OP de Araraquara são destinados recursos públicos para cinco áreas (educação, saúde, cultura, desenvolvimento urbano e transporte urbano) para serem contempladas com demandas referentes a obras e serviços. Então, como vimos, muitos municípios deixam de participar do OP por já obterem no seu bairro boa infra-estrutura, portanto, sem a real necessidade de participar de um processo de efetivação de obras públicas. Logo, o OP de Araraquara necessita ampliar sua pauta de discussão sobre alocação de verba municipal, isto é, oferta ao munícipe além da contemplação de obras e serviços, e atender

demandas referentes, a preservação do meio ambiente, a projetos sociais e de habitação, a melhoria da educação e saúde entre outras.

Nos seis anos de OP de Araraquara, o governo municipal instituiu medidas de acordo com outras experiências de OP, capazes de possibilitarem avanços para a cidadania política, como a transparência em gerir o orçamento público, o envolvimento de segmentos sociais tradicionalmente excluídos e o incentivo a solidariedade.

Porém, o OP de Araraquara tem um grande desafio o de tornar a participação popular crescente, ela vem decaindo gradualmente a cada ano. Talvez, o resgate da ampliação da participação dos munícipes e, por consequência, a ampliação da cidadania política local no OP venha através de medidas relacionadas à ampliação do investimento e de pautas a serem discutidas nas assembléias do programa. Deve acrescentar também um maior comprometimento da prefeitura em executar as obras eleitas.

## **7 - REFERÊNCIAS**

AGATTE, Juliana Picoli. **Democratização da gestão pública e poder local: A experiência OP em Araraquara**. Monografia – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2003.

ANANIAS, Patrus. “Orçamento Participativo – por que implantamos em belo Horizonte”. IN: **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Org: AZEVEDO, Sergio e FERNANDES, Rodrigo Barros. Rio de Janeiro, 2005.

AZEVEDO, Sérgio e MARES GUIA, Virginia Rennó. “Orçamento Participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte”. IN: **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Org: AZEVEDO, Sergio e FERNANDES, Rodrigo Barros. Rio de Janeiro, 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo, 2000.

BRANDÃO, Elias Canuto. **Avanços, limites e desafios da participação popular no Orçamento Participativo: o estudo do caso do OP de Maringá/PR.** Tese (Doutorado em Sociologia), Araraquara, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho** – Rio de Janeiro, 2001.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Rio de Janeiro, 2001.

KERBAUY, M.T.M. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local.** São Paulo, 2000.

KERBAUY, M.T.M. “Transição democrática: a difícil construção da cidadania”. IN: \_\_\_\_ **Perspectiva. Revista de Ciências Sociais.** v 22, p.129-136, 1999.

LEAL, V.N. **Coronealismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** São Paulo, 1986.

MANTOVANELI, O. **Gestão Estratégica, Políticas Públicas e Sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo.** Araraquara s.n, 2001.

OTTOMAN, Goetz. “Cidadania Mediada”. IN: **Revista Novos Estudos.** nº 74 p. 155-175, nov. 2006.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz.** Piracicaba, 1999.

SANCHEZ, Felix. “Orçamento Participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática”. IN: **A participação em São Paulo.** Org: AVRITZER, Leonardo. São Paulo, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”. IN: **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Org: SANTOS. Rio de Janeiro, 2002.

SILVA, Elielson Carneiro da. **Orçamento Participativo a Experiência de Araraquara: um estudo de caso sobre um modelo de gestão local dos recursos públicos por meio da participação popular**. São Paulo, 2005.

WAMPLER, Brian. “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”. IN: **A participação em São Paulo**. Org: AVRITZER, Leonardo. São Paulo, 2004.