

PARTICIPAÇÃO POPULAR E POLÍTICA DE INVESTIMENTO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA E PORTO ALEGRE

POPULAR PARTICIPATION AND INVESTMENTS POLICIES IN THE PARTICIPATIVE BUDGET OF ARARAQUARA AND PORTO ALEGRE

Elielson Carneiro da SILVA

Doutorado em Ciência Política. UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Pós-Graduação em Ciência Política. Pesquisador pela FAPESP. Campinas-SP-Brasil. 13083-970-elielsoncarneiro@yahoo.com.br

RESUMO: O propósito deste artigo é investigar experiências locais de elaboração da política de investimentos por meio da participação popular. Para tal fim, toma-se como objeto empírico o projeto de Orçamento Participativo (OP) desenvolvido no município de Araraquara (SP), de forma a compará-lo com a experiência pioneira desenvolvida na cidade de Porto Alegre (RS). O objetivo é verificar em que medida a adoção do Orçamento Participativo e a mudança no processo de elaboração e execução da política de investimento possibilitaram uma alteração qualitativa no perfil dos investimentos públicos efetuados pelos governos locais, e ainda se tais experiências permitiram um maior grau de controle social do gasto público por parte dos representantes da sociedade civil. O presente estudo qualifica as experiências de Orçamento Participativo a partir das seguintes variáveis: a) aumento do número de participantes ao longo do desenvolvimento do projeto; b) grau de intervenção da sociedade civil sobre a definição dos investimentos e c) execução dos Planos de Investimentos definidos no OP.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo. Política de Investimento. Gestão Local. Porto Alegre. Araraquara.

ABSTRACT: *The purpose of the present article is to investigate local experiences of investments policies elaboration by popular participation. We have as empirical object the*

Participative Budget project (OP) developed in the city of Araraquara (SP), compared to the pioneer experience developed in the city of Porto Alegre (RS). Our aim is to verify how much the adoption of Participative Budget and the changing in the elaboration process and execution of the investment policy made possible a qualitative change in the features of the public investments made by local governments. Yet if those experiences made a higher social control of public expenses possible by the civil society representatives. The present study qualifies as experiences of Participative Budget based on the following elements: a) the increase of participants throughout the development of the project; b) the dimension of civil society intervention over the definition of the investments and c) accomplishment of investment plans defined at the OP.

KEYWORDS: *Participative Budget. Investments Policies. Local management. Araraquara and Porto Alegre*

1 Contextualização: os elementos que possibilitaram a implementação de experiências participativas institucionalizadas na esfera local

A virada dos anos de 1970 para 1980 marca o início de uma cultura de participação política no Brasil, tanto com um caráter de resistência e questionamento ao regime militar, como uma cultura de reivindicação de direitos à participação em diversas instâncias políticas, particularmente em esferas locais. Neste período há o encontro de dois elementos importantes para a mobilização popular: a agenda da redemocratização e a luta pelo acesso às políticas públicas. Desta feita, o período de redemocratização marca o início da *primeira fase dos movimentos sociais no Brasil*, definida por Cardoso (1994) como o momento de emergência heróica dos mesmos.

No entender de vários autores (p.e. DOIMO, 1995; GOHN, 1997; OTTMANN, 1995; WAMPLER; AVRITZER, 2004; AVRITZER, 2000, 1999; DAGNINO, 1994; CARDOSO, 1994), a virada dos anos 1970 para os anos 1980 é vista como uma fase de grande visibilidade e importância política e teórica dos diversos movimentos sociais organizados. Desta feita, ressalta-se o papel que esses atores coletivos passaram a ter para a transformação da cultura política brasileira, principalmente pelo seu grau de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos. Neste sentido é que Ottmann (1995, p.186) afirma que “[...] no final dos anos 1970, um segmento da elite acadêmica via os movimentos sociais urbanos como uma ‘nova vanguarda’ que substituiria o

papel até então ocupado pelo movimento dos trabalhadores, cuja importância estava em declínio.”

Deste primeiro conjunto de análises resultaram asserções que enfatizavam a importância que organismos como a Igreja Católica, por meio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e das Pastorais Sociais; a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), tiveram como espaços aglutinadores das diversas organizações da sociedade civil naquele contexto de ditadura militar. Esta primeira onda de análises sobre o tema sugeriu que, naquele contexto, havia um grande apelo à autonomia da sociedade em relação ao Estado e aos partidos políticos, algo que era de fundamental importância para que esses movimentos pudessem construir suas próprias identidades, o que seria importante para o processo de organização e reivindicação dos direitos.

Nobre (2004) chama a atenção para o fato de que, ao analisar os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, se faz necessário levar em consideração os resultados institucionais alcançados por tais movimentos, que souberam aproveitar a abertura do aparelho do Estado para as suas reivindicações, apesar de ressaltar que a lógica estatal impôs limites a tais conquistas sociais.

É justamente a partir desse processo de abertura política ao longo da década de 1980 que passa a haver uma mudança significativa na forma de organização e atuação desses movimentos sociais no Brasil. É neste contexto de retirada gradual dos militares do poder, acompanhado de um processo de reorganização de partidos de esquerda, que esses movimentos deixam de basear as suas ações apenas nas reivindicações e questionamentos políticos e passam a ter uma intervenção propositiva e participativa na elaboração de projetos políticos.

Esta nova fase de atuação dos movimentos sociais fragmenta a abordagem teórica acerca do tema, visto que autores como Cardoso (1994), Gohn (1997), dentre outros, passaram a questionar os movimentos sociais pela perda de mobilização e atuação autônoma desses em relação ao Estado, aos partidos políticos e às organizações sindicais. Essas críticas deviam-se, ainda, à incapacidade de transformação da cultura política tradicional brasileira a partir desses movimentos, pois os mesmos, de acordo com essas avaliações, em grande medida reproduziram as práticas clientelísticas e autoritárias tão comuns na história política deste país e, além disso, não foram capazes de romper com as forças políticas e militares que estavam no poder.

Neste sentido é que Ruth Cardoso (1994), autora que havia feito uma leitura bastante positiva dos movimentos sociais no momento anterior, afirma que o período que começa nos primeiros anos da década de 1980 e se intensifica a partir de meados daquela década pode ser visto como a *segunda fase de atuação dos movimentos sociais no Brasil*, cuja característica é a institucionalização dos movimentos sociais no que se refere à relação que esses estabelecem com o Estado. Neste momento ocorre uma espécie de refluxo, na medida em que tais movimentos deixam de atuar de forma espontânea e autônoma em relação ao sistema político e às instituições formais, como partidos políticos e associações, abandonando uma postura anti-Estado, anti-partido, ou seja, anti-sistema político de forma geral. Conforme esta interpretação, este fato inviabilizou a possibilidade de uma mudança profunda na cultura política.

Em outro pólo de reflexão, autores como Doimo (1995), Avritzer (1999), Dagnino (1994), Fedozzi (1999), Ottmann (1995), dentre outros, continuaram a fazer uma leitura positiva da atuação desses movimentos, reconhecendo a importância que as novas formas de organização e atuação dos mesmos (a referida institucionalização) tiveram para a democratização política nesse novo contexto. Esses autores tiveram uma importância significativa para a reflexão teórica sobre os processos de democratização na esfera local dos anos de 1990.

Dagnino (1994), comentando sobre a nova cidadania dos movimentos sociais a partir da institucionalização dos anos 90, chama a atenção para algumas características políticas desses atores coletivos, tais como: a reivindicação do direito a ter direitos, ou seja, a incorporação de uma cultura de direitos; a reivindicação de que a relação do Estado fosse estabelecida com a sociedade civil enquanto um ente coletivo; a reivindicação do direito de participar da definição dos rumos dos governos e ainda, o direito de alargar o conjunto de temas a serem inseridos na agenda governamental.

No entender de Wampler e Avritzer (2004), foram essas transformações na cultura política pelas quais passou o Brasil, principalmente a partir de meados dos anos de 1980 – que influenciaram inclusive o texto da Constituição de 1988 – que criaram as condições políticas para que, no final dos anos 80, fossem organizadas diversas formas de participação em governos municipais administrados por partidos de esquerda, das quais uma das mais bem-sucedidas foi o Orçamento Participativo.

2 Um novo arranjo institucional: o orçamento

No que se refere à temática do Orçamento Participativo, ressalta-se que foi a partir do início da década de 1990 que a mesma ganhou bastante relevância, devido ao fato da conquista de vários governos locais por partidos de esquerda, particularmente pelo Partido dos Trabalhadores.

Neste sentido, a importância política dada a esse projeto por tais governos fez com que o mesmo ganhasse bastante visibilidade nacional e internacional, inclusive passando a ser referência para inúmeros governos locais em diversas partes do mundo. Esse reconhecimento internacional do Orçamento Participativo passou a ser ainda maior a partir de 1996, quando a experiência do OP de Porto Alegre ganhou o prêmio Habitat II da ONU – Organização das Nações Unidas.

O grande destaque nacional e internacional dessa experiência participativa despertou o olhar de vários teóricos para a importância de modelos de democratização na esfera local. Neste sentido, autores como Avritzer (1999, 2000), Abers (2000), Fedozzi (1999), Vitullo (2000), entre outros, passaram a ter como objeto principal de análise os modelos de democratização na esfera local, com primordial ênfase na reflexão sobre o orçamento.

Cabe destacar que, apesar de haver relatos sobre as várias experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas no Brasil, o modelo que mais atraiu as atenções dos pesquisadores brasileiros e estrangeiros foi o de Porto Alegre. Isso se deve ao fato desta experiência tratar-se de uma prática bem-sucedida de elaboração e execução da política de investimentos, e por esta ser identificada como uma prova da melhoria da qualidade da democracia – uma espécie de modelo a ser seguido. De certa forma, todos os estudos de caso sobre o OP estão dialogando com o processo desenvolvido em Porto Alegre, sendo o sucesso e o insucesso desses projetos, em grande medida, determinados pela proximidade e/ou o distanciamento daquele modelo.

Desta feita, a maioria dos trabalhos realizados sobre a democratização na esfera local no que se refere ao orçamento público reforça a idéia da importância desse instrumento de “democratização”. No entanto, adota, muitas vezes, uma compreensão restrita de democratização, como se o simples fato de abrir canais para a discussão da política de investimento com a comunidade, por si só, indicasse uma relação democrática do governo com a sociedade.

Neste sentido, é possível verificar que nos primeiros trabalhos sobre o OP (desenvolvidos por BENEVIDES, 1991; FEDOZZI, 1999; AVRITZER, 1999; DAGNINO, 1994; GENRO; SOUZA, 1997; PONTUAL, 2000) havia uma leitura bastante positiva desse projeto, sob a argumentação de que experiências desse tipo podem tornar o Estado e o governo mais democráticos. Todavia, com o passar dos anos, alguns autores que trabalham com essa temática passaram a avaliar essas experiências com uma postura mais crítica.

É salutar observar, ainda, que todas as experiências bem-sucedidas do Orçamento Participativo são provenientes de cidades que tiveram um alto nível de organização e participação cívica em fins dos anos 1970 e durante a década de 1980. Tal dado evidencia que nestas experiências buscou-se dar resposta às demandas dos movimentos sociais reprimidas no período anterior. Em contextos de certo acúmulo de capital social (PUTNAM, 1996), em fins dos anos 80 e início dos 90, administrações de esquerda conseguiram implementar e desenvolver experiências de governos participativos.

Tais experiências, que provocaram uma mudança na postura política tanto dos movimentos sociais como dos governos de médias e grandes cidades, contribuiu sobremaneira com o debate sobre cultura política e sobre a teoria democrática de forma geral.

3 Experiências empíricas: análise do OP de Porto Alegre (RS) e Araraquara (SP)

Feita essa discussão mais geral em torno do processo que possibilitou a implementação de experiências participativas institucionalizadas no Brasil, adentraremos na análise da experiência de Orçamento Participativo desenvolvida no município de Porto Alegre, reconhecendo a importância da mesma enquanto referência para as cidades que implementaram o OP mais recentemente. A partir da análise da experiência de Porto Alegre, será realizada uma discussão sobre o projeto de OP em Araraquara, o qual teve por modelo paradigmático aquele desenvolvido no sul do país.

Esta reflexão será feita a partir da análise de fatores como: relação do governo com a sociedade, metodologia adotada, grau de intervenção da sociedade civil sobre a definição da política de investimentos, mudança no perfil dos investimentos, perfil dos participantes, entre outros. Tais elementos apontarão qual dessas experiências conseguiu avançar mais do que a outra do ponto de vista

do processo de democratização, que é concebido nesse trabalho com o aumento da participação, da intervenção real da sociedade civil sobre o gasto público e da mudança no perfil dos investimentos.

3.1 Porto Alegre: a experiência de OP que ganhou maior notoriedade

a) *A sociedade civil*

O Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre foi organizado a partir de uma base social extremamente avançada do ponto de vista do desenvolvimento político, destacando-se as Associações de Moradores, quando a “Frente Democrática e Popular” ganhou a eleição de 1989. Os elementos que serviram de base para a elaboração e execução do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre constavam nas discussões da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que já em 1986 chamava a atenção para a importância de interferir na arrecadação e destinação do dinheiro público, definir prioridades de investimento, discutir o transporte coletivo, educação, saúde, moradia, esporte, cultura, etc., assim como controlar e fiscalizar a execução das obras e serviços públicos.

Estas condições objetivas possibilitaram às forças políticas que permaneceram no poder por dezesseis anos, uma interlocução relativamente qualificada no sentido de viabilizar um processo de avanço no desenvolvimento de um modelo organizado no tocante à relação sociedade civil e Estado.

b) *Especificidades metodológicas*

O projeto de Orçamento Participativo de Porto Alegre enfrentou diversas dificuldades para constituir-se em um modelo reconhecidamente eficaz, enquanto mecanismo de criação de espaços deliberativos legitimados pela maioria da sociedade civil.

A primeira barreira que a Frente Democrática e Popular teve que enfrentar, quando assumiu o governo em Porto Alegre, foi criar condições estruturais para a retomada de uma política de investimento. No primeiro ano a mais importante tarefa foi, aproveitando-se das condições criadas pela Constituição de 1988 que atribuiu maiores poderes aos municípios no tocante à gestão financeira, fazer uma reforma fiscal, o que possibilitou retomar o potencial de investimento daquela cidade.

c) *Perfil social, político e econômico dos participantes do OP de Porto Alegre*

Trabalhando com os dados apresentados por Luciano Fedozzi (1999), coletados junto à Prefeitura de Porto Alegre em agosto de 1995¹, é possível notar determinadas características no público participante do OP:

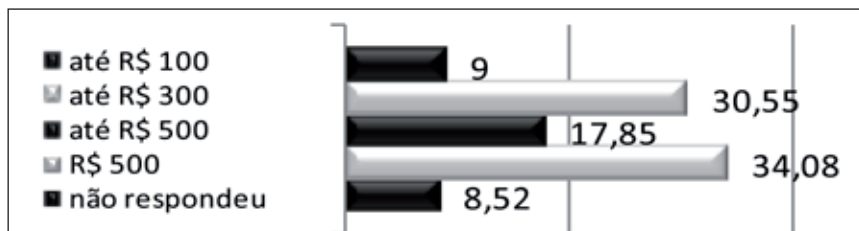


Gráfico 1 – Renda familiar.
Fonte própria.

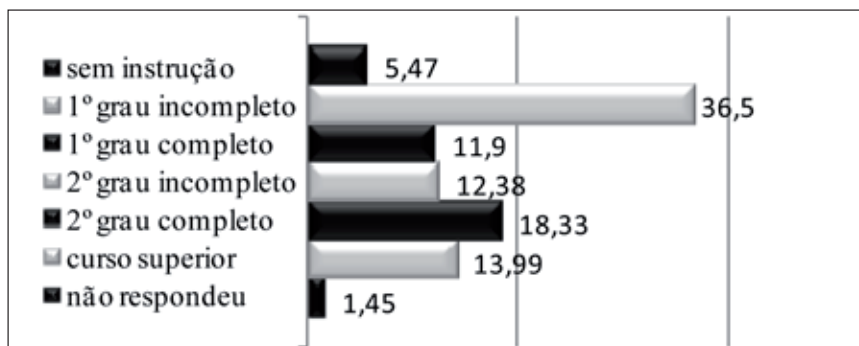


Gráfico 2 – Escolaridade.
Fonte própria.

¹ Gráficos de autoria própria, com base nos dados apresentados por Luciano Fedozzi (1999), coletados junto à Prefeitura de Porto Alegre em agosto de 1995.

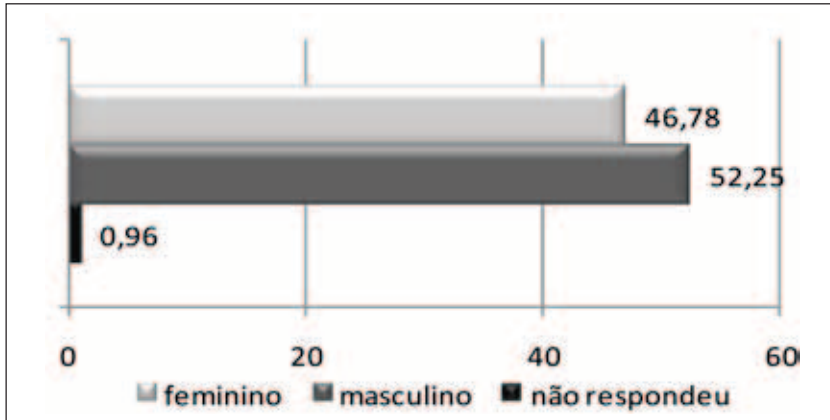


Gráfico 3 – Distribuição por sexo.

Fonte própria.

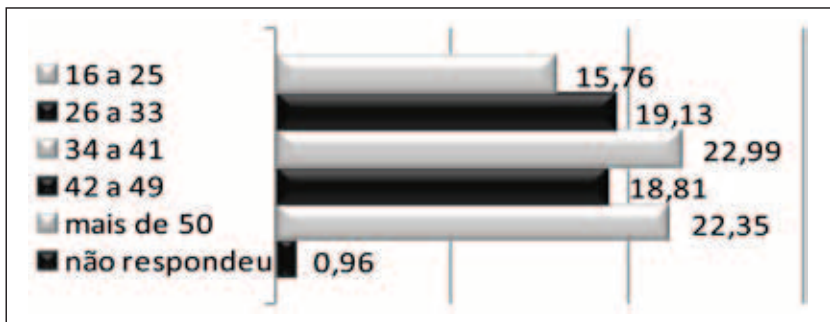


Gráfico 4 – Distribuição por idade.

Fonte própria.

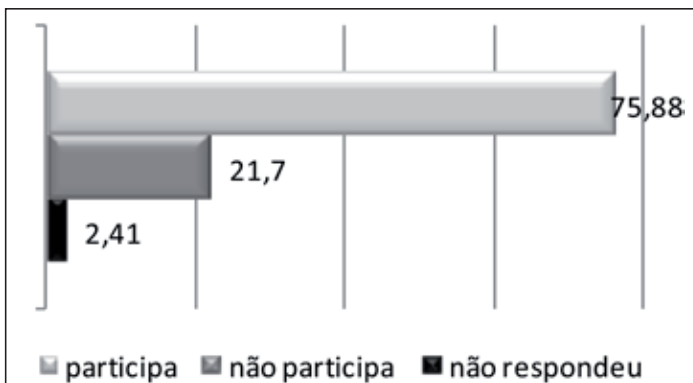


Gráfico 5 – Participação em algum tipo de organização.

Fonte própria.

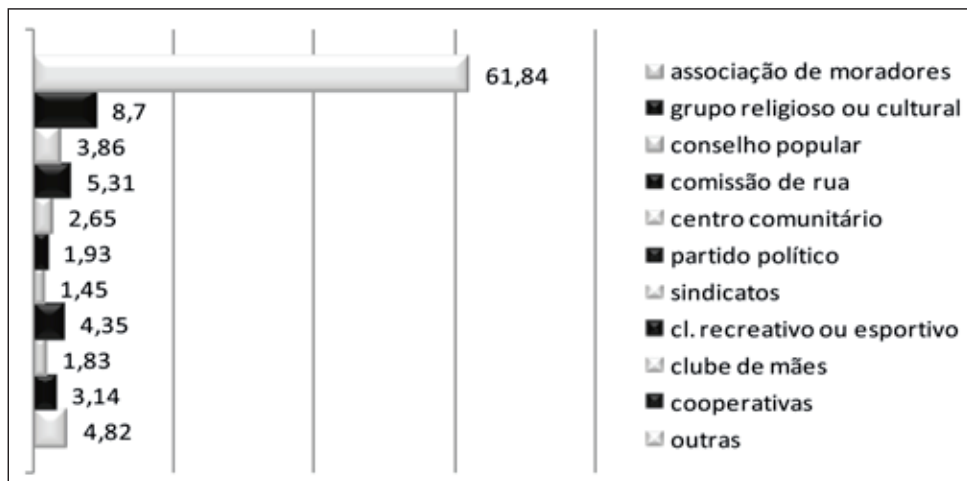


Gráfico 6 – Organizações citadas.

Fonte própria.

É possível verificar que o público participante do Orçamento Participativo de Porto Alegre neste momento era predominantemente originário dos setores populares ou médios. Outro dado importante é relativo ao associativismo, que demonstra um forte laço entre o Orçamento Participativo e as organizações da sociedade civil, particularmente as Associações de Moradores. Quando se tratam de indivíduos que foram eleitos representantes da população (conselheiros e delegados), o percentual dos que participam de alguma entidade atinge 90% do total de moradores mobilizados pelo OP². O processo do OP de Porto Alegre cumpriu um papel fundamental para o aumento significativo das organizações da sociedade civil, bem como para um processo de crescimento político dos atores envolvidos, numa perspectiva relacional.

d) Grau de intervenção da sociedade civil sobre a definição do investimento municipal

Uma das questões fundamentais quando se discute o Orçamento Participativo é saber até que ponto existe uma intervenção real por parte da sociedade civil sobre a forma de planejar e executar a política de investimentos do Executivo.

² Estes dados quantitativos são oriundos da pesquisa realizada pelo CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos e pela coordenação de relações com a comunidade da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, coletados no trabalho de Marcelo Kunrath Silva (2004).

Existem elementos que determinam o grau de participação ascendente da sociedade civil, o que define o nível de controle: informação/reação; consulta facultativa/consulta obrigatória; elaboração/recomendação; co-gestão; delegação e autogestão.

Fedozzi cita três alternativas na interação entre governo e população, no tocante ao poder dos atores no processo decisório do Orçamento Municipal: 1) a clara discriminação da proporção dos recursos do Orçamento que caberia à decisão do Executivo e à decisão autônoma da sociedade; 2) uma modalidade próxima da autogestão, através da transferência à comunidade do poder de decisão sobre o orçamento, limitando-se o Executivo – a par de responsabilizar-se pela organização do processo – em apresentar e defender as suas propostas nas plenárias com o direito de voto somente da população e 3) uma forma conjunta, consensual, entre Executivo e Conselho do Orçamento, para a definição das prioridades. Fedozzi qualifica a experiência de Orçamento Participativo de Porto Alegre como fazendo parte da terceira modalidade de processo decisório do orçamento municipal, ou seja, que este modelo é caracterizado enquanto um processo de co-gestão dos recursos públicos, no qual o poder público municipal partilha o poder decisório por meio de uma dinâmica de deliberações que busca o consenso e a negociação política (FEDOZZI, 1999).

e) Mudança no perfil dos investimentos

Outro elemento que está presente nas diversas reflexões acerca do OP que possibilita uma percepção sobre a melhoria da qualidade da democracia no município de Porto Alegre, é um processo de reconfiguração na política de investimento, ou seja, o fato de que naquele contexto se verificou um deslocamento sócio-geográfico do montante de investimento em obras e serviços das regiões economicamente mais abastadas para as regiões das zonas periféricas da cidade.

Adalmir Marquetti (2000) verifica uma participação eminentemente ativa da sociedade civil na definição do orçamento, o que possibilitou uma grande redistribuição dos investimentos para as regiões pobres, que foram as que receberam o maior montante de investimento *per capita* no período 1992-2000 e maior número de obras por mil habitantes no período de 1989-2000, gerando uma distribuição de bens e serviços públicos nestas regiões.

O processo de divisão da cidade de Porto Alegre em 16 regiões possibilitou um maior grau de padronização regional da cidade, o que facilitou sobremaneira a identificação das áreas de maior carência de investimentos.

Além deste processo de redefinição do mapeamento da cidade, o modelo de confecção do orçamento a partir de 1992 foi diferenciado, pois os organizadores deste arranjo institucional estabeleceram critérios objetivos para a definição de investimentos que possibilitaram as condições para efetivação da mudança das prioridades da Prefeitura, pois as decisões passaram a fundamentar-se em uma metodologia que possibilitava a transparência do mesmo. Estes critérios foram: 1) carência de serviço de infra-estrutura urbana; 2) população em áreas de carência máxima; 3) população total da região do Orçamento Participativo e 4) prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

Cabe reforçar que a distribuição dos recursos de investimentos por parte do Executivo Municipal obedecia às decisões das instâncias do Orçamento Participativo, que iniciava com a indicação das prioridades pelas instâncias regionais e temáticas e que culminavam com a aprovação pelo Conselho do Orçamento de um plano de investimento detalhando as obras e atividades discriminadas por setor de investimento, por região e por toda a cidade.

3.2. A experiência de Araraquara

a) *A sociedade civil*

Araraquara é uma cidade de médio porte do interior paulista, que possui uma tradição de organização de entidades representativas da sociedade civil de caráter classista, filantrópico, religioso, etc., e conta com a organização de várias associações de moradores. Todavia, as administrações municipais nunca contaram com uma pressão dos movimentos sociais organizados, visto que essas associações de moradores sempre atuaram voltadas para demandas pontuais, geralmente tuteladas por figuras políticas que negociavam as solicitações na Prefeitura Municipal e na Câmara de Vereadores em troca de votos na disputa eleitoral. Não se tem conhecimento de associações de moradores em Araraquara que adquiriram um grau de organização e conscientização independente que as tornasse capazes de enfrentar o poder público municipal, objetivando passar as suas demandas.

O processo do Orçamento Participativo teve início com a administração da “Frente Democrática e Popular”, que ganhou a eleição em 2000, administrando Araraquara entre 2001 e 2004 e reeleita para uma nova gestão entre 2005 e 2008.

Uma das principais dificuldades enfrentadas na implementação desse projeto foi a ausência de uma sociedade civil ativa disposta a participar desse processo. A implementação do Orçamento Participativo de Araraquara foi algo concebido por uma iniciativa do governo, que despendeu enorme esforço, devido ao fato da população de Araraquara ter um legado de deficiência de *capital social* (PUTNAM, 1996), ou seja, nunca ter tido a tradição e a oportunidade de participar do processo decisório da cidade e tampouco a consciência da importância do exercício desse direito e dever cívico, assim como devido à tradição elitista e paternalista da política local, que historicamente tem influenciado as administrações públicas nessa cidade, bem como na maioria das cidades brasileiras.

Neste sentido, o modelo de Orçamento Participativo que se instala em Araraquara é um modelo cujo sentido é do Estado para a sociedade, por isso muito mais dependente da postura e do empenho político por parte do governo (SILVA, 2005). Este é um elemento que limita o sucesso de experiências de participação popular. É neste aspecto que o OP de Araraquara difere bastante do de Porto Alegre – onde havia uma pressão muito grande por parte da sociedade civil no tocante à participação nos rumos da política municipal – embora tenha se referenciado nessa experiência.

b) *Especificidades metodológicas*

Outro aspecto do OP de Araraquara que difere bastante do OP de Porto Alegre é o momento em que essa experiência foi adotada. Porto Alegre implementou o OP a partir de 1989, portanto, num momento em que a sociedade brasileira estava recuperando os direitos civis e políticos, em que havia uma grande disposição em participar das decisões políticas; ao passo que em Araraquara, além do histórico de não participação política da sociedade, o OP foi implementado em 2001, ou seja, num momento de forte declínio geral da participação da sociedade civil.

Outro ponto diferencial é com relação à situação financeira encontrada pelo governo que passaria a administrar a prefeitura. Em Araraquara, não houve necessidade de a Prefeitura empreender uma reforma fiscal (como fez Porto

Alegre) para que fosse possível garantir as condições materiais para a execução de um projeto com esse caráter, pois a prefeitura tinha as finanças razoavelmente saneadas. Assim, já foi possível no primeiro ano de governo destinar um montante de verba de investimento a ser discutido no OP.

Por ser um projeto pioneiro nessa cidade, o governo buscou parâmetros em outras realidades para elaborar o modelo que seria executado em Araraquara. Neste sentido é que as experiências vindas do sul do país, particularmente de Porto Alegre, serviram como referenciais importantes. Desta forma, Araraquara não precisou empreender esforços para discutir um modelo de Orçamento Participativo, algo que facilitou bastante a implementação do projeto.

Não obstante, por se tratar de um projeto elaborado a partir de um compromisso contido no Programa de Governo da aliança que chegou ao poder em 2000, e não a partir de uma demanda real da população, o governo municipal viu-se compelido a desenvolver uma forte campanha publicitária de divulgação do projeto, de forma a conseguir a adesão da população.

c) Perfil social, político e econômico dos participantes do OP de Araraquara³

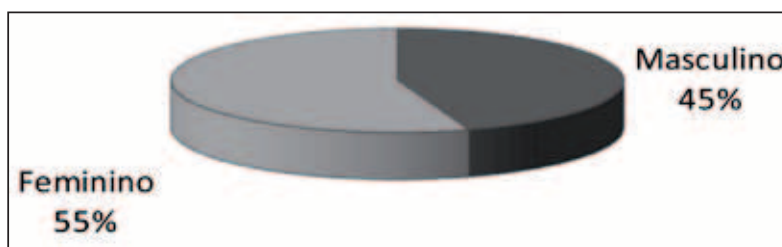


Gráfico 7- Distribuição por gênero.

Fonte própria.

³ Gráficos de elaboração própria, com dados coletados junto à Coordenadoria de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Araraquara.

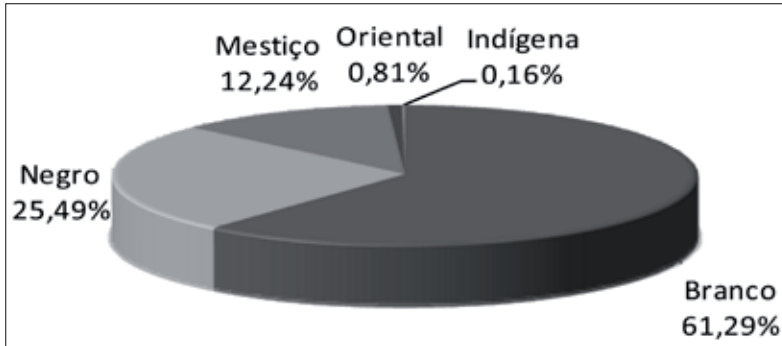


Gráfico 8- Distribuição por etnia.
Fonte própria.

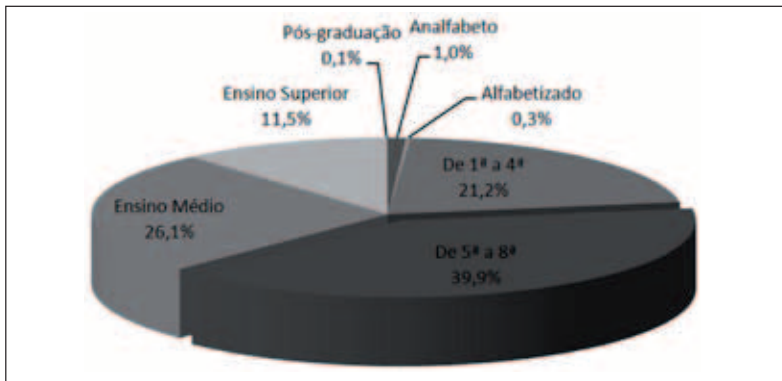


Gráfico 9- Escolaridade.
Fonte própria.

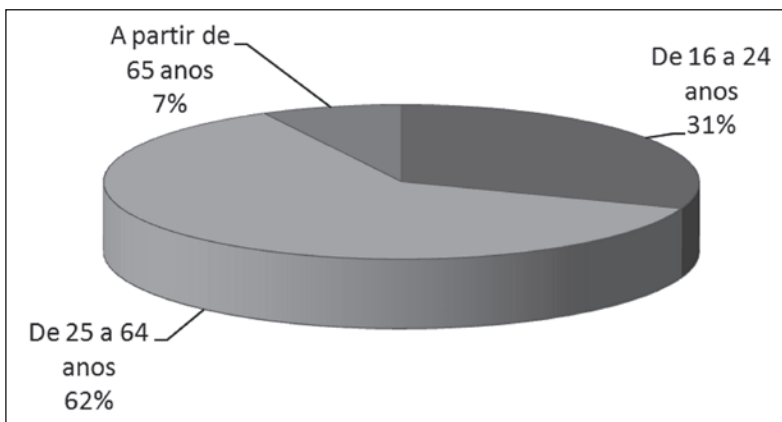


Gráfico 10- Faixa etária.
Fonte própria.

Em relação à participação da população em outros espaços e organizações, os números são referentes ao total das pessoas presentes nas atividades do OP de 2004. De um total de 1987 pessoas que preencheram o cadastro da Participação Popular, 1201 não participam de outras organizações, ao passo que 786 participam de outras organizações, a saber:

Tabela 1 – Organizações citadas

Organização	Nº de participantes	Percentual
Igreja	259	33%
Conselho de Escola	136	17,3%
Conselho Gestor de Saúde	76	9,7%
Terceira idade	60	7,6%
Associação de Moradores	44	5,6%
Grupos de ginástica coletiva	42	5,3%
Grupos culturais	31	3,9%
Conselhos Municipais	23	2,9%
Sindicatos	15	1,9%
Outros grupos	100	12,7%

Fonte própria.

No tocante à participação em outras organizações, podemos notar que há uma diferença significativa em relação a Porto Alegre, cidade em que há predominância entre os participantes do OP de pessoas oriundas das Associações de Moradores. Estas organizações possuem uma importância muito menor na composição política dos membros do OP de Araraquara, onde os partidos políticos sequer são citados.

d) Grau de intervenção da sociedade civil sobre a definição do investimento municipal

No tocante à interação entre governo e população e ao poder dos atores no processo decisório do Orçamento Municipal, o modelo de Orçamento Participativo de Araraquara tem como filosofia adotar a prática da co-gestão dos recursos públicos, sugerindo haver um processo de partilha do poder decisório, buscando elaborar uma política de investimento que signifique um consenso entre poder executivo e comunidade. Este modelo de decisão da política de investimento é definido num processo que busca garantir o que foi deliberado

pela comunidade, num exercício de negociação constante entre o Conselho do Orçamento Participativo e governo, mediante as disponibilidades orçamentárias.

No entanto, várias obras foram executadas sem passar pelo processo de Orçamento Participativo. O que podemos acompanhar em Araraquara é um processo de desautorização contínua das decisões tomadas nos fóruns do Orçamento Participativo, visto que todo o montante de investimento oriundo dos governos Federal e Estadual via convênios com a municipalidade não são submetidos às definições do OP, com o agravante de que, pela legislação, todas as obras executadas com recursos procedentes de outras esferas de poder contam com uma contrapartida que por vezes ultrapassa os 30% do custo total da obra. Essa contrapartida geralmente é retirada dos recursos disponibilizados para os investimentos definidos no OP e muitas vezes faz-se necessário o cancelamento de outro investimento para garanti-la.

Este procedimento tem sido cada vez mais utilizado por decisão do governo, mesmo com uma forte resistência do Conselho do OP, pois as contrapartidas municipais têm diminuído cada vez mais o montante de verba de investimento que é deliberado no OP. A contrapartida é um instrumento recentemente adotado pelas instâncias de governo federal e estadual, utilizado como um fator condicionador de liberação de recursos de investimentos para as prefeituras. Este fato consiste em um dos principais elementos que deslegitimam os fóruns de participação junto à comunidade.

Cabe ressaltar, ainda, que o Conselho do OP não tem nenhuma interferência sobre as chamadas despesas continuadas, sendo apenas informado sobre a totalidade do orçamento municipal. Este órgão tem a incumbência de definir apenas os destinos dos cerca de 5% do total do orçamento que a Prefeitura tem disponível para investir na cidade.

Outro fator a ressaltar é o de que muitas obras que foram para os Planos de Investimentos nunca saíram do papel, mesmo algumas que foram eleitas como primeira prioridade. A justificativa apresentada pelo governo é a falta de recursos. Estes fatos têm gerado um descrédito bastante acentuado entre os participantes das plenárias e do Conselho do Orçamento Participativo em relação ao OP de Araraquara, materializado pela diminuição do número de participantes e pelas freqüentes críticas que o projeto tem sido alvo.

Este questionamento exercido pela sociedade civil faz com que em muitas administrações que implementaram o Orçamento Participativo, e em Araraquara aconteceu isso, haja uma tentativa de esvaziamento por parte do governo,

pois este espaço que se inicia como um grande canal de legitimação, pode se transformar em um grande canal de questionamento quando o poder público não cumpre com o que foi acordado.

Embora o governo detenha as informações que garantam o controle sobre o processo e por vezes tente influenciar as deliberações nas plenárias de Orçamento Participativo, o fato é que a metodologia do OP de Araraquara se baseia em critérios impessoais e objetivos e por tal fator provocou uma mudança considerável no tocante à elaboração e à execução do orçamento público municipal.

As áreas de investimentos são deliberadas num ciclo que se inicia nas plenárias das sub-regiões e culmina nas Plenárias Regionais II, quando as deliberações são encaminhadas ao Conselho do Orçamento Participativo, que tem a incumbência de decidir o Plano de Investimento que será apresentado ao governo. Cabe ressaltar que, se houver necessidade de votação no Conselho, este define por maioria simples e o governo, apesar de não ter direito a voto, participa sempre das reuniões do COP para subsidiar e interferir nas definições do Conselho, portanto, exerce uma influência nessas definições.

Apesar de se constatar na experiência de Araraquara, particularmente no final do mandato 2001-2004 e início do mandato 2005-2008, uma postura que descaracterizou bastante o que seria o objetivo principal deste projeto, isto é, o controle social sobre a política de investimento, é possível verificar que a grande maioria dos investimentos realizados pelo governo no período de vigência do Orçamento Participativo foi definida com a participação direta da comunidade. Isto contribuiu para a melhoria no exercício da democracia, num setor altamente controlado pelas burocracias públicas – o orçamento público municipal, possibilitando um deslocamento dos investimentos para os bairros periféricos da cidade que são os de maior carência de investimento público.

e) Mudança no perfil dos investimentos

Analisando os planos de investimentos da Prefeitura ao longo da gestão participativa, é possível verificar que quase todas as demandas são oriundas dos bairros mais carentes da cidade. Apesar da insistência do governo em tentar passar demandas que fugiam destas características, acabavam sempre sendo aprovadas as demandas que a população entendia como prioritárias, geralmente nos temas pavimentação, saúde e educação.

O Orçamento Participativo de Araraquara, de fato, conseguiu contribuir com uma mudança significativa no perfil dos investimentos na cidade. Este aspecto é confirmado pelos investimentos realizados pelo governo municipal que, em sua maioria, foram executados em bairros periféricos.

No tocante à discussão dos critérios utilizados pelo Orçamento Participativo de Araraquara, é possível observar que o critério objetivo para definir um investimento numa região ou em um determinado tema é o número de participantes tanto nas Plenárias como no COP. Apesar deste não ser um motivo para colocar em xeque a credibilidade do processo, pois respeita um princípio básico da democracia – o princípio da maioria – talvez necessite de um avanço no sentido de estabelecer outros critérios para a política de investimento, como fez Porto Alegre, que colocou como critérios para definir o investimento em uma região.

Cabe ressaltar que, geralmente, o governo respeita as demandas escolhidas pela comunidade; no entanto, observando as prioridades tiradas nas regiões e as que foram executadas pelo poder público municipal, verificou-se que é comum uma prioridade que estava em segundo ou terceiro lugar ser realizada antes da primeira, ou ainda, uma prioridade que foi escolhida em primeiro lugar receber um recurso equivalente a 1/3 de uma que ficou como segunda prioridade. Isto se dá devido ao fato de o Plano de Investimentos não possuir força de lei e, além disso, haver uma diferenciação dos recursos decisórios das partes envolvidas no processo, pois a posição institucional do prefeito o coloca em situação privilegiada em relação à definição da efetivação do investimento, embora essa postura possa gerar (como gerou) o esvaziamento do processo, o que comprova a importância do cumprimento das decisões do COP, fator denominado como “efeitos demonstração” (WAMPLER; AVRITZER, 2004).

4 Conclusão

A partir das experiências analisadas, é possível afirmar que o Orçamento Participativo é um mecanismo de elaboração e execução da política de investimentos que avançou bastante no que se refere à democratização das administrações públicas municipais.

Todavia, cabe ressaltar que há diferenças qualitativas significativas no tocante aos procedimentos adotados em cada uma das experiências analisadas, as quais têm origem nos contextos encontrados quando da implementação do

Orçamento Participativo, bem como na disposição dos governos em fomentar de fato a democratização da gestão pública municipal.

Neste sentido, comparando-se a experiência que teve início em 1989 na cidade de Porto Alegre com a de Araraquara, pode-se afirmar que tais municípios tiveram avanços democráticos diferenciados, o que se deve à propensão dos governos em democratizar de fato a elaboração e execução dos Planos de Investimentos, quesito no qual Porto Alegre conseguiu progredir consideravelmente.

Apesar de Araraquara ter como um dos seus principais referenciais paradigmáticos o modelo de Porto Alegre, assemelhando-se a esta experiência no tocante à elaboração do Plano de Investimentos, esta cidade não conseguiu ter o mesmo desempenho de Porto Alegre no quesito execução dos investimentos definidos no Orçamento Participativo, já que houve uma falha no “efeito demonstração”, ou seja, na execução dos investimentos que foram definidos nas Plenárias do OP.

Como este trabalho define o sucesso das experiências de Orçamento Participativo a partir dos elementos: a) aumento do número de participantes ao longo do governo; b) grau de intervenção real da sociedade civil sobre a definição dos investimentos e, ainda, c) a execução dos Planos de Investimentos definidos no OP, é possível concluir que a experiência que mais se destacou foi Porto Alegre, pois neste caso foi possível detectar a presença desses três elementos.

Diante dos impasses colocados em relação ao OP de Araraquara: diminuição da capacidade de investimentos da Prefeitura e atraso na execução dos Planos de Investimentos está havendo uma desmobilização por parte da sociedade civil em relação a este espaço de participação⁴.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos da Cidade**, Porto Alegre, v.5, n.7, p.26, maio 2000.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo: Cedec, 2000.

⁴ Não obstante, a Prefeitura de Araraquara tem demonstrado, a partir do segundo semestre de 2007, tendências de recuperação da capacidade de investimento, devido a convênios firmados com o Governo Federal, que estão garantindo a execução de obras definidas no OP, particularmente na área de pavimentação asfáltica.

- _____. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologia**, Porto Alegre ano 1, n.2, p.18-43, jul/dez. 1999.
- DAGNINO, E. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.
- CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.81-90.
- DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 2.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Política Urbanas E Gestão Municipal, 1999.
- GENRO, T.; SOUZA U. de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, M. da G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- MARQUETTI, A. **O Orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre**. Porto Alegre: PUCRS, 2000.
- NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p.21-40.
- OTTMANN, G. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v.41, p.186-207, mar. 1995.
- PONTUAL, P. C. **O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado**. 305f. 2000. Tese (Doutorado em Educação História Política e Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SILVA, E. C. da. **Orçamento participativo: a experiência de Araraquara**. 2005. 160f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.
- SILVA, M. K. **Sociedade civil e democratização da gestão pública no Brasil**. Porto Alegre: ANPOCS, 2004.

VITULLO, G. E. O desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v.2, n.3, p.186-231, 2000.

WAMPLER, B.; AVRITZER L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 210-238.

REFERÊNCIA DE APOIO

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Dossiê: os movimentos sociais e a construção democrática. **Revista Idéias**, Campinas, ano 5, n.2/ano 6, n.1, p.7-122, 1998/1999.

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal de Araraquara. **Regimento interno do orçamento participativo**. Araraquara, 2003.