



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO
PARANÁ – CAMPUS CURITIBA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**



CARLOS EDUARDO VIANA KORTZ

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE
ITAPETINGA-SP: DIAGNÓSTICO E OPORTUNIDADES.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

**CURITIBA
2011**

CARLOS EDUARDO VIANA KORTZ

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE
ITAPETININGA-SP: DIAGNÓSTICO E OPORTUNIDADES.**

Monografia de especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) / Universidade Aberta do Brasil (UAB), como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Jorge Carlos Correa Guerra

CURITIBA
2011



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba
Gerência de Pesquisa e Pós-Graduação
Departamento Acadêmico de Gestão e Economia
Universidade Aberta do Brasil - UAB
I Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLOS EDUARDO VIANA KORTZ

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA-SP: DIAGNÓSTICO E OPORTUNIDADES

Esta monografia foi apresentada às 10 h 40 min, do dia 03 de dezembro de 2011, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no curso de **Gestão Pública Municipal**, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores (as) abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**.

Profª MSc Ana Cristina Macedo Magalhães
(UTFPR)

Prof. Dr. Jorge Carlos Corrêa Guerra – Orientador
(UTFPR)

Visto da Coordenação:

Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira
**Coordenador do Curso de Especialização em
Gestão Pública Municipal**

Dedico esta monografia a todos os meus amigos que se privaram da minha presença durante o curso, e também aos meus pais, fiéis e incansáveis incentivadores nas minhas batalhas.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pelo dom da vida e aos meus antepassados e ancestrais que me possibilitaram estar hoje aqui nesta vida.

Aos meus pais, Carlos e Ana da Graça, não só pela oportunidade da vida, mas também por terem me ensinado os valores para enfrentá-la.

Ao meu parceiro e amigo Felipe Oswaldo Bianchi, pelas palavras de confiança e incentivo que nunca cessaram, mesmo nos momentos mais críticos.

Aos meus amigos de curso, Eloíza Ravacci, Francisco Ravacci e Ana Paula Zimmermann, que são muito mais do que simples colegas de curso.

Ao DD. Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga, Sr. Fuad Abrão Isaac, o qual prestou grandes esclarecimentos sobre o tema abordado no presente trabalho.

Ao meu Orientador Prof. Dr. Jorge Carlos C. Guerra por sua orientação acerca do tema a ser apresentado, sem a qual não seria possível a realização deste trabalho.

À tutora Danielly Aparecida Camargo da Silva Gehring Cardoso pelo incentivo e constante apoio.

À equipe docente da UTFPR pela dedicação, confiança, profissionalismo e competência indescritíveis.

“Sonha e serás livre de espírito... Luta e serás livre na vida.”

(Che Guevara)

RESUMO

KORTZ, Carlos Eduardo Viana. Orçamento participativo no município de Itapetininga-SP: diagnóstico e oportunidades. 75f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Educação à distância – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

Com as preocupações de manutenção da democracia nos governos brasileiros estando cada vez mais comuns modelos alternativos de inclusão da sociedade nas respectivas responsabilidades deliberativas da gestão pública. Tomando parte do cenário democrático, a metodologia dos orçamentos participativos vem conquistando lugar de destaque em municípios brasileiros. No caso do município de Itapetininga-SP, essa metodologia está sendo delineada para ser implementada. Com esta pesquisa, procura-se identificar o estado em que se encontra o programa local de participação democrática, suas atuais deficiências e suas potencialidades.

Palavras-chave: Orçamento participativo. Itapetininga. Deliberação. Sociedade.

ABSTRACT

KORTZ, Carlos Eduardo Viana. Orçamento participativo no município de Itapetininga-SP: diagnóstico e oportunidades. 75f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Educação à distância – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

With the concerns about care of the democracy on Brazilian government became most common, alternatives methodologies of social inclusion on the deliberation process under public management. Took a share of the political scenario, the methodologies of Participative Budgeting came conquering their own place in Brazilian cities. In the Itapetininga's city scene, this methodology is under building process. With this research this work points to found under how grade the local program of social participation stays, its actual weakness and its strengths.

Keywords: Participative budgeting. Itapetininga. Deliberative. Society.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
AT	Assessoria Técnica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ONGs	Organizações não governamentais
OP	Orçamento Participativo
PCMM	Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos
PDR	Plano Diretor Rural
PDs	Planos Diretores
PDU	Plano Diretor Urbano
PEM	Planejamento Estratégico Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
SMG	Secretaria Municipal de Gabinete

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Problematização.....	12
1.2 Objetivos.....	12
1.2.1 Objetivo Geral.	12
1.2.2 Objetivos Específicos.	12
1.3 Metodologia.....	12
2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	14
2.1 Concepções e Definições.....	17
2.2 Partido dos Trabalhadores (PT) e o Orçamento Participativo no Brasil.	20
2.3 Porto Alegre-RS como Berço do Orçamento Participativo.....	22
2.4 Percepções sobre Orçamentos Participativos em Municípios do Brasil.....	24
2.5 A Função do Estado ante os Orçamentos Participativos.	26
2.6 Metodologias Básicas de Implementação de Orçamentos Participativos.	27
2.7 O PPA (Plano Plurianual).....	29
2.8 A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).	30
2.9 A LOA (Lei Orçamentária Anual).....	31
2.10 Metodologias Básicas de Avaliação dos Orçamentos Participativos.....	34
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE PESQUISA.....	35
3.1 A Qualificação da Pesquisa. O Estudo do Caso.	35
4 LEVANTAMENTO DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS.	37
4.1 A Legislação do Município de Itapetininga-SP em Relação ao OP.....	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.	47
REFERÊNCIAS	53

APÊNDICE	56
Apêndice A – Entrevista Com O DD. Sr. Presidente Da Câmara Municipal De Itapetininga Sobre A Implantação Do OP Em Itapetininga-SP (13/11/2011).	57
ANEXOS	59
Anexo A – Lei Municipal n. 4.678, de 15 de julho de 2002, que Institui o OP em Itapetininga-SP.	60
Anexo B – Lei Municipal n. 4.940, de 04 de Maio de 2005, que Altera a Lei Municipal n. 4.678/02.	62
Anexo C – Decreto Municipal n. 408, de 08 de Maio de 2008, que Regulamenta a Lei Municipal n. 4.678/2002.....	63
Anexo D – Portaria Municipal n. 119, de 09 de junho de 2008, que organiza o território do Município de Itapetininga em regiões, de forma a ordenar o processo de participação popular na discussão e elaboração do Orçamento Municipal.	69
Anexo E – Consulta – Prefeitura Levanta Pedidos de Moradores.	73

1 INTRODUÇÃO.

Com o final da última Era Ditatorial do Brasil, em 1985, diversos conceitos ligados à democracia começaram a serem ora transplantados de modo mecânico, ora a serem flertados de modo sutil no Brasil.

Frente a isso, vários conceitos como o de legitimidade política têm-se arraigado nas correntes governamentais, como Baquero et al (2005) demonstram: a ânsia de legitimidade política é um dos desafios da democracia brasileira na atualidade, sendo que tal só é fidedigna caso alguns fatores estejam presentes, tais como desempenho governamental e quem realmente se beneficia da decisão deliberada.

A legitimidade política depende também da participação da sociedade nos processos deliberativos do Estado, um dos meios de participação é o Orçamento Participativo (OP) que, no país toma destaque à partir de sua implementação na prefeitura do município de Porto Alegre, no ano de 1989, sendo que desta data até o ano de 2004, mais de 300 municípios brasileiros adotaram a prática, refletindo assim o seu sucesso na implementação junto ao sistema democrático brasileiro. Conforme Wampler:

O orçamento participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas (WAMPLER, 2008, p. 67).

A implementação de um OP funcional em um município pode ser decisiva, não somente para a legitimidade política, mas para o desenvolvimento social, considerando que a sociedade traz consigo às assembleias seus anseios e, o Estado na forma de sua competência na assembleia, garantir a possibilidade de resolução de tais problemas, gerando assim a possibilidade de ser a sociedade a verdadeira beneficiada com a deliberação política.

Esta pesquisa busca levantar a importância do OP e verificar o estado dessa implantação no Município de Itapetininga-SP, com um foco no OP, buscando gerar um traçado do que está em vigência e onde ele deve chegar para ser fidedigno, tendo como foco principal do Estado o bem estar social e legitimidade política, consolidando-se então como instrumento de realização de tal legitimidade.

1.1 Problematização.

O Município de Itapetininga-SP revela ser mais um município brasileiro que deseja implantar o OP, de modo que esta pesquisa pretende levantar a importância do OP e verificar o estado dessa implantação.

1.2 Objetivos.

1.2.1 Objetivo Geral.

Discutir a importância do Orçamento Participativo e sua implantação no Município de Itapetininga-SP.

1.2.2 Objetivos Específicos.

- Relatar a implantação do OP em Itapetininga-SP;
- Descrever a participação do Partido dos Trabalhadores (PT) na criação do OP;
- Relatar o OP na cidade de Porto Alegre-RS.
- Sugerir melhorias para a implantação do OP em Itapetininga-SP.

1.3 Metodologia.

Este trabalho foi realizado seguindo os seguintes passos:

- Levantamento bibliográfico (incluindo a Rede Internacional de Computadores [Internet]) sobre o tema OP, sobre o que o OP é e sobre de onde o OP vem (tomando-se precauções a respeito de qualquer vinculação sobre ligações

político-partidárias que possam desvirtuar os caracteres eminentemente científico, neutro e técnico que fundamentam e norteiam este trabalho);

- Discussão sobre o levantamento bibliográfico, para embasar a fundamentação teórica deste trabalho;
- Apresentação do Município de Itapetininga;
- Levantamento das evidências (legislação – federal, estadual e municipal –, atas de reuniões, fóruns, conferências, bem como fotos, entrevistas e, mesmo, outras documentações afins) que revelem o quanto de OP foi implantado e de fato existe em Itapetininga-SP, e
- Discussão a respeito da implantação do OP em Itapetininga-SP, apontando suas dificuldades e avanços.

2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

Um dos conceitos da democracia que está sendo percebido e desenvolvido pela população brasileira ao longo de sua história recente é o da legitimidade política.

Segundo Baquero et al (2005), os esforços e, conseqüentemente, a capacidade do Estado em manter a ideia de que o sistema aplicado por ele para o gerenciamento das atividades políticas, e as tomadas de decisão efetuadas pelo mesmo Estado, são necessárias para o desenvolvimento da sociedade conformam a legitimidade.

E quando se trata de atrair legitimidade para sua esfera, o Estado revela que a mesma tem dimensões amplamente correlatas a fatores de mensuração, mesmo que intangíveis, de sua funcionalidade, podendo ressaltar como o mais importante de tais fatores a fidedignidade do real usuário e real beneficiário de todas as atitudes e políticas públicas, o que, por sua vez, pode ser compreendido como a governança aplicada pela gestão do Estado e o *feedback* através da governabilidade presente no âmbito social.

Baquero et al discorrem de modo explícito:

[...] Em termos gerais, a legitimidade pode assumir diferentes formas: (a) a legitimidade histórica;
 (b) a legitimidade por desempenho e
 (c) a legitimidade por procedimentos.
 O primeiro tipo de legitimidade se refere ao grau de comprometimento histórico dos governos com a dimensão social e o desenvolvimento econômico, substituindo uma ordem social tradicional de privilégios.
 A legitimidade por desempenho diz respeito à capacidade do governo de impulsionar o desenvolvimento econômico, proteger a segurança do cidadão e promover o bem-estar social via investimentos na área social.
 Finalmente, a legitimidade por procedimentos se refere, basicamente, aos princípios poliárquicos de uma democracia representativa. Nesta perspectiva, a moldura institucional e os procedimentos poliárquicos (eleições regulares pluri-partidarismo, sufrágio universal, liberdade de imprensa, etc.) são considerados antecedentes à consolidação democrática [...] (BAQUERO et al, 2005, p. 95).

Porém, mesmo com os preceitos fundamentados pela legitimidade por desempenho (aquela onde a sociedade se apresenta perante as decisões do Estado de forma mais ativa), os mecanismos legais podem ser utilizados para a limitação de tal representatividade, sendo imprescindível para a necessária validação da voz da sociedade, uma avaliação e o pleito de um modelo legislativo justo.

Despontando com relevância perante as práticas de democratização fidedigna do governo e suas políticas administrativas, as experiências de Orçamentos Participativos em

esferas municipais tomam a atenção, considerando-se como foco de tais experiências elevar a sociedade de regulada para uma “reguladora” deliberativa do próprio orçamento municipal.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ou Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que é a atual, institucionalizou um verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de uma Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), todos atos normativos que, de forma hierarquizada, interligam-se com o objetivos de dotar o setor público com um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo racional a longo, médio e curto prazos (artigos 165 e 166 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)).

Nesses termos, cumpre ao sistema orçamentário municipal acompanhar tais preceitos constitucionais federais, bem como às normas gerais previstas em lei complementar federal que dispõe sobre finanças públicas, notadamente sobre o PPA (plano plurianual), a LDO (lei de diretrizes orçamentárias) e a LOA (lei orçamentária anual), nos termos do artigo 24, Incisos I e II, e § 1.º, c/c os artigos 163, Inciso I, e 165 § 9.º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Assim, a competência da União sobre direito financeiro e orçamentário limita-se à edição de normas gerais, cabendo as Unidades Federativas, Distrito Federal e Municípios a normalização específica sobre a matéria.

Como normas gerais, as determinações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deverão ser complementadas por legislação local, municipal, que detalhe aquelas normas locais com as especificidades de interesse local.

Permanecem em vigor as regras da Lei Federal n. 4.320/1964 (BRASIL, 1964), não conflitantes com disposições legais hodiernamente vigentes.

A LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) fixa limites para as despesas com pessoal, para a dívida pública, e ainda determina a especificação de metas que deverão ser apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo competente de sua esfera (Federal, Estadual, do Distrito Federal, Municipal).

Seguindo esse acordo, nenhum administrador público poderá criar, por um período superior a dois anos, nova despesa continuada sem indicar sua fonte de renda ou reduzir outros dispêndios já existentes, objetivando que o gestor não cause risco ao orçamento ou a orçamentos futuros.

O município, segundo o disposto em sua lei orgânica, poderá complementar a legislação federal, exercendo sua competência legislativa no espaço da normatividade específica pertinente ao interesse local.

A lei do PPA (plano plurianual) deve estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes e metas da gestão municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Suas disposições devem alcançar o final do primeiro exercício financeiro do mandato do prefeito (Constituição Federal Brasileira, artigo 165, § 1.º (BRASIL, 1988)).

Essa lei complementar norteará a vigência, os prazos e o modo de elaboração do PPA, no qual deverão estar em consonância todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nos artigos 48, IV, e 165, § 4.º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A referida Lei Complementar está prevista no § 9.º do artigo 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e estabelece normas gerais de direito financeiro que servirão de fundamento para a elaboração dos outros instrumentos normativos do sistema orçamentário.

A esse diploma legal cabe dispor sobre o exercício financeiro em vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, bem como delinear normas de gestão financeira e patrimonial da administração, direta e indiretamente, bem como condições para a instituição e funcionamento do executivo municipal (LRF, artigo 59), na forma da lei (Constituição Federal, artigo 31 e §§ (BRASIL, 1988)).

Além de tudo isso, e mais importante ao que tange orçamentos participativos, a LRF possibilita que a sociedade perceba, averigue e denuncie qualquer irregularidade na gestão vigente, proporcionando mais transparência aos atos administrativos.

A LRF dita expressamente que a transparência será assegurada mediante o incentivo à participação popular nas audiências, mediante o processo de discussão dos planos, das leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, assim, é notável o amparo legal que assegura a prática do orçamento participativo.

Sob os aspectos legais, pode-se fazer a identificação de preceitos que incluem a necessidade de implementação de orçamentos participativos, como o amparo legal para tais da própria LRF.

Considerando que o cidadão (ou munícipe) atue agora não mais como apenas expectador de todo o ato orçamentário municipal, mas sim como parte destes, a regulação e

avaliação de probidade dos atos da gestão vigente tornam-se mais fidedignas e, conseqüentemente, mais eficazes.

2.1 Concepções e Definições.

O Estado, perante a sociedade, age como um tomador de capital, por meio de impostos (diretos ou indiretos) cobrados da população.

O Estado só faz isso, porém, tem por obrigação direcionar esse capital de volta para a sociedade através de benefícios. Tais benefícios devem atender, principalmente, as necessidades imediatas e diretas de bem estar da sociedade, como um todo.

Sejam estes benefícios gerados através de transferências ou investimentos em infraestrutura, e compreendendo-se como transferências todos os benefícios pagos pelo governo à população para que a mesma não pereça por situações onde estas estejam privadas da capacidade de conquistar através de sua própria força o determinado capital (WESSELS, 2003).

Porém, para que a percepção dos investimentos válidos seja mais confiável, a sociedade precisa ver-se estando inserida em um modelo participativo de governança é demasiadamente útil.

Segundo Wampler (2008), nas últimas décadas, políticas inovadoras têm sido implementadas apenas para que a sociedade possa tornar-se mais ativa aos processos deliberativos do Estado, mesmo que haja deficiência em seu desenvolvimento.

Como uma das propostas de participação da sociedade no processo deliberativo de investimentos do capital tomado dela mesma pelo Estado é o Orçamento Participativo.

Segundo Wampler o OP (Orçamento Participativo) pode ser compreendido como:

[...] Um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembléias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas. É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira. Os programas de OP combinam elementos de democracia direta (p. ex., a mobilização

direta de cidadãos em assembléias decisórias) e de democracia representativa (p. ex., a eleição de delegados) (WAMPLER, 2008, p. 69).

Souza (2001) salienta que o OP se divide, basicamente, em quatro situações diferentes: Gestão, Educação, Política e Mudança Social. Considerando tais pontos, todo município tem possibilidades de crescimento.

Segundo Pires (2000), a história do OP divide-se em três grandes momentos, que são:

1. Aquele em que os elementos basilares, fundamentais para a estruturação de sua metodologia, possam estar presentes em algumas experiências precursoras, ou seja, começa-se a delinear os primeiros modelos de participação popular;
2. O segundo momento surge após a conquista do Partido dos Trabalhadores (PT) de 36 (trinta e seis) prefeituras nas eleições de 1985, onde a sistemática e os objetivos desta metodologia conseguem ser levados à prática de forma deliberada; e.
3. Um terceiro e último momento grava-se pela adoção da metodologia por diferentes grupos partidários e por organizações não governamentais.

O OP, como concebido atualmente, foi inicialmente parte de um projeto mais amplo de transformação política que a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) que se acreditava ser capaz de moldar novos tipos de cidadãos e de transformar as relações entre Estado e sociedade, por meio da devolução de autoridade aos cidadãos (vale ressaltar que na maioria dos casos esses cidadãos eram considerados como apenas munícipes).

Porém, Silva e Carvalho (2006) ressaltam que a ideia de OPs (Orçamentos Participativos) arremetem a épocas ainda mais antigas, despontado da década de 1970 e o próprio processo de democratização brasileiro, e este, já em sua formação em meio ao cenário em que fora inserido, tinha por objetivo principal verdadeiramente propagar a participação da sociedade nos processos de “governo” do Estado.

Avaliar a inteira medida do impacto que o OP resultou sobre os governos, cidadãos e relações entre Estado e sociedade sugere que o caso pioneiro de Porto Alegre-RS contribuiu para fomentar a deliberação, a justiça social e o capital social.

Pesquisas comparativas confirmaram que os notáveis sucessos de Porto Alegre-RS não foram necessariamente confirmados em outras experiências.

Ainda que as mudanças mais ambiciosas esperadas e defendidas pelo PT e por seus aliados na sociedade civil não tenham se materializado, o OP foi reconhecido como um instrumento que levou as prefeituras a reestruturar seus processos tradicionais de formulação

de políticas públicas e tornou-se parte de um pacote de reformas vinculado às práticas de “boa governança”, recebendo atenção internacional quando as Nações Unidas o incluíram em uma lista das 40 melhores práticas na Conferência do Hábitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), em 1996, em Istambul.

Escóssia (2004; 2009) apresenta uma definição embasada em um OP ser resultado da existência de um mecanismo de gestão democrática de políticas públicas, focado em otimizar a alocação dos recursos públicos disponíveis ou, até mesmo, de projetos novos com objetivos específicos, tanto visando a melhoria, quanto à resolução de problemas emergentes, sendo tais conceitos uma alteração radical à cultura gestora de muitos modelos de governo implementados à nível de município.

Para Orsi (2001), o OP tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, que visa assegurar a participação direta da população na definição das prioridades para os investimentos públicos, procurando romper com a tradição até então existente de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado.

Mais do que tudo isso, o OP trouxe uma ponte entre o Estado e a sociedade, para que estes verdadeiramente possam caminhar juntos, ao menos ao que tange a distribuição dos recursos municipais, obtidos através de tributos ou até mesmo transferências.

Abers (2003) salienta que um OP envolve a divisão do município em “regiões de orçamento” e também a criação de fóruns nos quais delegados eleitos em assembleias regionais abertas decidem como os investimentos de capital devem ser distribuídos dentro de cada região, cabendo aos mesmos avaliar junto aos munícipes as necessidades e anseios, e promover, de forma organizada, a deliberação dos mesmos.

Algumas cidades instituíram também “fóruns temáticos” para decidirem gastos para a cidade inteira em áreas como educação, infraestrutura de transporte, entre outras.

Mas existem também municípios que instituíram que somente uma determinada parte dos recursos estão disponibilizados para que sua deliberação e alocação sejam realizadas de forma participativa mesmo com os projetos de OPs.

Já em outras situações e municípios, todo o investimento realizado é deliberado através das assembleias realizadas pelos atores do OP.

Nos locais em que a política funciona de modo considerado como melhor, as decisões aprovadas pelos fóruns participativos são plenamente incorporadas à proposta orçamentária do Executivo, raramente emendadas pelo Legislativo, e então implementadas pelo Executivo.

2.2 Partido dos Trabalhadores (PT) e o Orçamento Participativo no Brasil.

Começando a trabalhar com o tema OP, observa-se que o mesmo entra no cenário político brasileiro por meio de Vila Velha-ES, a primeira cidade do Brasil a iniciar o debate sobre o controle social na gestão orçamentária, na segunda gestão de Vasco Alves de Oliveira Junior (1983 a 1986).

Continuando um aprofundamento, descobre-se que:

[...] experiências de participação social também nos espaços públicos. Uma das primeiras experiências ocorre no município de Lages (SC) quando estava como prefeito Dirceu Carneiro do MDB, e depois em Porto Alegre, conhecida e reconhecida mundialmente pela marca do Orçamento Participativo (CHAVES, 2000).

No entanto, como se pode ver em outras fontes de igual qualidade, descobre-se também, que,

As experiências de gestão pública em que a participação popular recebeu tratamento privilegiado, especialmente no que se refere aos recursos públicos, e portanto aos orçamentos, no Brasil, começaram a desenvolver-se a partir da década de 1970. As experiências citadas na maioria das publicações e pesquisas sobre o tema como tendo sido as pioneiras são as da Prefeitura de Vila Velha, no Espírito Santo, e a de Lages, no Estado de Santa Catarina, em que os prefeitos de então adotaram como estratégia de formulação orçamentária reuniões com a população, nos bairros, para ouvir diretamente dos interessados as suas necessidades.

Na década seguinte, dos anos 1980, o Brasil ingressou numa era chamada por diversos estudiosos de "participacionista", porque a participação popular passou a se converter não apenas numa forma prática de exercer a política, mas em uma "utopia" ou "bandeira" política, em si mesma.

[...] Neste contexto, várias experiências de gestão participativa de planejamento e execução do orçamento público, foram sendo testadas, em várias cidades, como Diadema (São Paulo) ou Vila Velha (Espírito Santo). Em ambos os casos, foram constituídos órgãos com a presença de moradores para discutir o uso do orçamento municipal. Normalmente, valorizavam-se as associações de moradores como órgãos legítimos de representação dos moradores, e deste modo, tais associações eram convidadas a integrar tais órgãos consultivos em que as prefeituras tomavam conhecimento das necessidades e demandas da população (ANDRIOLI, 2004).

Também se descobre por meio das mesmas fontes que, apesar de desenvolvido pelas metodologias governamentais do PT (Partido dos Trabalhadores), as evidências históricas apontam que foi o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) o berço das idéias e primeiros passos brasileiros na implementação do OP, embora hoje, inegavelmente, o OP seja uma das bases de governança do Partido dos Trabalhadores (PT), desde os seus planos de campanha, e isso remonta às origens de tal partido em pleno seio da

última ditadura militar sofrida pelo Brasil (1964-1985), e foi, pois, implementado pelo PT nas oportunidades que este teve tão logo pode ter vereadores e prefeitos seus eleitos.

Desvencilhar a implementação de OP do PT é hoje quase impossível, especialmente com a repercussão do caso específico de Porto Alegre-RS, que foi iniciado na gestão de Olívio Dutra, do PT, mas cumpre lembrar que o que é hoje PT foi durante o bipartidarismo que existiu nos anos 1964-1985 parte do único partido alternativo ao de apoio tácito aos governos da época, que era o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o qual, com a Abertura Política pós-1985 veio a liberação de suas hostes para seguirem outros caminhos além dos impostos pelo bipartidarismo, ser o tronco de vários outros partidos, entre os quais o MDB e o PT.

Feita essa ressalva, é interessante para este trabalho nem todos os casos onde o PT esteve em destaque no cenário político as metodologias aplicadas para o desenvolvimento de OP foram efetivamente bem sucedidos.

Avritzer (2011) atribui esse fato à própria sociedade presente no espaço físico onde o OP se instala, seus costumes e, necessariamente, a aptidão destes a realmente dar-se a chance de participar, que são os ingredientes mais necessários à uma implantação de sucesso do OP.

Não há porque maior extensão sobre esta parte do tema, visto que tal extensão poderia aprofundar-se na área político-partidária, fugindo às perspectivas de neutralidade científica perquiridas por este trabalho.

No cenário nacional, o OP desponta primeiro como ideia haurida de programas de trabalho de lideranças políticas oriundas do MDB-PMDB na década de 1980 e após o ano de 1989, com a experiência até o momento vitoriosa do OP em Porto Alegre-RS, intimamente ligada ao apoio de elementos das lideranças do PT às lideranças locais.

O crescimento e expansão das metodologias gestoras embasadas na aplicação de orçamentos participativos, por sua vez, acabaram não somente correlatas à vontade política do PT, como também às possibilidades aparentes em situações diversas, sendo que a vontade política como força motriz pode ser considerada como fator decisivo para a implementação do mesmo: é impossível implantar o OP, apesar de toda a legislação federal e estadual vigentes sem que sociedade e lideranças efetivamente o queiram, ou, ao menos, cheguem a acordos quanto ao mesmo.

Dessarte e tomando forma durante a gestão do PT na Prefeitura do Município de Porto Alegre-RS, a partir de 1989, atualmente os OPs podem ser encontrados em centenas de

municípios brasileiros, sendo de maior abrangência às regiões Sul e Sudeste (AVRITZER, 2011).

2.3 Porto Alegre-RS como Berço do Orçamento Participativo.

No caso específico de Porto Alegre-RS, olhando a situação presente, pode-se notar a complexidade com a qual o OP é encarado, devido principalmente à sua maturidade no município, como modelo de legitimidade política.

Obviamente não se pode fazer uma simplista tecitura de elogios sem considerar que as especificidades de cada localidade, por mais sistêmicas que as ações possam ser, são variáveis que devem ser consideradas.

Tal pressuposto é fundamentado por Avritzer (2011) que afirma em seus estudos que antes de qualquer coisa, um município que pretende adotar uma metodologia de OP deve ter em pauta o quanto dispõe de arrecadação para materializar seu orçamento antes de tentar torná-lo participativo; qual, para a mesma finalidade, é o nível de investimento disponível, e, também, o nível de infraestrutura e qual é a capacidade de transferências Estaduais e Federais para que possam ser supridas as respectivas deficiências em alguns desses aspectos ou em muitos outros que podem surgir no decorrer do ciclo orçamentário (ou até mesmo na sua instituição prévia).

No caso do município de Porto Alegre-RS, com a intenção basicamente governamental da implantação do OP, as facilitações para o bom desenvolvimento deste foram notórias. Isso, obviamente, aliado às aptidões associativas da comunidade local, e à vontade política e capacidade destas em organizar-se.

Abers (2003) salienta que os objetivos do PT correspondiam a ideologias como a devolução do poder aos munícipes, fazendo com que a população, através da participação ativa, auxiliasse no desenvolvimento de infraestrutura para a própria comunidade.

Junto a tudo isso, a classe média, considerada e vista como uma classe em ascensão e de grande expressividade e, no entanto, coagida embora, segundo Wessels (2003) a verdadeira mantenedora das contas do governo, a partir da abertura oriunda da implantação do OP passou a participar mais ativamente do Governo, através da organização de seus pares e do OP.

No caso específico de Porto Alegre-RS, onde o OP nasceu com um objetivo específico de sanar os problemas de infraestrutura comunitária, destaca-se que as políticas públicas

devem atender às necessidades da sociedade e de suas parcelas em especificidade, por mais amplas que estas sejam.

Isso gerou uma demonstração óbvia de interesse da comunidade de renda mais baixa nos fóruns decisórios para o desenvolvimento do OP de Porto Alegre-RS, ainda que sob as parcelas da sociedade que têm maior capacidade de organização.

Olhando sob este prisma, Abers (2003) salienta que mais do que interesse em OPs, os atores sociais devem ter capacidade de articulação e organização, sendo este pensamento validado também por Avritzer (2011), que por sua vez salienta que não está correlata à capacidade financeira de um determinado grupo a sua organização, mas sim a como a abordagem é feita.

Considerando as assembleias, a indicação de delegações poderia então consolidar-se como um ponto crítico para o sucesso do OP, já que a organização consolida-se como tal também, ponto novamente onde os interesses culminaram ao sucesso de Porto Alegre-RS.

A transparência em relação às ações foi de fundamental importância para a realização de um OP interessante à população, como demonstra Abers (2003), citando que o interesse dos munícipes, desde os de menor renda, cresceu em demasia após perceberem que as obras outrora acordadas com o Estado estavam realmente sendo desenvolvidas.

As repercussões das assembleias são levantadas também como fator de interesse da população. Sendo assim, os meios de comunicação são imprescindíveis tanto para distribuir a informação sobre a existência de um local de livre pensamento onde a população, organizadamente, pode exercer sua democracia muito além do seu voto secreto quadrienal, mas com questões de solução e necessidade imediatas.

A respeito dos fóruns, que começaram discutindo assuntos de base comunitária, com o amadurecimento do projeto e, principalmente, comprometimento da sociedade civil e Estado, na forma de gestão municipal, tomaram proporções mais elevadas.

Fóruns com temas específicos, tais como transporte, educação e saúde, passam a ter sua deliberação orçamentária baseada na participação da sociedade. Culminou isso na geração de conselhos municipais específicos para que os assuntos fossem avaliados com mais cuidado, mais uma vez extrapolando os resultados meramente fiscais e financeiros de um OP e direcionando o município como um todo ao desenvolvimento.

Abers (2003) ainda salienta que só fora possível a delegação da deliberação participativa através dos orçamentos participativos, para setores de maior criticidade como

saúde, por exemplo, devido o sucesso obtido com os de menor criticidade, mas, que mesmo assim, ambos eram tão relevantes quanto para aqueles inseridos em seus respectivos cenários.

Em contrapartida ao que sucedeu em outros municípios, onde o PT também regia o governo com a mesma ideologia, Avritzer (2011) salienta que o eixo de campanha fora diferente em Porto Alegre-RS, sendo que as tendências ao associativismo poderiam ser mais expressivas no específico cenário do que em outros lugares. O que também poderia ter culminado para o sucesso do respectivo programa de OP.

Tomando isso como pressuposto e considerando os investimentos ao menos mais aparentes em municípios de menor densidade populacional (poderíamos cruzar tal enfoque também nas maiores necessidades de tais investimentos), a sociedade nos municípios menores pode encarar de forma mais convidativa a participação na deliberação orçamentária de seu município gerando resultados ainda melhores.

2.4 Percepções sobre Orçamentos Participativos em Municípios do Brasil.

Após o ano de 1989, os OPs começavam a ser encontrados no Brasil, de modo que de 1989 a 2000, mais de uma centena de municípios estava aderindo ao modelo de legitimidade política e democracia intitulado OP – sim, intitulado, pois somente após a procura de evidências é que se pode falar de um OP concreto, como o de Porto Alegre-RS.

Avritzer (2011), após aprofundar-se em uma pesquisa sobre os fatores que levam ao sucesso em OPs, destaca que, em municípios com quantidades menores de habitantes, com números inferiores a 100.000, os OPs revelaram terem resultados muito mais satisfatórios.

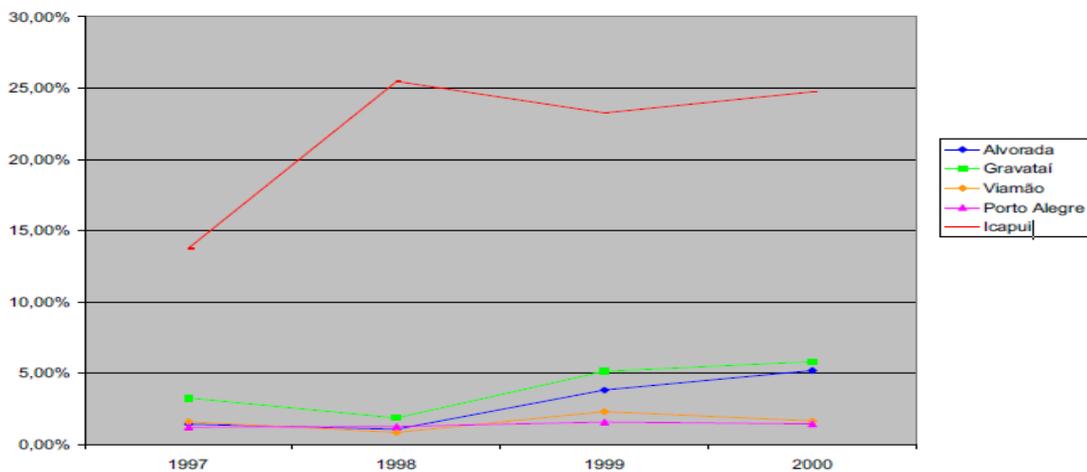
Esses resultados, no entanto, têm de estar somados à capacidade desses municípios em poder suprir os investimentos demandados para a concretização dos projetos orçamentários participativos deliberados.

Esse tipo de capital deve ser oriundo de arrecadações fiscais ou, até mesmo de transferências do Estado, sendo, infelizmente, de imprescindível valia a articulação ou interesse do Estado em tais municípios. Com o apoio das cúpulas mais altas, um município com uma política orçamentária bem delineada e, principalmente ao que tange participação, fundamentada na real necessidade dessa sociedade.

Baquero et al (2005) salientam que uma sociedade que percebe seus tributos sendo investidos tem mais ânimo para suportar tal carga, como ocorre em outros países, lembrando,

*verbi gratia*¹, da Finlândia, onde as cargas tributárias são altíssimas, porém, a sociedade não demonstra queixas em relação a isso. O motivo para tal ausência de queixas são os benefícios que a sociedade recebe em relação a tais cargas tributárias altíssimas, e que vão desde escolas de qualidade até sistemas de saúde pública superiores a maioria dos sistemas particulares ao redor do globo.

Avritzer (2011) demonstra que, em três municípios adeptos das metodologias de OP, porém com menor densidade populacional, os níveis de participação da sociedade nos fóruns dedicados ao mesmo foram superiores aos encontrados no próprio município de Porto Alegre-RS, como mostra a figura a seguir:



Fonte: Arvritzer (2011).

Figura 01 – Níveis de participação da sociedade nos fóruns sobre OP

Os motivos que podem proporcionar esse aumento na participação por parte da sociedade em municípios de menor população podem residir no fato de que tais municípios possuem maiores problemas correlatos à infraestrutura (ou à inexistência dela), e, conseqüentemente, um maior interesse por parte da população na resolução de tais problemas.

Além disso, pode-se salientar também a iniciativa das prefeituras em oferecer um espaço em que a população possa realmente se manifestar e ser ouvida como um fator decisivo para o sucesso do empreendimento, sendo de suma importância desde os municípios mais desenvolvidos até os mais precários, ao que tange um OP razoável.

Já Moura (2007), por sua vez, traz em suas pesquisas um comparativo das experiências em dois municípios, Chapecó-SC e Blumenau-SC, e salienta que mais do que a

¹ Por exemplo.

participação da população, está no centro do sucesso de um OP a vontade política, tanto da população, quanto das lideranças eleitas e por eleger.

Considerando que, apesar da deliberação dos conselhos componentes dos fóruns responsáveis pelos OPs a verdadeira deliberação parte do Estado, se este se mostrar em desacordo com a decisão dos conselhos vários entraves podem surgir.

Sob esse prisma, pode-se perceber então que a situação do governo no município pode influenciar na verdadeira proposta do OP, e que um Estado corrompido pode promover a destruição dos conceitos de legitimidade propostos pelos OPs.

Em Blumenau-SC, o governo municipal não incorporou o processo, o que se refletiu na falta de investimentos dos recursos financeiros; na criação de tensão entre representantes locais; na fragilização, e no descrédito do programa junto à população.

Já em Chapecó-SC, o poder local compromissou-se com a proposta do OP, possibilitando condições efetivas para o cumprimento dos planos de investimentos discutidos pela população.

Apesar do sucesso, não houve isenção de conflitos na relação governo e OP em Chapecó-SC, principalmente devido à tradição de práticas clientelistas dos agentes políticos.

2.5 A Função do Estado ante os Orçamentos Participativos.

Apesar de, necessariamente, a função de um OP ser devolver poder ao povo, a deliberação final deve ser oriunda do Poder Executivo, o que caracteriza a participação que está no seio do nome.

Porém, Balestero (2010) apresenta uma crítica ao papel do Estado: ante as opiniões públicas correlatas aos OPs, o Estado deve ser mais focado em ouvir, considerar os anseios e, tão somente, desenvolver métodos de amparo a tais.

Considerando uma situação pressuposta na qual o homem como ser pensante atinge um nível no qual não mais necessita de um cabresto legal e governamental imposto pelo Estado, pode tal homem fazer-se sujeito de sua própria história e reivindicar suas necessidades. Balestero (2010) incorpora a possibilidade de uma atuação firme da sociedade e focada em seus objetivos.

Obviamente um estado de discernimento social não nasce de um momento ao outro, sendo necessário, antes de qualquer outra coisa, que a sociedade se organize.

Portanto, a proposta de organização consensual de ideias toma frente ao processo de pleito de atuação governamental no sistema democrático de gestão, seja esta através de associações específicas oriundas das necessidades da sociedade civil, ou até mesmo das estimuladas pelo próprio Estado, com o intuito de promover a realização de um orçamento participativo consistente.

Sendo assim, pode-se salientar que o Estado agora necessita que a sociedade se desenvolva, para que haja foco perante seus próprios anseios e, principalmente, para que não seja passível de desencontros e desinformações a específica parte da sociedade interessada no bom desenvolvimento do programa de OP.

Após esse procedimento decisório, o Estado deve deliberar perante a decisão da sociedade, promovendo medidas que venham de encontro aos tópicos abordados por tal e, de maneira eficiente e eficaz, sanem esses problemas ou melhorem ainda mais as soluções outrora aplicadas.

2.6 Metodologias Básicas de Implementação de Orçamentos Participativos.

Numa visão espartana, pode-se dizer que o orçamento do município pode ser comparado ao orçamento familiar.

É de responsabilidade do hierarquicamente mais alto da família compor, planejar e executar o orçamento, calculando quanto vai dispor de receita (salário) e quanto vai gastar com alimentação, saúde, educação, lazer, habitação, higiene, transporte, taxas e impostos, etc.

Porém, também como em Esparta, e não diferente de Atenas, visto que em ambas todos os cidadãos estavam engajados em ideais próprios unificados cada um pelo bem da sua pólis, é necessário que todos os membros da família entendam do planejamento e execução do orçamento, para alcançar o objetivo desejado. Esparta desapareceu, e Atenas ficou, de modo que mais do que é necessário que todos os membros da família entendam do planejamento e execução do orçamento, para alcançar o objetivo desejado é necessário também que participem. Da mesma forma deve-se proceder com o orçamento municipal.

O prefeito propõe um planejamento para o orçamento público, mas é a Câmara Municipal quem, representando mais diretamente as camadas da população, aprova ou reprovava. No caso do OP, é também necessário que toda a comunidade através de suas organizações, deva participar, pois o dinheiro público é do povo, é administrado pela

prefeitura, mas é obtido pela contribuição de todos os cidadãos, o que vem reforçar a necessidade de todos participarem de sua destinação.

O orçamento é um instrumento político, mesmo quando não utilizado devidamente. Através dele se conserva toda uma situação de privilégio de determinados grupos ou se formaliza uma aplicação indevida e ineficaz de recursos. Também pode tornar-se um elemento a ser utilizado pela sociedade para definir e exigir onde e como os recursos devem ser mais bem aplicados. Este instrumento deve conter prioridades previamente estabelecidas nas discussões – a partir dos limites da receita – e quais as políticas que devem ser elaboradas para satisfazer a necessidades da maioria da população.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) delineou uma trajetória para se estruturar a formalização do orçamento.

São três os instrumentos elaboração orçamentária municipal e dos quais a sociedade civil, através de suas entidades, pode e deve participar: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Participar do processo orçamentário é uma das melhores formas de exercer a cidadania, porque se pode exercê-la de forma coletiva, discutindo os problemas, levantando a situação, definindo que propostas são mais importantes para o conjunto da sociedade.

Sem dinheiro, por mais bem intencionado que seja o governante e sua equipe, é praticamente impossível solucionar, parcial ou totalmente, as emergentes questões municipais, tais como: finanças, economia, política, sociais, físico-territoriais, ambientais, de saúde, educação, transporte, de gestão entre outras. Essas questões têm desafiado os gestores públicos, requerendo planejamento para equilibrar as necessidades municipais com a efetiva participação dos munícipes que demandam qualidade de vida mais adequada.

Diante dessas necessidades e relevâncias, a gestão pública busca competência e efetividade dos seus gestores que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão.

O ciclo de planejamento se observa de forma integrada, por meio de instrumentos que cumprem, cada um, sua função específica, porém harmônicos entre si. Estes instrumentos, representados pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), devem refletir informações sobre políticas e programas, com metas físicas e monetárias para mensuração das ações e custos, de forma a possibilitar o controle gerencial das finanças públicas.

2.7 O PPA (Plano Plurianual).

Conforme o artigo 165, §§ 1.º e 4.º, da Constituição Federal de 1988 “O PPA estabelecerá objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

O PPA traduz-se num plano devidamente ordenado de quatro anos para a ampliação dos serviços públicos, classificado e sistematizado segundo os graus de prioridade.

O PPA deve ser elaborado pelo Poder Executivo e enviado ao Congresso Nacional (âmbito federal), à Assembleia Legislativa (âmbito estadual) e à Câmara de Vereadores (âmbito municipal) até 31 de agosto do primeiro ano de mandato; se aprovado, depois de aprovado terá vigência durante os próximos três anos de gestão e no primeiro ano do mandato seguinte (artigo 35, § 2.º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)), ou seja, terá uma duração de quatro anos, iniciando-se no segundo ano de mandato e prolongando-se até o primeiro ano do mandato seguinte.

Tecnicamente, a elaboração do PPA compreende as seguintes fases:

1. Diagnóstico – corresponde ao levantamento das necessidades, dificuldades e potencialidades, conhecimento da vocação da cidade e definição de objetivos e metas através de programas;
2. Projeto de Lei instituído por:
 - Estudo para previsão de receitas que ingressarão na conta do tesouro no período de vigência do PPA;
 - Elaboração das planilhas de identificação de cada programa, com diagnóstico da situação, diretrizes, objetivos, ações, produto, unidade de medida, metas físicas e financeiras por fontes de recursos;
 - Elaboração do Demonstrativo de Consolidação dos Programas, de forma a evidenciar o equilíbrio com as receitas previstas, e por fim;
 - Elaboração do Demonstrativo de programas, ações, metas físicas e financeiras de despesas.

O PPA tem vinculação com o planejamento financeiro e é referência básica para os demais instrumentos que integram o sistema orçamentário.

A própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 165, §§ 1.º e 4.º, determina que os planos e programas da administração serão elaborados em consonância com o PPA.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina em seu artigo 5.º que o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA), bem como com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Com base nas informações anteriormente explanadas, tem-se o entendimento de que os investimentos cuja execução tenha duração por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser iniciados se previamente incluídos no PPA, ou se nele incluídos por autorização do Legislativo. Portanto, a não observância deste preceito caracteriza crime de responsabilidade, já que irá de encontro às normas constantes na LRF.

2.8 A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

De acordo com o artigo 165, § 2.º, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), define-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), e disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O projeto de LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo até o dia 15 (quinze) de abril de cada exercício financeiro e aprovado até 30 (trinta) de junho do mesmo exercício, tornando-se válido para o exercício seguinte (a Lei Orgânica do Município poderá fixar prazos diferentes, sendo este prazo, válido para a União).

A Lei disporá sobre:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- Critérios e formas de limitação de empenho, quando necessário;
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- Deverá integrar o projeto de LDO o Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, no que diz

respeito às receitas e despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública, para três exercícios, ou seja, aquele a que se refere a LDO e aos dois seguintes; e,

- O Anexo de Riscos Fiscais, onde são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Conclui-se, portanto, que a LDO é um documento de informações bastante técnica, que auxilia a elaboração da LOA de maneira fundamentada em índices e previsões de receitas e despesas. É importante saber que, em Municípios com população inferior a 50.000 habitantes, a obrigação de elaborar o Anexo de Metas Fiscais e Riscos Fiscais só existirá a partir do exercício de 2005 (artigo 63, Inciso III/LRF), podendo, os mesmos, serem elaborados, facultativamente, a partir da publicação da citada lei (LRF).

2.9 A LOA (Lei Orçamentária Anual).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento de planejamento utilizado pelos administradores públicos para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro.

A LOA representa a própria peça orçamentária, sendo o elemento fundamental na gestão de recursos públicos, já que esta lei autoriza o administrador a executar o orçamento, seja ele de uma cidade, de um estado ou de um país. Define, de forma detalhada, as fontes de receita, os recursos financeiros provenientes da arrecadação de impostos, prestação de serviços, entre outros, e a autorização para despesas públicas, ou seja, como serão gastos os recursos orçamentários, expressos em valores, detalhando-as por órgãos de governo e função.

Dessa forma, a LOA contém programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades que estão expressas na LDO, juntamente com as estimativas de recursos necessários para o seu cumprimento.

A participação popular pode se dar nas três fases de planejamento, mas é na elaboração da LOA que tem se mostrado ser a mais adequada para iniciar-se tal participação.

Sua elaboração abrange quatro etapas, a saber:

1. Planejamento: é a fase de definição dos objetivos a atingir;

2. Programação: consiste na definição das atividades necessárias à consecução dos objetivos;
3. Projeto: representa a estimação dos recursos de trabalho necessários à realização das atividades; e,
4. Orçamentação: compreende a estimação dos recursos financeiros para pagar a utilização dos recursos de trabalho e prever as fontes dos recursos.

O Poder Executivo, através de seus órgãos técnicos, elaboram a proposta orçamentária, ou seja, o projeto da LOA, que deve estar de forma compatível com o PPA e a LDO, para ser apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo.

O Governo é obrigado a enviar a proposta orçamentária ao Legislativo para apreciação até 31 de agosto de cada ano, que, depois de aprovada, terá validade para ser aplicada no ano seguinte.

Esta afirmação está fundamentada no artigo 22 de Lei Federal n. 4.320/64 (BRASIL, 1964), que diz que a proposta orçamentária será encaminhada ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas Municipais. Porém, fica expressamente decidido, segundo o artigo 32, da citada lei, que se o Poder Legislativo não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas Municipais, será considerado como proposta, a Lei de Orçamento Vigente.

Outro aspecto importante que deve ser observado na elaboração do orçamento público é a aplicação de princípios fundamentais que norteiam os atos da administração pública, a qual cabe ao administrador público fazer apenas o que a lei determina, mesmo que exista uma pequena margem de discricionariedade nos seus atos, porém, todo ato praticado com abuso de poder ou desvio de finalidade estará eivado de vícios insanáveis que conseqüentemente o tornará nulo de pleno direito.

Já se sabe que a finalidade de qualquer ato administrativo será sempre o interesse público. E no tocante ao orçamento, a observância de tais princípios visa assegurar o caráter de consistência, tempestividade e clareza que devem caracterizá-lo.

Esses princípios estão expressos na Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964), que no seu artigo 2.º diz que “A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

Juntamente com o PPA, o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e os Planos Diretores (PDs) (Plano Diretor Urbano (PDU) e Plano Diretor Rural (PDR)) devem ser elaborados, pois são instrumentos de gestão de municípios e de prefeituras de importância inquestionável.

Tais planos também são requeridos em obediências às legislações vigentes e também pelas pressões dos munícipes e dos interessados no município (atores sociais).

Essas pressões poderiam ser minimizadas com a elaboração desses três planejamentos integrados e implementados de forma participativa nos municípios, propiciando o envolvimento comunitário dos cidadãos com seus anseios, e ainda, descentralizando e compartilhando as decisões dos gestores públicos.

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir possíveis distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de estratégias propostas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas.

Os três planejamentos deveriam se constituir na base para o plano de governo de candidatos a prefeitos. Nesse caso, definitivamente um plano de governo focado nas intenções individuais ou de grupos de pessoas para apenas quatro anos, não contempla todas as necessidades de um município.

Planejar e cuidar do dinheiro público são deveres dos governantes e um dos direitos do cidadão. Mas também é um dever do cidadão entender e acompanhar essa atividade cívica, não somente reclamar.

Importante esclarecer que atualmente vivenciamos no ramo político um total desinteresse da sociedade em fazer parte das decisões de como será aplicado o dinheiro público, prova disso é a baixíssima, senão nenhuma, participação dos munícipes em audiências públicas, sem contar a difícil interpretação dada aos termos contabilistas do dinheiro público, o que torna inviável o seu questionamento por um leigo.

O surgimento do OP criou um forte instrumento na busca da maior equidade e igualdade social, política e econômica.

Participar das decisões do orçamento significa defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público.

2.10 Metodologias Básicas de Avaliação dos Orçamentos Participativos.

Como projeto, a implementação de um OP deve ser acompanhada para que seus resultados não sejam reduzidos e para que os mesmos resultados sejam vistos.

Silva e Carvalho (2006) propõem que uma metodologia globalizada seja levada em consideração para que um programa de políticas públicas de OP seja considerado funcional, que deve ser expressivo em certos pontos cruciais, como a funcionalidade do OP em relação à legitimidade política e à melhoria pertinente à governabilidade, que fora oriunda da governança assistida pela sociedade, pelo menos no que tange à contabilidade do município.

O nível de transparência presente nas assembleias, desde contribuições para o melhor elencamento dos recursos disponíveis, culmina para a validação de um *feedback* do próprio Estado, como este transparecendo confiança às habilidades de decisão da sociedade.

Em um patamar importantíssimo, no que diz respeito à avaliação do OP, encontram-se seus objetivos, enquanto percebidos em prol da melhoria de vida da sociedade.

Dessarte, vale ressaltar que, apesar de cada empreita de OP ter suas especificidades, um núcleo comum deve ser mantido. Silva e Carvalho (2006) ressaltam que este núcleo que deve ser considerado em todos os OPs é a discussão pública da peça orçamentária.

Portanto, para poder buscar um OP realmente funcional é necessário primordialmente avaliar quão fidedignas estão sendo as informações passadas para a população, para que esta possa também avaliar as necessidades do próprio Estado e ajudar a desenvolver soluções democráticas para o seu próprio conforto tal qual em forma de uma sociedade mais justa e um município mais adequado às necessidades humanas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE PESQUISA.

3.1 A Qualificação da Pesquisa. O Estudo do Caso.

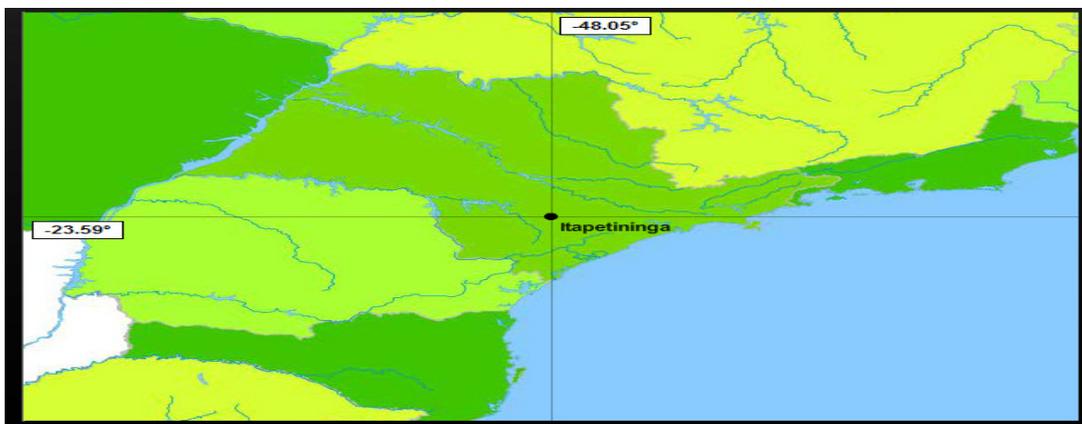
Itapetininga é um município do interior do Estado de São Paulo, situado nas coordenadas Latitude: 23° 35' 08" S Longitude: 48° 02' 51" W, com uma extensão territorial de 1792 quilômetros quadrados, caracterizando-se como o terceiro maior município (em extensão de terras) do Estado de São Paulo.

A densidade populacional atinge a casa dos 69,98 habitantes por quilômetro quadrado, sendo que o crescimento populacional, no último século, apresentou uma marca de mais de 961%, saltando da casa de 13.278 habitantes, no ano de 1900, para a marca de 125.411 habitantes, no ano de 2000. Atualmente, Itapetininga, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui cerca de 144.337 habitantes (ITAPETININGA-SP..., 2011).

Economicamente, o município toma destaque por sua aptidão ao agronegócio, que resume-se a todo o processo de geração de insumos, cultivo, processamento e, até mesmo, serviços pós produção e transformação de produtos agrícolas, tendo o maior Produto Interno Bruto (PIB) agrícola do Estado de São Paulo, voltando-se principalmente à produção de grama, leguminosas e oleaginosas.

A gestão municipal atual tem atualmente como prefeito o senhor Roberto Ramalho Tavares.

A composição da Câmara Municipal dá-se com onze vereadores eleitos.



Fonte: Itapetininga-SP... (2011).

Figura 02 – Localização do Município de Itapetininga.

Em níveis de orçamento, segundo dados oficiais do município, a prefeitura reserva um dispêndio total de R\$ 198.630.000,00 para o exercício de 2011, sendo que, tomamos destaque para o que mais anseia a população: educação, saúde e urbanização. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPETININGA, 2011a; 2011b).

- Educação: Orçamento destinado de R\$ 65.490.000,00;
- Saúde: Orçamento destinado de R\$ 43.705.000,00;
- Urbanização: Junção de Saneamento, Habitação e Urbanismo, com um orçamento destinado de R\$ 11.712.000,00.

4 LEVANTAMENTO DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS.

Conforme os Objetivos e Metodologia propostos, procedeu-se ao levantamento das evidências (legislação – federal, estadual e municipal –, atas de reuniões, fóruns, conferências, bem como fotos, entrevistas e, mesmo, outras documentações afins) que revelem o quanto de OP foi implantado e de fato existe em Itapetininga-SP, e à discussão a respeito da implantação do OP em Itapetininga-SP, apontando suas dificuldades e avanços.

Nestes termos, foram encontrados somente alguns apontamentos na Rede Internacional de Computadores (Internet), os quais trazem de forma muito superficial a tentativa de implementação do Executivo em relação ao OP, onde a prefeitura apresenta o funcionamento do OP em uma solenidade apresentada pelo Sr. Prefeito Municipal e em outra página foi encontrado questões sobre execução Orçamentária Municipal, entre outros assuntos envolvidos na tomada de decisão da administração pública.

Tudo o que foi encontrado não passa de material de linguajar complexo que com certeza não entusiasmará qualquer leitor munícipe, afinal esse pode ser o objetivo intrínseco da gestão atual, conforme se verificará no decorrer do presente trabalho.

Além da legislação federal, anteriormente exposta e discutida e do que foi auferido por meio da na Rede Internacional de Computadores (Internet), não foi possível localizar atas de reuniões, fóruns, conferências, bem como fotos, entrevistas e, mesmo, outras documentações afins.

Dessarte, partiu-se para uma entrevista com os elementos ligados ao OP de Itapetininga-SP, e só se conseguiu algo a respeito do assunto quando se chegou à pessoa do Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga-SP.

A entrevista realizada com DD. Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga² trouxe informações que até então eram desconhecidas, visto a dificuldade de encontrar qualquer tipo de material que trate do OP no município de Itapetininga-SP, inclusive na própria prefeitura municipal.

Verificou-se pelo teor da entrevista que a falta da implementação do OP municipal em Itapetininga-SP é causado por dois simples motivos, quais sejam, de um lado o total descaso do Poder Executivo em fazer valer a lei aprovada e por outro lado o total desinteresse dos representantes de classes da sociedade em reaver pra si parte do poder, oportunidade que essas

² Ver Apêndice A.

classes teriam para atender suas necessidades basilares e conseqüentemente a redução das desigualdades sociais que assolam os municípios brasileiros, em especial o município de Itapetininga.

Talvez possa se dizer também que não há vontade política por parte do Poder Executivo e também por alguns membros do Poder Legislativo, visto que há de se ressaltar que à Câmara Municipal compete o papel de fiscalizadora dos atos praticados pelo Poder Executivo e pelo que se percebe esse papel de fiscalização no que tange a implementação do OP não está funcionando a contento, porque se a lei existe ela deve ser cumprida, não se tratando de faculdade do Poder Executivo em implementar ou não.

O que precisa ter em mente é que o interesse da maioria deve prevalecer e aqui a maioria é a população, os cidadãos que pagam seus impostos e que têm direito em ver seu dinheiro aplicado em seu favor, e não a disputa entre Legislativo e Executivo.

Foi afirmado na entrevista que o Poder Executivo no ano de 2009, fez um pequeno ensaio de uma possível implantação do OP, criando a Secretaria de Governo na estrutura administrativa do governo para realizar este trabalho, porém, depois de algumas reuniões de bairro e muito discurso, nenhum real entrou no orçamento da cidade relacionado ao orçamento participativo. Aqui fica clarividente a má vontade política do agente público, ou seja, apenas depois de sete anos da criação da lei, criou-se uma secretaria de governo que não funcionou para o objetivo fim, mas que com certeza criou diversos cargos que devem ter sido destinados aos “amigos” do administrador, que passaram a onerar ainda mais o município. E para o povo nada!

Já em relação a atuação da Câmara Municipal constatou-se que a mesma tentou implantar um orçamento participativo às avessas, fazendo reuniões mensais em diversos bairros da cidade, chamadas Câmara Itinerante, levantando todas as prioridades dos bairros, as reivindicações da população nas diversas áreas das políticas públicas do município, transformando tudo isso em requerimentos oficiais encaminhados ao prefeito municipal, porém, nada foi transformado em realizações do executivo.

Pode ser citado também o projeto “Prefeitura no Bairro” o qual foi criado para apurar a necessidade de cada bairro, porém, logo na primeira reunião apenas 100 pessoas estavam presentes e dentre elas 30% eram servidores públicos com cargos de confiança da administração municipal.³

³ Ver Anexo E.

Fato é que o citado projeto não obteve sucesso por conta do desinteresse da sociedade e dos gestores políticos.

A Câmara Municipal cumpriu em parte com seu dever, realmente a criação da Câmara Itinerante facilitou o acesso dos cidadãos junto aos seus representantes que foram eleitos para lutar a favor da aplicação de políticas públicas que atendam a todos sem qualquer discriminação. Porém como já dito acima caberia aqui a cobrança por parte do Poder Legislativo junto ao Poder Executivo dos requerimentos oficiados. É sabido no mundo político que nem sempre o prefeito municipal atende as solicitações dos nobres edis, às vezes por razões de inviabilidade, mas muitas vezes por pura pirraça política.

Em Itapetininga-SP verificou-se que talvez não seja a intenção da gestão atual implementar o OP no município, que conta de certa forma com a aquiescência do Poder Legislativo em deixar passar silente a afronta à lei municipal que instituiu o citado OP.

Como prova de que a boa vontade política e o engajamento da sociedade podem fazer acontecer um ótimo OP estão nas cidades próximas a Itapetininga: Araraquara e Diadema, onde o OP está em plena atividade e os cidadãos compõem a faixa do poder decisório na aplicação das verbas públicas.

Dessarte, para que o OP itapetiningano possa seguir um curso de sucesso, necessita-se cada vez mais da relação do Executivo em promover o interesse da sociedade no bom desempenho da implementação definitiva do OP, promovendo, então, sim, a relação sadia entre a democracia representativa e a democracia participativa geraria uma nova maneira de tratar a coisa pública com maior participação e responsabilidade.

Os avanços e dificuldades que se vêm encontrados não são quanto à criação da lei do OP: esta existe e viria a atender aos anseios da sociedade; viria também somar esforços com a Câmara Municipal de Itapetininga. Infelizmente, as dificuldades, que talvez sejam oriundas de falta de vontade política do Poder Executivo, fazem que, passados nove anos, o Município ainda veja-se como não tendo sido premiado com a implementação do tão propalado e prometido OP.

O DD. Presidente da Câmara Municipal afirmou acreditar que ainda é tempo de pressionar o executivo local a cumprir a lei, porém, acredito que essa pressão deveria ter ocorrido desde quando a lei foi promulgada, ainda mais que o mesmo foi o autor da lei que implantou o OP em Itapetininga-SP no ano de 2002. Será que a pressão existe desde 2002? Difícil acreditar!

Aos municípios de Itapetininga só restar esperar que na próxima gestão haja uma administração voltada a aplicar o OP de forma efetiva nas políticas públicas, implantando-o de forma definitiva, passando assim o município de Itapetininga-SP ter característica de democracia participativa e obter o sucesso como as cidades vizinhas.

4.1 A Legislação do Município de Itapetininga-SP em Relação ao OP.

Quando aborda-se o tema específico de OP, o Município de Itapetininga-SP propôs materializar o seu OP por meio da Lei Municipal n. 4.678, de 15 de julho e 2002 (ITAPETININGA-SP, 2002), e, depois, pelo Decreto Municipal n. 408, de 2008 (ITAPETININGA-SP, 2008a), no qual oficialmente o Orçamento Participativo Itapetiningano é firmado. Nesse documento estão as características do modelo implantado.

O modelo implantado não logrou êxito em sua implementação, pois, ao ser comparado com outras cidades que dispõem de concreta participação sobre o OP, nota-se que o de Itapetininga-SP inicia-se em 2002, tendo uma alteração através de emenda em 2005 e em 2008 definido o número de participantes, ficando suspenso a nomeação dos atores que serão designados até a presente data.

Em consulta ao Portal de Transparência do município de Itapetininga não foi encontrado nenhuma informação concreta referente à implantação do OP. Na Câmara Municipal foi encontrada apenas a lei que o criou em 2002 com uma emenda feita em 2005.

Com a implantação do Portal de Transparência, Itapetininga passou a atender à exigência da Lei Municipal n. 5.333, de 14 de outubro de 2009 (ITAPETININGA-SP, 2009) e da Lei Federal Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), que determinam que todos os municípios com mais de 100 mil habitantes devem disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às despesas e receitas do município, em dados com atualização diária.

O Portal de Transparência faz parte do Programa Municipal de Transparência, projeto este concebido há 7 anos, com o objetivo de melhorar ainda mais a relação entre a administração pública e a população e vem realizando uma série de ações que priorizam a transparência na gestão pública. A administração municipal diz trabalhar continuamente na ampliação da divulgação dos investimentos realizados com o dinheiro público, para que o

executivo tenha, cada vez mais, uma relação direta e transparente com a população, porém, nem tudo é verdade.

Importante frisar que no município de Itapetininga-SP, o portal não é tão transparente como deveria, primeiramente porque é de difícil acesso no site e também porque sua leitura demanda conhecimento técnico na área contábil e fiscal, ou seja, existe algumas prestações de contas no site, porém, somente pro forma.

O Portal de Transparência não revela ter espaço para o público interagir ou emitir perguntas *on* ou *off line*, e coisas do gênero “fale conosco”, “ouvidoria”, etc., que seriam interessantes a respeito de denúncias sobre fraudes, sobre “conselhos fantasma”, sobre como processar Secretários Municipais e/ou Prefeitos autoritários, manipuladores, desonestos, etc.

Mostra-se como um simples expositor que, embora cumpra bem seu papel de simples expositor, não parece oferecer mais para os conceitos de que é oriundo, seja sobre Itapetininga, seja sobre quais municípios ou áreas, temas, que abrange.

Assim como o OP, o Portal de Transparência ainda é um sonho a ser concretizado para os municípios de Itapetininga-SP, portanto, volta-se agora a tratar do tema OP.

O modelo implantado pelo Decreto n. 408, de 2008 (ITAPETININGA-SP, 2008a), e Portaria n. 119, de 2008 (ITAPETININGA-SP, 2008b), para a execução do OP no município dividir-se-ia em regiões, para que a partir destas regiões, as necessidades da população fossem analisadas através dos seus respectivos conselheiros.

Na Portaria n. 119, de junho de 2008 (ITAPETININGA-SP, 2008b)⁴, as respectivas regiões foram delineadas, considerando então como ponto importante para essa divisão, a melhor forma de organização dos municípios em relação à concepção de seus verdadeiros anseios, priorizando que estes buscassem desfrutar das mesmas condições, desde habitação até educação e saúde, para que juntos, de forma ordenada pudessem angariar as respectivas medidas necessárias às boas condições de vida.

Para que o OP fosse devidamente organizado, uma Assessoria especial foi formada, sendo esta mantida sob o comando de agentes do governo e tendo como objetivo suprir todas as necessidades oriundas do processo de implantação do OP e sua organização funcional.

Competiu, diferentemente de tudo o que se levantou sobre OP até o momento, a tal Assessoria – e não aos municípios independentes da Prefeitura – desde delinear as regiões técnicas até mesmo eleger um representante no conselho do OP.

⁴ Ver Anexo D.

Além disso, após devidamente instalado o programa, a divulgação do mesmo e de seus respectivos resultados também competiu a tal assessoria, que se o fez, não o tornou facilmente disponível ao grande público.

A Assessoria Técnica (AT) comentado é formada pela integração de um representante da Secretaria Municipal de Gabinete (SMG), um representante da área de comunicação, um representante da Secretaria de Administração e quatro representantes do Governo, sendo estes selecionados pela Secretaria Municipal de Gabinete (SMG). Nenhum é oriundo da sociedade civil desvinculada sequer do Poder Executivo local, o que desvirtua a ideia de participação popular, sequer de acompanhamento por parte da mesma. A validade da indicação de tais cargos, sendo esta indicação homologada por portaria do gestor do município, é de um ano.

No que tange à necessária deliberação das decisões orçamentárias, o principal objetivo do OP, uma metodologia básica é explicitada no Decreto Municipal n. 408/2008 (ITAPETININGA-SP, 2008a)⁵ é a concepção de reuniões preparatórias, com o intuito de analisar e apresentar, principalmente, as opiniões dos munícipes em relação aos investimentos municipais.

Em uma segunda instância, essas propostas vão para Plenárias Regionais, onde são votados pelo conselho para determinar quais terão mais relevância e serão analisados primeiramente. Os três mais relevantes são enviados para o próximo estágio de deliberação.

O conselho local, que vota as propostas, além de desenvolvê-las, é constituído por munícipes também, sendo que, há exigências para o cargo⁶. Os conselheiros selecionados são treinados para que possam dar um bom direcionamento ao seu trabalho.

Porém, para que um determinado projeto apresentado no OP seja aprovado, ele deve passar pela aprovação das áreas técnicas do Estado, para que estas possam avaliar a viabilidade técnica e econômica de tais, sendo que após a realização desta etapa, ele é encaminhado à Assembleia Geral de Representantes, que compete os conselheiros participantes do OP em um modo geral, não somente os da localidade onde o projeto fora desenvolvido. Sendo a aprovação pela Assembleia Geral ocorrida, a deliberação do determinado projeto acontece.

Depois de deliberado, compete à administração municipal sua execução, sendo que, ainda, há a necessidade da divulgação do desenvolvimento e dos resultados de tal ação aos componentes do OP.

⁵ Ver Anexo C.

⁶ Ver Anexo C.

Cabe também, além de informar os participantes do OP, informar a sociedade de modo geral, pois os benefícios das atitudes cabem não somente aos componentes do conselho, mas sim a toda sociedade.

A parte da sociedade que compete opinar de forma eficaz no conselho são as associações dos amigos do bairro, sendo que estes acabam sendo cadastrados pela prefeitura para que sua participação seja validada.

Na legislação vigente, em momento algum vemos a parte do orçamento municipal que compete aos recursos do OP.

Existe uma certa dificuldade em encontrar informações sobre os resultados ou sobre as seções participativas, sendo que a mídia popular aparentemente não é utilizada para as chamadas à sociedade ou a demonstração dos resultados, não sendo estranho que os problemas dos bairros do município geralmente são explicitados aos vereadores locais, e não nas seções destinadas a isso.

Percebe-se então que apesar do Decreto n. 408/2008 (ITAPETININGA-SP, 2008a), e Portaria n. 119/2008 (ITAPETININGA-SP, 2008b)⁷ não foi implementada seu funcionamento ficando como observado acima, só no papel. Muito se falou da proposta de existência do orçamento participativo na cidade, como o próprio presidente atual da Câmara Municipal afirma em sua entrevista a “Lei não pegou”, por falta de vontade política do Executivo Municipal.

O OP, vale lembrar, tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, ou seja, assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Essa nova experiência de participação popular procura romper com a tradição até então existente de apenas os governantes tomarem suas decisões deixando os interesses da população de lado.

No caso de Itapetininga se observa que a demora em implementar as leis e decretos já existentes é um mecanismo utilizado pelo Poder Executivo em deixar para a próxima gestão cuidar desse assunto, nota-se aqui o descompasso da relação entre a democracia representativa e a democracia participativa, mesmo tendo de uma forma inconsistente criar leis e decretos que não servem para atuar de maneira real em favor da coletividade, levando a pensar do receio que o Executivo possa ter de perder poder com a cessão de soberania por aqueles que detêm resultados de um processo representativo a nível local. Percebe-se também que outros Conselhos que tem atividades em funcionamento sofrem com a mesma falta de

⁷ Ver Anexo D.

deliberatividade exercendo suas atividades de maneira puramente fiscalizadora e consultiva, não influenciando de forma eficaz nas políticas públicas do município.

O cidadão eleitor que elegeu os seus representantes no período de 2002 até a presente data não tem a oportunidade de participação efetiva no orçamento, verificando-se que o atual presidente da câmara vem lutando para que se defina os membros que possivelmente ocuparão as cadeiras propostas pelo decreto e se efetivem como norma essa participação junto ao Poder Legislativo e Executivo, bem como a sociedade civil.

A falta do funcionamento do OP municipal em Itapetininga-SP é gerado de um lado pelo descaso a lei do governo municipal e de outro lado do desinteresse de determinadas classes da sociedade em dividir de maneira igualitária o poder, mantendo um sistema produtor da desigualdade social acreditando que alguns são melhores que todos.

Acredita-se que com novas posturas dos governantes e das elites sociais e do funcionalismo retrogrado poderia com novas representações com caráter pluralista estabelecer entre a democracia representativa e a democracia participativa uma releitura do sistema democrático, onde buscasse uma divisão que levasse a atitudes para a promoção de modificação nas relações políticas e sociais da cidade.

Deve-se ter verdadeiramente propostas de ampliação da democracia e um forte movimento comunitário. Estas características levariam a um debate construtivo na busca de soluções para que governo e comunidade pudessem realmente trabalhar em termos de igualdade.

O intuito das mudanças é ampliar o debate com a população a respeito dos serviços prestados na cidade, com a instalação de fóruns regionais dividindo em grupos, um para cada região da cidade. A intenção é haver um coletivo de mais representatividade para debater em reuniões preparatórias as reivindicações da população, antes do OP.

Os fóruns devem funcionar com o intuito de elaborar e encaminhar as ações em reuniões anteriores às plenárias do OP. O grupo será formado por associações, Organizações não governamentais (ONGs), igrejas, sindicatos e representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, onde a população precisa se apropriar das discussões. Deve-se ampliar e debater as ações que precisam ser agilizadas ou melhoradas.

Apesar de existirem leis e decretos que regulamentam o OP no município de Itapetininga-SP nota-se que o Poder Executivo mostra o total desinteresse no desenrolar do tão falado início do OP, pois, em 2009 houve uma tímida tentativa de início da aplicação do

OP, mas o que se nota é que não há nenhum movimento que nos leve a acreditar que este projeto será implantado nesta gestão que termina em 2012.

De um lado temos o marasmo do Poder Executivo em implementar o OP e de outro lado não se tem um *feedback* da sociedade devido a situação passiva, pois como disse na entrevista o Presidente da Câmara Municipal sobre sua itinerância com visitas e reuniões a vários bairro com a periodicidade de mês levantando prioridades e reivindicações a respeito das políticas públicas do município, como saúde, educação, transporte, moradia, turismo, cultura, obras, meio ambiente, etc. todas as reivindicações e situações foram encaminhada como requisitos oficiais ao prefeito municipal, porém nada disso foi transformado em realização pelo Executivo local. Nota-se o desinteresse de um lado e pouca voz ativa do outro, onde também acredita-se que no Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo existe uma acomodação.

Fazendo uma análise do que coloca Souza (2001), nota-se que a situação em Itapetininga-SP tem uma gestão democrática representativa cuja gestão parece fora do compasso com políticas e mudanças sociais nacionais.

Em Itapetininga-SP, a política compete necessariamente e somente à gestão. Os interesses políticos podem ser explicitados de uma forma e concebidos de outra. Um exemplo desta possibilidade é o fato de não haver sido, ainda, delimitado o nível disponível de recursos para o OP. Mesmo com todo o apoio do Estado no desenvolvimento de um OP, sem um determinado recurso sendo destinado à participação, esse apoio não passará de uma filosofia vã.

A mudança social apenas pode ocorrer depois que todos esses fatores estejam em ressonância, se um deles for falho, possivelmente a mudança não ocorra. Pode-se salientar que a responsabilidade tem de ser de ambas as partes, não cabendo a uma eximir-se de sua respectiva parcela de culpa nos possíveis erros do sistema.

Por fim, em relação ao OP no Município de Itapetininga-SP, cabe considerar, que apesar do mesmo ter nascido através de uma ação governamental, parece claro, que o mesmo depende, principalmente, da participação popular, para atingir seus objetivos mais imediatos. E isto se dá, na forma, que o implemento deste mecanismo, se dá através de gestores públicos preocupados em governar com a maioria da população, deixando de lado, questões referentes a democracia representativa.

Perceptivelmente, ao defender o projeto, o governo que adota, está expondo-se verdadeiramente, ao controle da sociedade, tornando-se alvo de cobrança e permitindo uma

maior visibilidade na aplicação dos recursos públicos, mas também se livrando da responsabilidade única que passa a ser dividida entre Executivo e comunidade na aplicação dos recursos nas políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é a Carta Magna da República Federativa do Brasil traz como ideia principal a redemocratização do país. No seu bojo vem a criação de situações que possibilitem efetiva participação da população na condução das políticas públicas brasileiras nos níveis federal, estadual e municipal.

A Constituição Federal de 1988 incorporou o direito ao exercício direto da cidadania como um dos pressupostos do Estado Brasileiro, razão pela qual, são crescentes as inovações institucionais e legais tendo em vista ampliar o alcance da participação popular nas políticas públicas.

Observou-se que a exposição da implementação do OP para o efetivo desenvolvimento da sociedade em relação ao atendimento de seus anseios também é uma forma de participação dos atores sociais, visando consolidar a democracia do Brasil.

Os cidadãos pertencentes a uma sociedade, e esta a um município, têm, além de seus direitos, deveres e, embora seja pouco usual sabê-lo, têm o dever de pleitear a participação na vida do cidadão para que o Poder Executivo implemente de forma ativa e efetiva a participação de todos na elaboração das leis que determinam o quantum e o *locus* nos quais os recursos públicos sejam aplicados de forma igualitária.

Também isso exige que essa participação se aproprie dos conteúdos dessa relação de forma isonômica, pois deverão ser derrubadas as barreiras burocráticas e técnicas que muitas vezes são colocadas no sentido de alienar pelo não entendimento o sujeito participante dessa relação.

Após a promulgação das Leis Municipais n. 4.678/2002⁸ (ITAPETININGA-SP, 2002) e n. 4.940/2005 (ITAPETININGA-SP, 2005)⁹ e do Decreto Municipal n. 408/2008 (ITAPETININGA-SP, 2008a)¹⁰, o OP no Município de Itapetininga-SP passa a existir, mas a sua implementação, que seria o almejado da lei, não acontece e o que se vê é uma procrastinação da mesma implementação por causas desconhecidas, visto que o seu implemento viria de encontro às expectativas da sociedade como um todo.

No entanto, ainda é necessário que se levem em consideração as deficiências existentes no sistema como um todo, sendo que por parte do Executivo pode-se dizer que este

⁸ Ver Anexo A.

⁹ Ver Anexo B.

¹⁰ Ver Anexo C.

poderia engendrar, mas de uma forma leviana essa implantação – isso pode-se dar quando se percebe que é sempre deixada para amanhã tal implementação, e isto sempre com um discurso evasivo, cheio de desculpas a respeito de que algo não foi conseguido e o tempo passa e o OP é estranha, porém prudentemente, esquecido na gaveta.

Como oportunidades de desenvolvimento, pode-se salientar que o município necessita ser apenas estimulado a participar, para perceber que esta participação levará ao conhecimento das reais necessidades da população com o intuito de então, sim, saná-las com prioridades às necessidades dos mais carentes.

Deve-se salientar que a preparação dos conselheiros e lideranças de bairros (principalmente para fazê-los agentes multiplicadores juntos às comunidades de que emergem) nunca foi levantada ou questionada, sequer entre os que atualmente fazem-se mais presentes nas associações de amigos do bairro, mesmo sendo visivelmente uma necessidade intrínseca para o seu desenvolvimento e capacitação, mais especialmente ainda porque uma instituição como os Conselhos Municipais e as Câmaras Itinerantes podem ajudar a avaliar profundamente as necessidades dos munícipes, considerando que Conselhos Municipais, as Câmaras Itinerantes e as Assembleia Geral de Representantes pró-OP podem promover assembleias internas nos bairros e, mesmo, usando da lei, as Assembleias Gerais de Representantes pró-OP que a lei permite ainda que o nobre alcaide não crie condições de convocá-las, e, assim, cada vez mais captar anseios ligados às necessidades e, principalmente, gerar projetos de investimento mais reais que atinjam de forma mais consistente às necessidades exigidas.

O OP permite à população discutir orçamento e políticas públicas e seu objetivo é assegurar participação direta na definição das prioridades para os investimentos públicos. Com ele, a tomada de decisões sobre os recursos municipais fica compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo e a população.

Os cidadãos numa democracia não têm apenas direitos, têm o dever de participar no sistema político que, por seu lado, protege os seus direitos e as suas liberdades.

O OP, pois, vem a ser expressão do exercício da democracia que historicamente foi objeto de intensas lutas sociais até chegar à conotação de participação efetiva do cidadão no planejamento orçamentário estatal, tendo o cidadão um papel ativo no planejamento orçamentário democrático.

Três princípios constitucionais podem ser elencados como os informadores da democracia participativa, quais sejam: soberania popular, que possui as concepções jurídica e

política; dignidade da pessoa humana, como viga mestra de toda a Constituição, e unidade da Constituição, que se liga à ideia de ponderação.

O OP foi pela primeira vez implantado na cidade de Porto Alegre-RS, em 1989, mas no decorrer do trabalho pode-se observar que na verdade foi utilizado em épocas anteriores em outras cidades.

O caso gaúcho é a experiência de décadas que tem dado certo, mas tem uma complexa e própria engenharia de participação. Assim, apesar de o OP ser nacional e internacionalmente considerado um processo bem sucedido de fortalecimento da democracia local, sua expansão e replicação em outros ambientes não se apresenta como uma tarefa fácil de ser executada.

O OP suscita diferentes debates teóricos: debate entre sociedade civil e a democracia, o debate sobre o aprofundamento da democracia e o debate sobre o desenho institucional.

O que se observa neste trabalho sobre o OP municipal é que sua implantação no Brasil atinge 5% dos municípios, lembrando que a aprovação do projeto de orçamento compete ao Poder Legislativo, mas o projeto nasce no seio do Poder Executivo.

O Poder Executivo tem a função histórica de permitir que o povo, através de seus representantes, disponha sobre a utilização de tributos por ele prestados ao Estado (princípio da autotributação). Hoje o orçamento recebe no Estado Democrático de Direito grande proteção e destaque. Serve fundamentalmente como peça maior do planejamento estatal, dos gastos e investimentos realizados com a verba pública.

O OP que é um rebalanceamento de articulação entre democracia representativa e participativa que visa justamente esse realinhamento entre o ente Executivo e a sociedade. Nessa relação pode-se ter inúmeras variáveis que vão desde a simples falta de vontade política no seio do Executivo, até o medo da perda do poder pela cessão de autoridade na qual o Executivo perde um pouco do seu poder porque o mesmo volta a ser dividido com a população.

O OP, figura nova no cenário municipal, tem como definição realinhamento, desenho institucional, capital financeiro, vontade política, distribuição de recursos, enfim, uma série de denominações que determinaram uma reengenharia das relações de poderes existente no âmbito municipal.

Antes da redemocratização do país, o que se via eram poderes incontestáveis, determinados de cima para baixo.

Nessa época, o Executivo deliberava e o povo assistia, e essa política era usual com comportamentos enraizados na História do Brasil Colônia, mesmo em face ao

presidencialismo, que acabou marcado por golpes-de-Estado e pelo militarismo, que deixaram como herança a prática do autoritarismo, no qual apenas alguns mandavam e a maioria obedecia.

Com essa nova figura de participação popular instituída pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) começa um realinhamento da relação poder e povo buscando um princípio que passa a regulamentar o modo de comportamento tanto do mandatário quanto do mandado, e essa reorganização das relações sociais trouxe diversos modos de se entender e aplicar o orçamento participativo como ele se configura de maneira ativa na sua condução.

Pode-se pensar que simplesmente o fato de o OP existir como lei deveria fazê-lo simplesmente ser praticado, mas como ele é uma prerrogativa constitucional do município, desde a data da promulgação da lei que o instituiu, pode-se perceber que está longe de acontecer sua implementação – como é o caso do Município de Itapetininga, onde se observa um arrastar pesado e oneroso da sua não implantação. Sem vontade política do Executivo municipal Itapetiningano, o OP não ultrapassou os obstáculos políticos que se opuseram à sua introdução além dos papéis e sítios eletrônicos.

Nota-se também uma baixa tradição associativa na História da cidade de Itapetininga que é, até hoje, um município essencialmente agrícola e com capacidade financeira baixa, o que dificulta de sobremaneira a implantação do OP.

Essa baixa tradição se manifesta no fato de que, como percebido ao longo da coleta e análise de dados, não existem evidências de esforços para fazer o OP de Itapetininga passar das folhas da Lei Municipal n. 4.678, de 15 de julho e 2002 (ITAPETININGA-SP, 2002); do Decreto Municipal n. 408, de 2008 (ITAPETININGA-SP, 2008a), e da Portaria Municipal n. 119, também de 2008 (ITAPETININGA-SP, 2008b), para situações de ordem prática.

Não há notícias em meios de comunicação sobre reuniões, fóruns, assembleias, debates, documentos oriundos desses expedientes (atas, ofícios, relatórios, deliberações, sequer minutas de algum deles), ou sobre as lideranças dos setores em que a cidade foi dividida para organizar as assembléias pró-OP.

Chegou-se ao ponto de ser necessário procurar pessoas que soubessem e quisessem falar do assunto, e, então, chegou-se à entrevista como DD. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga, sobre a implantação do OP em Itapetininga-SP (13/11/2011), que foi de suma importância para se ter um norte de em que ponto está a implantação do OP em Itapetininga.

Nada disso, pois, ainda ocorre em Itapetininga, óbvio, mas, por outro lado, também não se observou vontade política de conchamar povo ou lideranças de bairro, sequer de as locupletar para as tarefas de entender e, a partir de entender, interferir positivamente na co-elaboração do OP em Itapetininga.

Quem foi encarregado de co-presidir reuniões e encontros, os poucos que houve e dos quais não se conseguiu vistas a atas, e de explanar para as lideranças de bairro a respeito do orçamento municipal, fez questão de apresentá-lo como algo engessado pelas fontes de recursos – seja pela imprevisibilidade da arrecadação (direta e indireta), seja pelas regulações complexas de aplicação de recursos, e jamais mostrou preocupação em revelar o que é possível ser feito entre as regulações e as previsões contábeis.

Má vontade política e escusas legais viram-se de repente de mãos dadas e isso arrefeceu ânimos de lideranças de bairros, por um lado; por outro, sabe-se que houve reuniões, mas não se sabe exatamente como ter acesso aos resultados das mesmas, e há quem afirme que muito foi gerado dessas assembléias, das câmaras itinerantes, e entregue ao nobre alcaide e este, nestes três anos, nada passou para a vereança, e a nobre edilidade também nada, mesmo sabendo do que ocorreu, cobrou, seja do eparca, seja das lideranças frustradas.

Finalizando o presente trabalho vê-se que o OP é uma possibilidade real de alterar e realinhar a História do Município, mas é preciso que a representação do Executivo promova uma releitura do seu próprio comportamento ou como já citado por Freud fizesse uma análise de suas próprias estruturas para que ocorresse uma cura e proporcionar um encontro sadio no terreno das relações humanas, isto é, uma releitura que pudesse por o povo e seu governo no centro dos debates e com isso dividisse as responsabilidades oferecendo uma transparência da sua estrutura agora curada para o bem estar de si e de todos.

Deixam-se como sugestões fazerem-se pesquisas futuras sobre as relações entre os Conselhos Municipais, as Associações de Amigos do Bairro, as Câmaras Itinerantes e, principalmente, as Assembleias Gerais de Representantes pró-OPs, assim como sobre as correlações entre a vontade política itapetiningana e a promoção do OP, para que a população necessariamente tome ciência do que ele é, ao que compreende e o poder que tem.

Além desses temas, sugere-se também a pesquisa de correlação entre o munícipe e o OP, procurando demonstrar qual é o verdadeiro nível de *feedback* (sendo que ao longo da coleta de dados percebe-se que o mesmo pode ser reputado como quase inexistente) que a gestão pública oferece à sociedade em relação ao OP.

Por fim, pode-se sugerir uma pesquisa que vise desenvolver um verdadeiro portal de transparência para o município, com foco específico no OP, visto que num portal geral haveria a dificuldade de compreensão das informações contidas no suposto portal existente são confusas e insípidas.

Como sugestão para próximos temas de monografia: a) a importância da participação popular na elaboração e implementação no OP municipal de Itapetininga(SO) e; b) Redemocratização no Brasil e sua relação com o OP no município brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões... **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, jan./dez., 2003.

ANDRIOLI, Antônio Inácio. O Orçamento participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha? **Revista Espaço Acadêmico**, v. IV, n. 43, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

AVRITZER, L. **Orçamento participativo e a teoria democrática do balanço crítico**. Disponível em: <http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcamento_participativo_e_teoriam_democratica_-_leoardo_avritzer.pdf>. Acesso em: 29 set. 2011.

BALESTERO, G. S. Orçamento participativo e o papel do Estado. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 28, p. 81-96, 2010.

BAQUERO, M. et al. Bases de um novo contrato social? Impostos e orçamento participativo em Porto Alegre. **Rev. Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 94-127, mar., 2005.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 nov. 2011.

_____. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF, 04 maio 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 nov. 2011.

CHAVES, João Freitas de Castro. Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense. Breves comentários. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1278>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

ESCÓSSIA, L. da. **O Coletivo como plano de co-engendramento do indivíduo e da sociedade**, 2004f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Instituto de Psicologia. Rio de Janeiro: IP, 2004.

_____. O Coletivo como plano de criação na saúde pública. **Interface. Comunicação, Saúde e Educação**, v. 13, suplemento 1, 2009.

ITAPETININGA – SP: dados básicos. **IBGE Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=352230#>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

ITAPETININGA-SP. **Decreto nº 408, de 8 maio de 2008**. Regulamenta dispositivos da Lei Municipal nº 4.678/2002 e da Lei Municipal nº 4.940/2005, instituindo o Regimento Interno do Orçamento Participativo, no Município de Itapetininga. Disponível em: <http://www.itapetininga.sp.gov.br/noticias/wp-content/uploads/2008/10/decreto_408.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2011a.

_____. **Lei nº 4.678 de 15 de julho de 2002**. Institui o orçamento participativo nos processos de elaboração e fiscalização orçamentária do Município. Disponível em: <<http://camaraitapetininga.sinoinformatica.com.br/camver/leimun/2002/04678.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. **Lei nº 4.940, de 4 de maio de 2005**. Dispõe sobre alteração da Lei nº 4.678, de 15 de julho de 2002, que institui Orçamento Participativo nos processos de elaboração e fiscalização orçamentária no Município. Disponível em: <<http://camaraitapetininga.sinoinformatica.com.br/camver/leimun/2005/04940.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. **Portaria nº 119, de 9 de junho de 2008**. Disponível em: <http://www.itapetininga.sp.gov.br/noticias/wp-content/uploads/2008/10/portaria_119.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2011b.

_____. **Lei nº 5.333 de 14 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a publicação mensal do relatório analítico das despesas dos poderes públicos municipais e dá outras providências. Disponível em: <<http://camaraitapetininga.sinoinformatica.com.br/camver/leimun/2009/05333.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

MOURA, R. R. de. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 206-214, jul. 2007.

ORSI, Fábio Chagas. **Orçamento participativo: uma metodologia em ascensão**. 10 set. 2001. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/colunas/orsi/orcamentopart.html>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

PIRES, V. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. (Monografia vencedora do V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional (2000). 1.º lugar/Tema: Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira) 02 set. 2000. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio%20tn/conteudo_catalogos_pr5.html>. Acesso em: 11 nov. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPETININGA. **Demonstração da despesa e receita segundo as categorias econômicas**. Disponível em: <http://www.itapetininga.sp.gov.br/doc/contas_publicas/2010/anexo-I-LOA-2010.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2011a.

_____. **Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo**. Disponível em: <http://www.itapetininga.sp.gov.br/doc/contas_publicas/2010/consolidado-geral-LOA-2010.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2011b.

SILVA, G. P. da; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento participativo. **Rev. Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 423-451, set. 2006.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: o papel do orçamento participativo. **Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jul. 2011.

WAMPLER, B. A Difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Rev. Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun., 2008.

WESSELS, W. J. **Economia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2003.

APÊNDICE

Apêndice A – Entrevista com o DD. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga sobre a implantação do OP em Itapetininga-SP (13/11/2011).

Como você avalia a participação da Câmara Municipal, na figura dos senhores vereadores, no Orçamento Participativo?

Infelizmente o poder executivo, até o prezado momento, não implantou em Itapetininga o Orçamento Participativo. A Lei n.º 4678, de minha autoria, de 15 de julho de 2002, instituiu o Orçamento Participativo em Itapetininga, criando o Conselho Municipal do Orçamento, que deveria organizar plenárias com a sociedade civil, organizada, ou não, que deveriam se regionais e temáticas para discussão da fixação das receitas e despesas e das prioridades de obras, serviços e investimentos para o Orçamento do ano consecutivo. Esse Conselho também deveria, posteriormente fiscalizar a execução das prioridades decididas pela população. Em 2005, a lei foi emendada pelo vereador Geraldo Macedo. No ano de 2009, o executivo fez um pequeno ensaio de uma possível implantação do referido orçamento, criando a Secretaria de Governo na estrutura administrativa do governo para realizar esse trabalho. Porém, depois de algumas reuniões realizadas nos bairros e muito discurso, nenhum real entrou no orçamento da cidade relacionado ao orçamento participativo. A Câmara Municipal, por sua vez, realizou uma espécie de orçamento participativo às avessas, fazendo reuniões mensais em vários bairros da cidade, chamadas de Câmara Itinerante, levantando todas as prioridades dos bairros, as reivindicações da população nas diversas áreas das políticas públicas do município (saúde, educação, trânsito e transporte, esporte, turismo, cultura, habitação, obras, meio ambiente, etc.), transformando tudo isso em requerimentos oficiais ao prefeito municipal. Porém, nada disso também foi transformado em realizações do executivo local.

Como você vê a participação do governo local na divulgação do orçamento participativo?

A administração municipal, em nenhum momento de seus dois mandatos fez qualquer tipo de divulgação da existência do Orçamento Participativo na cidade. Essa falta de interesse em cumprir essa lei foi, por diversas vezes, questionada e denunciada no legislativo, sem grandes consequências. A “lei não pegou” pela falta de vontade política do executivo municipal. Temos uma experiência muito interessante sobre “como fazer uma lei pegar”.

Criamos a lei proibindo a distribuição de sacolas plásticas convencionais pelo comércio de Itapetininga. No mês de sua implantação na cidade a Câmara realizou uma campanha institucional na maioria dos meios de comunicação existentes em nossa cidade (TVs, rádios e jornais). A população cumpriu a lei, sem nenhuma fiscalização da prefeitura. No caso do orçamento, como é um outro tipo de lei, essa campanha deveria ter sido feita pelo executivo, se houvesse vontade política de implantá-lo na cidade.

Temos no portal de transparência da Câmara ou do município algumas citações do Orçamento Participativo?

Não havendo o Orçamento Participativo na cidade, o portal da Câmara se restringe a mostrar a lei que o criou.

Hoje, na qualidade de presidente da Câmara como vê o orçamento participativo no município de Itapetininga?

Uma das grandes bandeiras de meu mandato, enquanto vereador, foi a implantação real do orçamento participativo na cidade, por entender que é a maneira mais democrática de administrar uma cidade. Três experiências em orçamento participativo mostraram que é possível realizar administrações populares e democráticas, fazendo das prioridades da população, as principais metas do governo. A primeira foi na cidade de Porto Alegre-RS, a segunda em Diadema-SP e a terceira é em Araraquara-SP. Como presidente da Câmara acredito que ainda é tempo de pressionar o executivo local a cumprir a lei.

ANEXOS

Anexo A – Lei Municipal n.º 4.678, de 15 de julho de 2002, que Institui o OP em Itapetininga-SP.



LEI Nº 4.678, DE 15 DE JULHO DE 2002.

Institui o Orçamento Participativo nos processos de elaboração e fiscalização orçamentária no Município.

(Projeto de Lei nº 64/2002, de autoria do Vereador Fúad Abrão Isaac)

Rafael Martins de Castro, Presidente da Câmara Municipal de Itapetininga, Faço saber que a Câmara Municipal manteve e eu promulgo, nos termos do artigo 54, § 8º, da Lei Orgânica Municipal, a seguinte Lei:

Art. 1º A elaboração dos projetos de lei do plano plurianual de investimentos, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, contará com ampla participação da população, de acordo com o que dispõe o parágrafo único do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, por meio do Orçamento Participativo e das ações do Conselho Municipal do Orçamento, na forma prevista nesta Lei.

Art. 2º O Orçamento Participativo consiste na participação direta da população na elaboração das peças orçamentárias, através de plenárias, regionais e temáticas, para discussão da fixação de receitas e despesas e das prioridades de obras, serviços e investimentos.

Art. 3º Para a realização das plenárias regionais, o Poder Executivo procederá à divisão do Município, considerando as características geográficas, populacionais ou outras que visem a possibilitar a maior participação da população.

Art. 4º As plenárias temáticas abordarão assuntos de interesse geral do Município, em especial:

- I – trânsito e transporte;
- II – saúde e assistência social;
- III – educação e ensino;
- IV – esporte, turismo, cultura e lazer;
- V – atividade econômica e tributação;
- VI – obras, habitação e saneamento; e
- VII – urbanismo e meio ambiente.

Art. 5º O Poder Executivo deverá divulgar, anualmente, cronograma e temas a serem debatidos nas plenárias, mediante ampla campanha de divulgação pelos meios de comunicação e em escolas, igrejas e demais espaços comunitários.

Art. 6º O Conselho Municipal do Orçamento, formado por representantes do Poder Executivo, indicados pelo Prefeito, da população, eleitos nas plenárias, e respectivos suplentes, é instrumento de auxílio no planejamento e na fiscalização das questões orçamentárias.

Art. 7º São objetivos do Conselho Municipal do Orçamento, entre outros:

- I – acompanhar a execução das prioridades decididas no processo de Orçamento Participativo;
- II – fiscalizar a execução orçamentária, opinando sobre eventuais cortes nos investimentos, incrementos ou quaisquer alterações no projeto inicial; e
- III – deliberar sobre a metodologia adequada e funcionamento do Orçamento Participativo subsequente.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução esta Lei correrão à conta de dotações próprias consignadas no orçamento.

C:\WINDOWS\Desktop\Fernando\Publicação de Lei.doc



Art. 9º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rafael Martins de Castro
Presidente da Câmara Municipal

Publicada e registrada na Secretaria da Câmara, aos dezessete dias do mês de junho de dois mil e dois.

Walker dos Santos Júnior
Diretor Geral

Anexo B – Lei Municipal n. 4.940, de 04 de Maio de 2005, que Altera a Lei Municipal n. 4.678/02.



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA do MUNICÍPIO de ITAPETININGA

ESTADO DE SÃO PAULO

LEI Nº 4.940, de 4 de maio de 2005.

Dispõe sobre alteração da Lei nº 4.678, de 15 de julho de 2002, que instituiu Orçamento Participativo nos processos de elaboração e fiscalização orçamentária no Município.

(Projeto de Lei nº 18/2005, de autoria do Vereador Geraldo Miguel de Macedo)

ROBERTO RAMALHO TAVARES, Prefeito do Município de Itapetininga, Estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei, FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Os art. 1º e 2º da Lei nº 4.678, de 15 de julho de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º A elaboração dos projetos de lei do plano diretor, do plano plurianual de investimentos, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, contará com ampla participação da população, de acordo com o que dispõe o parágrafo único do art.48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, por meio do Orçamento Participativo e das ações do Conselho Municipal do Orçamento, na forma prevista nesta Lei”.

“Art. 2º O Orçamento Participativo consiste na participação direta da população na elaboração das peças orçamentárias, através de plenárias, regionais e temáticas, para deliberação da fixação de receitas e despesas e das prioridades de obras, serviços e investimentos.

Art. 2º Fica acrescentado ao art. 3º da Lei Municipal nº 4.678, de 15 de julho de 2002, os seguintes parágrafos:

“ Art. 3º.....

§ 1º O Poder Executivo deverá garantir uma estrutura e um processo de participação popular em um conjunto de instituições que funcionem como mecanismo que assegurem a participação nos processos decisórios do governo municipal referido no art.1º, de acordo com os seguintes princípios:

I – participação aberta a todos os cidadãos sem discriminação ou privilégio atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;

II – combinação da democracia direta e representativa, atribuindo-se aos próprios participantes a definição das regras internas; e

III – alocação de recursos baseada na combinação de critérios compatibilizando as decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitadas os limites financeiros e orçamentários.

§ 2º Será dada ciência ao órgão do Tribunal de Contas do Estado para fiscalização da plena execução dos termos da presente Lei.”

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento vigente.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ROBERTO RAMALHO TAVARES
Prefeito Municipal

Publicada e registrada no Gabinete do Prefeito, aos 4 dias de maio de 2005.

MESSIAS FERREIRA LUCIO
Secretário de Gabinete

Anexo C – Decreto Municipal n. 408, de 08 de Maio de 2008, que Regulamenta a Lei Municipal n. 4.678/2002.

DECRETO Nº 408, DE 8 DE MAIO DE 2008.

Regulamenta dispositivos da Lei Municipal n.º 4.678/2002 e da Lei Municipal n.º 4.940/2005, instituindo o Regimento Interno do Orçamento Participativo, no Município de Itapetininga.

ROBERTO RAMALHO TAVARES, Prefeito do Município de Itapetininga, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei,

Considerando que ao Poder Público compete conferir transparência a seus mecanismos de tomada de decisão; e

Considerando que ao Poder Público compete proporcionar à população, oportunidades de participação direta na definição de prioridades em relação à implantação de políticas públicas:

DECRETA

Art. 1.º A Prefeitura do Município de Itapetininga adota o processo de planejamento participativo na elaboração do Orçamento Público Municipal, contribuindo com a ampliação da democracia por meio da participação popular direta e do controle social sobre a Administração Pública.

Art. 2.º Orçamento Participativo é o processo de participação direta da população na elaboração do planejamento e no acompanhamento da execução orçamentária no Município de Itapetininga, regulamentado e disciplinado pelo presente Regimento Interno, em obediência as Leis Municipais n.º 4.678, de 15 de julho de 2002 e n.º 4.940, de 4 de maio de 2005.

§ 1.º As discussões e deliberações no âmbito do Orçamento Participativo devem garantir a livre e democrática manifestação dos participantes nos debates.

§ 2.º Conforme o disposto no artigo 3º da Lei Municipal 4.678, de 15 de julho de 2002, o território é o critério para a organização do Orçamento Participativo, devendo o Município ser organizado, mediante Portaria do Prefeito, em regiões, respeitando tecnicamente os parâmetros que definem os setores censitários definidos para o Município.

Art. 3.º Compete à Secretaria Municipal de Gabinete – SMG – oferecer condições para o adequado desenvolvimento das atividades do Orçamento Participativo, através de Assessoria Técnica (AT) constituída especificamente para tal fim.

§ 1.º À Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) incumbe a mobilização, o suporte técnico, o apoio logístico e operacional do processo do Orçamento Participativo.

§ 2.º A Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) será anualmente constituída, por Portaria do Prefeito, integrada necessariamente por um representante da Secretaria Municipal de Gabinete, um representante da área de Comunicação, um representante da Secretaria de Administração e quatro representantes do Governo, indicados pela SMG.

Art. 4.º Compete à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo:

- I – facilitar o acesso da população nas diversas fases do Orçamento Participativo;
- II – propor a regionalização e as áreas temáticas do Orçamento Participativo;
- III – propor o calendário e o local de realização das reuniões preparatórias e das plenárias do Orçamento Participativo;
- IV – dar todo o suporte e os subsídios necessários ao funcionamento do Orçamento Participativo;
- V – tornar público o Orçamento Participativo e seus resultados utilizando as mídias que se fizerem necessárias.

VI – integrar o Conselho do Orçamento Participativo, através de um representante titular e um suplente;

Art. 5.º As instâncias de participação no processo do Orçamento Participativo, integram duas etapas de organização:

I – Etapa de mobilização da população e apresentação de propostas, contempla as seguintes instâncias de participação:

- a) Reuniões Preparatórias;
- b) Plenárias Regionais ou Temáticas.

II – Etapa de análise e deliberação contempla as seguintes instâncias de participação:

- a) Assembléia Geral de Representantes Regionais (AGR).
- b) Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Art. 6.º As Reuniões Preparatórias são espaços democráticos e abertos à ampla participação, destinados à qualificar a intervenção popular nas Plenárias Regionais, a partir da apresentação de informações didaticamente organizadas, sobre o Orçamento Municipal e sobre as realizações e proposições do Governo Municipal.

Parágrafo único - Cabe à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) a convocação e a organização das Reuniões Preparatórias.

Art. 7.º São objetivos das Reuniões Preparatórias:

I – dar publicidade ao processo do Orçamento Participativo;

II – estimular a participação popular nas Plenárias Regionais e/ou Plenárias Temáticas;

III – apresentar as etapas de funcionamento do Orçamento Participativo;

IV – levar ao conhecimento e debate da população, as peças do planejamento orçamentário municipal, especialmente a Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor.

V – apresentar os estudos e propostas do Governo para cada uma das regiões do Orçamento Participativo (§ 2.º do art.2.º) com a finalidade de apoiar a tomada de decisão da população em relação às suas prioridades.

VI – registrar as demandas e propostas de cada uma das regiões do OP, que serão encaminhadas às Plenárias, possibilitando que as mesmas venham a ser analisadas e detalhadas tecnicamente, caso se faça necessário.

Art. 8º Têm direito a votar na Reunião Preparatória, para indicação de propostas, todo participante que reúna as seguintes condições:

I – resida na região da plenária;

II – possua idade igual ou superior a 16 (dezesesseis) anos;

III – tenha sido cadastrado regularmente, durante o período fixado para tal na Reunião Preparatória.

Art. 9º A Plenária Regional ou a Plenária Temática é o espaço de participação direta para discussão e deliberação sobre questões do Orçamento Participativo em especial as proposições apresentadas nas Reuniões Preparatórias.

§ 1º. Cabe à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) a convocação e a organização das Plenárias .

Art. 10 São objetivos da Plenária Regional ou da Plenária Temática:

I - dar transparência às ações do Poder Público Municipal;

II – apresentar e debater as demandas e propostas apresentadas nas Reuniões Preparatórias,

III – conferir ordenamento ao conjunto de propostas e demandas regionais (ou temáticas), apontando a ordem de prioridade das mesmas, a partir de processo eletivo, no qual cada participante com direito a voto indica 3 prioridades.

IV – encaminhar para a Assembléia Geral de Representantes, as propostas regionais (ou temáticas), devidamente priorizadas, da mais votada até aquela que houver obtido no mínimo 10% dos votos da Plenária.

V – eleger conselheiros(as) e suplentes como representantes da região (ou do tema) para as demais etapas do Orçamento Participativo.

Parágrafo único. Durante as Plenárias Regionais ou Temáticas poderão ser organizados grupos de trabalho para aprofundar as discussões e para acompanhar a execução orçamentária na Região ou relativa ao Tema.

Art. 11 Têm direito a votar na Plenária Regional ou na Plenária Temática todo participante que reúna as seguintes condições:

I – resida na região da plenária;

II – atue profissionalmente na área temática;

III – possua idade igual ou superior a 16 (dezesesseis) anos

IV – tenha sido cadastrado regularmente, durante o período fixado para tal na Plenária.

Art. 12 Têm direito a ser votado, na Plenária Regional ou na Plenária Temática para se constituir Conselheiro Regional do OP junto à Assembléia Geral de Representantes, todo participante que reúna as seguintes condições:

I – resida na região da plenária;

II – atue profissionalmente na área temática;

III – possua idade igual ou superior a 18 (dezoito) anos

IV – tenha sido cadastrado regularmente, durante o período fixado para tal na Plenária.

V – seja indicado nominalmente ou apresente-se como candidato no momento da apresentação dos mesmos.

Parágrafo único. Havendo dúvida sobre o local de residência do candidato, será solicitado comprovante. A informação inconsistente poderá, inclusive, impugnar ou cancelar a eleição do Conselheiro

Art. 13 A representação das Regiões do Orçamento Participativo na Assembléia Geral de Representantes Regionais, se dará através de eleição dos Conselheiros Regionais e será definida com base no número de participantes devidamente credenciados na Plenária, obedecendo à seguinte proporção:

I – de 1 (um) representante para cada 3(três) participantes, até um limite de 30 (trinta) pessoas;

II – para a parcela acima de 30 (trinta) participantes, mais 1 representante para cada grupo de 10 (dez) participantes.

§ 1º. As Associações de Moradores, regularmente constituídas, que participarem das Plenárias em função do local de sua sede, elegerão entre seus pares, um representante titular e um suplente regional por Plenária, para compor a Assembléia Geral, enquanto Conselheiros Regionais.

§ 2º. A formalização da inscrição dos representantes das SABs se dará junto à AT devendo ser composta por ofício encaminhado pelo conjunto das entidades e documento comprovando a regularidade da entidade a que pertencem o titular e o suplente.

§ 3º. A coordenação dos trabalhos na Plenária é da responsabilidade da Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo.(AT)

§ 4º. O registro das candidaturas à Conselheiro Regional acontecerá no setor de credenciamento da Plenária, obedecendo o contido no art.12 deste Decreto.

Art. 14 As 3 (três) propostas mais votadas em cada Plenária Regional ou Plenária Temática, serão primeiramente, encaminhadas para estudo preliminar das áreas técnicas do Governo que apontarão a previsão de custo e elaborarão um parecer.Uma vez realizados os estudos, as propostas serão encaminhadas para a Assembléia Geral de Representantes ,para análise dos estudos realizados, debates e indicação de prioridades mediante processo eletivo similar ao das Plenárias (incisos III e IV do art. 10).

Parágrafo único – As demais propostas oriundas das Plenárias, respeitada a ordem de prioridade, também poderão ser submetidas a estudos e detalhamento por parte do Governo, antes de serem encaminhadas para conhecimento da Assembléia Geral de Representantes.

Art. 15 A Assembléia Geral de Representantes Regionais (AGR) é a instância onde se dá a primeira análise do conjunto de propostas para o Município, amparada por estudos e avaliação de custos. Nesta instância, os representantes regionais indicarão ao COP, o conjunto das propostas para todo o Município, ordenado por prioridades, amparado por recomendações e acompanhados dos estudos preliminares realizados pelo Governo.

§ 1.º A Assembléia Geral (AGR) é composta pelos Conselheiros eleitos nas Plenárias Regionais (ou temáticas), nos termos do artigo 13 deste Decreto.

§ 2.º Cabe à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) a convocação e a organização da Assembléia Geral de Representantes Regionais bem como o encaminhamento ao COP, e à Secretaria de Finanças, do conjunto de propostas priorizadas pela Assembléia Geral (AGR).

Art.16 São objetivos da Assembléia Geral de Representantes Regionais:

I – Discutir as questões relativas ao Orçamento Participativo, em especial o conjunto das prioridades eleitas nas Plenárias Regionais (ou Temáticas) e seus respectivos estudos;

II – Priorizar as demandas oriundas das Plenárias, para orientar a elaboração do Plano de Investimentos.

III – Colaborar na mobilização popular;

IV – Eleger, dentre os Conselheiros Regionais, um representante de cada Região e seu respectivo suplente, para o Conselho do Orçamento Participativo – COP.

V – Colaborar na mobilização popular;

VI – Propor alterações no Regimento Interno do Orçamento Participativo e encaminhá-las ao COP;

VII – Manter as Regiões do OP informadas sobre as questões do Orçamento Participativo.

Art. 17 O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é a instância final de deliberação sobre as propostas oriundas da consulta popular no processo de elaboração do Orçamento Municipal.

§ 1.º O COP – Conselho do Orçamento Participativo é composto:

a) por um representante titular e um suplente de cada Região, eleitos pela Assembléia Geral de Representantes Regionais nos termos do art 16 deste Decreto.

b) por um representante titular e um suplente da Assessoria Técnica de Implementação do OP.

c) por 9 (nove) representantes titulares do Governo Municipal e 5 (cinco) suplentes.

§ 2.º Cabe à Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo (AT) a convocação e a organização, a cada exercício orçamentário, da primeira reunião plenária do COP – Conselho do Orçamento Participativo.

Art.18 São objetivos do Conselho do Orçamento Participativo (COP) em acréscimo ao disposto no artigo 7º da Lei Municipal nº 4.678 de 15 de julho de 2002:

I – analisar e debater as demandas e propostas indicadas como prioridades pela Assembléia Geral de Representantes Regionais (AGR).

II – analisar os aspectos referentes a custos e composição das despesas, inerentes a cada prioridade elencada pela Assembléia Geral.

III – decidir sobre a inclusão das propostas, no Orçamento Municipal, respeitando o limite de recursos destinados a contemplar as propostas do Orçamento Participativo para o exercício orçamentário do ano seguinte.

IV – elaborar e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo municipal o Plano de Investimentos para apreciação e inclusão no Projeto de Lei do Orçamento Anual;

V – acompanhar a execução do Plano de Investimentos do Orçamento Participativo incluído na Lei Orçamentária Anual (LOA);

VI – manter informados os representantes e a região sobre as questões do Orçamento Participativo em especial o andamento dos recursos aplicados no desenvolvimento das ações prioritizadas.

§ 1.º Entende-se por Plano de Investimentos do Orçamento Participativo o documento com as deliberações finais do COP que compatibiliza as prioridades eleitas nas Plenárias Regionais (ou Temáticas), discutidas e prioritizadas em Assembléia Geral, e o cumprimento do estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigor.

§ 2.º Durante o processo de análise e deliberação do COP, o mesmo poderá recorrer aos estudos e assessoria das áreas técnicas do Governo, para realizar o detalhamento orçamentário das propostas e analisar sua inserção nos Programas e Projetos/Atividades do Orçamento Municipal.

Art. 19 Compete ao COP – Conselho do Orçamento Participativo:

I – conhecer e acompanhar, os projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA) a serem enviados pelo Chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal;

II – propor ao Secretário Municipal de Gabinete, se necessário, a alteração do Regimento Interno;

III - promover, ao final do exercício financeiro, avaliação de todo o Orçamento Participativo, bem como, determinar o encaminhamento das providências julgadas necessárias ao aperfeiçoamento do processo.

Art. 20 O mandato dos Conselheiros eleitos para o COP terá a duração de 01(um) ano ou será exercido até a posse dos(as) conselheiros(as) eleitos(as) para o exercício seguinte, conforme se verifique a ocorrência da primeira dessas duas circunstâncias mencionadas.

Parágrafo único. É permitida a reeleição para o período subsequente, limitada ao exercício de dois mandatos consecutivos.

Art.21 São direitos dos Conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo:

I – receber formação e capacitação técnica para o bom desempenho de suas funções;

II – acompanhar o cumprimento das decisões tomadas pelo COP;

III – votar e ser votado(as) nas reuniões ordinárias e extraordinárias;

IV – ter acesso às informações necessárias para a deliberação;

V – convidar os(as) integrantes da Administração Municipal e dos Conselhos Municipais instituídos para prestar informações, sempre que necessário.

Art.22 São deveres dos Conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo:

I – conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento;

II – eleger a Coordenação na primeira reunião ordinária do COP;

III – comunicar a Coordenação do COP, com 2 (dois) dias de antecedência, eventuais ausências nas reuniões ordinárias;

IV – manter a população da sua região permanentemente informada das discussões do Orçamento Participativo;

V – apoiar as ações da AT/OP no que se referir à divulgação, convocação e organização de informações referentes ao Orçamento Municipal.

Art. 23 A primeira reunião ordinária do COP será conduzida pelo Coordenador da Assessoria Técnica para Implementação do Orçamento Participativo e terá como pauta prioritária a eleição de sua Coordenação.

Art. 24 A Coordenação do COP é composta por 03 (três) Conselheiros(as).

§ 1.º Empossado o COP, a Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo dará o suporte necessário à Coordenação.

§ 2.º Os(as) coordenadores(as) serão eleitos(as) por maioria simples.

Art. 25 São atribuições da Coordenação:

I – convocar de forma transparente, com antecedência mínima de 48 horas, propor a pauta e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do COP;

II – coordenar e planejar as atividades do COP;

III – convidar os(as) integrantes dos órgãos da Administração Municipal, sempre que necessário;

IV – encaminhar ao Chefe do Poder Executivo municipal o plano de investimentos sempre na primeira semana do mês de setembro.

Art. 26 As reuniões do COP serão públicas, sendo permitida a livre manifestação dos(as) participantes acerca dos assuntos em pauta, respeitada a ordem de inscrição que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

§ 1.º O direito a voto no COP é exclusivo dos(as) Conselheiros(as), ou dos(as) suplentes na ausência do titular;

§ 2.º O COP estabelecerá o calendário de suas reuniões ordinárias em perfeita harmonia com o calendário relativo às leis e normas de elaboração e execução do Orçamento Municipal.

Art. 27 O COP poderá formar grupos de trabalho temáticos ou regionais.

Art. 28 As reuniões do COP serão iniciadas com a presença mínima de 5 (cinco) Conselheiros.

Art. 29 Serão substituídos os Conselheiros que não comparecerem, sem justificativa, a 3 (três) reuniões consecutivas ou 4 (quatro) reuniões alternadas do COP.

Parágrafo único. O COP regulamentará o procedimento para justificativa das ausências.

Art. 30 Conforme o disposto pela Lei Orgânica do Município, em seus artigos 79 a 85, no ano de 2008, por se tratar de ano eleitoral no âmbito municipal, o processo do Orçamento Participativo ficará restrito à realização das Reuniões Preparatórias nos termos dos artigos 6º a 8º da presente Lei.

Art. 31 Os participantes das Reuniões Preparatórias, excepcionalmente em 2008, elegerão representantes regionais para que os mesmos possam passar por orientação e formação necessários a plena participação no processo de elaboração do Orçamento Municipal.

Art. 32 Todo(a) participante do Orçamento Participativo deverá cumprir e exigir o cumprimento do Regimento Interno.

Art. 33 É vedado aos(as) ocupantes de cargos eletivos e aos ocupantes de cargo de livre provimento na Prefeitura ou na Câmara Municipal o direito de ser votado(a) no Orçamento Participativo.

Art. 34 As atividades desempenhadas no âmbito do Orçamento Participativo não serão remuneradas.

Art. 35 Os casos omissos neste Regimento Interno serão decididos pelo COP.

Parágrafo único. As decisões do COP terão como instância imediata de recurso o Secretário Municipal de Gabinete.

Art.36 Caberá ao Poder Executivo a definição do percentual de recursos orçamentários que serão destinados à composição do Orçamento Participativo.

Parágrafo único – a definição desse percentual deverá ser divulgada a cada exercício orçamentário, quando do início do processo do Orçamento Participativo.

Art. 37 O presente Regimento Interno entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO RAMALHO TAVARES

Prefeito Municipal

Publicado e registrado no Gabinete do Prefeito aos oito dias de maio de 2008.

MESSIAS FERREIRA LUCIO

Secretário de Gabinete

Anexo D – Portaria Municipal n. 119, de 09 de junho de 2008, que organiza o território do Município de Itapetininga em regiões, de forma a ordenar o processo de participação popular na discussão e elaboração do Orçamento Municipal.

PORTARIA N.º 119, DE 9 DE JUNHO DE 2008.

ROBERTO RAMALHO TAVARES, Prefeito do Município de Itapetininga, no uso de suas atribuições legais, e Considerando o disposto no art. 3º da Lei Municipal 4.678/2002 e o § 2º do art. 2º do Decreto 408 de 08 de maio de 2008, resolve:

Art. 1º Organizar o território do Município de Itapetininga em regiões, de forma a ordenar o processo de participação popular na discussão e elaboração do Orçamento Municipal.

Parágrafo único – as regiões territoriais, denominadas Regiões do OP, estarão obrigatoriamente representadas no COP – Conselho do Orçamento Participativo, instância máxima de deliberação do processo de participação popular na elaboração do Orçamento Municipal.

Art. 2º Em respeito ao disposto na legislação municipal, as Regiões do OP serão compostas por bairros, e respeitarão os limites dos setores censitários estabelecidos pelo IBGE, contagem da população 2007.

Art. 3º As Regiões do OP compõe-se da seguinte forma:

- Região OP 1 População = 13.502

Jardim Itália;
Vila Cubatão;
Vila Ginez;
Vila Grace;
Vila Maria;
Vila Nova;
Vila Rosa.

- Região OP 2 População = 17.258

Jardim Casagrande;
Jardim das Flores;
Vila Arruda;
Belo Horizonte;
Vila Paulo Ayres;
Vila Prado;
Vila Carvalho;
Vila Olho D'água;
Cohab Vila Prado;
Rincão.

- Região OP 3 População = 18.309

Chácara Alvorada;
Chapada Grande;
Estância 4 Irmãos;
Jardim Marabá;
Jardim Mesquita;
Jardim Monte Santo;
Jardim Vieira de Moraes;
Loteamento Ouro Ville;

Portal da Figueira;
Vila Arlindo Luz;
Vila Aurora;
Vila Célia;
Vila Cruzeiro do Sul;
Vila Judith, Vila Kalil Hallak;
Vila Novo Horizonte;
Vila Oliveira;
Vila Progresso;
Vila Recreio;
Vila São Jorge;
Vila São Pedro;
Jardim Nova Era;
Jardim Novo Aeroporto;
Jardim Santa Rita.

- Região OP 4 População = 19.899

Chácara Santa Helena;
Jardim Boa Vista;
Jardim Brasil;
Jardim Eldorado;
Jardim Fogaça;
Jardim Maricota;
Jardim Moraes Rosa;
Jardim Paulista;
Morada do Sol;
Portal Vila Rosa;
Vale São Fernando;
Vila Aparecida;
Vila Asem;
Vila Floresta;
Vila Harmonia;
Vila Leme;
Vila Leonor;
Vila Luis Antonio;
Vila Márcia;
Vila Monteiro;
Vila Nova Itapetininga;
Vila Rica;
Vila Serafim.

- Região OP 5 População = 8.503

Conjunto Habitacional Paulo Ayres;
Central Parque 4L;
Chapadinha;
Estância;
Conceição;
Retiro Santana;
Vila Aliança;
Vila Apolo;

Vila Barth;
Vila Barth II;
Vila Camarão;
Vila S. Francisca;
Vila Labrunetti;
Portal Tropical;
Vila S. José;
Jardim das Laranjeiras.

- Região OP 6 População = 9.341

Jardim Bela Vista;
Bancários;
Jardim Colombo;
Parque Cambuí;
Parque São Bento;
Vila Carolina;
Vila Maciel;
Vila Nastri I;
Vila Nastri II;
Vila Rubens;
Vila Sotemo.

- Região OP 7 População = 20.092

Jardim Alvorada;
Jardim Leonel;
Jardim Luiza;
Jardim Shangrilá;
Parque Atenas do Sul;
Vila Santa Isabel (V.Máximo);
Vila Alves;
Vila Bandeirantes;
Vila Garrido;
Vila Hungria;
Vila Mazzei;
Vila Palmeira;
Vila Prestes;
Vila Regina;
Vila Reis;
Vila Sonia.

- Região OP 8 População = 11.469

Conjunto Habitacional Nina Piedade;
Jardim Dayse;
Jardim das Rosas;
Jardim Margarida;
Jardim Santa Inês;
Vila Godoy;
Vila Maria Isabel;
Vila Orestes;
Vila Piedade;

Vila Rocha;
Vila Salem;
Vila Santana.

- Região OP 9 População = 20.077

Rechã;
Varginha;
Tupy;
Gramadinho;
Morro do Alto;
Conceição;
Zona Rural;
Zona Rural.

TOTAL GERAL da população do Município = 138.749

Art. 4.º Nos termos do disposto no Decreto nº 408, de 08 de maio de 2008, à Assessoria Técnica de Implementação do OP, caberá a organização do processo de participação e de composição da representação regional.

Art. 5.º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO RAMALHO TAVARES

Prefeito Municipal

Publicada e registrada no Gabinete do Prefeito, na data supra.

MESSIAS FERREIRA LUCIO

Secretário de Gabinete

Anexo E – Consulta – Prefeitura Levanta Pedidos de Moradores.



Orestes Carossi Filho – Os moradores aprovaram a instalação da “Prefeitura no Bairro”. Na segunda-feira, dia 1º, foi realizada a abertura do evento na Escola Municipal Professora Maria Cecília Rolim Nalesso, no Jardim Fogaça para discutir a prioridade de 17 bairros. Apenas representantes de quatro bairros compareceram no ato. Cem pessoas estavam presentes. Pelo menos 30% eram de servidores públicos com cargo de confiança na administração.

O vice-presidente da Associação de Bairros da Taboãozinho, Acácio Pereira, pediu a pavimentação no Jardim Novo Aeroporto e linhas de ônibus para o bairro. “Tinha ônibus lá, mas a empresa cortou. Alegou que não tinha passageiro”, informou Pereira para a reportagem. Ele aprovou a reunião já que há dois anos fez o pedido sobre o assunto na prefeitura. “Acho importante (este tipo de reunião), se resolver alguma coisa”, apontou. Já a moradora Alice Silva da Costa, integrante da Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Fogaça, também aprovou a consulta. Ela reclamou da falta de limpeza das ruas e de entulho. Alice disse que desde 2006 fez o pedido para que uma chácara fosse notificada porque virou depósito de lixo. “Tem risco de dengue”, alerta. Uma vizinha pediu a ampliação do posto de saúde.

O presidente da SAB do Jardim Monte Santo, Alex Sandro de Almeida, pediu a pavimentação de quatro ruas no bairro. Do outro lado da pista, na Chapada Grande, há uma escola desativada que poderia abrigar a sede da entidade com a instalação de cursos. “Nunca

particpei de audiência pública. Às vezes não tem com quem falar. Nunca deram oportunidade”, lembra. No entanto, elogiou a iniciativa da administração.

Resposta na hora

Após ouvir as reivindicações, Ramalho se reuniu com os secretários no fundo do salão para discutir os temas. Em 15 minutos, ele retornou com as respostas. Sobre o Jardim Novo Aeroporto, Ramalho disse que não há recursos para a pavimentação. Pediu para que entrassem no Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos (PCMM). Disse que serão implantados novos horários de ônibus no bairro.

No Jardim Fogaça, disse que uma nova unidade de saúde será construída. Sobre o entulho, informou que depende da colaboração da população, mas que serão criados Eco-pontos, locais para depósito de entulho. No Jardim Monte Santo, a pavimentação foi descartada e também solicitou para entrar no PCMM. Sobre a escola desativada, informou que deverá discutir o assunto com a secretária de Educação. Todos os temas deverão ser tratados em 60 dias entre os secretários e representantes de bairro.

Análise

Ramalho faz encenação de orçamento participativo

Orestes Carossi Filho – Após a reportagem de o Jornal Correio cobrar a implantação do Orçamento Participativo, a gestão municipal criou “Prefeitura no Bairro”. Uma fórmula rústica para a implantação do orçamento participativo. Em cada dia, representantes de bairros deveriam comparecer para fazer sugestões e pedidos. Ramalho perdeu a oportunidade de discutir as prioridades com os moradores, que eram poucas e que cabem no orçamento municipal, como a pavimentação de quatro ruas no Jardim Monte Santo.

A ausência de sistematização das propostas apenas deixou de ser perceptível devido à encenação montada pela sua assessoria. À frente, Ramalho e sua esposa. Atrás, o seu exército de secretariado. Com a posição de comandante da tropa, Ramalho não elegeu uma comissão que acompanhasse a execução e fiscalização do orçamento, não discutiu as prioridades da cidade e da região. Ficou a discussão da porta da casa de cada um.

Após ouvir os poucos pedidos – mas relevantes e com baixo custo - já que dos 17 bairros, apenas quatro tinham representantes na reunião. Portanto, 70% dos bairros não passaram pela consulta popular. Uma falha da organização. Mas providencial, já que a

prefeitura não possui interesse em dividir a decisão com o cidadão o destino dos recursos municipais e criar a corresponsabilidade na aplicação do orçamento.

No caso da pavimentação, Ramalho solicitou aos moradores do Jardim Novo Aeroporto e Jardim Monte Santo que entrassem no PCMM. Dois bairros pobres da periferia da cidade. Um sinal que a gestão municipal não quer compartilhar a decisão do orçamento, mas que perde a sensibilidade dos cidadãos que convivem com as mazelas sociais e injustas desigualdades.