



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



JOÃO DAMAS DA SILVA JUNIOR

**IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ITAPETININGA (SP):
OBSTÁCULOS E DESAFIOS.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

**CURITIBA
2013**

JOÃO DAMAS DA SILVA JUNIOR

**IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ITAPETININGA (SP):
OBSTÁCULOS E DESAFIOS.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Câmpus Curitiba.

Orientador (a): Prof. ANA PAULA MYSZCZUK

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

**CURITIBA
2013**



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ITAPETININGA (SP):
OBSTÁCULOS E DESAFIOS

Por

JOAO DAMAS DA SILVA JUNIOR

Esta monografia foi apresentada às 17:30 hs do dia 06 **de dezembro de 2013** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em **Gestão Pública Municipal**, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O (a) candidato (a) foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Prof^a. Dr. **ANA PAULA MYSZCZUK**

UTFPR – Câmpus Curitiba

(Orientadora)

Prof. Moises Francisco Farah Junior

UTFPR – Câmpus Curitiba

Prof. Thiago Cavalcante Nascimento

UTFPR – Câmpus Curitiba

Este trabalho é dedicado a toda minha família, que de certa forma, privaram-se de minha presença ao longo do curso, e ao meu pai (in memoriam), por sua dedicação em minha vida, incentivador de minhas empreitadas.

AGRADECIMENTOS

Eu quero agradecer primeiramente a Deus, pela misericórdia do seu amor derramado sobre nós, pelo pão da vida seu Filho Jesus Cristo, que nos fortalece para possamos todo dia “combater o bom combate”.

A minha mãe e meu pai (in memorian), pelo incentivo e dedicação a mim dispensada por toda a minha vida.

A minha esposa Luciana e ao meu filho Miguel José, meus tesouros, pelo carinho e compreensão, e a quem peço desculpas pela privação de minha companhia no tempo que tive de me dedicar aos estudos.

À minha orientadora professora Ana Paula Myszczyk, que não mediu esforços em sua orientação, sempre prestativa e atenciosa em suas considerações.

E Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Ensino de Ciências, professores da UTFPR, *Campus* de Curitiba.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização deste trabalho.

“... tudo o que acontece no mundo, seja no meu país, na minha cidade ou no meu bairro, acontece comigo. Então eu preciso participar das decisões que interferem na minha vida”.

(HERBERT JOSE DE SOUSA, “BETINHO”)

RESUMO

DAMAS, João da Silva Junior. Implantação do Orçamento Participativo em Itapetininga., obstáculos e Desafios. 2013. 50f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, ano.

Este trabalho teve como temática o Instituto Orçamento Participativo, instrumento inovador através do qual o processo de planejamento municipal sofre a intervenção da população, alterando a forma da gestão pública municipal, na qual as políticas públicas são elaboradas com base na manifestação popular, a soberania é cedida a vontade popular, indo de encontro com os anseios e reais necessidades da população. Para isso buscamos através da pesquisa bibliográfica, primeiro o conceito de orçamento público sob seus diversos aspectos, entre eles, legal, financeiro, político, entre outros, passando a explorar sua construção no decorrer dos anos, descrevendo-o desde o orçamento tradicional, passando para o chamado orçamento-programa e o orçamento participativo. A partir daí explanamos as experiências com o processo do orçamento participativo em alguns municípios, entre eles o mais conhecido e bem sucedido o da Capital Gaucha, Porto Alegre, traçando um paralelo com o processo de implantação no município de Itapetininga, com o objetivo geral de identificar os obstáculos e desafios para implantá-lo, além dos objetivos específicos entre eles analisar as condições necessárias para a implantação deste processo. Diante do exposto, concluiu-se que apesar dos obstáculos e desafios existentes, como, por exemplo, a falta vontade política ou de uma cultura associativa presente no município, a legislação aprovada sobre o tema, a qual instituiu e regulamentou o OP, é adequada ao município, além da realização de algumas ações importantes, como um trabalho realizado juntos as comunidades que elevou o número de associações de bairro presente no município, que revelam, antes de tudo, a vontade tanto do poder público como da sociedade pela abertura para participação popular na administração pública municipal.

Palavras-chave: Orçamento, Democracia Direta, Planejamento, controle social, Prioridades.

ABSTRACT

DAMAS, João da Silva Junior. Implementation of Participatory Budgeting in Itapetininga: obstacles and challenges. 2013. 50f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2013.

This work had as its theme the Participatory Budget Office, innovative instrument through which the municipal planning suffers the intervention population, changing the shape of municipal management, in which policies are developed based on the popular demonstration, sovereignty is courtesy the popular will, going against the wishes and needs of the people. For this we search through the literature, research first the concept of public budget in its different aspects, including, legal, financial, political, among others, from exploring its construction over the years, describing it from the traditional budget, but called for the program-budget and participatory budgeting. Thereafter we explain the experiences with the participatory budget process in some municipalities, including the best known and most successful of the Capital Gaucha, Porto Alegre, drawing a parallel with the deployment process in Itapetininga, with the overall goal of identify obstacles and challenges to deploy it, beyond the specific between them analyze the necessary conditions for the implementation of this process goals. Given the above, it was concluded that despite the obstacles and challenges, such as the political will or an associative culture in this county absence, the legislation adopted on the subject, which established and regulated the OP, it is appropriate the municipality, in addition to performing some important actions, work together as communities that raised the number of associations of this neighborhood in the city, which reveal, above all, the willingness of both government and society openness to participation by popular in municipal government.

Keywords: Budget, Direct Democracy, Planning, social control, Priorities

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fachada da Escola Estadual Peixoto Gomide em Itapetininga (SP).....32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGR	Assembléia Geral de Representantes
AT	Assessoria Técnica
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CF	Constituição Federal
DASP	Departamento de Administração
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
PIB	Produto Interno Bruto
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
SMG	Secretaria Municipal de Gabinete

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. ORÇAMENTO PÚBLICO.....	12
2.1. Conceito de Orçamento	12
2.2. Construção Histórica do Orçamento Público no Brasil.....	13
2.3. Orçamento-programa.....	16
2.4. O Orçamento Participativo como Instrumento da Democracia.....	17
2.5. A Experiência com o OP no município de Porto Alegre (RS).....	19
2.6. Experiências com OP em Pequenos Municípios.....	20
2.7. Pressupostos para Implantação do Orçamento Participativo.....	22
2.8. Princípios Inerentes ao processo de implantação do Orçamento participativo.....	24
2.8.1. Princípio do Caráter Pedagógico do Processo.....	24
2.8.2. Princípio da Autonomia dos Movimentos.....	24
2.8.3. Princípio da Co-Gestão.....	25
2.8.4. Princípio da Substituição das Reivindicações por Prioridades.....	25
2.8.5. Princípio da Organização e Mobilização como Forma de Disputa de Recursos.....	25
2.8.6. Princípio da Transparência e dos Limites das Decisões.....	25
2.9. Obstáculos a implantação do OP.....	26
2.10. O Estágio de Implantação do OP no Município de Itapetininga (SP).....	28
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	29
3.1. Objetivos.....	29
3.1.1. Objetivo Geral.....	29
3.1.2. Objetivos Específicos.....	29
3.2. Abordagem da Pesquisa.....	29
3.3. Metodologia.....	29
3.4. Estudo de Caso.....	30
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	31
4.1. Características do Município de Itapetininga (SP).....	31
4.2. Instituição do OP em Itapetininga (SP).....	32
4.3. Regulamentação do OP no Município.....	34
4.4. Ações e Realizações do OP no Município.....	37
4.4.1. Entrevista com o Autor do Projeto de Lei do OP.....	37
4.4.2. Entrevista com Servidores da Prefeitura Municipal.....	39
4.4.3. Resultado e Discussões.....	40
5. SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS	43
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS.....	46
Anexo 1.....	48
Anexo 2.....	50

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende discorrer sobre o tema Orçamento Participativo (OP) na esfera municipal, apresentando os aspectos e características deste processo inovador destacando sua contribuição para amadurecimento da democracia.

Este importante processo de participação popular se configura como uma ferramenta em potencial, principalmente na esfera municipal, como indutor da democracia constatado através das centenas de experiências com este processo, ao longo dos últimos vinte anos.

Neste contexto, o tema se apresenta como uma das vias para participação efetiva da população no processo de elaboração do Orçamento Público, configurando um tema extremamente atual, vindo de encontro com o clamor das ruas, na recente onda de Manifestações por todo país, já que o envolvimento dos cidadãos na discussão do melhor uso do dinheiro público é um desejo de toda população.

O sucesso com a Experiência do Orçamento Participativo em muitos municípios brasileiros tem se revelado uma grande esperança no que diz respeito ao bom uso dos recursos públicos, ou na adequada alocação destes, com base nas reais necessidades identificadas através da manifestação popular, proporcionando uma gestão pública mais transparente, eficiente e mais justa.

Por outro lado a grande maioria dos municípios ainda vive uma realidade completamente diferente, tendo seu planejamento elaborado por técnicos ou assessores ligados ao Poder Executivo, sem nenhuma preocupação como os anseios e necessidades da população.

O presente estudo se justifica pela relevância do tema, o orçamento influencia na vida de todos os cidadãos, a participação popular é uma necessidade para o fortalecimento do Estado de Direito, é indispensável à plena Democracia. Portanto o processo de participação da população no planejamento do município, por si só é positivo independentemente dos resultados, sendo inerente a prática democrática exercício da própria cidadania.

Ainda no atual contexto em que vivemos, muito além da insatisfação com as atuais administrações ou do elevado índice de corrupção enraizada em todas as esferas de governo e presente nos mais variados órgãos e instituições, o forte clamor que vem das ruas é, ainda, por uma maior abertura por parte do Estado para a intervenção popular por meio da manifestação.

Somado a tudo isso a democracia representativa dá sinais de que por si só já não é capaz de fazer frente às demandas da população, as decisões dos representantes frente aos governos, vão na contra mão dos anseios da população (representados).

O objetivo geral do presente estudo é Analisar o processo de implantação do Instituto Orçamento Participativo, evidenciando os obstáculos e desafios que devem ser enfrentados, sobretudo nos pequenos municípios e em especial no âmbito do município de Itapetininga, onde atualmente ocorre o processo de implantação, traçando um paralelo com experiências em municípios do mesmo porte, no que se refere as condições necessárias para a implantação do processo.

Além de outros objetivos específicos, como destacar a importância da participação popular em todo processo de planejamento, descrever os obstáculos e desafios a implantação do OP, e ainda, enfatizar os resultados positivos e negativos do processo de participação popular na gestão pública municipal.

Inicialmente trataremos dos conceitos trazidos pela literatura acerca do Orçamento, Orçamento Tradicional, Orçamento Programa e o Orçamento Participativo, em seguida trataremos da construção histórica do orçamento público no Brasil, passando a discorrer sobre as experiências do OP em alguns municípios brasileiros, entre eles os de menor porte como o caso de Icapuí, localizado na região litorânea do Estado do Ceará e Chapecó Estado de Santa Catarina, além é claro da bem sucedida experiência de Porto Alegre, no sentido de dar um norte para a implantação do OP neste município, bem como enfatizar os obstáculos e os reais desafios para esse processo.

Por fim discutiremos os benefícios trazidos por este fascinante processo de abertura para a manifestação popular no planejamento das atividades públicas municipais.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1. Conceito de Orçamento.

O orçamento sempre foi tema de vários estudos devido a importância que representa como instrumento de controle e alocação de recursos, seja na área privada (empresarial) ou no setor público, neste último é conhecido na sua forma tradicional e comumente ligado às finanças públicas, o orçamento constitui parte integrante do planejamento público, nele contem a previsão das receitas, que o governo pretende arrecadar através dos tributos e a fixação das despesas, seja para a manutenção de suas atividades já existentes, ou para fazer face às despesas decorrentes dos novos investimentos.

O orçamento público como principal instrumento de planejamento é composto de políticas públicas, materializadas através dos programas, que por sua vez são resultados de decisões políticas e que, portanto, refletem na vida de cada cidadão destacando a importância do tema tratado. Entretanto este importante instrumento, infelizmente é totalmente desconhecido da maioria da população.

Pela própria relevância ou por suas características peculiares, é conceituado sob diversas formas, seu conceito no campo das finanças públicas é instrumento de controle e planejamento que contempla a previsão monetária das quantias que serão arrecadadas, principalmente por meio dos tributos (impostos, taxas e contribuições); e da fixação das despesas públicas, investimentos e as despesas decorrentes deste, para um período igual a um exercício financeiro que coincide com o ano civil.

Segundo Acquaviva (1998, p. 900) o orçamento público é definido como: o programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos monetários, com estimativa de receita e a fixação das despesas, a ser concluído dentro do exercício financeiro.

O orçamento público é, também, um ato legal, uma lei que se constitui em uma previsão e autorização por parte do Legislativo, para que o Poder Executivo possa realizar/executar o que foi preestabelecido neste instrumento legal.

Este importante instrumento de controle nada mais é do que a expressão da vontade política dos atores sociais que compõem o jogo político, em torno dos recursos que o Governo tem a sua disposição, recursos escassos, infelizmente este jogo social é restrito a poucos atores sociais.

O orçamento tem particularidades inerentes ao seu caráter público, envolvendo questões de grande importância como saúde, educação, obras públicas, habitação, e outros

assuntos que interferem diretamente na vida do cidadão comum, bem como na economia de uma cidade.

Diante do exposto, pode-se destacar não só a importância técnica do orçamento como instrumento de controle e planejamento; mas sim, seu aspecto político e social, na alocação dos recursos.

2.2. Construção Histórica do Orçamento Público no Brasil.

No Brasil o primeiro Orçamento Público regularmente votado data o ano de 1830, pelo Decreto da constituição de 1824, que determinava a apresentação anual a Câmara de um Balanço Anual com a finalidade de que fosse discutido e organizado o orçamento geral da nação. Logo após, em 1834, uma emenda Constitucional conferia ao poder Legislativo a competência para elaborar o orçamento.

Em 1891, quando foi aprovada a primeira Constituição na época da república, a competência para se elaborar o orçamento continuava com o Poder Legislativo, porém a partir de uma proposta do Executivo.

Nesta época também foi instituído o Tribunal de Contas que tinha a função de auxiliar no controle das contas. Só com a aprovação da Constituição em 1934, a competência de elaboração do orçamento volta para o Poder Executivo, passando para o Legislativo a sua apreciação.

Três anos depois é criado o Departamento de Administração a DASP que tinha entre outras funções a de elaborar o orçamento e coordenar ações de planejamento do governo, revelando já nesta época certa preocupação com o planejamento.

Na constituição de 1946 o Legislativo pode participar mais ativamente do processo de elaboração do orçamento, através da proposição de emendas ao projeto original apresentado pelo executivo.

Todo este período até a promulgação da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, mesmo que ainda houvesse a preocupação com o planejamento, o orçamento nesta época era conceituado como Tradicional, que conforme Sanches (1997), caracterizava-se por ser um documento onde se estabeleciam a previsão da receita e a autorização das despesas, sem nenhum vínculo com o planejamento, classificando as despesas segundo o objeto de gastos e distribuindo-as pelos diversos órgãos, pelo período de um ano.

Limitava-se a estimar o montante a arrecadar e no que iria gastar, sem nenhum critério distributivo na alocação dos recursos, voltado mais para função de controle sob o aspecto contábil.

Com a aprovação da Lei 4.320/64, que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e controle do orçamento e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a qual estabelece em seu artigo 2º:

A Lei de orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964).

Conforme o art. 2º, tanto a receita como a despesas são estruturadas de forma que evidencie a política econômico-financeira do Governo e as ações explicitadas conforme um programa de trabalho contendo funções, atividades e projetos, além de existir a preocupação de que o orçamento contenha todas as despesas do Governo (CORE, 2001).

A referida Lei trouxe um enorme avanço para o orçamento, este deixando de ser mero instrumento de controle de objeto de gasto, passando a enfatizar as realizações do governo. Neste mesmo período os Militares assumem o Governo restringindo todos os direitos políticos e em 1967 editam o Decreto-lei nº 200 o qual através do seu Art. 7º:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral do governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967).

Colocando o Planejamento como principio maior e institucionalizando o Orçamento-programa.

Passados mais de vinte anos sob o regime ditatorial, é promulgada a nova constituição em outubro de 1988, chamada de constituição cidadã, elaborada em meio às lutas pelos direitos sociais e pela redemocratização do país, no campo do planejamento governamental são introduzidas profundas transformações, fundamentando o sistema orçamentário nacional através do Art. 165 da CF/1988, que estabelece a elaboração de três leis orçamentárias, que na verdade configuram como instrumentos, passando a compor o sistema orçamentário nacional, dispostas hierarquicamente sendo elas:

PPA – Plano Plurianual, que segundo o parágrafo 1º do Art. 165 da CF de 1988, estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Trata-se da materialização do programa de trabalho elaborado pelo Executivo, a ser executado no período igual a um mandato (quatro anos), que deve ser elaborado no primeiro exercício financeiro, para vigorar a partir do segundo exercício, alcançando o primeiro exercício do próximo mandato.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreendendo as metas e prioridades presentes no PPA, para um período correspondente a um ano, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

LOA – Lei Orçamentária Anual que deverá discriminar a previsão da receita e a fixação da Despesa, contendo programas de ação do governo e os diversos tipos de despesas necessários a cada um desses programas (Andrade, 2007, p.20)

É importante ressaltar que a nova constituição restabeleceu a prerrogativas do Poder Legislativo, entre elas, a de emendar, discutir e aprovar as leis orçamentárias, cabendo ao Poder Executivo a elaboração das referidas Leis.

Sob a nova Constituição o Orçamento é vinculado ao planejamento sendo tratado com maior atenção, transparência e participação da população na sua elaboração.

Em 2000 foi aprovada a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, esta lei vem complementar um dispositivo da constituição em matéria de finanças e prevê a responsabilidade na Gestão fiscal através de normas em finanças públicas.

A responsabilidade na gestão é garantida conforme o §1º do Art. 1º da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

É importante ressaltar: primeiro, que a constituição federal não revogou qualquer dispositivo constante na Lei 4.320/64, a qual está em pleno vigor; segundo, ao contrario do que se possa pensar, a Lei complementar ainda reforçou tais dispositivos no que se refere a elaboração e controle nos orçamento públicos, além de prever a participação popular em todo

processo orçamentário, reforçando as condições para a elaboração do Orçamento participativo objeto do presente estudo.

2.3. Orçamento-programa

Pires (2001, p.39) destaca a politização do processo de elaboração do orçamento através desse novo conceito orçamento-programa, ao mesmo tempo em que coloca a técnica como fundamento e fomentadora da eficiência, e eficácia das decisões políticas.

A grande ênfase deste conceito de orçamento são as realizações de governos, ou seja, antes da definição ou fixação das despesas é importante o conhecimento das reais necessidades da população, para que se definam os programas e objetivos para fazer face a essas necessidades, além da definição das ações como meio para atingir os objetivos.

O orçamento-programa constitui um importante instrumento de gestão pública, através do qual é possível materializar as políticas públicas e decisões tomadas pelo governo, em razão da sua técnica.

Quando sua metodologia é utilizada de maneira correta, ou seja, quando as prioridades e deficiências da população são traduzidas adequadamente por meio dos programas, e a estes são estabelecidos as ações e metas necessárias, para se atingir os objetivos propostos (alterar a situação problema, necessidades da população), e ainda, quando são estabelecidos indicadores para a avaliação e mensuração desses programas, o gestor tem a disposição uma poderosa ferramenta de gestão e planejamento.

Infelizmente esta valiosa ferramenta tem sido negligenciada pela grande maioria das administrações públicas, em particular as municipais.

Conforme Pires (2001. p.12), o orçamento programas tem sido tratado como um monte de papel cheio de números elaborados simplesmente para cumprir a lei, mera formalidade, sem refletir o plano de governo ou as prioridades da população.

E recentemente, após a redemocratização surgiu o Orçamento Participativo que se utiliza dos conceitos e técnicas do orçamento-programa, porém as decisões a cerca das políticas públicas são tomadas com base na ampla participação da sociedade civil no debate sobre a aplicação dos recursos públicos.

Com base nessas discussões é estabelecida as prioridades que serão transformadas em programas influenciados pela vontade popular, a sociedade participa de maneira direta no processo de elaboração do orçamento público, tornado o processo mais justo, distributivo e transparente.

No Brasil em especial, cujo passado é autoritário e centralizador, o orçamento esteve sempre restrito a técnicos, assessores e burocratas, mesmo com a redemocratização na década de 80. Sendo assim o OP se coloca como uma nova maneira de elaboração do orçamento público com a participação direta da população, alterando a forma da relação sociedade civil e Estado.

Neste novo processo, a alocação dos recursos sofre a influência da população, os gastos vão de encontro com as reais necessidades da população, com isso o orçamento público tem um elevado grau social, tornando o gasto público mais justo, eficiente, transparente e mais inclusivo.

O Orçamento Participativo (OP) já é realidade em mais de uma centena de municípios brasileiros, entre eles a experiência mais bem sucedida e por consequência mais conhecida é a da capital gaucha Porto Alegre, neste município o processo de implantação se iniciou no ano de 1989, ganhando notoriedade Internacional.

2.4. O Orçamento Participativo como Instrumento da Democracia.

O Orçamento Participativo surgiu no Brasil na década de 80, período fértil das lutas por direitos sociais e políticos, entre eles o direito de participação por parte dos cidadãos nas decisões do Estado, já que o país emergia de uma ditadura militar e entrava num período marcado pela chamada redemocratização.

Entre as propostas trazidas pela sociedade naquela época estava a de participação popular na gestão dos recursos públicos, foi neste contexto que surgiu o chamado Orçamento Participativo e que foi pela primeira vez implantado concretamente e com esta denominação, no município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul; já que anteriormente, em meados de 70 e início dos anos 80 surgiram algumas experiências inovadoras relacionadas a participação popular na gestão pública.

Entre elas, podemos citar a democracia participativa de Lages (SC), neste município foi criado o “comunitarismo social”, o Governo Local da época incentivava a participação através das associações, isto é, para obterem direito aos serviços e equipamentos públicos a população precisaria se organizar. O resultado foi positivo principalmente entre os setores historicamente excluídos, apesar da resistência da classe média, o povo “tomou a palavra” e passou a decidir diretamente a cerca de questões de seu interesse, tais como Hortão Comunitário e no projeto Lageado de Habitação. Houve também a tentativa do orçamento

participativo, no qual o povo era chamado a opinar sobre a realização de obras (BRANDÃO, 2007, p. 144).

O Orçamento participativo se coloca como uma proposta inovadora de participação popular na gestão pública em especial na esfera municipal, alterando a relação Estado e sociedade civil, principalmente no que tange ao processo orçamentário que era elaborado anteriormente pelo Poder Executivo, passando a ser elaborado com base na vontade popular através da participação como afirma Giacomoni:

O Orçamento Participativo pode ser percebido, portanto, como um aperfeiçoamento da etapa do processo orçamentário que, tradicionalmente, desenvolve-se no âmbito do Poder Executivo. Essa qualificação decorre, em primeiro lugar, da maior rigidez, concedida à programação dos investimentos, ao contrário da flexibilidade que caracteriza a maneira convencional de programação, e, em segundo lugar, do compartilhamento das escolhas com a comunidade, ao contrário da tradicional decisão monopolizada pelo Poder Executivo (GIACOMONI, 2002, p. 205)

Segundo Avritzer (2003, p. 03) o Orçamento Participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e participativa, com base em quatro elementos:

O primeiro é a cessão da soberania, ou seja, o poder de decisão é compartilhado com a população, as decisões são tomadas através de discussão e debates em assembleias regionais e temáticas, onde todos podem participar, critério da universalização, com igual poder de deliberação.

Segundo, a construção de um desenho institucional de acordo com a realidade de cada município, que deve ser elaborado de tal forma que permita a ampla participação popular, garantindo autonomia, introdução de métodos para a participação local, para que elejam seus representantes, delegando a eles a tarefa de compatibilizar as prioridades aos recursos existentes.

Terceiro é a auto regulação, a população além de deliberar sobre os investimentos no processo do orçamento propriamente dito, participam na regulamentação das regras que envolvem a dinâmica do próprio processo de participação, tornando-se coautores.

E quarto elemento, tentativa de reversão das prioridades de distribuição dos recursos públicos que privilegia os setores mais carentes da população, tornado o processo mais inclusivo, não só do ponto de vista político, mas social, atribuindo-lhe legitimidade.

2.5. Experiência com OP no Município de Porto Alegre (RS).

É quase impossível falar em Orçamento participativo e não falar da experiência desse processo na Capital Gaucha, Porto Alegre (RS), em razão do seu pioneirismo e seu consequente sucesso, notoriedade e reconhecimento, na implantação e consolidação do processo do OP.

Em Porto Alegre, existiram alguns elementos importantes em particular que proporcionaram o sucesso de implantação do processo, entre eles podemos destacar a existência de um elevado grau de associativismo presente na cidade, que era composto por diversas associações locais e a constituição da Fracab – Federação Rio Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (Silva, 2001:79).

Além da grande densidade associativa presente em Porto Alegre o que chama atenção é que este tinha um caráter reivindicativo expresso na Liga Interbairros Reivindicatória e Assessoradora que tinha como diretrizes um linha de participação “humanista, anti paternalista e de autodeterminação”(Silva, 2001:81).

Outro dado importante no caso de Porto Alegre é que as políticas participativas sempre estiveram presentes na agenda de discussões políticas, mesmo no período que antecedeu a redemocratização.

Neste contexto é que Olívio Dutra foi eleito prefeito de Porto Alegre em 1988, com o compromisso de incentivar as políticas participativas, que fora objeto de debate nesta eleição, tornando-se tema central do plano de Governo, ou seja, existia outro elemento importantíssimo neste caso, que era a vontade política pela implantação de políticas participativas, em especial o Orçamento Participativo.

Outra observação importante sobre a experiência em Porto Alegre vem de um estudo pioneiro realizado por Adalmir Marquetti, que confirma a característica de política: o OP teve um efeito distributivo, neste estudo Marquetti demonstra que o volume de investimento per capita em regiões onde há grande concentração de pobreza foi maior com o OP.

Segundo Avritzer (2003, p. 16), esse dado é de extrema importância, na discussão das políticas participativas, pois revela que o individuo munido da capacidade de deliberação é capaz de identificar lacunas distributivas e agir de forma a corrigi-las.

Outro fator que colaborou com o sucesso de Porto Alegre foi a capacidade da Administração em gerar recursos, para implantação das políticas decididas através do processo do OP, não faz sentido discutir prioridades, realizações de investimentos em obras, por exemplo, se não existe recursos, portanto a capacidade de administração, gestão é outro fator indispensável a implantação do OP.

Com base no que fora relatado sobre o OP na Capital Gaucha, a experiência se revela um feito bem sucedido em vários aspectos, sobretudo o do exercício da cidadania pela intensa participação popular no processo, que se revelou como distributivo, transparente e mais justo que o tradicional.

Ainda, segundo Avritzer (2003), Tendo como quatro pilares básicos: a democracia, através do crescimento da participação e da consolidação do processo como político-eleitoral; segundo, o associativo-deliberativo, a presença marcante das associações no processo do OP, e o fato desse processo se tornar dominante na distribuição dos bens públicos; terceiro, as características do desenho institucional; e, quarto, a capacidade distributiva do OP.

Segundo Pires (2001), Há um consenso entre os condutores de experiências com orçamento participativo no que diz respeito ao aumento de eficiência na alocação dos recursos, por meio da pressão pelo planejamento e transparência dos gastos públicos, aliado a um padrão de relacionamento entre o poder público e sociedade que ajudam a consolidar a convivência democrática.

2.6. Experiência do OP em Pequenos Municípios.

Entre os caso de experiências em pequenos municípios se apresenta o caso de Icapuí, situado na região litorânea do Estado do Ceará, com uma população estimada de 19.129 habitantes em 2013, com um orçamento anual na ordem de 30 milhões, representado um caso exemplar de experiência com o Orçamento Participativo.

A história do OP neste município, como mostra Ana Paula Claudia Teixeira em seu artigo, é a seguinte: a cidade é governada pelo mesmo grupo político desde 1986 o qual se filiou ao Partido dos Trabalhadores (PT), que manteve o controle político da cidade investindo principalmente em saúde e educação, áreas em que o município sempre teve índices muito ruins.

Icapuí recebeu um premio por ter 100% de cobertura vacinal em 1996 e um outro premio por ter universalizado o ensino fundamental.

O OP em Icapuí (CE) tem um elevado índice de participação em contraposição a baixa densidade associativa, os conselheiros do OP estão mais ligados a prefeitura do que a população, o que revela a vontade política como pressuposto na implantação do OP, segundo Ana Claudia Teixeira 63,9% dos conselheiros são funcionários públicos.

O caso de Icapuí se revela além de exemplar animador como exemplo para os pequenos municípios, que desejam implantar o processo, a baixa densidade associativa ou a falta de infra-estrutura, é de certa forma amenizada pela escala, ou seja, pelo tamanho do município onde o Governo fica mais perto dos cidadãos podendo incentivar melhor a participação.

Um fator muito relevante neste município é a vontade política da administração municipal no sentido de se empenhar na implantação das políticas através do processo do OP. O que se traduz em altos índices de participação.

O desenho institucional configura como pressuposto indispensável na implantação das políticas participativas, deve se adequar a realidade de cada município, nos pequenos municípios como o caso de Icapuí o desenho institucional era simplificado se comparado a Porto Alegre por exemplo.

Um elemento que se configura como central e determinante para o sucesso da realização do Orçamento participativo, seria a capacidade de investimento ou arrecadação, no caso de Icapuí, os recursos disponíveis estavam mais ligados as transferências do Estado, e ainda, acesso a recurso não tributário (fundos de diversas natureza e ajuda internacional), seja como for a capacidade de gestão dos recursos públicos deve estar presentes mesmo nos pequenos municípios, pois são eles que irão proporcionar a realização das políticas participativas.

Outra experiência que merece destaque é o da cidade de Chapecó no Estado de Santa Catarina, neste município o Orçamento Participativo foi implantado em um contexto bastante contrastante com as experiências ocorridas até então, pelo fato de Chapecó constituir um híbrido entre urbano e rural.

Mesmo com uma grande concentração da população na área urbana cerca de 92%, grande parte destas áreas tem características rurais e a atividade rural contribui de maneira considerável para economia do município.

Quando da implantação do OP em Chapecó existiam muitas dúvidas quanto o sucesso, já que na maioria dos casos, o OP é concebido para tratar de problemas eminentemente urbanos, alocação de recursos para bens urbanos como pavimentação, saneamento, infra-estruturas voltadas para cidade, além do desenho institucional que é atribuído ao processo do

orçamento participativo com características urbanas, ou seja, suas assembleias, por exemplo, são realizadas por região, inclusive as rurais, como forma preliminar de deliberação sobre prioridades (Avritzer, 2003, p. 32).

Outro aspecto relevante no caso de Chapecó (SC) e que contribuiu sobremaneira para o sucesso do OP é a existência de associativismo representado pelos movimentos sociais e neste caso rurais, entre eles o Movimento dos Sem Terra e o Movimento das Mulheres Agricultoras (Avritzer, 2003, p. 33), já que os problemas existentes em Chapecó como já fora citado constitui um híbrido de problemas rurais e urbanos.

Segundo Avritzer (2003, p. 33), o associativismo presente em Chapecó é semelhante ao de Porto Alegre na época de implantação do OP na capital gaúcha, diferenciando quanto aos objetivos, que no caso de Chapecó tem com objetivos tratar na maioria dos casos de problemas rurais, o que torna a experiência neste município muito peculiar.

Avritzer (2003, p. 34) destaca as possíveis áreas tratadas pelo OP de Chapecó, entre elas a agricultura e abastecimento, definidas da seguinte forma: “programas de melhoramento e conservação do solo, programas de melhoramento e produção animal, programas de produção de sementes, programas de apoio a fruticultura, feiras livres, reflorestamento, agroturismo, abastecimento de água no meio rural, agroindústrias rurais de pequeno porte”(Rover, 2002). Portanto é no desenho institucional que Chapecó mais inova, ao articular o Orçamento Participativo com um programa de planejamento estratégico e participativo no meio rural.

2.7 Pressupostos para implantação do Orçamento Participativo.

Não existe um padrão de processo para implantação do orçamento participativo, nem uma metodologia bem definida, os processos de implantação devem se moldar a realidade de cada município, vários autores entre eles Avritzer (2003, p. 36) destacam o importância do Desenho Institucional como condição necessária para o sucesso do OP, ou seja, o desenho institucional deve se adequar as características da cidade.

Uma das características que influenciam na implantação do processo ou do desenho institucional seriam a geografia ou a forma como as áreas são ocupadas, conforme Pires (2001, p. 88), em uma cidade com características rurais, ou ainda, com uma extensa zona rural, tanto o processo como o desenho institucional deve ser de tal forma que proporcione a população rural condições de participação, como a realização de assembleias regionais nessas áreas.

Por outro lado em cidade de médio e grande porte, com densidade populacional predominantemente urbana, a divisão em regiões ajudaria na organização e por consequência na participação da população, bem como nos pequenos municípios onde a administração fica mais perto dos cidadãos, as assembleias podem ser realizados dentro da própria prefeitura.

Outro fator que deve ser entendido e que colabora ou não para a implantação do processo do OP é a história política e econômica, uma cidade que é pólo industrial provavelmente exista uma articulação de sindicatos em torno dessa atividade, existindo assim uma estrutura associativa, esta em muitos casos de experiência com o OP contribuem de maneira relevante para o processo de participação.

A existência de associações comunitárias tal como os sindicatos são movimentos sociais que também contribuem para o processo, pois trazem em si uma cultura de participação social.

Cidades brasileiras que foram alvo de projetos políticos progressistas em anos como os que antecederam a redemocratização, têm uma população mais politizada proporcionando um ambiente mais propício a participação e as práticas de co-gestão dos recursos públicos, diferente das que foram alvo do populismo ou do autoritarismo.

Outras condições citadas pelos autores como indispensáveis para a implantação e manutenção do processo, e que sem elas é quase impossível de se realizar, são: vontade política e preparo do governo, este último criando as condições de capacidade financeira.

Em todas as experiências, principalmente nas que lograram êxito o elemento vontade política esteve presente, o que torna este fator indispensável ao OP, a única ressalva que se faz neste caso é o objetivo da vontade política que deve ser o da abertura a participação popular para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos na alocação dos bens, se por outro lado o objetivo for mera tentativa de cooptação de lideranças políticas, para fortalecer o Executivo frente ao Legislativo ou com intenções eleitoreiras a frustração é certa.

A capacidade da administração em implantar este complexo processo de participação é indispensável, não basta apenas a Vontade Política, o município tem que contar com um quadro de pessoal ocupado por profissionais capacitados, inclusive técnicos de várias áreas, educação, saúde, assistência social, que conheçam o processo viabilizando-o, através de uma boa gestão pública. Infelizmente esta não é a realidade da maioria esmagadora das administrações municipais brasileiras, onde infelizmente o que prevalece é a falta de estrutura e o amadorismo.

Por fim é esta capacidade, a da boa gestão dos recursos públicos que podem proporcionar os recursos financeiros suficientes, tão disputados e escassos, para a realização dos investimentos decididos através do processo do Orçamento Participativo.

2.8 Princípios Inerentes ao Processo de Implantação do Orçamento Participativo.

Qualquer administração que pretenda implantar o OP e qualquer que seja a metodologia utilizada para tanto, deve observar alguns princípios que são de suma importância para o sucesso deste instrumento inovador. Pires (2001, p. 93) cita seis deles:

2.8.1 Princípio do Caráter Pedagógico do Processo

A implantação de todo processo referente às políticas de participação popular, que fazem parte do OP devem servir de oportunidade para que o Poder Público possa exercer sua função pedagógica, contribuindo para a formação de uma cultura participacionista por parte dos cidadãos, em todas as esferas e áreas de atuação da administração pública.

Através do OP o Estado deve combater esta visão técnica que a sociedade tem em relação ao Orçamento Público, enfatizando o caráter político deste, mostrando a importância da participação popular tanto na arrecadação como na alocação do dinheiro público, para isso é preciso levar ao conhecimento da população de como é a dinâmica deste importante instrumento de controle dos gastos públicos.

E ainda, como funciona a administração pública, com isso ajudando a incentivar a participação popular. Toda mudança de cultura não acontece do dia para a noite por isso o caráter pedagógico do processo deve ser constante.

2.8.2 Princípio da Autonomia dos Movimentos

Os movimentos sociais devem ter total autonomia para desenvolver as atividades como as reuniões, assembleias regionais e temáticas, plenárias que devem, por exemplo, ser realizadas em local e horário de comum acordo entre representantes do governo e dos movimentos sociais (população), o governo pode e deve ajudar promovendo a mobilização, auxiliando na divulgação, ou ainda, capacitando as lideranças, porém nunca tomar a iniciativa ou comportamentos visando assumir a direção se apropriando do processo.

2.8.3 Princípio da Co-Gestão

A observância deste princípio é de suma importância, em especial pelo fato de evitar as falsas expectativas por parte da população, deve-se deixar claro os limites da participação popular, sobretudo nos processos decisórios, as assembleias consultivas populares não têm caráter deliberativo no sentido estrito da palavra, como afirma Pires (2001, p. 94), mesmo porque esbarra nos marcos constitucionais da democracia representativa, porém um governo democrático pode sim tomar como deliberativas as decisões tomadas no processo, cedendo a pressão popular e contribuindo com o OP.

2.8.4 Princípio da Substituição das Reivindicações por Prioridades.

No processo deve haver clareza no sentido de que o governo deve expor seus argumentos com toda transparência e que os recursos públicos são escassos, por outro lado a população deve ser capaz de eleger entre todas as suas reivindicações aquelas que sejam urgentes ou prioritárias, para que se evite a falsa impressão de que com a oportunidade de participação todas as necessidades traduzidas pelas reivindicações sejam atendidas num primeiro momento, já que sabemos que não existem recursos suficientes para todas as demandas.

2.8.5 Princípio da Organização e Mobilização como Forma de Disputa de Recursos.

A organização das comunidades e lideranças sociais é indispensável para a disputa por recursos, tanto quanto a mobilização funciona como pressão sobre o poder público para que as coisas realmente aconteçam, por outro lado, o Poder Público em geral tem o dever de incentivar a formação de organizações populares como as associações de bairros, para que contribuam com o exercício da cidadania.

2.8.6 Princípio da Transparência e dos Limites das Decisões

É fundamental que todo passo dentro do processo seja amplamente divulgado sem sonegar ou distorcer informações a população, principalmente com relação às decisões

tomadas no âmbito do Orçamento Participativo, outro fator importante são os limites das decisões, é impossível no início de implantação do processo discutir todo orçamento, orientar-se num primeiro momento colocar em discussão as despesas com investimentos, passando posteriormente para as despesas de custeio e assim por diante, mesmo porque a população pode não estar no início do processo com conhecimento necessário, para debater a respeito da qualidade das despesas de custeio, por exemplo.

2.9 Obstáculos a Implementação do OP

Muitos são os desafios a enfrentar para a implantação do Orçamento Participativo a técnica de participação se revela complexa demandando um esforço muito grande tanto da administração pública como por parte da população, a jornada que envolve as reuniões, debates, seminários são muito custosos frente aos resultados alcançados inicialmente, diante disso a motivação é muito importante e deve ser constante.

O Governo municipal deve manter paralelamente e paulatinamente um projeto pedagógico ao processo, deixando clara a importância da participação como contribuição a democracia, que esta nova relação entre sociedade civil e estado, estabelecida pelo OP por si só representa um produto de alto valor (Pires 2001, p. 132):

A questão é construir a clareza de que o processo participativo tem um valor intrínseco (elevação da dignidade e da capacidade de intervenção de cada cidadão) que supera a condição de meio para ver atendida essa ou aquela reivindicação. Essa construção é demorada e deve ser alicerçada no respeito aos princípios que devem reger a metodologia. (PIRES, 2001, p. 132).

Ainda, Segundo Pires (2001) o governo deve de antemão eliminar dentro da própria administração pública a falsa expectativa aguardando apenas docilidade da população com relação às manifestações, achando que está tomando uma atitude louvável ao oferecer a oportunidade de participação.

Outro obstáculo é o conflito entre a técnica e a política, de um lado está a população com a idéia de que orçamento é tarefa para técnicos, assessores, profissionais, pois envolvem cálculos complexos, contabilidade, direito, passando assim a omitir-se do processo, de outro, os técnicos entendem ser este o procedimento correto.

Neste contexto é preciso deixar claro tanto para um como para o outro que a técnica é indispensável para a elaboração de todo planejamento, contudo existe o caráter político do

processo que envolvem questões como saúde, educação, políticas sociais que afetam diretamente a vida de cada cidadão.

O Populismo e o Paternalismo presentes na política brasileira, configuram-se como obstáculo a qualquer política participacionista ou manifestação popular, nosso passado é marcado por essas características principalmente o Poder Executivo, que se coloca como portador da solução de todos os problemas, a população também vê o Estado com esta visão, não tendo outra alternativa, constituindo herança de Governos passados, autoritários e centralizadores.

É preciso romper com essas visões, a população deve ser protagonista do processo, o Governo deve deixar claro que haverá abertura para manifestações e que estas influenciarão nas tomadas de decisões.

O processo de implantação do Orçamento Participativo deve, ainda, fazer frente e esta demanda que requer muita negociação, é a relação quase doentia entre Poder Executivo e Legislativo local, do toma lá da cá, geralmente emendas no orçamento ou ações de ambos os poderes se transformam em objeto de barganha, para beneficiar este ou aquele grupo, por exemplo.

A aprovação pelos vereadores, de um projeto de lei complementar ao orçamento de interesse do prefeito pode ser objeto de troca por cargos na prefeitura de apadrinhados dos vereadores. É preciso combater esta prática, os vereadores precisam estar envolvidos e comprometidos com o processo de participação, rompendo com essa política clientelista.

A ausência de Orçamento-Programa e de uma Contabilidade Gerencial são fatores que interferem de maneira preponderante na implantação do OP, infelizmente essa é a realidade da maioria dos municípios brasileiros, como incentivar a participação sem o conhecimento de informações confiáveis como, por exemplo: quanto à prefeitura arrecada? Qual o percentual da dívida em relação à receita? Qual o montante pode ser destinado a investimento? E ainda, quais os programas realizados ultimamente, deste quais lograram êxito?

O orçamento Participativo deve ser colocado como uma nova forma de governar constituindo um pilar da administração pública, não deve ser entendido como uma política pública, o OP é muito mais que isso ele alcança toda a gestão pública em todas as suas áreas, o processo deve criar hábitos e uma nova cultura principalmente no Executivo, lembrando que o Legislativo não pode ficar de fora, essa colocação é importante para a continuidade do processo, o OP deve configurar como instituto livre de qualquer ameaça seja ao enfraquecimento do processo, seja pela descontinuidade, principalmente, devido à troca de administração.

O Orçamento Participativo deve ser colocado com um bem indisponível da população, patrimônio coletivo da sociedade civil, como uma das vias para a contribuição para amadurecimento da democracia em nosso país.

2.10. O Estágio de Implantação do OP no Município de Itapetininga (SP).

No município de Itapetininga o processo de participação popular na gestão pública municipal, se configura como embrionário, em 2002 foi aprovada a Lei 4.678, que INSTITUI O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MUNICÍPIO, posteriormente regulamentado pelo Decreto 408 de 08 de maio de 2008, que instituiu o Regimento Interno do Orçamento Participativo.

A lei garante ampla participação popular no processo de planejamento do município, em especial na elaboração das peças orçamentárias PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA), em cumprimento da Lei de responsabilidade Fiscal (Inciso I do Art. 48 da LRF).

A participação popular se dará através da realização de plenárias regionais e temáticas, onde serão debatidos assuntos como a fixação da receita e despesas a definição das prioridades e os investimentos.

Além da Lei e do Decreto uma portaria, a 119/2008 dividiu o município em 09 regiões, cada qual agrupou diversos bairros, vila e distritos de acordo com características populacionais, geográficas e outras, com o objetivo de facilitar a ampla participação popular.

Temos então, a Lei aprovada que garante a ampla participação popular, o regimento interno que regula de forma detalhada de como funcionará todo processo de participação, inclusive atribuindo competências a uma secretaria ligada ao gabinete, que terá a função de coordenar a implantação e funcionamento do Orçamento Participativo.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segue adiante a metodologia utilizada para realização do presente estudo tais como o objetivo, método, obtenção de dados, pesquisa bibliográfica.

3.1. Objetivos

3.1.1 Objetivo Geral

O objetivo principal é identificar os desafios e obstáculos para implantação do Orçamento participativo no município de Itapetininga.

3.1.2 Objetivos Específicos

Identificar através da bibliografia os conceitos a cerca do Orçamento Público e o OP, descrever os desafios enfrentados por municípios que implantaram o processo, comparando-os com Itapetininga (SP), verificar com base na bibliografia o estágio de implantação do OP no município e levantar quais as condições necessárias para implantação do processo e os eventuais benefícios.

3.2 Abordagem da Pesquisa

Quanto à abordagem do problema a pesquisa será qualitativa, método pelo qual segundo Richardson et. al. (2007) não se utiliza de material instrumental estatístico, tendo como base conhecimentos teóricos-empíricos.

3.3 Metodologia

Quanto aos procedimentos metodológicos foi utilizada a pesquisa bibliográfica, inicialmente levantou-se com base em livros, obras já publicadas, artigos, trabalhos acadêmicos e o vasto material disponível na rede mundial de computadores, como sites oficiais, o embasamento sobre o instituto Orçamento Público, para com base no argumento de diversos autores entre eles Avriter (2002), Pires (2001), Saches (2002) entre outros, destaca-se a importância deste relevante instrumento da gestão pública.

3.4 Estudo de Caso.

Trabalhou-se também o estudo de caso na medida que se levantou as características do município de Itapetininga, o estágio se encontrava a implantação do processo Orçamento Participativo e as ações que ocorreram neste sentido.

Procedeu-se também, a uma entrevista, tendo em vista tratar-se de pesquisa qualitativa, com o objetivo de conhecer a opinião do autor do projeto de lei do OP em Itapetininga (SP), a cerca do estágio que se encontra o processo e as condições necessárias para implantá-lo.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De acordo com a metodologia proposta baseada na pesquisa bibliográfica, apresentaremos os dados coletados sobre o Orçamento participativo no município de Itapetininga, posteriormente traçaremos um paralelo com as experiências em outros municípios, no sentido de analisar as condições para a implantação do processo, por fim discutiremos o resultado da pesquisa, antes, porém, é necessário a apresentação das características e peculiaridades a cerca do município de Itapetininga.

4.1 Características do Município de Itapetininga (SP).

O município de Itapetininga é localizado no sudoeste paulista do Estado de São Paulo, e se configura como sede da região de governo, composta por mais doze municípios: Alambari, Angatuba, Boituva, Campina do Monte Alegre, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Guarei, Quadra, São Miguel Arcanjo, Sarapuí e Tatuí, que possuem juntos 495.000 habitantes (SEADE, 2008).

O município surgiu em meio a atividade de tropeiros, nos séculos XVII e XVIII, que utilizavam a região como ponto de descanso e pouso, que tinham como destino a região sul do país, a região fora escolhida por estes, por dispor de pasto farto e terra fértil para plantio, além da proximidade com o rio Itapetininga. Em 05 de novembro de 1770 foi fundada a vila Nossa Senhora do Prazeres, posteriormente, em 13 de março de 1855, elevada a condição de cidade. De maneira geral o município, ao longo dos anos se destacou em dois seguimentos a Educação e a Agricultura.

Itapetininga “terra das Escolas”; “Atenas do Sul”; “Terra da Cultura”.



Figura 1 – Fachada da Escola Estadual Peixoto Gomide.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Itapetininga>

Como no passado, quando Itapetininga sediava um grande numero de escolas públicas de excelente qualidade e até mesmo uma faculdade publica de Odontologia; hoje, o Ensino movimenta parte da economia do município, que atende a toda região, a cidade possui diversas Instituições: uma FATEC, uma ETEC uma unidade da Universidade Aberta do Brasil (UAB) onde são ministrados cursos da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal Tecnológica do Parana (UFTPR) e outras. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), e as Faculdades, Instituto Itapetiningano de Ensino Superior (IIES), Associação de Esnsino de Itapetininga (AEI) e Fundação Karnig Bazarias (FKB) .

Outra área que movimenta grande parte da economia do município é a agricultura, tendo como alicerce a 3ª (terceira) maior área territorial do estado, investindo fortemente na diversificação agrícola, como: grama, batata, hortifruti e cana-de-açúcar para a fabricação de álcool. A produção de lenha e madeira em tora de florestas cultivadas (silvicultura) e a resinagem de espécies florestais dos gêneros Pinus também se mostraram importantes atividades no município, o que elevou o município ao topo do PIB agrícola do estado de São Paulo.

O Produto Interno Bruto (PIB) do setor agrícola do município de Itapetininga pulou da 20ª para a 7ª posição no ranking nacional do setor, segundo o IBGE. Somando a este dado o município possui 2.800 propriedades rurais: 2.200 propriedades são de agricultura familiar e 600 são grandes propriedades, que contribuem mais para o PIB. Os dados são referentes a 2010, com um valor estimado de mais de R\$ 466 milhões.

Itapetininga, ainda, conforme o IBGE tem uma população estimada em 2013 de 153.810 habitantes, com uma área territorial de 1.790,20 km², contando com um orçamento público na ordem de 290 milhões.

4.2 Instituição do Orçamento Participativo em Itapetininga (SP).

O Orçamento Participativo surgiu através do Projeto de Lei nº 64/2002 (ITAPETININGA, 2002), de autoria do vereador Fuad Abrão Isaac, que foi convertido na Lei Municipal nº 4.678, de 15 de julho de 2002 (ITAPETININGA, 2002), alterada pela Lei 4.940, de 04 de maio de 2005 (ITAPETININGA, 2005), instituindo o orçamento participativo nos processos de elaboração e fiscalização orçamentária no município.

A referida Lei garante em seus artigos a ampla participação popular, alcançando a elaboração de todos os Instrumentos Orçamentários: PPA, LDO e a LOA, além da Lei do Plano Diretor em cumprimento ao Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A participação garantida pela lei se fará de maneira direta pela população, sem nenhum tipo de discriminação ou privilégio atribuído a pessoas ou qualquer organização, através de plenárias regionais e temáticas nas quais será discutidas a fixação da receita e despesas, além das prioridades referente a obras, serviços e investimentos.

O Poder Executivo deve garantir uma estrutura e um processo em conjunto com instituições, estas que funcionem como mecanismos que assegurem a participação nos processos decisórios em especial dos planos e instrumentos orçamentários, combinando características da democracia direta e representativa, atribuindo aos próprios participantes a definição das regras internas.

Para a realização das plenárias regionais deve o Executivo dividir o município em regiões de acordo com as características geográficas, populacionais e outras com objetivo de garantir a ampla participação.

É oportuno destacar que a lei estabelece os assuntos que devem ser tratados nas plenárias regionais, entre eles: trânsito e transporte, saúde e assistência social, educação, esporte, turismo e lazer, atividade econômica, obras, habitação e turismo, urbanismo e meio ambiente. O Poder Executivo deve elaborar um cronograma com os temas que serão tratados a cada ano, e ainda, divulgá-los nos meios de comunicação, escolas, igrejas e demais espaços comunitários.

Deve ser criado o Conselho Municipal do Orçamento, composto por representantes do Executivo indicados pelo prefeito e representantes da população eleitos nas plenárias. Cabe a este conselho acompanhar as prioridades decididas no processo do OP, fiscalizar a execução do orçamento, em especial se as prioridades estão sendo realizadas, e, ainda, deliberar sobre o metodologia atribuída ao funcionamento do processo do orçamento participativo.

Analisando a lei é possível identificar alguns pontos de suma importância para a adequada implantação do processo de orçamento participativo entre eles o desenho institucional e a autonomia para os movimentos sociais que são garantidos pelo § 1º Incisos I e II:

O poder executivo deverá garantir uma estrutura e um processo de participação popular em um conjunto de instituições que funcionem como mecanismos que assegurem a participação nos processo 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; (ITAPETININGA, 2005)

E ainda a divisão do município em regiões para a realização das plenárias, muito assertivo levando em consideração as características do município entre elas as rurais e a extensão territorial são 1.790,20 km², só para se ter uma ideia o município de Chapecó (SC), citado em nosso estudo, tem uma extensão territorial de 626,06 km², segundo o IBGE, o qual se assemelha a Itapetininga em razão de suas características com as atividades rurais.

Uma observação importante a fazer é com relação ao Conselho Municipal do Orçamento, por mais que sua formação tenha representantes tanto do governo como da população, é preciso cuidar para que este conselho na prática não restrinja para si deliberações que devem ser compartilhadas com a população, já que a lei lhe atribui funções abrangentes, como acompanhar, fiscalizar, o ciclo orçamentário, e ainda, deliberar sobre a metodologia do funcionamento do OP.

Este conselho deve prestar contas dentro do processo do orçamento participativo sob pena de frustrar a participação e a manifestação popular.

4.3 Regulamentação do OP no Município.

O Orçamento Participativo foi regulamentado pelo Decreto 408, de 08 de maio de 2008 (ITAPETININGA, 2008), estabelecendo a adoção do OP pelo município de Itapetininga, com o objetivo geral de conferir maior transparência a seus mecanismos de decisões e proporcionar a população oportunidade de participação direta, na definição de prioridades e na implantação das políticas públicas, como contribuição a democracia e a instrumentalização do controle social.

O decreto atribuiu competência a Secretaria Municipal de Gabinete – SMG, como responsável de criar as condições para criação e desenvolvimento das atividades do OP, através da constituição da chamada Assessoria Técnica (AT) criada para tal fim.

Esta Assessoria tem como incumbência a mobilização, o suporte técnico, o apoio logístico e operacional do processo do OP, a qual terá sua constituição anualmente e será integrada por representantes do Gabinete, comunicação, administração e 04 (quatro) representantes do governo indicados pela SMG.

Com base no exposto a cerca da referida Assessoria Técnica podemos dizer que foi adequada o estabelecimento desta, segundo Pires (2001; p. 108) é absolutamente necessário

um grupo de trabalho como este, integrado por técnicos com a responsabilidade de implantar a metodologia do OP, fazendo uma ponte entre a administração pública e o processo do OP.

O processo se dará em duas etapas, a primeira composta pelas reuniões preparatórias, regionais e temáticas; e a segunda, pela Assembleia de Representantes Regionais (AGR) e pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP).

As reuniões preparatórias são espaços de ampla participação popular, com a finalidade de capacitar a intervenção popular para as Plenárias Regionais, a partir da apresentação didática sobre o Orçamento e suas realizações. Constituindo como objetivos destas: a publicidade do OP, o estímulo a participação, a apresentação das etapas do processo, o conhecimento a população a cerca das peças orçamentárias, PPA, LDO, LOA e Plano Diretor, e por fim o recebimento das demandas e propostas que devem ser encaminhadas as plenárias regionais.

Com relação às reuniões preparatórias podemos destacar o atendimento ao Princípio do Caráter Pedagógico do processo, já que o grande objetivo destas é qualificar a intervenção popular. Esta fase é, entre tantas outras, uma das mais importantes do processo, porque busca fortalecer a base do processo, através da informação que deve ser apresentada de forma didática, conforme o próprio Art. 6º do referido Decreto 408/2008, ou seja, deve ser levado ao conhecimento da população desde como se dará o funcionamento do próprio processo do OP até a dinâmica e conteúdo das peças orçamentárias.

A população precisa ser capacitada para aderir ao processo do OP, para isso o conhecimento sobre a noção do funcionamento orçamento público, por exemplo, é indispensável tanto para manutenção do processo como para o eventual sucesso, lembrando que esta didática precisa ser constante.

Após as reuniões preparatórias, onde a população é capacitada, passa-se para a realização das Plenárias Regionais e Temáticas onde de fato serão discutidas e deliberadas as questões referentes ao Orçamento Participativo.

Esta fase deve ter como objetivos: dar transparência as ações do governo, apresentação das demandas e proposta, inclusive as que puderam ser identificadas nas reuniões preparatórias. As propostas e demandas devem ser ordenadas em ordem de prioridades, para que possam ser colocadas em votação, cada participante poderá eleger três prioridades, que serão posteriormente encaminhadas para a Assembleia Geral de Representantes.

Os conselheiros representantes das regiões, que participação da Assembleia Geral de Representantes (AGR), serão eleitos nesta fase.

Este momento do processo composto pelas plenárias regionais e temáticas é a fase onde acontecem as discussões e deliberações, vão ser eleitas as demandas que se colocam como prioridades e que serão encaminhadas a Assembleia Geral, portanto nesta fase como na inicial é onde se dá a maior participação da população.

A Assembleia Geral de Representantes Regionais (AGR) faz parte da segunda etapa do processo, os Conselheiros eleitos nas plenárias regionais e temáticas deverão analisar as propostas que serão amparadas por estudos realizados pelo governo, além da análise das propostas, esta assembleia deve ainda analisar todas as questões referentes às plenárias regionais e temáticas.

Os representantes regionais devem realizar uma segunda filtragem sobre as propostas recebidas das plenárias, utilizando-se como critério a ordem de prioridade das mesmas, para que possam instruir a elaboração do Plano de Investimento. Na assembleia são eleitos dentre os Conselheiros, um representante de cada região e seu respectivo suplente, para o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

A AGR deve ainda colaborar com a mobilização popular, propor alterações no Regimento Interno do OP encaminhando ao COP, mantendo as Regiões do OP informadas sobre as questões e ações do OP.

Importa esclarecer a importância de se dar transparência a todo processo do OP, em especial a partir desta Etapa, em razão de ser realizada por representantes, podemos dizer que a dinâmica do processo do OP combina elementos da democracia direta e representativa, a própria Lei Municipal 4.678/2002, alterada pela Lei 4.940 estabelece isso como princípio, no Inciso II do § 1º do Art. 2º da referida Lei.

O Instituto Orçamento Participativo contribui com a democracia direta, que deve permear o processo por mais que intrinsecamente existam elementos da democracia representativa, tais elementos se fazem necessários para a organização do processo e seus respectivos resultados, seja como for a ampla participação deve ser garantida e aberta a todos, universal, sem discriminação ou privilégios, igualitária. Portanto a transparência deve permear também as eleições dos representantes tanto da AGR com do COP.

Por fim como instancia final de deliberações do OP apresenta-se o Conselho do Orçamento participativo (COP), que tem entre outras atribuições analisar as propostas, analisadas com os mesmos critérios da AGR, decidindo pelas propostas que devem ser incluídas no Orçamento do Município, através da elaboração de um Plano de Investimento que deve ser encaminhado ao Poder Executivo para apreciação e inclusão no Projeto de Lei do Orçamento Anual.

O COP como instancia final do orçamento participativo deve, ainda, acompanhar todo processo orçamentário, elaboração, execução e controle dos planos e instrumentos orçamentários, fiscalizando e opinando quando for o caso, acerca da adequada realização das prioridades que foram incluídas no orçamento municipal, resultado de processo do Orçamento participativo, mantendo informados os representantes das regiões sobre as questões do OP em especial dos recursos aplicados no desenvolvimento das ações prioritizadas.

4.4. Ações ou Realizações do OP em Itapetininga.

4.4.1 Entrevista com o Autor do Projeto de Lei do OP.

Com o objetivo de contribuir com a pesquisa e realização do estudo procedeu-se a uma entrevista com autor do Projeto de Lei do OP em Itapetininga, realizada em 07 de novembro de 2013 na sede da Câmara Municipal de Itapetininga (SP), na sala do Vereador, onde foi utilizado um questionário elaborado previamente com o objetivo de obter a opinião do autor a cerca do estágio de implantação do processo e das condições necessárias para a implantação o Orçamento Participativo no município.

O primeiro questionamento se fez no sentido dos motivos pelos quais o incentivaram a proposição do projeto, segundo o autor a iniciativa para o projeto se deu em razão do conhecimento de experiências com o OP em cidades ligadas ao Partidos dos trabalhadores (PT), e nas quais a experiência deu certo, citando aos municípios de Diadema, São Carlos e Araras, ambos pertencentes ao Estado de São Paulo, passando a ser um sonho a implantação do processo em Itapetininga (SP), resposta do autor:

“Eu já conhecia o projeto, oriundo do Partido dos Trabalhadores, em várias cidades do país, onde ele havia dado certo. Era um sonho implantar também em Itapetininga o Orçamento Participativo, onde a população decidiria quais as prioridades para se utilizar o dinheiro público. Todos os vereadores da época apoiaram o projeto”.

Segundo o entrevistado, desde a criação da Lei muito pouco foi colocado em prática, na Gestão do Prefeito Roberto Ramalho, 2009/2012, foram realizadas algumas reuniões intituladas como “Reuniões do OP”, porem foram colhidas algumas sugestões e algumas até incluídas no orçamento, mas nada foi realizado.

No que se refere a publicidade e propaganda do processo e seu conseqüente conhecimento pela população, relatou que a sociedade civil organizada tem conhecimento do

processo, a prefeitura de certa forma fez sua parte, contudo a população permaneceu alienada ao processo.

Ao ser questionado sobre a existência de alguns elementos que alguns autores julgam como necessários a implantação do processo do Orçamento Participativo, entre eles o desenho institucional, a densidade associativa, a capacidade administrativa, a disponibilidade financeira e vontade política, e se alguns destes estão presentes no município, foi enfático ao responder que os elementos vontade política e falta de organização da sociedade civil são fatores determinantes para a implantação do processo e não estão presentes no município, segue resposta do entrevistado:

“Todas as colocações são muito importantes, mas duas são as principais : A primeira é a **VONTADE POLÍTICA** da administração e a segunda é a **ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CIDADE**”.

Indagou-se a respeito das atividades associativas no município, já que este elemento foi preponderante nos casos de sucesso com OP, em especial o caso de Porto Alegre. No caso de Itapetininga, conforme o Sr F.A.I., ainda é muito incipiente. A maioria das Associações de Bairros em Itapetininga, quando não recreativas, foi criada com interesses políticos deste ou daquele governo municipal, para fins eleitorais, sempre comandadas por pré-candidatos a vereador. Poucos sindicatos estão organizados na cidade. Alguns se destacam como a APEOESP, dos professores, Sindicato dos Comerciários, Sindicato dos Condutores e Sindicato dos Trabalhadores Rurais, além do MST, que tem um trabalho significativo por aqui. Outros sindicatos são patronais, como o Rural e o dos Comerciantes (Sesc).

Questionou-se ainda, o que o processo do OP pode proporcionar ao município e se a elaboração da lei levou em consideração as características do mesmo, como aptidão para agricultura ou o comércio. Com relação ao que pode proporcionar, citou a criação de uma democracia mais direta e participativa e a mudança da forma com utilizar o dinheiro público, em referencia as característica, disse que a lei abre caminho para que a própria população perceba a vocação do município e dirija suas reivindicações para um crescimento sustentável e responsável do município, segue resposta do entrevistado:

“Principalmente a criação de uma democracia mais direta e participativa e a mudança do jeito de utilizar o dinheiro público”.

4.4.2 Entrevista com Funcionários da Prefeitura Municipal.

Em 2011 os senhores D.N.B.J e E.A.S, o primeiro integrante da Secretaria de Governo e o segundo Diretor da Secretaria de Gabinete, concederam entrevista a Ferreira (2001, p. 39) na qual verificou-se uma série de fatos sobre o processo do OP no município:

De um modo geral o Orçamento Participativo ainda não é aplicado em Itapetininga, porém foram realizadas várias reuniões inclusive a Assembleia Geral na qual foram eleitos os representantes das nove regiões estabelecidas na Portaria 119/2008, no mesmo ano da expedição da portaria, foi criada a Secretaria de Governo com a função de fazer um elo entre a sociedade civil e a administração pública local, em especial com as associações de bairro.

Informou-se ainda, e este é um dado muito importante e animador, que em 2005 existia apenas uma associação de bairro, o da Vila Santana, hoje conta-se com aproximadamente 30 (trinta) associações, destas 14 (quatorze) representam bairros rurais.

A Secretaria de Governo realiza um trabalho educativo junto às associações, inclusive capacitando seus presidentes para o adequado relacionamento com o Governo Local, além de enfatizar a importância da participação nas atividades da administração pública.

Ainda, segundo um dos entrevistados, se houvesse um maior comprometimento, fiscalização é até mesmo cobrança por parte sociedade civil organizada o Orçamento Participativo estaria funcionando, fez-se uma observação no sentido que estas ações para surtirem o efeito desejado, deveriam ser realizadas necessariamente pela sociedade civil organizada.

Constatou-se que em agosto 2011 foi realizado um projeto chamado “Prefeitura nos Bairros” dividindo a cidade em varias regiões urbanas e rurais, nas quais eram realizadas reuniões que contavam com a participação do prefeito e seus secretários e a população, o objetivo do projeto era colher reivindicações junto a população.

O entrevistado Sr. E.A.S. esclareceu ainda, que o projeto não tem nenhum vinculo com o processo do OP, porém se assemelha a ele no sentido de se aproximar da população e ouvir suas necessidades, ele também relatou sobre a complexidade na implantação do processo do OP e que o mesmo tem que ser implantado gradualmente, mesmo assim a administração alcançou o intento de aproximar das comunidades e de poder ouvir seus anseios e na medida do possível poder atendê-los, como por exemplo, na pavimentação de alguns bairros carentes do município.

4.4.3 Resultado de Discussões.

Em que pese às considerações a cerca do Orçamento Participativo no município de Itapetininga (SP), com base nas entrevistas e legislação aprovada:

A de que passados 11 (onze) anos após a aprovação da Lei e ainda não foi aplicada, conforme a legislação o estabelece, o Fato do Poder Executivo apesar de ter ensaiado o início do processo desvirtuou, através de um projeto paralelo intitulado de “Prefeitura nos Bairros”; da mesma forma o Legislativo local, ironicamente de onde partiu a iniciativa do projeto, na época realizou um projeto chamado “Câmara Itinerante” (KORTZ, 2011, p. 38), na qual os vereadores realizavam reuniões nos bairros com o objetivo de colher reivindicações e identificando as prioridades junto à população, transformando tudo isso em requerimentos oficiais dirigidos ao prefeito.

Diante de tudo isso ainda é possível dizer que Itapetininga deu um grande passo e está no caminho para um amadurecimento da democracia, apesar dos percalços e dificuldades em criar o ambiente certo para o nascimento de uma democracia direta em equilíbrio com a democracia representativa, é possível identificar evidências e ações apesar de tímidas do desejo tanto do Poder público quanto por parte da população pela participação das atividades públicas.

A aprovação da Lei e toda legislação em torno do OP já é um grande passo, após sua aprovação foi expedido Decreto 408/2008, regulamentando o Orçamento Participativo no município e instituindo o Regimento Interno que detalha as atividades do processo, a portaria 108/2008 e 119/2008, a primeira institui Assessoria Técnica (AT) e a segunda organizou o município em regiões como forma de ordenar o processo de participação.

A legislação aprovada constitui um importante instrumento, para que tanto os Poderes Executivo e Legislativo, quanto à sociedade civil organizada tenha como fazer valer os ditames da mesma, além de terem um norte para implantar o processo.

A legislação se configura como adequada atribuindo ao eventual processo do OP um desenho Institucional adequado, no que se refere às fases do processo, a quantidade de reuniões e ainda da organização para o ordenamento do processo, dividindo a cidade em 09 (nove) regiões de acordo com as características do município, em particular as atividades rurais e sua aptidão para a agricultura.

O fato de tanto o Executivo quanto o Legislativo terem realizados projetos paralelos ao Orçamento Participativo, revela antes de tudo o desejo pela aproximação com a sociedade e a abertura, embora tímida, para a participação. Lembrando que o OP deve ser encarado por

ambos os lados como uma nova forma de administrar a coisa pública, constituindo um pilar da gestão pública.

O Legislativo talvez pelo fato de a execução do processo ser de competência do Executivo tenha realizado o projeto paralelo, por outro lado, no caso do Executivo a impressão que dá é que não sendo de sua iniciativa o processo do OP, tenha procrastinado a Execução.

Com relação às ações e o que de fato foi realizado apesar das dificuldades e obstáculos alguns pontos são animadores: segundo a entrevista dos dois funcionários da prefeitura local, foram realizadas varias plenárias e até uma assembléia, que contou com a eleição dos representantes das nove regiões, porem o processo estacionou nesta fase.

Foi criada também A Secretaria de Governo que entre outras funções estaria ligada ao processo do OP, neste caso o que mais chama a atenção é o trabalho feito por esta de caráter educativo com foco nas associações de bairro, que elevou o numero das associações, que na época na sua criação contava com apenas 01 (uma) associação passando para 30 (trinta) inclusive associações de bairros da área rural, o que é muito importante pelas características do município.

A questão associativa é indispensável à implantação do orçamento participativo, o trabalho realizado pela Secretaria de Governo é muito importante, por representar um trabalho de cunho pedagógico, constituindo uma das vias para que isso aconteça. O Poder Público tem o dever de criar todas as condições para que a sociedade civil se organize.

Tem razão o funcionário entrevistado quando diz que a pressão e fiscalização perante a administração pública deve ser feita pela sociedade civil organizada, pois a sociedade organizada tem muito mais condições de lutar por seus direitos e intervir junto ao governo.

Outro elemento indispensável à implantação do processo é a vontade política e esta vai muito além de apenas acolher as reivindicações da população é preciso comprometimento da administração pública local em implantar o processo em estrita observância com a legislação, colocando seu quadro de pessoal a disposição para implantar o processo. É preciso uma mudança de cultura dentro da própria administração local, em Itapetininga infelizmente não acontece.

Diferente do que devia ser o objetivo da vontade política a de compartilhar as decisões em relação ao orçamento público alterando a relação entre Estado e sociedade civil entre outras, em Itapetininga a manifestação da vontade política parece estar mais relacionada a vontade de cooptar lideranças políticas com fins eleitoreiros de que qualquer outra coisa.

É importante destacar que este elemento, vontade política, esteve presente em varias experiências de sucesso com o orçamento participativo, em especial o caso citado neste trabalho o município de Icapuí (CE), sobretudo porque neste não contava com uma tradição associativa.

Outro elemento ausente em Itapetininga, é a falta de publicidade por parte do governo, nesse sentido a administração deveria ser ousada usando de todos os meios de comunicação, radio, TV, internet, para esclarecer e divulgar o instituto OP, uma sugestão interessante seria uma urna colocada nas áreas publicas de grande circulação da cidade, para que a população depositasse suas reivindicação, com isso além de colher as demandas da população serviria como publicidade do processo.

Neste ano a atual administração vem realizando algumas audiências para o acolhimento das reivindicações, como mostra a reportagens do Jornal Correio de Itapetininga (Anexo 2), porem nada em estrita observância com o regimento interno do OP, mesmo assim mantém as políticas participativas dentro da agenda do governo local, mantendo a implantação do processo OP como possível de ser implantado, servindo de oportunidade para que a sociedade civil organizada utilize estas audiências para fazer pressão pela adequada realização do processo do Orçamento participativo, contribuindo com o exercício da cidadania.

5. SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

Como sugestão de novas pesquisas sobre este importante instituto Orçamento Participativo, sugere-se pesquisas sobre a cultura do associativismo nos municípios, já que este elemento é indispensável ao exercício da Democracia em especial a Direta, contribui para a mudança de cultura por parte da população, tornando-a mais participativa. A sociedade organizada tem mais poder de pressão sobre seus representantes, tem mais condições de intervir nas decisões e deliberações a cerca atividades públicas entre elas na melhor alocação dos recursos públicos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso desmistificar o orçamento público exaltando seu caráter político que trata de questões como saúde, educação, cultura, saneamento, segurança, entre outros que interferem na minha, na sua, na vida de todos, neste sentido é dever de todo cidadão participar desse processo que o cerne da administração pública.

O Instituto Orçamento Participativo se configura como um relevante instrumento de controle social contribuindo para uma gestão pública mais eficiente, justa e democrática, que deve ser preservada.

É verdade que nossa cultura não é o da participação popular, contudo é preciso resgatar este valor, como na década de 70 e 80 que constitui um período marcado pela luta dos direitos sociais, tivemos como resultado nossa Constituição cidadã a qual nos trouxe incontáveis benefícios e direitos, principalmente no que se refere aos direitos sociais, além de trazer em seu bojo mecanismos de participação, em especial no que se refere a administração pública.

Não tem como comparar o período que antecedeu a redemocratização com as recentes manifestações pelas ruas de todo país, porém uma coisa é certa precisamos nos organizar, para que possamos participar do jogo social.

O que se viu em meio as recentes manifestações foi, simploriamente falando, realmente a falta de organização, impossível de identificar quais realmente eram as causas, sabe-se que são muitas, como as relacionadas a saúde e educação, mais infelizmente o que prevaleceu foi uma total desarticulação, é fato que o ponto positivo é que o povo de uma maneira geral não permanecem alienado aos problemas sérios do nosso país, entre eles a corrupção.

E que todos não aceitam o fato, seja como for através de financiamento ou não, disponibilizarem milhões para a construção de estádios de futebol com padrão de países desenvolvidos, e faltar recursos para um bom atendimento na área de saúde, ou a disponibilização de um ensino público de qualidade, denominado sabiamente pela população como “educação e saúde padrão FIFA” esse é o desejo de todos.

Diante de tudo isso o Orçamento Participativo se coloca como uma das vias em potencial para transformar essa realidade, esse instituto inovador capaz de mudar as ordens dos mecanismos do que prevalece hoje no meio público, pode proporcionar a população mudanças como a inversão de alocação de recursos, para áreas mais carentes, em oposição o

que acontece na maioria dos casos onde o que influencia a alocação dos recursos públicos são os famosos lobbys propostos pelos empresários, do ramo imobiliário, por exemplo.

Na maioria das vezes o que se vê são as áreas mais nobres das cidades recebendo os maiores investimentos.

O Orçamento Participativo, realmente, é capaz de mudar esta realidade o que ficou evidente pelas centenas de experiências vivenciadas por muitos municípios, em particular o caso de Porto Alegre, a experiência mais conhecida e que ganhou notoriedade e reconhecimento internacional.

É evidente que o processo se revela complexo em sua implementação e manutenção em razão da série de obstáculos referenciados neste estudo, sobretudo no que se refere a uma mudança de cultura que está presente no inconsciente coletivo do nosso povo, herdado de um passado autoritário e centralizador, temperados com populismo, paternalismo e um clientelismo desenfreado.

No caso de Itapetininga apesar dos inúmeros obstáculos que devem ser enfrentados para a implantação do processo um grande passo foi dado na busca da participação popular na gestão pública municipal, com a instituição e Regulamentação o processo do Orçamento Participativo.

Além de algumas ações para participação popular que de alguma forma contribuem para a implantação do processo, como o trabalho educativo com foco nas associações de bairro elevando o número de criação destas, ficando claro que existe o desejo de participação por parte da população, o que falta é um maior comprometimento de ambas as partes, tanto do Poder Público como da sociedade civil organizada.

Porque o instrumento para que o processo realmente aconteça já existe que é a legislação aprovada, resta vontade política do Poder Executivo em implantar o processo de acordo com os ditames legais; uma fiscalização maior do poder Legislativo, afinal de contas é essa uma de suas funções; além é claro da pressão da sociedade civil organizada para que isso aconteça.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Orçamento participativo e a teoria democrática do balanço crítico**. Disponível em: <http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teoriam_democratica_-_leoardo_avritzer.pdf>. Acesso em: 08 set. 2013.

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: 13 set. 2013.

BRUCE, Karin Brandão. **Entre os limites da cultura Política e o Fortalecimento da Sociedade civil: O Processo do Orçamento Participativo no Município de Cariacica**. (Dissertação de Mestrado em Política Social). ____ Universidade Federal do Espírito Santo, 2007.

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: 10 ago. 2013.

COELHO, Marcio Cunha. Orçamento Participativo: Obstáculos e Oportunidades. (Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação (FACE)), ____ Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento e Finanças, 2009.

_____. 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: 09 ago. 2013.

_____. 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: 05 set. 2013.

_____. **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: 13 set. 2013.

_____. **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: 11 set. 2013.

NETO, Nilo Cruz. **Orçamento Participativo: O Processo de Implementação em São Luiz.** (Mestrado em Políticas Públicas) ____ Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz.** São Paulo, Manole, 2001.

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 set. 2013.

_____. **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 ago. 2013.

ITAPETININGA – SP: dados básicos. **IBGE Cidades@.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=352230#>>. Acesso em: 13 set. 2013.

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: 13 set. 2013.

RUIZ SÁNCHEZ, Felix. **Orçamento Participativo: Teoria e Prática.** São Paulo, Cortez, 2002.

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.

Anexo 1

Entrevista com o vereador V.S^a. Fuad Abrão Isaac, realizada em 07 de novembro de 2013.

1 - O Sr. Foi o autor do projeto de Lei nº 64/2002 posteriormente convertida na Lei nº 4.678 de 15 de julho de 2002, o que o motivou a propor o projeto de Lei? Na época o Sr. contou com apoio de outros vereadores, na elaboração do projeto?

Eu já conhecia o projeto, oriundo do Partido dos Trabalhadores, em várias cidades do país, onde ele havia dado certo. Era um sonho implantar também em Itapetininga o Orçamento Participativo, onde a população decidiria quais as prioridades para se utilizar o dinheiro público. Todos os vereadores da época apoiaram o projeto .

2- O Sr. Teve a oportunidade de visitar um município que vivenciou a experiência do OP?

Visitei as cidades de Diadema, São Carlos e Araras. Três experiências espetaculares

3 – Em 15 de julho de 2002 foi aprovada a Lei nº 4.678, que estabelecia a ampla participação popular em todo processo orçamentário de acordo com o Art. 48 da LRF, através do orçamento participativo; logo após em 2005 foi aprovada a Lei 4.940/2005 introduzindo alterações na Lei 4.678, entre as alterações a participação popular na elaboração do Plano Diretor entre outras, em 2008 foi expedido um Decreto regulamentando os dispositivos das Leis e instituindo o Regimento Interno e, ainda, uma portaria tratando da organização em regiões de forma a ordenar o processo de participação, de lá para cá foi aprovado alguma outra legislação sobre o tema?

Nada mais. A Lei 4940/2005 completou a lei anterior, regulamentando o funcionamento do OP

4 – Em todo esse período, o que foi realizado de concreto com relação ao Orçamento Participativo no município?

Durante a gestão de 2009/2012, do prefeito Roberto Ramalho, foram realizadas algumas reuniões nos bairros da cidade, levando o nome de “Reuniões do OP”. Embora tenham sido colocadas nos Orçamentos, as reivindicações não foram efetivadas pelo executivo.

5 – A população de um modo geral tem conhecimento do instituto Orçamento Participativo? Houve a divulgação na mídia sobre a aprovação da Lei e sobre o OP? Ocorreram as participações?

Apenas a sociedade civil organizada. A imprensa divulgou, a prefeitura fez alguma propaganda, mas a população como um todo se manteve alienada ao projeto.

6 – Segundo um autor, existem alguns elementos indispensáveis a implantação do OP e o seu consequente sucesso, entre eles a densidade ou estrutura associativa, a forma como é feito a desenho institucional de acordo com a realidade de cada município,

proporcionando assim ampla participação, a capacidade da administrar do governo, a existência de recursos para investimentos e a vontade política. Quais destes elementos o Sr. Vê presentes no município e quais deles o Sr. Julga mais importante?

Todas as colocações são muito importantes, mas duas são as principais : A primeira é a **VONTADE POLÍTICA** da administração e a segunda é a **ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CIDADE**

7 – No caso de Porto Alegre que é a experiência mais bem sucedida e que ganhou notoriedade Internacional, uma dos fatores identificados que contribuíram com o processo foi a existência de uma estrutura associativa muito peculiar, como uma rede de associações de bairros muita ativa de caráter reivindicatório que tinha como diretriz uma linha de participação humanista, anti paternalista de autodeterminação, diferente das associações encontradas no Estado de São Paulo, que eram formadas mais com fins recreativos. Como o Sr. Vê a atividade associativa do município, as associações de moradores, os sindicatos, como é a participação dessas entidade junto a administração pública?

Ainda é muito incipiente. A maioria das Associações de Bairros em Itapetininga, quando não recreativas, foram criadas com interesses políticos deste ou daquele governo municipal, para fins eleitorais, sempre comandadas por pré-candidatos a vereador. Poucos sindicatos estão organizados na cidade. Alguns se destacam como a APEOESP, dos professores, Sindicato dos Comerciários , Sindicato dos Condutores e Sindicato dos Trabalhadores Rurais, além do MST, que tem um trabalho significativo por aqui. Outros sindicatos são patronais, como o Rural e o dos Comerciantes (Sesc)

8 – As lideranças comunitárias apoiaram ou apóiam a iniciativa?

As que existem, sim

9 – Na sua opinião, o que o Orçamento Participativo pode proporcionar ao município, além da elaboração das políticas publicas influenciadas pela vontade popular?

Principalmente a criação de uma democracia mais direta e participativa e a mudança do jeito de utilizar o dinheiro público.

10 – A Lei aprovada leva em consideração as características do município como, por exemplo, a forte vocação para a agricultura ou o comercio?

Na verdade, a Lei abre o caminho para que a população perceba a vocação do município e dirija suas reivindicações para um crescimento sustentável e responsável da cidade .

Anexo 2

Orçamento Participativo recolhe prioridades de moradores

Orestes Carossi Filho

A Prefeitura de Itapetininga iniciou o Orçamento Participativo. Cinco audiências foram marcadas nesta semana. As sugestões dos moradores são encaminhadas para a administração que, conforme a disposição de recursos, pode incluir nos futuros orçamentos. Os moradores de Itapetininga falaram sobre as prioridades de cada bairro. A plenária contou com a participação do prefeito Luis Di Fiori (PSDB), secretários e parte dos vereadores. Cerca 100 pessoas estavam presentes na audiência realizada na Central Parque 4L. A maioria absoluta formada por servidores de cargos comissionados.

O secretário de Agricultura e Meio Ambiente, Toninho Marconi, explicou que o Orçamento Participativo ajuda a montar um plano de governo. “Não é possível atender tudo, mas saber os anseios da população. Ouvimos as carências de cada bairro. Por isso, é possível dar atenção aos pedidos”, esclareceu. Para ouvir os moradores, a cidade foi dividida em cinco regiões.

Foram realizadas reuniões no Taboãozinho, Central Parque 4L, Vila Reis e Vila Carvalho. No sábado, será feita audiência no Centro para ouvir os moradores dos diversos distritos e bairros da zona rural. “O orçamento é um instrumento importante, pois o cidadão irá escolher as obras de cada bairro”, informou na abertura, o prefeito. Os pedidos devem ser inseridos nos próximos orçamentos.

O morador da Estância Conceição, Samuel F. Santos, disse que a prioridade do bairro é o término da implantação da rede de esgoto. Lembrou que o governo estadual disponibilizou uma verba de R\$ 170 milhões para esse tipo de obra. Também pediu a pavimentação das ruas do bairro, a revitalização da Lagoa Regina Freire, pavimentação de acostamento e instalação de ciclo faixas na avenida Nisshinbo.

Para o bairro da Chapadinha, a prioridade é a pavimentação das ruas. A opinião é do morador Benedito Santos. “Há 30 anos, o bairro espera por essa melhoria. Nas eleições de 2008, colocaram lajotas de cimento ao lado das vias, mas após a abertura das urnas recolheram o material”, conta o morador que ainda vive com a lama, quando chove, e poeira, em dias de sol. “O local é distante apenas seis quilômetros do centro, mas sempre é esquecido. São só dois quilômetros de pavimentação.” Os dois moradores elogiaram a iniciativa da prefeitura. “É uma medida interessante. Isso vai beneficiar o município”, completa.

O morador da Vila Natri, professor Antonio da Silva, propõe a criação de uma ouvidoria móvel, que funcionaria nas feiras-livres. “O morador faz a reclamação. Isso gera um protocolo e ele vai acompanhando o assunto até ser resolvido. É uma forma de ter resposta.” Ele também pediu melhoria dos postos de saúde.

Resposta

Diante dos pedidos, os secretários informaram que irão estudar o assunto. Mas avisaram que a prefeitura tem apenas 5% do orçamento para o investimento em obras. No caso da pavimentação, o secretário de Obras, Amadeu Zanolli, informou que será montada uma equipe específica para atender as reivindicações. “Para otimizar os recursos”, informou, em resposta.

O secretário de Educação, Geraldo Macedo, informou que construída uma escola municipal infantil onde hoje funcionava a creche Arajú, que foi fechado devido aos problemas de infraestrutura. Ele reclamou do Jornal Correio que publicou matéria sobre o pagamento de R\$ 5 mil de aluguel de uma casa para atender os alunos da unidade escolar.

Orestes Carossi Filho

A Prefeitura de Itapetininga iniciou o Orçamento Participativo. Cinco audiências foram marcadas nesta semana. As sugestões dos moradores são encaminhadas para a administração que, conforme a disposição de recursos, pode incluir nos futuros orçamentos. Os moradores de Itapetininga falaram sobre as prioridades de cada bairro. A plenária contou com a participação do prefeito Luis Di Fiori (PSDB), secretários e parte dos vereadores. Cerca 100 pessoas estavam presentes na audiência realizada na Central Parque 4L. A maioria absoluta formada por servidores de cargos comissionados.

O secretário de Agricultura e Meio Ambiente, Toninho Marconi, explicou que o Orçamento Participativo ajuda a montar um plano de governo. “Não é possível atender tudo, mas saber os anseios da população. Ouvimos as carências de cada bairro. Por isso, é possível dar atenção aos pedidos”, esclareceu. Para ouvir os moradores, a cidade foi dividida em cinco regiões.

Foram realizadas reuniões no Taboãozinho, Central Parque 4L, Vila Reis e Vila Carvalho. No sábado, será feita audiência no Centro para ouvir os moradores dos diversos distritos e bairros da zona rural. “O orçamento é um instrumento importante, pois o cidadão irá escolher as obras de cada bairro”, informou na abertura, o prefeito. Os pedidos devem ser inseridos nos próximos orçamentos.

O morador da Estância Conceição, Samuel F. Santos, disse que a prioridade do bairro é o término da implantação da rede de esgoto. Lembrou que o governo estadual disponibilizou uma verba de R\$ 170 milhões para esse tipo de obra. Também pediu a pavimentação das ruas do bairro, a revitalização da Lagoa Regina Freire, pavimentação de acostamento e instalação de ciclo faixas na avenida Nisshinbo.

Para o bairro da Chapadinha, a prioridade é a pavimentação das ruas. A opinião é do morador Benedito Santos. “Há 30 anos, o bairro espera por essa melhoria. Nas eleições de 2008, colocaram lajotas de cimento ao lado das vias, mas após a abertura das urnas recolheram o material”, conta o morador que ainda vive com a lama, quando chove, e poeira, em dias de sol. “O local é distante apenas seis quilômetros do centro, mas sempre é esquecido. São só dois quilômetros de pavimentação.” Os dois moradores elogiaram a iniciativa da prefeitura. “É uma medida interessante. Isso vai beneficiar o munícipe”, completa.

O morador da Vila Natri, professor Antonio da Silva, propõe a criação de uma ouvidoria móvel, que funcionaria nas feiras-livres. “O morador faz a reclamação. Isso gera um protocolo e ele vai acompanhando o assunto até ser resolvido. É uma forma de ter resposta.” Ele também pediu melhoria dos postos de saúde.

Resposta

Diante dos pedidos, os secretários informaram que irão estudar o assunto. Mas avisaram que a prefeitura tem apenas 5% do orçamento para o investimento em obras. No caso da pavimentação, o secretário de Obras, Amadeu Zanolli, informou que será montada uma equipe específica para atender as reivindicações. “Para otimizar os recursos”, informou, em resposta.

O secretário de Educação, Geraldo Macedo, informou que construída uma escola municipal infantil onde hoje funcionava a creche Arajú, que foi fechado devido aos problemas de infraestrutura. Ele reclamou do Jornal Correio que publicou matéria sobre o pagamento de R\$ 5 mil de aluguel de uma casa para atender os alunos da unidade escolar.

Fonte: <http://www.correiodeitapetininga.com.br/portal/correio-de-itapetininga-orcamento-participativo-recolhe-prioridades-de-moradores-20130726-36321>