

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

EDNILSON CASTRIOTO

**DECISÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUA INSERÇÃO NO
ORÇAMENTO MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2012

EDNILSON CASTRIOTO

**DECISÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUA INSERÇÃO NO
ORÇAMENTO MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, campus Curitiba, como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientador: Prof. Msc. Eduardo Bernardes de Castro

CURITIBA

2012

DEDICATÓRIA

Aos filhos Matheus, Ana Carolina, Henrique e Fernanda.

AGRADECIMENTOS

Agradeço de forma muito especial a Danilo Pereira que esteve presente em vários momentos da confecção deste trabalho. Agradeço também ao professor Eduardo Bernardes de Castro que manteve a firmeza e caráter na maneira peculiar de orientar, aos vereadores da cidade que contribuíram com a pesquisa, ao governo, aos líderes comunitários que gentilmente responderam a pesquisa de campo, a Jornalista Adriana do jornal Esporte Vale, que não mediu esforços em colaborar com as pesquisas, e a todos os professores da UTFPR que contribuíram para nosso aprendizado.

RESUMO

CASTRIOTO, Ednilson. Decisões do Orçamento Participativo e sua Inserção no Orçamento Municipal: Estudo de Caso no Município de São José dos Campos/SP. 2013. 73 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

A implementação do processo de orçamentação participativa em São José dos Campos enquadra-se no contexto das mudanças que a sociedade local ensejou através das reuniões ou plenárias do Planejamento Orçamentário e Participativo, POP, que aconteceu no ano de 2013. Baseado na ideia de que o Orçamento Participativo tem um importante mecanismo que contribui para a consolidação da democracia, através da participação direta do cidadão, tendo em vista a tomada de decisões rápidas e de melhor qualidade, asseguradas pelo atendimento de seus objetivos de continuidade, expansão e melhoria na relação com a sociedade, elevando os princípios e fundamentos da gestão pública para excelência. Neste contexto o POP foi elaborado com vistas a objetivos de médio e longo prazo para que se possa ter tempo de implantá-lo em definitivo. Avaliando seu grau de adequação a situação específica de cada região e procedendo aos ajustes que se fizerem necessários para o seu correto funcionamento, que as atitudes participativas de líderes comunitários e a visão do legislativo sobre o objeto de estudo definiu até que ponto tais medidas adotadas no POP, são realmente válidas de continuidade. Uma proposta foi lançada, uma ideia está sendo construída, e ao final a legitimidade do processo passa pelo crivo e aceitação dos atores envolvidos, que junto ao governo municipal esperam que o favorecido deste processo seja a sociedade como um todo, e o estudo deste caso demonstra para essa realização.

Palavras Chave: Democracia Participativa. Orçamento Público Municipal. Liderança Comunitária. Gestão Estratégica.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Temas Governamentais.....	47
Gráfico 2 – Dimensão Participativa	49
Gráfico 3 – Escala de Aceitação do POP/Dimensão Atitude.....	54
Gráfico 4 – Legitimidade do POP	57
Gráfico 5 – Liderança Participativa.....	57
Gráfico 6 – Plano de Desenvolvimento do OP	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Visão Global da Execução Orçamentária e Financeira	22
Quadro 2 – Dimensões do Acompanhamento e do Monitoramento	25
Quadro 3 – Temas e Áreas discutidas no POP	45
Quadro 4 – Visão dos atores envolvidos no POP	65

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 PROBLEMA	10
1.2 JUSTIFICATIVA	10
1.3 OBJETIVOS	11
1.3.1 Objetivo Geral	11
1.3.2 Objetivos Específicos	11
1.4 METODOLOGIA.....	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL	13
2.1.1 Conceito	13
2.1.2 Natureza: Política, Econômica e Jurídica de Orçamento	17
2.1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	19
2.1.3.1 Forma de execução orçamentária.....	20
2.1.3.2 Forma de acompanhamento orçamentário.....	23
2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	26
2.2.1 Conceito: Contexto social, econômico e político	28
2.2.2 Fundamentos Operacionais e Forma de Execução	30
2.3 A Elaboração da Lei Orçamentária Local.....	32
2.3.1 Despesas Vinculadas à Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.....	33
3 METODOLOGIA	36
3.1 CARACTERIZAÇÕES DA PESQUISA.....	36
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	41
4.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.....	41
4.2 ANÁLISES DO POP COMO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL	43
4.2.1 Estrutura e Funcionamento do POP.....	44
4.2.2 Diretrizes Prioritárias por Áreas de Atuação da Administração	45
4.3 ANÁLISES DA DIMENSÃO PARTICIPATIVA DAS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS.....	47
4.3.1 Análise das Afirmativas das Lideranças Comunitárias.....	49
4.3.2 Avaliação da Atitude e Comportamento das Lideranças Comunitárias em Aceitar o POP como Instrumento Participativo Orçamentário	54
4.4 ANÁLISES DO LEGISLATIVO SOBRE O POP	58
4.5 ANÁLISES DO EXECUTIVO SOBRE O POP	63
4.6 QUADRO RESUMO DA VISÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO POP.....	65
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	68
APÊNDICES	71
ANEXOS	75

1 INTRODUÇÃO

Abordar o tema orçamento é buscar através dos anseios da sociedade seus desejos e necessidades, compreender os acontecimentos e a dinâmica social através dos tempos, indo de encontro às propostas e mudanças no planejamento público que em tempos precisos altera o teor orçamentário, repaginando, reestruturando, mudando conceitos, e esta variação depende em grande parte, das políticas e diretrizes adotadas pelo Estado.

O orçamento Público deixou de ser, há algum tempo, interesse exclusivo dos agentes públicos, sejam eles gestores ou servidores. O conhecimento do aparelho estatal e das diversas vertentes de desenvolvimento institucional e humano da Administração atrai o interesse de todos os cidadãos.

Para melhor compreender a capacidade de gestão da Administração Pública, torna-se necessário certo conhecimento prévio de como o Orçamento Público Participativo acontece, com seu histórico e conceituação.

Na verdade, muito do que se busca de conhecimento na área decorre da participação do cidadão na construção dos objetivos que norteiam o uso dos recursos públicos que através do diálogo possa adquirir consistência das necessidades de todos e onde exatamente esses recursos advindos da própria sociedade serão aplicados.

A regra na mudança e na concepção do Orçamento Participativo na Gestão Estratégica de desempenho e resultado tem o objetivo primordial de preparar o cidadão não para vencer guerras contra o Estado, mas de evitar conflitos, e, planejando o Orçamento antecipadamente, assumindo que essa intensa relação participativa entre presente e futuro é que determina um resultado esperado, assegurando seu desempenho no presente, pois só assim terá capacidade estratégica de operar no futuro,

Na fronteira entre Estado e sociedade o direito de decidir sobre o futuro de uma cidade através do Orçamento Participativo (OP) tem se apresentado como uma grande novidade para a o cidadão nos termos de democratização do processo orçamentário atuante no município, causando uma grande revolução nas políticas públicas, mudando a forma de elaboração, planejamento e

acompanhamento do orçamento público nas cidades. Isso tem permitido a participação direta da sociedade tanto nas deliberações e tomada de decisões, quanto nas formas mais eficazes e eficientes de aplicação dos recursos públicos. Através do Orçamento Participativo, o cidadão tem direito de opinar onde e como o dinheiro de seus impostos deve ser empregado de uma forma mais clara e transparente.

Giacomoni (2012) retrata dois dos mais notórios consultores, David Osborne (o mesmo coautor de Reinventando o governo) e Peter Hutchinson que publicaram, em 2004, outra obra de repercussão em que ganhou destaque uma nova compreensão do que deve ser o papel do orçamento governamental.

A ideia central da proposta repousa numa questão prática, ao sustentarem a administração pública por meio dos impostos, os cidadãos devem sentar no banco da direção e explicar quais os resultados que eles querem em contrapartida aos recursos repassados e a administração pública deve ser controlada e responsabilizada por eles, ainda Drucker (2012) afirma que as organizações de negócios, assim como as instituições de serviços públicos, são órgãos da sociedade.

Elas não existem em função de si mesmas, mas, sim, para realizar um propósito social específico e para atender a uma necessidade específica da sociedade, para a execução de algo.

A pergunta a fazer em relação a elas não é “O que elas são”, mas “O que devem fazer e quais são as suas tarefas?”. Saber dar um ponto de equilíbrio no Planejamento Estratégico do Orçamento Participativo e relacionar os impactos sociais e responsabilidades sociais numa dimensão única através da correta lisura da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal como medida de controle, é o que buscam as cidades na sua maneira específica de compreender e interpretar as necessidades coletivas.

É através do Orçamento que a sociedade observa o destino dos recursos públicos, depois que são arrecadados ou recolhidos sob a forma de impostos, por isso, nenhuma despesa pública poderá ser realizada sem que esteja no orçamento, o qual é uma ferramenta de planejamento, e por isso torna-se estratégico e como medida estratégica pretende avaliar os impactos no contexto político, econômico e social mediante o planejamento adotado.

Visando atender os objetivos, o presente trabalho pretende introduzir a contextualização do problema escolhido para a pesquisa, realizando uma análise sobre o tema que envolve orçamento, controle e participação, dando um entendimento sobre a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), ainda que algumas discussões tenham ocorrido propondo sua flexibilização ou alegando pretenso antagonismo entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social.

E por fim, no referencial teórico, com argumentos de diversos autores sobre o conceito em estudo, é revelada também a importância do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor como ferramentas complementares do orçamento participativo.

1.1 Problema

Com base no contexto apresentado, as decisões originadas das reuniões do orçamento participativo legitimam o POP como um instrumento institucional orçamentário e participativo no município de São José dos Campos?

1.2 Justificativa

A escolha do tema esta alicerçada na necessidade do controle social sobre a aplicação das receitas e a geração de despesas em obras e serviços que atendam aos anseios da população. Na medida em que a participação do cidadão está presente no controle orçamentário e no processo decisório da Administração Pública se vê uma aplicação mais transparente do dinheiro público.

A Constituição Federal do Brasil já prevê a necessidade da participação do cidadão na administração pública (artigo 37, § 3º I, II e III da CF), e nesse diapasão que se percebe a necessidade do envolvimento dos cidadãos nas decisões do orçamento público, exigindo uma postura mais ética e transparente de seus governantes.

Este trabalho contribui de certa forma, para um aprendizado constante de que a mudança de comportamento e atitude do cidadão sobre o controle

orçamentário garantirá uma postura mais adequada e transparente de nossos gestores públicos.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar o POP através das atitudes e comportamentos das lideranças comunitárias, e pelo entendimento que o legislativo e executivo têm sobre o impacto do orçamento participativo na construção do Orçamento Público Municipal de São José dos Campos no período de 2014 – 2017.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Descrever o estado atual de disseminação da prática Planejamento Orçamentário Participativo em São José dos Campos no ano de 2013;
- Identificar qual decisão e proposta orçamentária está sendo efetivamente implantada e executada no orçamento;
- Caracterizar a visão das lideranças comunitárias locais sobre os efeitos concretos das decisões das reuniões na execução do orçamento do período analisado;
- Discorrer sobre as vantagens e oportunidades para a sua aplicação;
- Avaliar fatores de resistência e obstáculos à efetiva realização da prática orçamentária local.

1.4 Metodologia

A questão metodológica baseia-se em aspectos descritivos, explicativos e aplicados, conforme propostas de Vergara (2006).

A metodologia aplicada se alicerça na análise de dados coletados por intermédio de pesquisa bibliográfica em livros, revistas especializadas, Internet e, principalmente, em dados ofertados pelo portal oficial da Prefeitura Municipal de São José dos Campos: dados orçamentários projetados e consolidados dos

orçamentos de 2012 e 2013, Atas de Reuniões realizadas dos Planejamentos Orçamentários de 2012 e POP 2013.

Ainda, se alicerça em pesquisas de campo, como: entrevistas abertas e fechadas com os gestores públicos do executivo (prefeito e secretários), sobretudo, os que estão envolvidos de maneira direta com o orçamento.

Também será feita entrevistas com os membros do legislativo (vereadores), bem como, com lideranças comunitárias das 19 regiões envolvidas no POP 2013 para o OP de 2014 – 2017.

O trabalho foi construído mediante um protocolo, que por meio de uma abordagem empírico-analítica definiu-se um Plano de Ação – projeto *ad hoc*, com uma sequência lógica de procedimentos, ou seja, a partir de questões orientadoras iniciais, passando por coleta de evidências, compondo e analisando os resultados, validando-os, até se chegar às conclusões do estudo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

A sociedade ao longo de sua história vem dedicando especial atenção à maneira como o Estado tem usado sua responsabilidade sobre o direito de orçamentar sobre as receitas e despesas do dinheiro público, ou seja, como se dá a arrecadação e como os recursos arrecadados serão aplicados em benefício de toda a sociedade.

Notoriamente, várias correntes sociais têm contribuído para que novas maneiras de orçamentar sobre despesas e receitas de maneira equilibrada tenham efeito positivo, e pensando assim, que o Estado, por meio do controle social, oferece a sociedade mecanismos cada vez mais consistente, transparente e acessível ao conhecimento amplo sobre a gestão da coisa pública.

Com este entendimento o orçamento público como um todo tem funções de atribuição econômica e social, e como tal, essas atribuições para qualquer ente federativo tem a responsabilidade de gerir as despesas que cada vez mais exigem recursos para seu financiamento, portanto a intervenção do Estado em pontos estratégicos de sua competência fez promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); e ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e mantendo a estabilidade econômica (função estabilizadora).

Na evolução da história orçamentária a sociedade tem contribuído para que as necessidades e desejos de melhoria de renda, moradia, educação e saúde sejam distribuídas de maneira mais uniforme por todo o país, e este processo acontece com as mobilizações locais na construção da democracia participativa, que ao longo desta caminhada após a constituição cidadã (CF/88), descentralizou para os municípios essa capacidade de construção da realidade local junto aos interesses de um país mais justo, humano e igualitário.

2.1.1 Conceito

O conceito de orçamento tem evoluído ao longo do tempo. Cada autor costuma apresentar mais de um conceito e escolhe o de sua preferência, de acordo com o objetivo que pretende alcançar em seu estudo. O conceito que Sanches (2004, p. 234) apresenta é:

“Orçamento: tempo que expressa, em sentido amplo, a ideia de computar, de avaliar, de calcular, em relação à previsão (realização de estimativas) do comportamento provável das receitas e dos gastos, de qualquer atividade econômica de um ente público ou privado, num certo período de tempo”.

O conceito de orçamento para o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB, 2013) é de que:

“Orçamento é o documento que trata, em termos financeiros, do programa de trabalho do governo para cada ano, estima os recursos que devem ser arrecadados para financiar as despesas fixadas para a execução do programa de trabalho”.

Idealizar o orçamento é natureza da contribuição e influência humana sobre seu processo. GIACOMONI (2012) diz que por ser “ideal”, a posição do orçamento moderno é inalcançável. Na medida em que os orçamentos reais vão aproximando-se do ideal moderno, esse é enriquecido por novos conceitos e novas técnicas e se distancia, indo para uma nova posição que, percebe-se, nunca é a final.

A proposta de maneira positiva ampliou as discussões sobre a definição orçamentária no país, aprimorando a responsabilidade na gestão dos recursos públicos através de ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, permitindo aos municípios, coordenar sua capacidade de planejamento, limitação, controle, restrições, vedações, obrigatoriedade de publicação, participação popular entre outras.

Esta medida visa oferecer significativa e oportuna limitação à ação discricionária de gestores dos recursos públicos, obrigando-os a estrita

obediência do princípio da legalidade, com um planejamento eficiente e intransponível, através de audiências públicas, ampla publicidade, entre outras tantas ações limitadoras.

Mais do que um documento de receitas e despesas, o orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados, pois, estimam-se os recursos que serão arrecadados ao longo do ano; portanto, é uma expectativa e não uma certeza de obtenção.

É claro que a estimativa, ou previsão da receita exige um mínimo de técnica e de conhecimento do comportamento da arrecadação nos anos anteriores, e tal acerto na estimativa é importante para garantir a continuidade dos serviços e obras já iniciadas, não havendo cortes inesperados.

Ao contrário da receita a despesa é fixada no sentido de que é estabelecido um teto que não pode ser ultrapassado, e torna-se obrigatório, pois, todo município tem orçamento municipal. O Instituto Legislativo Brasileiro (ILB, 2013) explica que:

“O orçamento é uma lei (Lei Orçamentária) que autoriza o Poder Executivo a gastar os recursos arrecadados e demonstra o programa de trabalho de todos os órgãos e entidades da administração pública”, [...] e por ser lei, deve seguir determinados princípios, ou seja, um conjunto de normas chamadas “princípios orçamentários”. Uns estão implícitos nos dispositivos da Constituição Federal, outros derivam da doutrina que rege a matéria.

No mesmo entendimento, veja o que diz o autor Matias Pereira (2003, p.146-147) a respeito do assunto:

“Deve-se recordar que, historicamente, o orçamento público apresentase como forma de restringir e de disciplinar o grau de arbítrio do governante. Dessa forma, procura impor algum tipo de controle legislativo sobre a ação desses governantes, visto que estes possuem prerrogativas para cobrar tributos dos cidadãos”.

Em tempos a sociedade vislumbra novos caminhos para a contabilidade pública e diante disso, as modernizações de controle perante o Estado fez surgir

na gestão das finanças públicas a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), e a edição da Lei Complementar 131/2009, popularmente conhecida como Lei da Transparência.

Pode-se afirmar, portanto, que o orçamento público surgiu para cumprir uma função de controle da atividade financeira do Estado, e para a efetivação desse controle torna-se necessário que, no processo de elaboração da proposta orçamentária, sejam respeitados determinados princípios orçamentários como: anualidade, unidade, exclusividade, universalidade, publicidade, clareza, equilíbrio.

Os princípios são de grande utilidade para o orçamento público no que diz respeito aos aspectos financeiro, contábil e ético, e como instrumento de controle social, fornece condições para que os atos financeiros do Estado sejam conhecidos e avaliados pela sociedade, até porque no Brasil, o orçamento é autorizativo, ou melhor, não é impositivo, obrigatório. Na prática, o prefeito pode executar toda a programação, uma parte dela, ou nada. O dirigente está “autorizado” a executar o que consta no orçamento, mas não está “obrigado” a isso.

O papel dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento, visando assegurar o sucesso da atuação governamental nos municípios, Estados e União. Em outras palavras, é um sistema integrado de planejamento e orçamento adotado pelos entes federativos.

O ciclo orçamentário corresponde a um período de quatro anos, iniciado pela elaboração do PPA e encerrando com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. É um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais os orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados.

O PPA é o planejamento de médio prazo. O plano define as despesas de capital relacionadas aos programas e ações estabelecidas, além das estratégias, diretrizes e metas para um período de quatro anos. Observando que os valores financeiros são meras indicações, pois, na prática, o que se leva em conta são os recursos constantes do orçamento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma lei anual que estabelece, entre outros assuntos, as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. A LDO dita às regras que deverão ser observadas na formulação do projeto da LOA pelo Poder Executivo e na discussão, votação e aprovação pelo Poder Legislativo. Lembrando que a LDO subordina-se ao PPA, no que concerne à programação prioritária.

É na LOA que o governo demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. A LOA é composta de três documentos, também chamados de esferas: fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais.

Apesar do sentido evolucionário da trajetória modernizadora, o Orçamento Público Municipal, ainda é a melhor ferramenta para que o Estado junto à sociedade coordene a relação de controle sobre os gastos públicos que interessam mais que sua arrecadação, porque entende que se a aplicação de recursos for coerente com as necessidades da sociedade esta em muito retribuirá com seus ganhos.

2.1.2 Natureza: Política, Econômica e Jurídica do Orçamento

O orçamento como instrumento básico da Administração, apresenta três aspectos que merecem algumas considerações, visando permitir uma melhor compreensão da modificação de atuação do Estado brasileiro, ao editar a Lei Complementar 101/00.

A Natureza Política permite um equilíbrio entre classes sociais, evoluindo ao orçamento moderno, objetivando condicionar o produto da receita pública aos fins desejados pelos cidadãos, através da legítima representação popular. Também permite um equilíbrio político entre Legislativo e Executivo, através da imposição da racionalização da Administração.

O caráter político do orçamento também é ressaltado ao observar-se sua utilização como um escudo protetor do cidadão, combatendo o uso perdulário das receitas e cobertura, com excessivo aumento da carga tributária.

A esfera política admite, ainda, a utilização do orçamento público como plano de governo em que, a simples defesa do interesse do contribuinte em não

ver aumentada a carga tributária, passa a ser substituído, ao menos como pano de fundo da ação estatal, pela busca dos governos e de parlamentares em satisfazer os interesses da sociedade, em questões como saúde e educação, por exemplo.

Aí resta a questão a ser decidida politicamente: O que priorizar? O que reduzir como despesa? O que privilegiar?

A Natureza Econômica ao longo do ciclo de evolução do orçamento, seu aspecto econômico passou a ter grande relevância, onde inicialmente as finanças governamentais dependiam das condições satisfatórias dos particulares e que, a despesa pública causava empobrecimento da sociedade.

Com a evolução da vida em sociedade e, notadamente do aspecto político do orçamento, chegou-se à regra básica de que receita e despesa deveriam estar equilibradas, e esta era a missão dos gestores do dinheiro público.

Keynes, visando à recuperação da economia, acaba propondo e justificando uma política fiscal de despesas intensivas como terapêutica de crises, ao contrário de sua proposta vê-se a busca do pleno equilíbrio orçamentário, sendo substituída pelo desequilíbrio, pela institucionalização do déficit orçamentário em momentos de crise e, se a economia encontra-se em pleno aquecimento, com emprego em níveis satisfatórios, a proposta na execução do orçamento é de abstenção de gastos, obras e serviços,

Observa-se assim, o orçamento como uma política de redistribuição de renda nacional, de combate à depressão e como política anti-inflacionária.

Verifica-se a volta deste perfil, agora sob os auspícios da Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz ao cenário da Administração Pública Brasileira a busca, coercitiva, do equilíbrio orçamentário, com despesas e receitas compatibilizadas, com possibilidade de severas penalidades aos gestores da coisa pública, caso não cumpram a Lei.

Em relação à Natureza Jurídica, três são as correntes doutrinárias quanto à natureza: lei, para uns; mero ato administrativo, para outros, e para a última apresenta aspectos de ambos. Ressalta-se que a Carta de 88 elegeu um caminho, qual seja, ao tratar de orçamento público, estatuiu três peças orçamentárias o PPA, LDO e LOA e pôs-se agora a exigir, através da chamada

Lei de Responsabilidade Fiscal, o estrito cumprimento dos instrumentos orçamentários como pleno equilíbrio.

Importante frisar que, mesmo as despesas obrigatórias vinculadas a autoridades incumbidas da execução orçamentária, ainda assim, existem despesas incertas na peça orçamentária que não têm caráter imperativo.

A referência aqui é relativa às autorizações contidas no orçamento, que, ante a discricionariedade, podem ou não vir a ser realizadas; exemplificativamente, citam-se as concessões de subvenções sociais, que podem ou não, ser consumadas.

Por outro lado, apesar do caráter obrigatório de várias despesas, a nova legislação fiscal impõe providências que, em dado momento, podem impedir sua concretização ou, ao menos, provocar significativamente redução da previsão inicial.

2.1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade, gerando uma ruptura na história político-administrativa do País, introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira.

O art. 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000) prevê que:

“A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar”.

A lei pretende assim evitar o uso irresponsável do dinheiro público em qualquer nível de governo, que poderá trazer prejuízos como aumento de impostos, menos investimentos ou mais inflação, que é o mais perverso dos impostos, pois incide sobre os mais pobres.

Sendo assim, quem administra a conta pública não pode gastar mais do que arrecada, deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, de antemão, não poderão honrar. É este tipo de postura, danosa para o país, que é coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A decisão de aumentar gastos, independentemente de seu mérito, precisa estar acompanhada de uma fonte de financiamento.

Por reforçar os princípios da Federação, governantes de estados e municípios não terão que prestar contas de seus atos ao governo federal, mas ao seu respectivo legislativo, ou seja, à comunidade que o elegeu, maneira pela qual serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, será punido.

A Lei Complementar nº 101/2000 visa, antes de tudo, disciplinar o comportamento do gestor público, à luz dos princípios éticos ligados à Administração, como planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade.

Seu foco é a gestão fiscal, conceito que ampliou em relação ao uso corrente do termo, pois incluiu nele aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira e ao fluxo de caixa; à receita, inclusive à tributação, e à despesa; à execução orçamentária e financeira, às transferências, ao endividamento; ao patrimônio e à previdência social.

Mesmo que, com o tempo e sua aplicação prática, mostrem-se necessárias revisões nessa Lei (por meio legislativo, ou judicial), os gestores públicos terão que buscar se ajustar aos seus mandamentos e dirigir sua administração no sentido do atendimento desse espírito, princípios e objetivos, porque levam em conta valores e movimentos universais, portanto, tem uma força irreversível.

2.1.3.1 Forma de execução orçamentária

O tratamento que se dá a execução orçamentária não se encerra em si mesma, mas está inserida em um contexto mais amplo, que é o processo de realização dos objetivos da entidade.

As entidades governamentais têm por missão o bem-estar social da comunidade a que servem, realizando, para tanto, um conjunto de atividades de natureza diversa. A execução dessas atividades envolve aspectos financeiros, o que significa dizer que sua realização implica a execução do orçamento e, para que o Estado atinja seus fins, é necessário que suas ações se concretizem mediante a utilização eficiente dos insumos, sendo preciso, para tanto, o ingresso de recursos financeiros nos cofres públicos.

A execução orçamentária e financeira corresponde à concretização do orçamento, ou seja, ao momento em que o governo, mediante a consecução de um conjunto de atividades, arrecada as receitas estimadas e realiza os programas de trabalho fixados. Este é um dos aspectos que sofreu grande incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, em relação aos procedimentos adotados na gestão de recursos públicos quer na coluna das receitas quer na coluna da realização da despesa pública.

O Caderno IBAM 5, pág. 14; que trata sobre LRF e Acompanhamento da Execução Orçamentária define através do quadro 1, uma visão global da execução orçamentária e financeira, especificando os principais itens referentes à execução, associados aos instrumentos de informações respectivas:

ITENS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	Instrumentos de Informação
1. Programação Financeira	Quadro de cotas bimestrais de dotações por unidades orçamentárias Fluxo de caixa
2. Receita a) Etapas da realização: <ol style="list-style-type: none"> 1. Lançamento Direto 2. Arrecadação 3. Recolhimento b) Renúncia de receita c) Não cumprimento das metas de receita	Relatórios próprios Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal Estimativa do impacto orçamentário-financeiro
3. Despesa a) Etapas da realização: <ol style="list-style-type: none"> 1. Licitação 2. Contratação 3. Empenho 4. Liquidação 5. Pagamento b) Geração e Continuidade <ol style="list-style-type: none"> 1 Expansão, Ampliação ou Aperfeiçoamento da ação governamental 2 Criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado 	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de gestão fiscal Estimativa do impacto orçamentário-financeiro Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais
4. Endividamento Público a) Restos a pagar b) Empréstimos por Antecipação da Receita (ARO) c) Dívida Consolidada	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal
5. Prestação de Contas	Demonstrações Contábeis Relatório de Prestação de Contas

Quadro 1: Visão Global da Execução Orçamentária e Financeira.

Fonte: NASCIMENTO (2001).

Cabe ressaltar no quadro 1, quanto à arrecadação, e em relação à receita pública, que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu (art. 13 da LRF), no prazo de trinta dias após a aprovação e publicação da Lei Orçamentária, que o Poder Executivo tem a incumbência através de edição de decreto, desdobrar as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Estas medidas dar-se-ão necessariamente, em relação à realização das despesas, em que Executivo como o Legislativo, no caso dos municípios, deverão obrigatoriamente realizar seus cortes, reduzindo o dispêndio de recursos na busca do necessário equilíbrio orçamentário, verificando os recursos já comprometidos e, portanto, facilitando a apuração das reais disponibilidades

orçamentárias, esse ajuste de caixa permite que sejam promovidas as medidas adequadas, no que se refere a contingenciamento, e execução de novas ações.

Verifica-se assim, a necessidade de permanente processo de avaliação da execução orçamentária em suas duas colunas, referente a receita e despesa.

A atuação deste novo órgão dar-se-á a partir da obtenção de informações de todos os órgãos da Administração, realizando avaliação dos objetivos fixados nas leis orçamentárias – PPA – LDO – LOA, realizando diagnósticos a partir das situações problemas que se apresentarem em face da execução orçamentária.

Além deste aspecto de permitir a adoção de medidas preventivas na gestão das finanças públicas, este processo também é relevante em face da exigência contida na Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a tornar pública a execução do orçamento, na realização de audiências públicas perante o Legislativo, como também ante a necessidade de publicação na imprensa como na internet dos demonstrativos.

2.1.3.2 Forma de acompanhamento orçamentário

O entendimento que se espera do acompanhamento orçamentário é que toda sua execução seja pautada exclusivamente das ações físico-financeira de suas despesas, ou seja, através dos bens e serviços ofertados à sociedade que possam ser mensurados, verificando se o produto especificado e sua respectiva meta estão adequados com a descrição e implementação prevista nos atributos da ação, com foco esperado em resultados, ampliando a capacidade de gestão para toda a sociedade.

O orçamento é acompanhado através de orientadores que determinam o processo da sua execução e para tal entendimento é necessário compreender as diferenças entre acompanhamento e monitoramento. Veja o que diz o Roteiro do Processo Orçamentário da Secretaria de Orçamento Federal (p. 5, 2013) sobre o assunto:

“... em um contexto de limitação de recursos e de foco em resultados, a importância do acompanhamento e do monitoramento se maximiza, e para auxiliar a compreensão dos dois conceitos, poder-se-ia comparar o acompanhamento a uma foto e o monitoramento a uma filmagem. O monitoramento retrata uma situação passada que pode, portanto, não ser mais verdadeira no presente, mas que é de grande valia quando o recorte temporal se aproxima do período em que recursos são utilizados (ao final de um exercício financeiro, por exemplo). Já o monitoramento busca detectar as dificuldades que ocorrem durante a programação para corrigi-las oportunamente”.

O acompanhamento orçamentário é constituído de dimensões que em geral quando considerado seus aspectos é necessário observar o foco de ação dessas dimensões, no caso da amplitude, o foco está na extensão proporcionada por cada um dos conceitos, ou seja, para o acompanhamento das ações orçamentárias pressupõe uma visão geral do que está sendo acompanhado e o monitoramento, por sua vez, busca a especificidade.

Com relação à aplicação, o acompanhamento dá uma notoriedade esperada pela sociedade que por meio de mecanismos estatísticos de controle, através de prestação de contas e transparências previsto na constituição, permite que tal monitoramento dê subsídios para tomada de decisão.

Para tal avaliação e mensuração do acompanhamento orçamentário, o planejamento pode acontecer pelo controle das forças internas e externas e por análises tão difundidas pela Administração Atual, que com suas ferramentas de análise de ambiente, permite intervenções corretivas por meio da ação proativa do gestor.

Acompanhar o orçamento pelos seus aspectos físicos e financeiros faz-se necessário a utilização como forma de medição, de indicadores de eficiência e eficácia, e para o monitoramento o uso de indicadores de eficácia, poderá instrumentalizá-lo para uma análise posterior para sua efetividade, a fim de gerar resultados e impactos tão esperados na avaliação de políticas públicas consistentes e de efeito positivo.

Outro fator importante é a informação, que proporcionada pelo acompanhamento contribui e muito para a realização de monitoramento e posterior avaliação de políticas públicas.

A responsabilidade por executar o acompanhamento, recai diretamente aos administradores e demais responsáveis pelo patrimônio público (bens, dinheiro, valores), e para a efetivação do monitoramento se atribui aos administradores a responsabilidade de priorizar projetos da sua pasta (secretarias) garantindo de fato a realização desses projetos.

Para melhor entendimento e uma visão global sobre as dimensões de acompanhamento e monitoramento o quadro 2 organizado pela Secretaria de Orçamento Federal retrata de maneira sintética tais observações.

Dimensões	Acompanhamento	Monitoramento
Amplitude	Pressupõe Visão Geral	Pressupõe Especificidade
Aplicação	Dados de Conformidade - Controle (Estático)	Dados para intervenções corretivas - proativas – Gerenciais (Dinâmico)
	Subsídios para Prestação de Contas e Transparência	Subsídios para a tomada de decisão
Forma de Medição	Indicadores de Eficiência e Eficácia	Indicadores de Eficácia e sinais para a Efetividade, Resultados Impactos.
Informação	Perene: contribui para o Monitoramento e Avaliação	Transitória: subsídios para Avaliação
Responsabilidade	Atribuída legalmente aos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos.	Atribuída aos administradores precisam priorizar os projetos para garantir a efetiva realização

Quadro 2: Dimensões do Acompanhamento e do Monitoramento

Fonte: SOF (2013).

Finalizando, o processo do acompanhamento orçamentário tem que ter claro que os objetivos do acompanhamento da execução física e financeira é gerar relatórios competentes, eficazes, de fácil interpretação, possibilitando a prestação de contas anual do Executivo e a transparência dos recursos públicos gastos em benefício da sociedade, através dos dados a serem acompanhados:

- Como dados físicos: a meta LOA, a meta Reprogramada e o Realizado.
- Os dados financeiros, por sua vez, serão: Dotação Inicial, Dotação Anual, Limite (reprogramação financeira), Empenhado, Liquidado e Pago.

Para melhor compreensão do acompanhamento orçamentário fica a recomendação do Guia de Monitoramento PPA 2012-2015 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

“[...] compreende informações sobre o andamento do empreendimento, destacando: em que fase se encontra a execução; os desafios enfrentados (legislação, operacional, recurso, evento natural, etc.); as entregas parciais feitas à sociedade; os ganhos provenientes de novos arranjos de gestão (ex: adoção do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, compatibilidade com o planejamento setorial, aderência a projetos sociais); as pactuações realizadas com a sociedade, com os entes federados, com a iniciativa privada, com os trabalhadores; o andamento das medidas institucionais vinculadas à iniciativa e outras informações pertinentes à características do empreendimento [...]”.

Esta é a visão que se tem sobre o acompanhamento orçamentário, não apenas como fonte de consulta ou interpretação de dados, sabendo que para um controle efetivo da coisa pública é dever de todos e direito de participar da atividade do Estado no que se refere ao dinheiro que depositamos na confiança deste, e a maneira como está sendo aplicadas e destinadas as verbas públicas para o bem coletivo.

2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A propósito do estudo realizado, e no enfoque ao Orçamento Participativo, GIACOMONI (2012) entende o Projeto de Lei do Plano Plurianual para 2012-2015 inovador em muitos aspectos aos PPAs anteriores realizados no País.

Se a Constituição de 1988 garantia inovação com a instituição do PPA, LDO, que compõe com o orçamento anual, o sistema orçamentário e o ciclo ampliado, agora plurianual da gestão orçamentária e financeira pública, o entendimento que se faz neste estudo de caso é compreender o enfoque do Planejamento Participativo que arraigado por toda sociedade dará uma nova cara aos municípios brasileiros.

Projetar o futuro é compreender as relações que se tem com o passado, LESBAUPIN (2001: pg. 74) propõe um novo e inédito processo de gestão pública:

“Uma grande vantagem do (OP) Orçamento Participativo em relação à tradição orçamentária brasileira é que ele permite construir um “orçamento verdade”, que pode, no decorrer de sua execução, ser devidamente controlado e fiscalizado pela população”.

Idealizar o orçamento é natureza da contribuição e influência humana sobre seu processo. GIACOMONI (2012) diz que por ser “ideal”, a posição do orçamento moderno é inalcançável. Na medida em que os orçamentos reais vão aproximando-se do ideal moderno, esse é enriquecido por novos conceitos e novas técnicas e se distancia, indo para uma nova posição que, percebe-se, nunca é a final.

O Orçamento Participativo requer uma sociedade participativa, Falcão, Guerra e Almeida (2013, pág. 21) dizem que:

“O desgaste evidente da tradicional representação política juntamente com uma revolução dos meios de comunicação que elevou os índices gerais de informação e educação tornaram a coletividade consciente do distanciamento entre o Estado e a sociedade, a quem ele representa. Em razão disso, a diversidade e o crescimento dos métodos participativos da coletividade surgiram naturalmente”.

Nasce assim, um poderosíssimo fator de mudança, diretamente influente sobre a legitimidade das decisões políticas, denotando uma retomada da ação e da responsabilidade da sociedade na condução desses processos (MOREIRA, 2001).

Ainda na visão de Falcão, Guerra e Almeida (2013, pág. 21):

“A sociedade contemporânea viu-se obrigada a expandir seu nível de participação política para conseguir inserir-se num novo mundo no qual foram derrubadas as barreiras do tempo e da distância por intermédio de fenômenos oriundos da informática (internet), através dos quais se internacionalizaram a economia e a cultura, e estabeleceu a diversidade de interesses de uma sociedade pluralista”.

Apesar da importância do assunto, uma análise global justifica tal entendimento sobre a participação coletiva no processo decisório de políticas públicas, como confirma Khanna (2011):

...Estamos na primeira fase de uma nova era, em que cada indivíduo, cada coletividade, tem a capacidade de ir atrás de seus próprios objetivos. A revolução da informação deu aos indivíduos poder e influência para reivindicar sua própria autoridade, levando-nos a um mundo de mutualidade entre inúmeras comunidades das mais variadas dimensões.

Afinal, participação demanda cidadania e para Jaime Pinsky (2003), “Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade...”.

Esta afirmação deixa claro que a participação social varia no tempo e no espaço, e isso ocorre com uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para a sociedade, dependendo da influência que ela quer exercer sobre a política de sua cidade, e dependendo da capacidade de entendimento que seus representantes dão a participação popular no controle de seus interesses.

Estes são eixos básicos para o referencial teórico, tomando como base o contexto histórico e institucional no qual o orçamento público brasileiro está inserido, e como pilar de sustentação dos demais orçamentos das esferas públicas, estadual e municipal, a tecnologia da informação aplicada no Setor Público como medida de controle e transparência de seus atos, delibera potencialidades que remodelaram o pensamento social e a prática de intervenção no Estado.

2.2.1 Conceito: Contexto Social, Econômico e Político.

O contexto social, econômico e político brasileiro, vêm acontecendo pelo processo de redefinição do papel do Estado, a partir da universalização dos direitos da cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas.

Na medida em que se captar a essência dessa transformação, de que: “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204 da CF/88), estabelecendo os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas, é que teremos um Orçamento Participativo consistente e democrático de direito.

Para Roberto Rocha (2001), é através desse novo formato institucional que surgem nas esferas locais (municípios) brasileiros, os conselhos gestores como um novo padrão de interação entre governo e sociedade, exigindo dos cidadãos uma atuação efetiva, por meio de processos interativos no âmbito da gestão pública.

Esse modelo de gestão absorve em sua estrutura vários segmentos da sociedade, passa a se constituir o novo lócus de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas, através dos quais sujeitos diversos interagem no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas, nas diversas áreas sociais.

Esse processo de mudança é fruto do contexto de luta e mobilização dos mais diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, e uma maior abertura no processo decisório pelo Executivo e Legislativo, permitirá um melhor entendimento sobre as necessidades e demandas da população, por melhorias contínuas em saúde, educação, segurança e mobilidade urbana.

Os conselhos Gestores se constituem, assim, o novo formato institucional previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988 que estabelecem a participação em diversas áreas sociais: na saúde, na assistência social e na educação.

A introdução de reformas institucionais visa o fortalecimento da autonomia dos municípios e o estabelecimento de novos formatos de organizações do poder local, vinculados a parcerias entre poder público e setores organizados da sociedade civil.

Analisar esse processo de redefinição da gestão pública pela ótica orçamentária, e com a institucionalização dos Conselhos Gestores, associados aos mecanismos de descentralização e participação social, garantirá poder de

decisão estratégica para efetivação e controle social nas políticas públicas locais.

2.2.2 Fundamentos Operacionais e Forma de Execução

A ampliação da esfera de participação social na gestão da coisa pública, ganha novos contornos e dimensões, com a inclusão de vários atores sociais no processo de deliberação pública. Trata-se de uma tendência que se contrapõe à forma centralizada e autoritária que por duas décadas ocorria na gestão local.

A execução orçamentária retrata atualmente a importância popular participativa nos moldes de tantas outras experiências vividas em orçamentos participativos de cidades e capitais brasileiras, que com a descentralização das práticas orçamentárias, serviram como exemplos de expectativas e mudanças sociais, que através de planejamento correto, respeitando as regras temporais das leis que regem o ciclo orçamentário PPA/LOA/LDO, permitiram uma prática sistemática de médio e longo prazo no planejamento da coisa pública.

Antecipando projetos, discutindo metas e objetivos, ou seja, respeitando as etapas de cada documento, possibilita-se uma discussão equilibrada entre Executivo e Legislativo no tocante a maneira como o orçamento público municipal será executado através de seu ciclo.

Por este enfoque, o pressuposto é o de que a gestão pública democrática possibilita o acesso dos cidadãos aos processos decisórios no âmbito da sociedade política, e neste entendimento de participação social que Raichelis (2000, p. 42) diz: “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação das decisões”.

Conforme Vieira (2001, p.1), “o processo orçamentário engloba etapas de elaboração técnica e de negociação política em torno do orçamento público e de seus programas de gastos”. Quanto ao ciclo – Vieira continua –, “em termos genéricos, ciclo orçamentário é o nome dado, ao processo contínuo pelo qual os gastos para projetos e programas governamentais são propostos, aprovados e, finalmente, executados”.

Já Ramos (2004, p. 28), complementa a conceituação afirmando que “identificam-se, basicamente, quatro etapas no ciclo ou processo orçamentário: elaboração da proposta orçamentária; discussão e aprovação da Lei de Orçamento; Execução Orçamentária e Financeira; e Controle”.

Para que se possa entender melhor o ciclo do sistema orçamentário municipal participativo é importante compreender o caráter mandatário da LOA, contextualizando-o como instrumento legal que compõem o sistema de planejamento orçamentário, que também abrange o PPA e a LDO.

Para Ramos (2004, p. 27) o sistema e o processo de planejamento devem assumir duas características importantes para sua eficiência que são aquelas próprias de sistema e processo:

“O SISTEMA tem a ver com a organização, os prazos, os níveis programáticos, o espaço coberto e a amplitude institucional do planejamento, e o PROCESSO se relaciona com a vigência permanente do planejamento que envolve etapas ininterruptas que se sucedem, interalimentam e aperfeiçoam mutuamente, (NASCIMENTO, 2002 apud RAMOS, 2004, p.27)”.

Os fundamentos operacionais e a forma dada ao orçamento participativo local, este inserido em forma de Orçamento Programa, ainda assim, tem suas limitações de resistência às mudanças, típica da administração pública. Devido a concepções e princípios de uma área cheia de tradições que o orçamento vem passando por um contínuo processo de reforma. O orçamento de 2012 – 2015 vêm implantando novas técnicas como medidas de correção sobre as propostas bases para um Novo Orçamento por Resultados.

É pensando em resultados que a aplicabilidade do Orçamento Participativo tem características populares em São José dos Campos, pois através do controle social sobre os gastos públicos, que novas técnicas operacionais e formas de execução do orçamento poderão criar novos mecanismos para uma efetiva correção do controle popular para um controle cidadão que abrange uma esfera maior na participação da sociedade.

2.3 A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA LOCAL

Constitucionalmente as denominadas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) têm suas elaborações e prazos para serem remetidas ao Legislativo, nos termos do que dispõe a lei complementar referida no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

A Lei Complementar 101/00 é taxativa quanto ao processo de elaboração dos projetos de lei que ensejarão as Leis de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, deixando clara a necessidade e dever de promoção de audiência pública, tanto o Executivo na fase de elaboração, como já na fase de apreciação pelo Legislativo, deverão assegurar tal medida, visto que, a transparência preconizada no art. 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim estabelece:

Art. 48. (...)

Parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A Lei Orçamentária Local respeita esses períodos de execução e atualmente retoma seu caráter popular participativo estabelecendo a importância e necessidade de participação popular por ocasião de audiências públicas estabelecidas na legislação, como instrumento legitimador da Administração Pública.

A força da participação popular na elaboração e discussão de projetos de lei assegurada pelo ordenamento jurídico impõe ao gestor da coisa pública observância estrita no cumprimento do orçamento. Caso não cumpra com efetividade toda a relação acordada de maneira participativa, poderá macular gravemente o processo legislativo orçamentário, sendo passível de nulidade.

Outro fator importante a ressaltar é que o conteúdo e proposta orçamentária encaminhada do Executivo ao Poder Legislativo para aprovação têm exigências fixadas em regras documentais nos seguintes termos: a

mensagem tem que ser clara, explicativa e expositiva de maneira circunstanciada da situação econômico-financeira, e justificada as receitas e despesas por relatórios detalhados, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

Após completar o Ciclo Orçamentário o processo legislativo local passa a ser regido pela sua Lei Orgânica e pelo Regimento interno da Câmara Municipal e através da Lei Nº 8841/12 de 21 de dezembro de 2012 que o orçamento local estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2013.

A receita será realizada mediante a arrecadação de tributos, transferências de recursos estaduais e federais, operações de créditos autorizados por lei, suprimimento de fundos e outras fontes de renda. E a despesa será realizada na forma dos quadros analíticos da Lei 4320/64 e pela atualização das Portarias 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão e pela Portaria Interministerial STN/MF nº 163/01.

A Lei de Diretriz Orçamentária para o exercício de 2013 se deu pela Lei 8771/12 que foi alterada pela Lei Nº 8832/12 que dispõe sobre alteração, exclusão e inclusão de Programas, Metas, Indicadores, Unidades de Medidas e Ações.

2.3.1 Despesas Vinculadas à Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.

As despesas orçamentárias passam a ser matéria de interesse de toda a sociedade, dentro do contexto de uma gestão popular participativa, como a que se inicia em São José dos Campos, a realização de despesas com aquisição de produtos, serviços, obras, tem um limitador poderoso se respeitado e usado corretamente, a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, dará um tratamento adequado à realização da despesa pública, levando em conta inúmeros aspectos de planejamento orçamentário.

Com o tratamento dado pela LRF, torna-se obrigatório não só a verificação e a compatibilização das despesas, mas após a realização desta, é que o ordenador da despesa no caso (secretários, gestores, prefeito), assumirá maior responsabilidade ao declarar formalmente, a verificação de

compatibilidade dos gastos com a lei orçamentária anual, plano plurianual e de diretrizes orçamentárias respondendo por tal afirmação.

Esses ordenadores de despesa através de atos editados pelo Executivo (prefeito) passa a responsabilidade participativa, delegando e outorgando a seus auxiliares, a corresponsabilidade de gestão de despesa, e infringindo as regras podendo considerar a improbidade administrativa.

Esta relação com a despesa apresenta duas vertentes uma em relação à expansão da atividade estatal e outra em relação direta com o caráter obrigatório e continuado que devem ser realizadas num período superior a dois anos.

Neste teor o objetivo da LRF é o equilíbrio nas contas públicas, que para ser atingida precisa de um planejamento antecipado com regras, responsabilidade, condições e metas a serem perseguidas e alcançadas desde a inserção de sua previsão a partir do PPA, que por sua vez dá origem as principais metas e objetivos a serem alcançados naquele determinado exercício pela LDO.

Estabelecendo a prioridade da Administração e seguindo o caminho, as despesas devem constar de sua previsão anual de receitas e despesas, adequadamente equilibradas na LOA. Qualquer estimativa de aumento de despesa sob o aspecto de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental passa pelo crivo da LRF, garantindo que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilização com o PPA e LDO.

Esses aspectos estabelecidos na Lei Fiscal têm como objetivo o ato de autorizar o Executivo na realização de licitação para contratação de serviços, fornecimento de bens e produtos, como também, para a execução de obras. Esta exigência legal é dada mediante o prévio conhecimento da situação financeira pelo gestor na garantia do pagamento.

Quanto à realização de despesas não previstas na Lei Orçamentaria e na obrigatoriedade de compatibilidade com as leis orçamentárias, considerando os aspectos de participação popular que pressiona o executivo e legislativo para a realização de determinada atividade não prevista na LOA, a Lei 4320/64 prevê através da Lei de Finanças Públicas a abertura de crédito adicional especial para fazer frente a esse programa.

As despesas obrigatórias e de caráter continuado, expressas de mandamento legal, por medidas provisórias ou ato administrativo normativo, sendo obrigatória sua execução por um período maior de dois anos, são decorrente da manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral, tanto pela Administração Direta como Indireta. Para sua efetivação, antes faz necessário promover a estrita observância da Lei Complementar 101/00 em seu art. 17 como condição de regularidade e legalidade da despesa.

As despesas de caráter obrigatório com educação e saúde estão imbuídas nos ideais de assegurar pleno direito a pessoa humana, como direito de todos e dever do Estado em assegurar esses direitos.

A despesa com educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho; a despesa com saúde constitui direito social da dignidade da pessoa humana, é dever do Estado que saúde e educação seja financiada por impostos que são pagos pelos contribuintes aos Municípios, Estados e União.

Os entes federativos têm que criar condições para que toda e qualquer pessoa tenha acesso aos serviços de saúde, hospitais, tratamentos, programas de prevenção e medicamentos, neste entendimento foi criado o SUS – Sistema Único de Saúde com a finalidade de atender às necessidades da população e de cuidar de questões que influenciam na verificação de saúde, como o meio ambiente, a vigilância sanitária, a fiscalização de alimentos, entre outros.

Despesas em razão de desapropriação tem um sentido jurídico elevado e de interpretação específica da grande limitação à discricionariedade do administrador público. Atualmente dá-se um tratamento à desapropriação de imóveis situados em perímetros urbanos, com o planejamento prévio de inserção nas leis orçamentárias de recursos, pela adoção de medidas de indenização antes da materialização da desapropriação.

Reajuste de remuneração dos empregados públicos, por ser dotado em Despesa com Pessoal, no objetivo de seu controle e seguridade social, torna-se adequado um tratamento específico e um estudo aprofundado sob o aspecto orçamentário, em relação a cargos e salários.

3 METODOLOGIA

O delineamento da pesquisa utilizado foi o estudo de caso que tem como principal função a avaliação do POP como instrumento de planejamento orçamentário e participativo, os dados coletados foram mediante aplicação de questionários, realização de entrevistas semiestruturadas, observação não participante e análise documental. O corte do estudo foi transversal porque os dados foram coletados em um ponto do tempo, no período de 2012/2013, baseados numa amostra selecionada para caracterizar, avaliar e analisar as atitudes e comportamentos dos atores envolvidos no POP.

3.1 CARACTERIZAÇÕES DA PESQUISA

Considerando o objetivo do presente trabalho, e com base em Santos (2007), este estudo é caracterizado da seguinte maneira:

Quanto aos fins:

- Descritiva, pois apontou percepções, expectativas e sugestões quanto ao Orçamento Participativo através das reuniões realizadas;
- Exploratória, através da análise da atitude e comportamento de líderes comunitários, compreender sua relação com o POP na elaboração do orçamento participativo;
- Aplicada, pretendeu mostrar como a gestão da participação pode solucionar problemas locais sobre demandas públicas.

Para melhor compreensão, Santos (2007, p. 28) considera o seguinte:

“Explorar é fazer a primeira aproximação de um tema e visa a criar maior familiaridade em relação a um fato, fenômeno ou processo’. [...] por isso, a pesquisa exploratória é quase sempre feita na forma de levantamento bibliográfico, entrevistas com profissionais que estudam/atuam na área, visitas a websites etc.”.

Ainda em Santos (2007).

Ibidem, “Analisar é explicar e criar uma teoria aceitável a respeito de um fato/fenômeno/processo. São pesquisas explicativas aquelas que se ocupam como o porquê dos fatos/fenômenos/processos que preenchem a realidade, isto é, com a identificação dos fatores que contribuem para sua ocorrência ou a determinam, ou com o modo pelo qual acontecem os fatos/fenômenos/processos”.

Por se tratar de um estudo de caso, através de um método específico de pesquisa de campo com uma abordagem metodológica de investigação, com intenção de explorar ou descrever acontecimentos complexos, tem um forte traço qualitativo em sua análise e para compreensão desta usa de técnicas e métodos quantitativos para compilação dos dados, tabelas e gráficos.

Seguindo uma sequência lógica: o método, a perspectiva do estudo, os atores envolvidos diretamente no controle e construção do orçamento participativo “POP” 2013, a caracterização da pesquisa, objetiva-se em auxiliar tanto a administração municipal na implantação como na implementação do orçamento participativo, quanto à estruturação, gestão e controle da sociedade sobre os gastos públicos.

E nessa linha de pensamento foi elaborado um questionário com 11 afirmativas, que respondidas por determinadas lideranças comunitárias, tenta elucidar as opiniões de atitudes e comportamentos desses líderes.

Adaptando essas afirmativas por meio da escala Likert, que foi desenvolvida por Rensis Likert no início dos anos 30 e trata de um enfoque muito utilizado nas investigações sociais, permitiu um entendimento sobre a atitude e comportamento dessas lideranças comunitárias, através da fórmula: $\text{Valores} \times \text{Total de Pesquisado} = \text{Total na Escala Likert}$, indicará a representação tanto favorável, ou desfavorável, em relação ao objeto que está sendo medido, no caso, o POP.

Tais atitudes têm diversas prioridades entre elas podemos destacar: a direção que poderá ser positiva ou negativa, e de intensidade que poderá ser alta ou baixa, e estas propriedades constituem objeto de medições exposta

através dos gráficos 2, 3 e 4 da escala tipo Likert dando afirmações a um conjunto de itens que determinam até que ponto o caminho criado pelo governo municipal para um orçamento participativo tem aceitação favorável ou desfavorável da população, por meio das atitudes representadas.

Participaram desta pesquisa 10 líderes comunitários das seguintes regiões:

- Região do Parque Industrial	01 líder
- Região do Jardim Morumbi	01 líder
- Região do Campo dos Alemães	02 líderes
- Região do Jardim das Industrias	01 líder
- Região do Centro	01 líder
- Região do Putim	01 líder
- Região do Novo Horizonte	01 líder
- Região de Santana	01 líder
- Região do Galo Branco	01 líder

Quanto aos meios:

- Pesquisa bibliográfica, documental: utilizando informações orçamentárias da Prefeitura Municipal de São José dos Campos (portal – site oficial), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (site oficial) outra parte da pesquisa teve, como base, material publicado em livros, revistas especializadas, internet e outros meios possíveis; atas de reuniões do PPA 2012 e POP 2013 realizadas, com vistas a conhecer como as organizações públicas locais incentivam o cidadão a participar no trabalho de elaboração do orçamento participativo;
- Pesquisa de campo, dividida em duas fases: A primeira foi à realização de entrevista com o prefeito, visando analisar o contexto do orçamento participativo na gestão pública e sua dinâmica como instrumento de controle social. A segunda fase foi à adoção de questionários específicos a serem respondidos pelos vereadores, e pelos cidadãos (líderes comunitários) das regiões onde ocorreram as reuniões do POP 2013, visando o Orçamento Participativo de 2014 – 2017, na intenção de identificar suas necessidades e dificuldades com o tema.

Buscou-se obter informações, dados e opiniões do tema específico, a fim de levantar motivações, crenças, percepções e atitudes em relação a certa situação e ou objeto investigado.

Pensando na técnica para coleta de dados e evidências toma-se como orientador o entendimento de Martins (2008, p. 22).

“Antes de iniciar a construção de um procedimento para coleta de dados, é interessante avaliar a possibilidade do uso de um **instrumento já desenvolvido e aplicado que se adapte às necessidades do estudo** [grifo meu]. O uso de instrumento já testado poderá garantir confiabilidade e validade às medidas a serem obtidas [...]”.

Ainda em Martins, p. 23:

[...] o pesquisador-autor poderá dar mais ênfase a avaliação quantitativa, e assim procurará mensurar, ou medir, variáveis. Por outro lado, o enfoque da avaliação poderá ser qualitativo e, nesse caso, buscará descrever, compreender e explicar comportamentos, discursos e situações [...]”.

Para Ribeiro e Simon (1993), há duas formas distintas para elaboração do orçamento participativo:

- 1º Método Dedutivo, onde quem tem competência para elaborar e consolidar os projetos de orçamentação participativa é a prefeitura, encaminhando posteriormente para discussão e votação públicas.
- 2º Método Indutivo, onde existe a prévia escolha e indicação nas audiências públicas dos projetos por parte da população, e, conseqüentemente, consolidação dos projetos por parte da prefeitura.

Para Pires (2001), o método dedutivo, proporcionaria uma maior interação entre a administração pública e a população organizada e que é possível alcançar objetivos comuns através de arranjos e escolhas para legitimar todo o processo garantindo a execução e monitoração dos projetos escolhidos como prioritários.

Para esse estudo de caso usou-se os dois métodos, o dedutivo, que por meio de pesquisa bibliográfica e de pesquisa de campo realizada com o executivo, garantiu as evidências necessárias de que o governo mantém o controle na escolha das propostas orçamentárias, ou seja, nos debates públicos específicos e reuniões do POP, pois quem detém a parte técnica sobre o assunto e, portanto, dotada de medidas estratégicas no direcionamento dos recursos disponíveis para serem aplicados é o governo.

Mas não se distanciou do método indutivo, pois embrionou a semente de que se as propostas elencadas nas prévias realizadas nas reuniões participativas estão indo ao encontro dos interesses públicos, através da pesquisa de campo realizada com líderes comunitários e com o legislativo, é possível acreditar que a ideia num futuro próximo de trabalhar os dois métodos nas escolhas de projetos orçamentários poderão ser debatidas e aplicadas em conjunto, pela manifestação popular que se apresenta hoje.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

O orçamento Participativo em São José dos Campos após 16 anos retoma suas características mais populares. Batizado de POP (Planejamento Orçamentário Participativo), e mesmo distante de um modelo de participação eficiente, garante avanços na gestão participativa do orçamento público, por meio de consulta popular e aplicado junto ao processo de elaboração do PPA, definirá as diretrizes e metas para o período de 2014 – 2017, para a realização das obras e investimentos que constarão no orçamento do município,

A Secretaria da Fazenda do município avalia que a verba disponível para investimentos nos próximos quatro anos será de cerca de R\$ 800 milhões. Todo esse dinheiro estimado passa pelo processo orçamentário (ciclo orçamentário) e neste cenário de justificativas que a participação popular torna-se tão importante.

Com base no modelo criado pela administração petista de São Bernardo do Campo, o orçamento participativo de São José dos Campos, através das audiências públicas realizadas nas 19 regiões da cidade, coletou sugestões e propostas da comunidade, estabelecendo as prioridades que deverão ser atendidas, conforme a disponibilidade de recursos financeiros.

Dessas audiências foram eleitos representantes da comunidade para a formação de uma comissão paritária que têm a incumbência de, entre outras atribuições, acompanhar a execução do orçamento e servir de ponte entre o governo e a população. A comissão é composta de 19 representantes das regiões da cidade e outros 19 do governo.

A ideia participativa na gestão do orçamento público em São José dos Campos teve sua primeira experiência de consulta popular entre 1993 – 1996, no governo da ex-prefeita petista Angela Guadagnin, atualmente vereadora da cidade. Em entrevista concedida ao Jornal O Vale em abril de 2013, a vereadora relatou que o modelo de consulta formatado na sua gestão pelo seu governo quando prefeita da cidade programava audiências em todos os bairros e por região da cidade. Segundo a vereadora “A ideia do orçamento participativo é

mostrar para a população como é o orçamento, as arrecadações e os gastos. A população definia prioridades e onde gastar os recursos”.

Angela relatou ainda que a execução das prioridades era acompanhada por um colegiado formado pelos conselheiros eleitos pela comunidade. “O grupo acompanhava a execução das obras e dos gastos do orçamento”. (Jornal O Vale de 21/04/2013).

Há os que questionam e diz que a primeira consulta popular vem de data anterior, o ex-vereador Luiz Paulo Costa em comentário publicado em 13 de junho de 2013 no site do Jornal O Vale diz que:

“[...] a primeira experiência em Orçamento Participativo joseense aconteceu em 1979/80, implantada pelo prefeito Joaquim Bevilacqua (MDB), acolhendo sugestão que, como vereador do MDB, a ele fiz na época. A maior consulta popular para a elaboração orçamentária aconteceu em 1980. O prefeito colheu as sugestões de 50 mil munícipes, através das escolas da cidade, em trabalho coordenado pelos economistas Airtton Campos, pelo Planejamento, e Jorge Cursino dos Santos, pela Finança. Não se pretende aqui tirar o mérito de ter sido adotado o Orçamento Participativo por outras administrações posteriores, mas a história é um fato e não apenas uma versão [...]”.

O que realmente importa é saber que após 16 anos de expectativa de uma gestão mais transparente e popular a cidade está começando a compreender de fato a importância da participação da sociedade no orçamento público local.

Para o atual prefeito de São José dos Campos Carlinhos Almeida em período de campanha eleitoral no ano de 2012 seu entendimento como proposta sobre orçamento participativo, através de entrevista concedida ao canal de notícias G1 da Rede Globo, era “Tornar o orçamento mais participativo e transparente com a implantação do Orçamento Participativo, possibilitando que o cidadão participe das definições das prioridades de investimentos”.

Para lideranças comunitárias a possibilidade de participação da comunidade na definição de prioridades é vista como positiva, desde que realmente o que for definido seja executado.

4.2 ANÁLISES DO POP COMO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL

Para entender o processo do Planejamento Orçamentário e Participativo a presente seção sugere que o foco de análise esteja firmemente direcionado através dos dados sobre a participação popular nas plenárias do POP (Planejamento Orçamentário Participativo), assim como o balanço das principais diretrizes eleitas pelos moradores de São José dos Campos.

Pensando na dimensão participativa social, uma política pública envolve mais do que decisões, requerendo diversas ações estrategicamente selecionadas para programar as decisões tomadas, que por sua vez, tal decisão corresponde a escolhas de alternativas, implicando na hierarquia de preferências dos atores envolvidos.

A dimensão do POP que incide em políticas públicas tem explicação não só no tamanho do agregado social sobre o qual incide, mas no seu caráter que julga ser decisório, e que para muitos não o torna totalmente imperativo sobre o controle de fato das ações e decisões da autoridade soberana do poder público, julgando a participação popular relativa ao tamanho de sua cobrança sobre os temas abordados e escolhidos nas plenárias realizadas para definir a aplicação dos recursos, e quais as áreas prioritárias de investimentos.

Para fim e justificativa da necessidade de participação popular nos moldes adotados como Orçamento Participativo Local, a implementação do POP resultou numa busca equilibrada de ações governamentais sobre um caráter dinâmico popular, permitindo uma ampliação da relação entre sociedade e estado, que há muito tempo não se via no município.

O fato é que o POP é visto como um meio que possa mobilizar ação coletiva de grandes grupos, através da ação coletiva de pequenos grupos dotados de poder decisórios chamados de Comissão de Acompanhamento do POP, que são moradores eleitos de cada região da cidade nas plenárias realizadas para debater os temas propostos e eleger as prioridades de cada região.

Se comparado a orçamentos anteriores como os de 2011- 2012 o diferencial participativo está na popularidade do processo. Nos orçamentos

anteriores também aconteciam reuniões para definir prioridades orçamentárias, mas não existia um conselho participativo popular eleito em plenárias.

A relação de cumplicidade com a sociedade nunca atingiu uma ação coletiva tão elaborada como acontece neste novo processo, às propostas são analisadas e as que tiverem viabilidade técnica e econômica são consideradas no estudo do planejamento do que se pretende fazer na cidade em médio prazo e também na previsão de quanto a cidade poderá investir em cada área de atuação da administração municipal no próximo ano.

A intenção é que a cada ano tudo que foi incorporado ao planejamento seja avaliado em novas plenárias do POP para aperfeiçoar o processo de participação da comunidade e a aplicação efetiva das medidas sugeridas pela comunidade. O programa pretende, a partir da participação popular e da discussão com toda a sociedade civil, definir as diretrizes, objetivos, metas e programas da administração municipal para o período de 2014 a 2017.

Por meio da participação direta da população, o objetivo do POP é envolver os moradores nos debates sobre o planejamento e o futuro da cidade e também no controle e na definição da aplicação dos recursos públicos.

4.2.1 Estrutura e funcionamento do POP

Como forma de dotar a administração municipal de um instrumento moderno e democrático de decisão orçamentária e gestão participativa o município foi dividido em 19 grandes regiões onde a população pode participar da definição do Plano Plurianual indicando os caminhos que a cidade irá trilhar no período de 2014 – 2015.

O reflexo desta divisão regional determinou uma política pública mais alinhada com a realidade social do município, mas não garantiu uma readequação positiva das necessidades e especificidades de cada bairro, ou seja, um olhar mais profundo as microrregiões, pelo fato de que os temas propostos estavam atrelados a área específica do governo, e nas plenárias (reuniões) realizadas, houve divisão de grupos que elegeram através de votação os temas propostos e definiram para cada tema duas diretrizes prioritárias sobre o assunto escolhido para compor o orçamento do município.

Os temas e áreas abrangidas foram:

TEMAS	ÁREA
Desenvolvimento Econômico e Sustentável	Áreas abrangidas: Meio Ambiente, Geração de Emprego e Renda, Desenvolvimento Econômico, Educação e Turismo
Políticas Sociais e Afirmação de Direitos	Áreas Abrangidas: Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Promoção Social e Cidadania, Esportes, Cultura, Defesa do Cidadão
Desenvolvimento Urbano e Direito à Cidade	Áreas abrangidas: Planejamento Urbano, Obras e Saneamento, Regularização Fundiária, Habitação, Transportes, Meio ambiente, Serviços Municipais e Educação.
Administração Eficiente e Transparente, com Democracia, Participação e Controle Social	Áreas abrangidas: Administração, Finanças, Comunicação, Direito a Informação, Conselhos Municipais, Educação, Portal Transparência, Planejamento e Orçamento Participativo

Quadro 3 – Temas e áreas discutidas no POP.

Fonte: PMSJC, 2013

A expectativa sobre as ações governamentais e realização de obras recai sobre a Comissão de Acompanhamento do POP, que tem estruturação paritária, ou seja, formada por 19 integrantes da sociedade civil e 19 integrantes do governo municipal, esses membros da comissão terão mandatos até 2014 para acompanhar o desenvolvimento das prioridades e principalmente para elaborar o projeto de lei e o regimento interno do orçamento participativo dos próximos anos.

4.2.2 Diretrizes Prioritárias por Áreas de Atuação da Administração

Durante as plenárias do POP os moradores das regiões debateram e escolheram as áreas de atuação da administração municipal que deverão receber mais atenção na destinação de recursos pelo PPA; Isso gerou um documento que define o que se pretende fazer na cidade em médio prazo. Como o tratamento das reuniões foi caracterizado por temas, então, políticas sociais e

desenvolvimento urbano se destacaram na preferência dos participantes, tendo sido escolhidas em 96% dos casos.

Em relação às áreas de atuação da gestão pública, saúde e regularização fundiária foram escolhidas como prioridades por mais de 60% dos moradores que participaram do POP.

As prioridades escolhidas pela população por região da cidade através das Diretrizes Prioritárias será o espelho entre a demanda x realização que o governo local terá pela frente, e como mapeamento estratégico de sua política pública, saber usar os recursos e metas definidas no POP terá, não apenas um reflexo em sua gestão participativa, mas no que a sociedade mobilizada nas ruas, nas casas, nas escolas, nas fábricas, pensa sobre isso.

A formulação de alternativas é um importante momento do processo decisório, pois é nele que os atores envolvidos expressam claramente seus interesses e preferências, muitas vezes entrando em conflitos entre si. Cada um deles possui seus próprios recursos de poder, como influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meio de persuasão, votos, organização, etc. (RUA, 1997 – apud Pires, 2001).

As Diretrizes Prioritárias definidas refletem, de certo modo, os valores que a população tem em relação à política de realização, não se importando de fato com o controle sobre as formas de realização e gasto do dinheiro público.

Ficam evidentes observando os temas lançados pelo governo quais as prioridades que a população definiu como importante de realização. A política do faz acontecer ainda está enraizada na cultura e maneira como a população pensa e encara a política através de grandes obras realizadas em saúde, educação e moradia, como afirmação de seus direitos sociais.

Sem um olhar aguçado e específico para algo tão importante e fundamental que é uma administração eficiente e transparente, com democracia e participação e controle social que os anseios de toda a sociedade poderão ser atingidos.

Observando os quadros abaixo é possível entender melhor esta relação, onde a atenção dada para temas como eficiência pública e transparente, participação e controle social fica abaixo das expectativas de um orçamento

realmente participativo. A cultura estamental do Estado sobre a sociedade ainda prevalece com certa precisão e influência de controle.

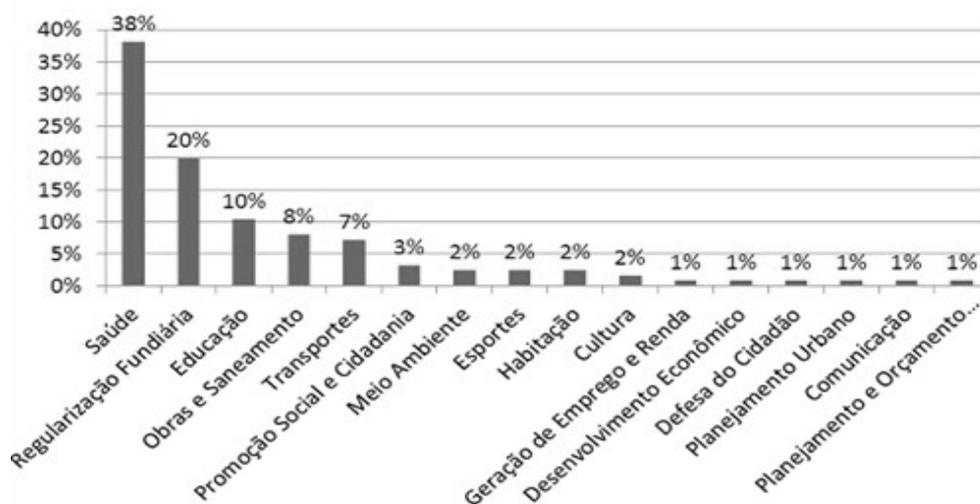
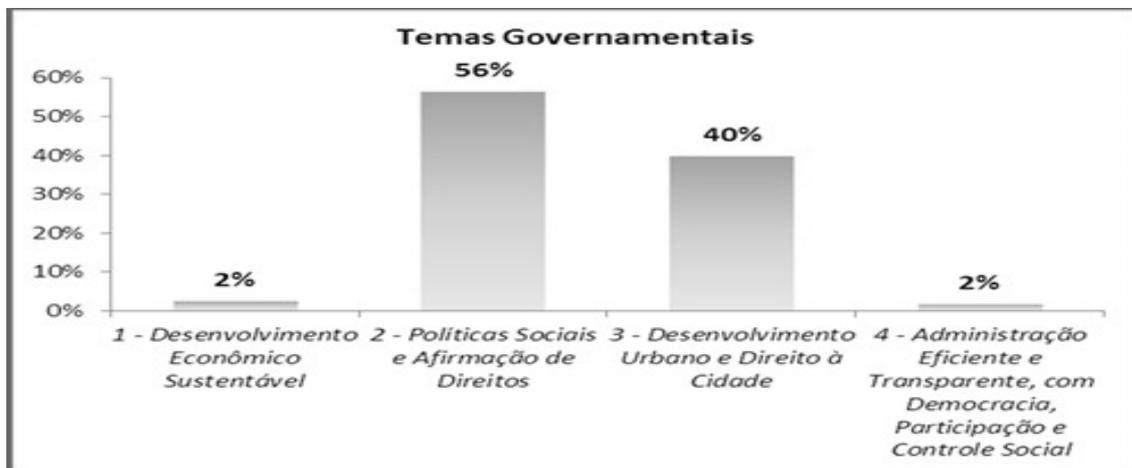


Gráfico 1 – Temas Governamentais

Fonte: <http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/fazenda/pop/prioridades.aspx> - out/2013.

4.3 ANÁLISE DA DIMENSÃO PARTICIPATIVA DAS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS

Considerando o processo das reuniões realizadas nas 19 regiões do município e os impactos causados no Planejamento Orçamentário Participativo “POP 2013”, a dimensão estudada no processo relaciona-se com as atitudes demonstradas por líderes comunitários por meio e análise dos dados coletados e fundamentados em pesquisas de campo.

A apresentação de todas essas informações e recursos utilizados, tem como objetivo sustentar a idéia de que o orçamento participativo através do POP, sendo um processo que envolve toda a sociedade local, no propósito de incorporar a participação popular na tomada de decisão sobre recursos orçamentários, e através da constatação empírica da realização desta pesquisa nos leva a dizer que o POP “funciona”, isto é, produz resultados.

Para que os fatos validem a afirmação produzida foi necessário caracterizar a visão das lideranças comunitárias locais sobre os efeitos concretos das decisões das reuniões realizadas no POP 2013 em relação a planejamentos orçamentários de anos anteriores, por meio de um questionário com lideranças comunitárias de algumas regiões da cidade, com tratamento georreferencial, foi possível delimitar o espaço e analisar tal atitude de comportamento, sobre o processo das reuniões.

Evidencia-se na pesquisa realizada que as atitudes são indicadores de condutas, e disseminadas através de determinadas lideranças sob certas condições pode difundir um comportamento geral dentro de um local específico, no caso os bairros sob influência destas lideranças.

Tentar identificar se uma política ou processo tem legitimidade ou não pode ser uma tarefa extremamente complexa e delicada, dessa forma, o quadro do Apêndice A - Opinião de atitude/comportamento sobre o POP, pág. 72 apresenta o resultado de uma pesquisa realizada com líderes comunitários de outubro a novembro de 2013 que participaram das reuniões do POP e que, de tal maneira, foram capazes de identificar se as decisões do POP atenderam as necessidades da população.

O gráfico 2 dá a dimensão da familiaridade dos líderes pesquisados com o processo adotado pelo POP 2013, com as reuniões realizadas nas 19 regiões da cidade para a discussão do orçamento participativo.

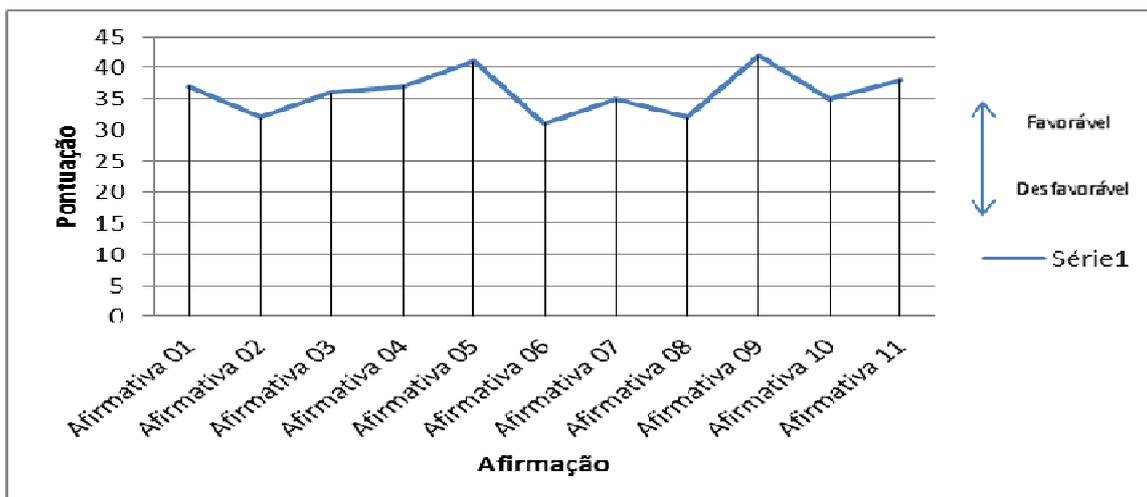


Gráfico 2 – Dimensão Participativa
Fonte: Própria do Autor, 2013

O fato de grande parte dos líderes serem favoráveis ao POP nos permite inferir que as ditas reuniões surtiram efeito positivo, pois o processo de legitimidade, demonstrado no Apêndice - A, dá uma tendência favorável ao POP, através da dimensão atitude com valores de 10 – 50 pontos onde todas as afirmativas ficaram acima da média de 25 pontos.

4.3.1 Análise das Afirmativas das Lideranças Comunitárias

Avaliando atentamente cada afirmativa temos a seguinte análise sobre os efeitos da participação popular na construção do orçamento público através do POP:

Afirmativa 1:

Você concorda que a reunião realizada pelo POP em sua região atingiu as expectativas esperadas pela sua comunidade quanto ao que será realizado dentro do planejamento orçamentário dedicado a sua comunidade?

Em relação as expectativas 60% dos entrevistados são favoráveis com as propostas que foram debatidas no POP e que as propostas estabelecidas de maneira participativa serão realizadas. E por se tratar de uma experiência nova de participação popular, a tendência de aceitação do processo aumenta gradativamente.

Afirmativa 2:

A participação dos pobres, excluídos e não organizados foi facilitada na reunião do POP que aconteceu em sua região para discussão do orçamento público?

Com relação a efetiva participação popular dos pobres e excluídos a uma queda bastante relativa dentro do processo se observarmos atentamente a afirmativa 2 apenas 30% são favoráveis, e 60% não souberam opinar sobre a questão e 10% discordam totalmente da inclusão dos considerados marginalizados no processo, talvez por sentirem distantes da técnica de apreciação do POP.

Afirmativa 3:

Você acredita que sua comunidade terá condições de supervisionar e monitorar a execução do orçamento e dos projetos aprovados que contemplaram sua comunidade?

Quanto ao controle sobre o processo orçamentário 60% são favoráveis em acreditar que cada comunidade terá oportunidade de manter o controle sobre o gasto público e aplicação de verbas por intermédio da fiscalização das obras que serão realizadas, ainda assim uma grande parcela, 30%, desconfia da possibilidade da participação popular sobre a supervisão e controle do gasto público.

Afirmativa 4:

Você reconheceu seu papel como liderança no processo do OP na reunião do POP que foi realizada em sua região?

Para 37% dos entrevistados houve reconhecimento, se dimensionar a afirmativa em cada valor da escala é possível avaliar atentamente que o reconhecimento das lideranças é exercido por influência partidária e currais eleitorais muito presente na política brasileira, pois, 30% das lideranças nem concordam e nem discordam da afirmativa, por sentirem influenciados de

alguma forma a partidos políticos, 10% dos entrevistados discordam totalmente por não concordarem com o partido que está no poder.

Afirmativa 5:

Você concorda com a maneira que está sendo construído o OP no município?

Além da proximidade com a legitimação do processo, pela porcentagem muito expressiva de 90% dos líderes considerarem a maneira como está sendo construído o novo modelo de orçamento participativo, há um fator que causa espanto e que configura uma tendência bastante peculiar em políticas públicas dentro de um processo de aceitação, que é a queda acentuada nas afirmativas da pesquisa, que se apresentam mais especificamente nas afirmativas 6 e 8.

Afirmativa 6:

Você confia que a Administração Pública cumprirá com todas as decisões estabelecidas em reunião do POP em sua região, sobre as propostas de realização das obras e projetos que foram discutidos e elencados para serem realizados?

O comportamento e atitude dos entrevistados, deixa fortes “traços de dúvidas” em relação a execução de obras que foram estabelecidas no POP, onde 60% dos entrevistados não opinaram de maneira favorável ou desfavorável a esta pergunta, entendem que as obras, por não serem impositivas no processo orçamentário, podem sofrer constantes mudanças e readequações.

Essa queda acentuada apresentada em outros níveis da pesquisa como nas afirmativas 2 e 10, pode causar um efeito contrário a esta tendência de aceitação do POP.

Considerando o processo uma inovação, a dúvida é uma característica “normal” dentro de um comportamento esperado.

Afirmativa 7:

O que foi discutido e levado como proposta do POP para sua região e aceito pela comunidade começou a ser implantado, está em fase de implantação, ou será realizado a partir de 2014?

A tendência da legitimidade do processo retoma a um equilíbrio de forças, ou seja, a incerteza está relacionada com a esperança de realização das propostas estabelecidas no POP, a variação de sobe e desce é relativo a medida que obras e projetos são realizados, e a dependência desse equilíbrio de forças está dentro da capacidade de articulação do governo com a população.

Se é a médio e longo prazo que uma política pública torna-se consistente a afirmativa 9 demonstra esse comportamento.

Afirmativa 8:

Você concorda que o Novo Orçamento Participativo implantado pelo governo local terá resultado positivo e atenderá as necessidades da sua comunidade?

Para 40% das lideranças a implantação do POP como um processo institucional, que visa o OP do município, terá resultados positivos, 50% das lideranças pesquisadas não opinaram nem a favor e nem contra, e 10% discordam totalmente.

Existe um certo receio quanto ao NOP impalntado pelo governo, devido a grande mudança na forma de execução do PPA em 2013 para o exercício de 2014 pelo governo, através da abertura participativa e eleição de um Conselho Paritário que cuidará do processo orçamentário local, para muitos isso pode blindar as ações governamentais, mascarando as reais intenções orçamentárias e dificultando o efetivo controle do gasto público.

Para os 40% favoráveis a mudança de postura do governo na maneira de lidar com o orçamento público, com o passar do tempo a participação popular no orçamento público, criará uma dinâmica social de controle mais realista as necessidades da sociedade, garantindo aplicação de verbas públicas mais pulverizadas em todas as regiões da cidade.

Afirmativa 9:

Tudo o que foi discutido nas reuniões do POP para sua região e para as demais regiões da cidade como proposta de planejamento e realização de obras você considera como um avanço de participação popular e realmente as vozes do povo estão sendo ouvidas?

Esta afirmativa teve o maior índice de aceitação, 80% dos líderes concordam e 20% concordam totalmente, sendo favoráveis em aceitar e considerar a participação popular fundamental na construção dessa relação entre governo e sociedade no controle orçamentário.

Afirmativa 10:

Você acredita que o governo local realmente está interessado em atender as necessidades da população e da sua comunidade?,

Tal afirmativa dá a exata dimensão dessa dinâmica, e vai além, mostrando que a capacidade de realização de obras se atrela a “vontade política”, e nesse contexto que 60% do líderes comunitários pesquisados acreditam que os ideais propostos de realização e cumprimento de metas estabelecidas, muitas vezes está atrelado a medidas de proteção social, criando uma expectativa em relação ao perfil do gestor público.

Afirmativa 11:

O OP do município tem relação direta com um Plano de Desenvolvimento (de longo-prazo, estratégico ou físico)?

Para 80% dos entrevistados existe uma relação direta, garantindo de tal maneira a legitimação do processo, o que torna viável a continuidade do POP em 2014, até porque, 60% dos líderes pesquisados, conforme afirmativa 4, reconhecem a importância de seu papel na construção de um orçamento participativo.

A atitude dessas lideranças se acentua para um clima mais favorável de aceitação do processo, a medida que as Políticas Sociais e Afirmação dos Direitos vêm sendo realizadas com efetividade, a margem de governabilidade

do gestor público aumenta, ou seja, é por intermédio da figura do gestor público que se conduzirá todo esse processo, e sobre ele recai as expectativas.

4.3.2 Avaliação da Atitude e Comportamento das Lideranças Comunitárias em Aceitar o POP como Instrumento Participativo Orçamentário.

Este novo sentido de participação no orçamento público municipal local dá a exata dimensão da influência governamental junto ao controle social, e a sociedade participando garante uma flexibilidade ao Executivo na decisão de propostas.

O receio que existe de certo modo, visualizada nas quedas acentuadas em algumas afirmativas sobre o processo participativo advém do fato da mudança, pela inovação no processo participativo que aos poucos vem ganhando força e movimento, isso fica evidenciado no gráfico 3 que define o ideal de aceitação do POP – Planejamento Orçamentário Participativo como um processo de sustentabilidade participativo e democrático na dimensão atitude.

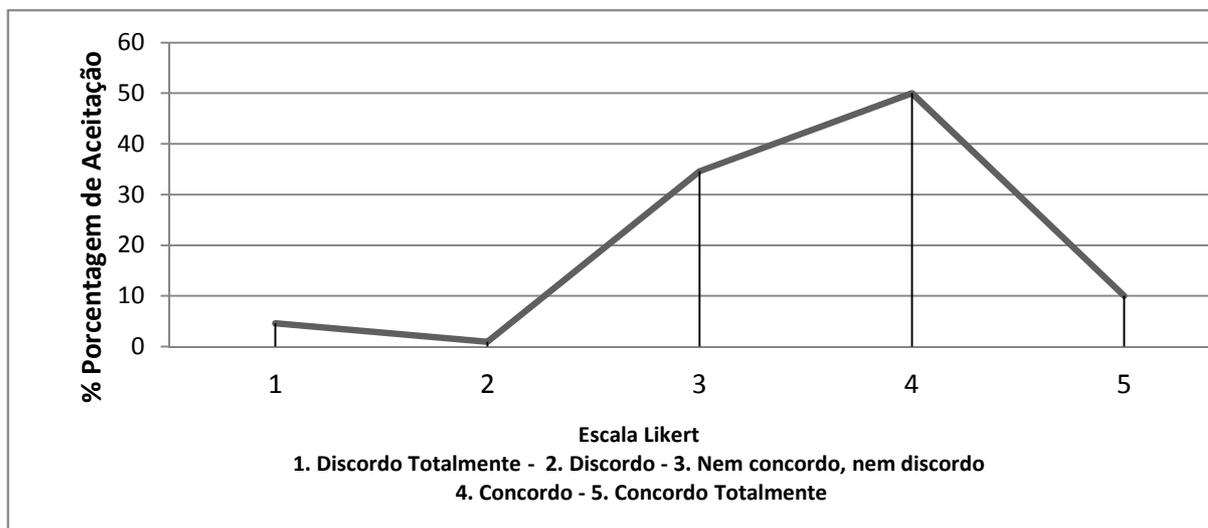


Gráfico 3 – Escala de Aceitação do POP/Dimensão Atitude
Fonte: Própria do Autor, 2013.

Na avaliação do gráfico 3, sobre as atitudes em relação à concordância com o POP, 10% dos entrevistados concordam totalmente; 50% concordam; 34,5% nem concordam, nem discordam; 0,9% discordam e 4,5% discordam totalmente.

Se considerarmos o universo da pesquisa, podemos concluir que o efeito concreto das decisões das reuniões na execução do orçamento do período analisado POP 2013 está na margem ideal de aceitação, e o estágio atual de disseminação da prática Planejamento Orçamentário Participativo em 2013, conseguiu atingir a participação voluntária de líderes e de uma grande parcela da comunidade, para um processo participativo ainda em fomento.

A prova de que o POP tem uma relação direta com o desejo participativo ficou evidente em uma das reuniões evidenciando que a atitude é fator dominante dentro de um processo decisório participativo.

Em reunião ocorrida em 24 de julho de 2013 no bairro Jardim das Indústrias, região oeste da cidade, discutia-se um projeto para por fim a um problema de enchente em uma determinada área do bairro com a criação de um piscinão no local. O projeto apresentado à população definia que para a criação deste piscinão seria necessário demolir uma sede local, a Sede da Sociedade São Vicente de Paulo.

Para que tal projeto não viesse de fato a ser concretizado, antecipadamente foram coletadas mais de 500 assinaturas de moradores com o objetivo de preservar um patrimônio social tão importante daquela comunidade, desta mobilização obteve-se do governo a permanência da sede, a prefeitura esta planejando um novo projeto que viabilize tal problema de enchente no local.

Na visão de Giacomoni (2012, p. 265 – 267), uma questão a ser encarada é a existência ou não da legitimidade das instâncias comunitárias encarregadas da aprovação de orçamentos e planos de investimentos.

No modelo de São José dos Campos, a legitimidade recai sobre as antigas tradições da democracia representativa responsabilizadas pelo Poder Legislativo, para essa tarefa de aprovação de orçamentos e planos de investimentos, ou seja, produzindo tetos autorizativos de gastos, por exemplo, os créditos autorizam o Executivo a gastar X milhões em obras, e outros X milhões em aplicação e melhorias de obras já existentes.

Outro questionamento envolve a própria qualidade das representações comunitárias, é neste contexto que o POP surgiu como proposta de aperfeiçoamento em algumas etapas do processo orçamentário. Deste

compartilhamento das escolhas com a comunidade que se descaracteriza em parte a tradicional decisão monopolizadora do Poder Executivo.

Este entendimento deixa claro que no Orçamento Participativo de São José dos Campos a comunidade é diretamente apontada como sendo a parceira do Executivo nas escolhas e decisões orçamentárias, mas de maneira a apresentar o estudo realizado, tal afirmativa deve ser entendida em seus devidos termos, observando que entre democracia direta e democracia representativa existe posições intermediárias de aceitação da regra participativa.

Bobbio (1986, p. 53) compartilha deste ponto de vista ao afirmar que “Mesmo os bairros são governados não pela assembleia dos cidadãos, mas por seus representantes”, deixando claro a questão da representatividade democrática.

Se a ideia é demonstrar essa representatividade na legitimação do processo participativo através do POP, no caso específico do estudo, os líderes comunitários e os integrantes do Conselho, constituído como principal instância do Orçamento Participativo Local, mesmo que por mandatos, contam com certa liberdade de atuação porque foram eleitos em plenárias das 19 reuniões realizadas pelo POP, onde a participação popular definiu esses representantes legais.

Eventuais problemas que surjam na organização do processo são perfeitamente naturais e tenderão a ser resolvidos com a emancipação social, e a definição dos caminhos para construção de fato de um orçamento participativo, virá na legitimidade interna que se espera do próprio movimento comunitário.

O gráfico 4 dá uma visão sobre o questionamento apresentado na legitimidade do processo através da afirmativa 1 e 3, em que a representatividade das lideranças comunitárias é vista como positiva em todo o processo participativo.

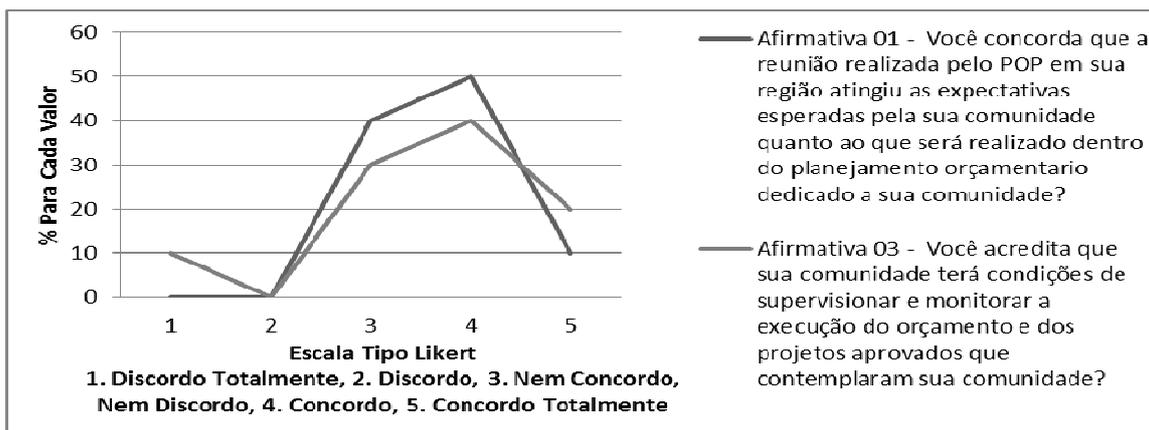


Gráfico 4 – Legitimidade do POP

Fonte: Própria do Autor, 2013.

Observa-se pelo gráfico que 60% das lideranças comunitárias são favoráveis a legitimidade do POP como um processo de fomento e construção de um orçamento participativo que vai da democracia representativa para a democracia direta através da participação social.

Isso fica evidente no gráfico 5, pela afirmativa 4, em que 60% dos pesquisados reconhecem seu papel de liderança no processo.

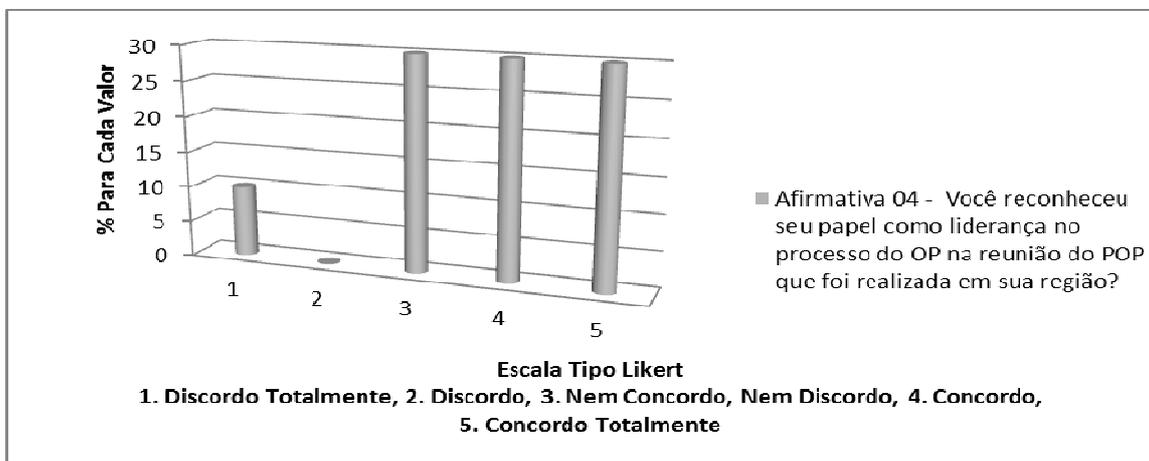


Gráfico 5 – Liderança Participativa

Fonte: Própria do Autor, 2013.

A análise da dimensão participativa é relativa ao desejo que se tem sobre algo realizável, cada tema discutido, cada proposta apresentada e cada projeto realizado dentro da dinâmica realizada pelo POP, contribuirá com o modelo de gestão participativa que São José dos Campos vem construindo, sua legitimidade é aceita por 80% dos entrevistados que concordam que o OP do

município tem relação com um Plano de Desenvolvimento (de longo-prazo, estratégico ou físico).

Conforme o gráfico 6, essa visão a longo-prazo legitima OP pela medição que se faz na afirmativa 11, e institucionaliza o POP como um instrumento de participação popular.

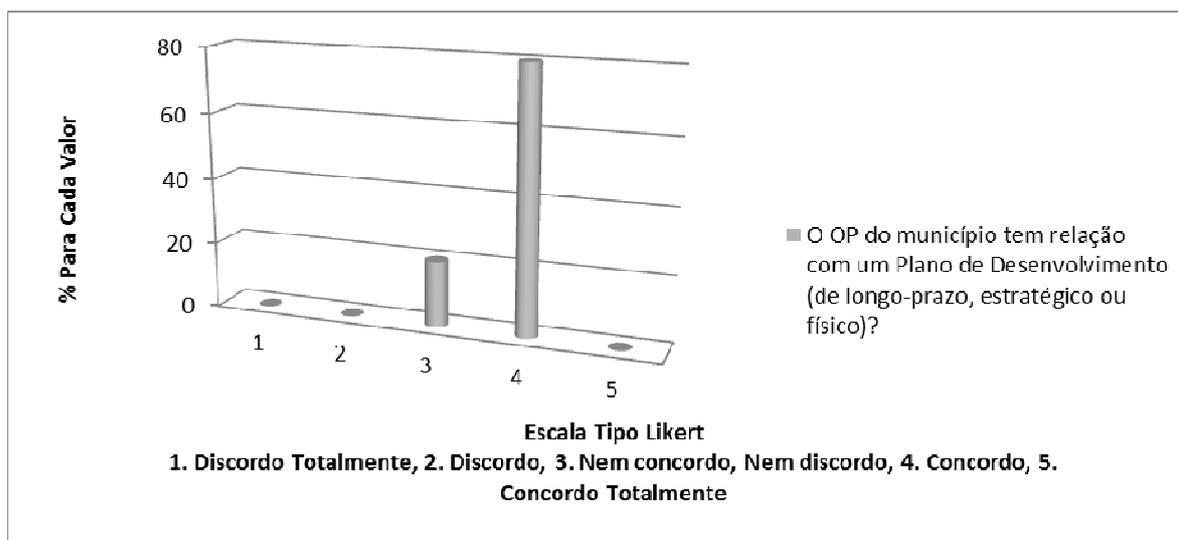


Gráfico 6 – Plano de Desenvolvimento do POP
Fonte: Própria do Autor, 2013.

O esforço do executivo em realizar todas as propostas que foram discutidas e elencadas como prioridades de realização pelas reuniões realizadas nas 19 regiões do município estão elencadas no Anexo A deste estudo.

4.4 ANÁLISE DO LEGISLATIVO SOBRE O POP

Com uma pesquisa realizada com vereadores da cidade foi possível estruturar o pensamento em relação a fiscalização do dinheiro público, o controle social sobre o mesmo e o direito participativo do cidadão sobre esses gastos.

A dinâmica sobre o processo orçamentário na visão do legislativo torna-se interessante de análise à medida que a progressão sobre o modelo tradicional que se tinha durante anos transforma-se em um modelo alternativo realizável de projeto participativo.

A visão que se tinha de participação na discussão de orçamentos anteriores em relação a 2013, é que o biênio 2011 – 2012 que antecede o novo modelo participativo tornou-se um modelo tradicional, pois nos seus 16 anos de existência de planejamento orçamentário, através do tempo, vinha sofrendo um declínio por não oferecer inovação estratégica, era um modelo que se fragmentou em anos de existência, em que no auge de sua consolidação e maturação perdeu consistência.

Por um sentido de urgência e transformação do controle social sobre o orçamento público, que em 2013 o POP renovou as esperanças de um modelo mais democrático e transparente, onde setores tradicionais dividem com setores emergentes essa relação de dominância sobre o destino de aplicação das verbas públicas.

Através de uma coexistência pacífica permitiu uma nova atitude sobre o orçamento municipal, é neste período de coexistência que o legislativo entende que na avaliação de uma nova abordagem orçamentária, como resultado, as novas oportunidades para a criação de valores podem emergir mesmo entre setores tradicionais e progressistas dentro do legislativo, pois um modelo mais preciso de combinação de forças torna-se necessário.

Observa-se, por vários ângulos, esse equilíbrio de forças e que um orçamento participativo consistente pode oferecer de melhor à população, que é a grande beneficiária dos recursos públicos.

Nessa pesquisa de campo foi solicitado ao legislativo (vereadores) que respondessem a um questionário identificando o papel do legislativo sobre o orçamento participativo, e se a participação popular na condução orçamentária pública pode reduzir a corrupção, e se desta participação popular o POP é visto como um processo que une forças para um novo modelo de projeto orçamentário participativo.

Pela análise das respostas apresentadas pelo legislativo em função do POP como proposta de construção de um novo modelo orçamentário participativo temos as seguintes visões:

Para alguns vereadores entrevistados ficou evidente que o POP traduz o ideal de um modelo orçamentário realmente participativo, por meio do controle social e transparente que o novo modelo propõem, pela maneira que a

população participa do processo, garantindo o direito de opinar sobre o que é melhor para todos e na maneira como a sociedade poderá fiscalizar o orçamento público.

Na visão do vereador do Partido dos Trabalhadores, o novo orçamento participativo reduzirá a corrupção porque não tem intermediários entre o povo e o executivo, cabendo ao legislativo a fiscalização do gasto público, não impedindo somente a corrupção, mas também o curral eleitoral, o apadrinhamento e o loteamento político da cidade.

Para o vereador, o executivo tem que ser transparente e esclarecer para o povo quanto de verba pública se tem para gastar, orientando a comunidade de cada região para que eleja suas prioridades e que comporte dentro da verba anual compatibilizando com o plano plurianual.

Outro ponto que chama a atenção e mostra bem a relação direta com o ideal participativo é que para o vereador, o legislativo não basta apenas votar o processo orçamentário, para a sobrevivência deste programa de consulta popular (POP), é necessário que o parlamentar esteja junto com a população, fiscalizando e, se necessário, acionar os órgãos do poder judiciário.

Para a vereadora do PT, o conhecimento de que as obras inseridas na peça orçamentária foram discutidas com a população, favorece a aprovação pelo plenário, visto que o orçamento participativo é um projeto de respeito à população, governado com participação popular, através de um compromisso político, já que o conhecimento é público e o OP quando feito realmente com respeito às opiniões e decisões manifestadas nas plenárias e depois inseridas na peça orçamentária, é justo que a população defenda o processo.

Ainda na visão da vereadora do PT, ao POP é dado um tratamento não apenas de discurso político, desta maneira o POP não pode ser considerado como “panaceia” pois em seu processo têm um projeto estabelecido de continuidade ao desejo do cidadão, permitindo o acompanhamento das obras durante sua definição, concorrência e execução, e é através desse entendimento que se mantém a sustentabilidade do POP, tornando o mesmo transparente, respeitando as opiniões da população.

O vereador do Partido Republicano da Ordem Social (PROS), defende os ideais participativos entre as esferas públicas junto a sociedade, pois entende

que o POP por ser um projeto do governo para ouvir destas suas sugestões, dá subsídios para entender as necessidades da população e desta maneira aplicar melhor os recursos, e incluir a população nas decisões do governo, nas reuniões, e tomar ciência das suas reivindicações, o que facilitou e muito para o legislativo em apresentar propostas que vão de encontro aos anseios populares.

O vereador acredita que isso possa impactar no processo de transparência, inibindo a corrupção, pois garante a população sua participação no delineamento da gestão municipal e, com certeza, esta forma participativa trará maior visibilidade na aplicação dos recursos, contribuindo assim para a fiscalização.

Alerta o vereador, que o processo terá sustentabilidade se for exercido de forma pela qual foi criado, ou seja, não basta ouvir a população se seus anseios não forem atendidos. Para tanto, é necessário que uma boa parcela das demandas populares sejam atendidas.

Na medida que tomamos conhecimento do pensamento do legislativo sobre o POP compreendemos também a relação das lideranças comunitárias com o mesmo, até porque essas visões dependem de fatores diversos da relação de poder, entre as esferas de governo e população.

Essa intenção se mostra na atitude do Vereador da Solidariedade (SDD), que entende que o Legislativo não tem nenhuma relação com o Orçamento Participativo (POP), deixando claro, em sua manifestação, que o POP é iniciativa total do Executivo em ouvir e coletar sugestões da população.

Para o vereador o POP é uma proposta partidária única, é de autoria do PT (Partido dos Trabalhadores) e que tal processo não contribui para o nível de corrupção, pois entende que não há nexos causal entre orçamento e a corrupção, pois o POP trata apenas de levantamento de sugestões de Políticas Públicas da população.

Podemos perceber pela visão do vereador do SDD, que interpretar a decisão popular, poderá não ser a mesma da decisão do legislativo ou do executivo, até porque a decisão manifestada pela população, dependerá em muito do orçamento e do realizável, e para a sustentabilidade do processo exige-se que as demandas que foram propostas no POP sejam todas atendidas.

Esse entendimento que o vereador do SDD tem em relação ao POP traz a essência da noção do desequilíbrio que possa surgir ao longo do tempo, até porque, todo processo tem uma dinâmica de sustentabilidade desigual, entre forças partidárias dentro do legislativo, e a dinâmica do POP é apenas de consulta pública, mas não de certeza de realização.

Existe uma visão contrária do vereador do Partido Verde (PV) em relação ao vereador do SDD, quando afirma que o papel do Legislativo dentro do POP é fundamental, mesmo não concordando com a visão do Executivo em alguns aspectos, o vereador entende que “a casa” tem o dever de ouvir a população e contribuir na melhoria do processo democrático através do envolvimento do cidadão, e se tal mecanismo tem essa função, porque não usufruir deste processo.

No entendimento do vereador do PV o POP serve como instrumento das políticas públicas setoriais e regionais, possibilitando participação popular e das organizações sociais, e o vereador tem uma visão bastante peculiar acrescentando na seguinte visão: “O POP transformou-se de uma técnica política em um processo político administrativo”.

Faz pertinente avaliar esta visão do vereador, até porque testa o consenso político de que o Orçamento Participativo parece manter mais forte e importante sua identificação funcional através da correção de atos administrativos. Por este motivo o vereador acredita que exista o risco de o OP virar uma panaceia, como a cura de todos os males, “Pois nem tudo que a comunidade coloca como primordial será atendida pelo governo, e também de o governo se comprometer demais e não conseguir cumprir”.

Mas o vereador do PV, acredita na legitimidade do processo porque existem mecanismos de supervisão e controle dos cidadãos através das comissões do Conselho do OP durante as licitações, a prestação de contas do município e a publicação das contas.

Desta maneira, a sustentabilidade do processo do OP será garantido se os vários atores enxergarem que o POP representa uma oportunidade que atenda aos seus valores e interesses, onde os recursos investidos sejam melhor utilizados e os cidadãos contribuam de forma produtiva para a tomada de decisões.

Para a presidenta da casa, vereadora do PT, o pensamento é de que o legislativo tem o dever de estabelecer a participação efetiva da sociedade nas decisões do governo, dando à população oportunidades de contribuir com propostas e melhorias para o desenvolvimento da cidade.

Por isso, na visão da vereadora, o POP é uma prática democrática e popular adotada por partidos com os mesmos objetivos, e sendo assim, é o mecanismo mais eficaz a garantir a democracia, garantindo também maior assertividade na destinação dos recursos públicos. E para garantir a sustentabilidade do orçamento participativo é necessário colocar em prática as propostas da população, garantindo assim a credibilidade e conseqüentemente a continuidade do POP.

Essa política de sustentabilidade do processo do POP dentro do legislativo é desigual, por uma questão tradicionalista entre partidos através da “Fidelidade Partidária”, que é uma das causas que impede um avanço em processos de políticas públicas em todas as três esferas de governo, mas tal assunto demanda estudos mais específicos, que a meu ver não contemplam este estudo de caso.

4.5 ANÁLISE DO EXECUTIVO SOBRE O POP

A relação que o executivo tem com o Planejamento Orçamentário Participativo é direto, toda sua conjuntura está alicerçada em regras claras e respeito ao que a legislação diz, onde as peças orçamentárias se encaixam de maneira linear respeitando o tempo de validação, começo-meio-fim, de cada diploma orçamentário PPA, LDO, LOA.

Quanto ao fomento do POP na construção de um novo orçamento público todo o processo se baseia através de dois fatores de destaque, o sociopolítico em que a sociedade torna-se indispensável protagonista de um novo e expandido diálogo democrático que o POP vem proporcionando, e o outro fator, o juspolítico, a afirmação da constituição como regra de controle social através de um diálogo liberal.

O Executivo percebeu o desgaste evidente da tradicional representação que o modelo orçamentário vinha representando para a sociedade, e nesta mudança de governo foi possível, já em moldes de outras cidades que operam de maneira avançada o orçamento participativo, dar o delineamento de uma nova política orçamentária participativa.

Neste novo processo de participação pública que a diversidade e o crescimento dos métodos participativos da coletividade surgiram naturalmente sobre a influência do governo, cristalizando a noção de que a administração encontra-se a serviço do cidadão, da coletividade.

O Executivo tornou-se uma peça chave dentro do instrumento social, passando a ser vista como um serviço prestado ao público que, sob vários aspectos, necessita de toda cooperação e colaboração possíveis, como forma de obter uma atuação eficiente e legítima.

Observa-se que o atual governo está mais atento a um Estado puriclasse que através da multiplicidade de interesses, entende que a Administração deve compartilhar com a sociedade tal atribuição, não repetindo a erros anteriores que denotou uma crise dentro da governabilidade do executivo, onde uma concepção monopolística do interesse público foi representada pela fragilidade do princípio basilar da supremacia do interesse público.

A supremacia do interesse público que existia sobre o particular na tradicional política local até 2012, vem sendo desconstruída, sob o auspício, de um novo dogma administrativo, por meio de uma conexão estrutural, e esta meta o POP tem como objetivo atingir, o instrumento deste raciocínio ponderativo é o postulado da proporcionalidade, a paridade de forças na condução do orçamento público participativo, respeitando todos os interesses, sejam eles individuais e coletivos específicos.

Os efeitos da participação popular sobre o POP – Planejamento Orçamentário Participativo, permitiu traçar a visão que cada representatividade (atores) tem sobre o objeto em estudo, pelo quadro apresentado no apêndice A. Por meio da observação não participativa, das entrevistas realizadas com representantes do executivo, do Legislativo, no caso com vereadores, e da pesquisa realizada com lideranças comunitárias, avaliar e analisar, atitudes, comportamentos, desejos, interesses e valores.

4.6 QUADRO RESUMO DA VISÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO POP

Os efeitos da participação popular sobre o POP – Planejamento Orçamentário Participativo, permitiu traçar a visão que cada representatividade (atores) tem sobre o objeto em estudo, através da observação não participativa, das entrevistas realizadas com representantes do executivo, do Legislativo, no caso com vereadores, e da pesquisa realizada com lideranças comunitárias.

<p>Visão do Executivo (Governo)</p>	<p>Aumentar a transparência da administração pública e a eficiência dos gastos públicos definindo prioridades através do entendimento da população, incentivando a participação do cidadão na tomada de decisões e na distribuição e supervisão da utilização do orçamento público;</p> <p>Fomentar o POP como um mecanismo que possa ajustar e alinhar com outros mecanismos de controle já existentes, as exigências que um Orçamento Participativo requer, ou seja, cada vez mais transparência na prestação de contas dos líderes e gestores públicos;</p> <p>Permitir a priorização coletiva e a co-gestão de recursos, gerando maior confiança entre o governo e a população.</p> <p>Criar uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalecer a relação social.</p>
<p>Visão do Legislativo</p>	<p>Estruturar o pensamento em relação a fiscalização do dinheiro público, o controle social sobre o mesmo e o direito participativo do cidadão sobre esses gastos. Remodelar a Democracia Representativa através da inserção da Democracia Direta com um sentido único de urgência na construção de um Orçamento Participativo efetivo.</p>
<p>Visão da Liderança Comunitária</p>	<p>Participar efetivamente na Construção do Novo Orçamento Participativo, tomando parte nas decisões do Executivo para a realização de projetos e aplicação de recursos em gastos que realmente sejam do interesse social, através do controle e fiscalização de obras e do gasto público.</p>

Quadro 4 – Visão dos atores envolvidos no POP

Fonte: Própria do Autor, 2013.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do orçamento participativo de São José dos Campos aponta para uma reestruturação gerencial por meio de uma Administração pública gerencial participativa, analisando as questões em face das condições e discussões recentes sobre o processo de participação popular na condução dos interesses públicos, podemos concluir que as medidas de um Planejamento Orçamentário Participativo têm visões diferentes dentro da esfera pública em relação ao processo adotado.

A dinâmica de funcionamento do POP e das instituições que o compõem atuou de forma a influenciar uma cultura de planejamento transparente, objetiva, impessoal e baseada em critérios estáveis e pré-definidos à medida que se sustentaram tais afirmações expostas no presente estudo.

Retomando a indagação que orientou o estudo: “as decisões originadas das reuniões do orçamento participativo legitimam o POP como um instrumento institucional orçamentário e participativo no município de São José dos Campos?”.

De fato, como verificado ao longo desta análise, o POP como objeto de estudo, através das reuniões realizadas, modificou a identidade dos atores envolvidos, redistribuindo as forças de manutenção e controle social sobre o processo orçamentário, efetivando a participação popular.

O POP impõe ao administrador público a necessidade de lidar com o compartilhamento de informação e poder, incutindo novas normas e convenções que adiante resultará em alterações na metodologia que visa o aperfeiçoamento e o melhor funcionamento do processo, já que processo advém de um estado de mudanças, e isto que determina a validade da ação.

Todo efeito oriundo dessa mudança institucional influenciou novas práticas na administração pública local, que caracterizada pela transparência, objetividade e impessoalidade, dentro do processo, resultou em uma política pública de respeito à dimensão humana, afinal cada proposta definida nas reuniões do POP que moldada sobre o pilar das oportunidades, respeitando os direitos sociais de participação do indivíduo na riqueza coletiva, resultou num

orçamento municipal que realmente vem implantando as decisões que foram discutidas e definidas como propostas.

Promover a cidadania participativa depende do poder do Estado de implementar políticas públicas, garantindo a todo cidadão o exercício de seus direitos. A participação do indivíduo com o setor público, dependerá da correlação de forças, produtivas, estado e sociedade junto aos acontecimentos e tendências ainda em curso, desfazendo a idéia do tratamento que se dá da “coisa pública” como “coisa nossa”, pelos grupos de poder.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rafael; FALCÃO, Rafael; GUERRA, Sérgio. **Administração Pública Gerencial**: série direito do estado e da regulação. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Roteiro do Processo Orçamentário: Acompanhamento Orçamentário. Brasília, 2013. 23 p.

Costa, Luiz Paulo. Novo Orçamento Participativo terá 19 audiências nos bairros. O Vale, São José dos Campos, 07 Out. 2013. Disponível em: <<http://www.ovale.com.br/regiao/novo-orcamento-participativo-tera-19-audiencias-nos-bairros-1.413631>>. Acesso em: 07 out. 2013.

DRUCKER, Peter Ferdinand, 1909-2005. **Pessoas e Desempenhos**, Tradução: Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. **Reinventado o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 9. ed. Brasília: MH comunicação, 1997.

GIACOMONI, JAMES. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro. **Introdução ao Orçamento Público**: manual de orientação. Brasília, 2013.

KEYNES, J.M. Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro. Apresentação de Adroaldo Moura da Silva; tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Economistas).

KHANNA, Parag. **Como Governar o Mundo**. Tradução: Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local X Exclusão Social**: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: A política Orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, GILBERTO DE ANDRADE. **Estudo de Caso**: uma estratégia de pesquisa/Gilberto de Andrade Martins. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NASCIMENTO, Cláudio. **Acompanhamento da execução orçamentária**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO: UM ENFOQUE NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO ESTRATÉGICA MUNICIPAL. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXII, N.º. 000020 09/05/2013. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/orcamento-publico-brasileiro-um-enfoque-no-orcamento-participativo-na-gestao-estrategica-municipal>>. Acesso em: 24 set. 2013.

PEREIRA, Chico. Após 16 anos, S. José reedita o 'Orçamento Participativo'. O Vale, São José dos Campos, Abril 2013. Disponível em: <<http://www.ovale.com.br/nossa-regi-o/apos-16-anos-s-jose-reedita-o-or-395620>>. Acesso em: 06 out. 2013.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**, São Paulo: Contexto, 2003.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL: Uma Análise Neoinstitucional a partir do Caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. 2001.152f. Monografia (Curso Superior em Administração, Habilitação em Administração Pública)-CSAP, Escola de Governo (EG) da Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte.

PIRES, V. **Orçamento Participativo**: O que é, para que serve, como se faz. 1. Ed. São Paulo: Manole, 2001. PREOCUPAÇÃO DO MORADOR: Votação on-line/Orçamento. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/cidade/sao-jose-dos-campos.html>>. Acesso em: 06 out. 2013.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Secretaria da Fazenda. **Explicando o Orçamento Público**. POP/Material de Treinamento. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/fazenda/pop.aspx>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 21, 1997.

RIBEIRO, C. A. C., SIMON, W. T. **Práticas orçamentárias participativas: um estudo de casos de prefeituras paulistas**. Revista de Administração Pública. RJ, v.27 n.1, p.32, jan/mar, 1993.

RUA, Maria das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil**, BID, 1997.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 7. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

VIEIRA, Evaldo. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.) **Estados e Políticas Sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Opinião de atitude/comportamento sobre o POP

Objeto de atitude a ser medido	Afirmação	Valores (pesos)					Legendas: Valores = %					PONTUAÇÃO Escala Likert 10 - 50
		Total de pesquisados										
		Favorável - Desfavorável										
		5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	
POP – Planejamento Orçamentário Participativo ----- Reunião (19 regiões)	1. Você concorda que a reunião realizada pelo POP em sua região atingiu as expectativas esperadas pela sua comunidade quanto ao que será realizado dentro do planejamento orçamentario dedicado a sua comunidade?	1	5	4	0	0	10	50	40	0	0	37
	2. A participação dos pobres, excluídos e não organizados foi facilitada na reunião do POP que aconteceu em sua região para discussão do orçamento público?	1	2	6	0	1	10	20	60	0	10	32
	3. Você acredita que sua comunidade terá condições de supervisionar e monitorar a execução do orçamento e dos projetos aprovados que contemplaram sua comunidade?	2	4	3	0	1	20	40	30	0	10	36
	4. Você reconheceu seu papel como liderança no processo do OP na reunião do POP que foi realizada em sua região?	3	3	3	0	1	30	30	30	0	10	37
	5. Você concorda com a maneira que está sendo construído o OP no município?	2	7	1	0	0	20	70	10	0	0	41
	6. Você confia que a Administração Pública cumprirá com todas as decisões estabelecidas em reunião do POP em sua região, sobre as propostas de realização das obras e projetos que foram discutidas e elencadas para serem realizadas?	0	3	6	0	1	0	30	60	0	10	31
	7. O que foi discutido e levado como proposta do POP para sua região e aceito pela comunidade começou a ser implantado, está em fase de implantação, ou será realizado a partir de 2014?	0	5	5	0	0	0	50	50	0	0	35
	8. Você confia que o Novo Orçamento Participativo implantado pelo governo local terá resultado positivo e atenderá as necessidades da sua comunidade?	0	4	5	0	1	0	40	50	0	10	32
	9. Tudo o que foi discutido nas reuniões do POP para sua região e para as demais regiões da cidade como proposta de planejamento e realização de obras você considera como um avanço de participação popular e realmente as vozes do povo estão sendo ouvidas?	2	8	0	0	0	20	80	0	0	0	42
	10. Você acredita que o governo local realmente está interessado em atender as necessidades da população e da sua comunidade?	0	6	3	1	0	0	60	30	10	0	35
	11. O OP do município tem relação com um Plano de Desenvolvimento (de longo-prazo, estratégico ou físico)?	0	8	2	0	0	0	80	20	0	0	38

Fonte: Própria do Autor, 2013

APÊNDICE B – Questionário aplicado a lideranças comunitárias



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Câmpus Curitiba/PR
Polo de São José dos Campos/SP



Caro entrevistado,

O presente questionário faz parte do processo de construção de minha monografia de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A sua contribuição, respondendo às questões abaixo, é de fundamental importância. Gentileza responder de forma reflexiva para que os resultados espelhem a realidade pesquisada.

A intenção deste questionário é coletar informações para a compreensão da existência ou não de um contrato firmado entre governo e sociedade, para definir se a intenção do Orçamento Participativo (**POP**) realmente atingiu sua expectativa quanto o que o governo fez pelo povo e o que o povo contribuiu para o governo.

1. Você concorda que a reunião realizada pelo POP em sua região atingiu as expectativas esperadas pela sua comunidade quanto ao que será realizado dentro do planejamento orçamentário dedicado a sua comunidade?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

2. A participação dos pobres, excluídos e não organizados foi facilitada na reunião do POP que aconteceu em sua região para discussão do orçamento público?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

3. Você acredita que a sua comunidade terá condições de supervisionar e monitorar a execução do orçamento e dos projetos aprovados que contemplaram sua comunidade?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

4. Você reconheceu seu papel como liderança no processo do OP na reunião do POP que foi realizada em sua região?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

5. Você concorda com a maneira que esta sendo construído o OP no município?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

APÊNDICE B – Questionário aplicado a lideranças comunitárias

...continua

6. Você confia que a Administração Pública cumprirá com todas as decisões estabelecidas em reunião do POP em sua região, sobre as propostas de realização das obras e projetos que foram discutidas e elencadas para serem realizadas?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

7. O que foi discutido e levado como proposta do POP para sua região e aceito pela comunidade começou a ser implantado, está em fase de implantação, ou será realizado a partir de 2014?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

8. Você confia que o Novo Orçamento Participativo implantado pelo governo local terá resultado positivo e atenderá as necessidades da sua comunidade?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

9. Tudo o que foi discutido nas reuniões do POP para sua região e para as demais regiões da cidade como proposta de planejamento e realização de obras você considera como um avanço de participação popular e realmente as vozes do povo estão sendo ouvidas?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

10. Você acredita que o governo local realmente está interessado em atender as necessidades da população e da sua comunidade?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

11. O OP do município tem relação com um Plano de Desenvolvimento (de longo-prazo, estratégico ou físico)?

<i>Concordo totalmente</i>	<i>Concordo</i>	<i>Nem concordo nem discordo</i>	<i>Discordo</i>	<i>Discordo Totalmente</i>

Identificação: _____ Região onde mora: _____

Presidente de Bairro/Líder Comunitário: () sim () não Qual bairro? _____

Manter o sigilo das informações: () sim () não

Apendice C – Questionário Aplicado ao Legislativo – Vereadores



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Câmpus Curitiba/PR
Polo de São José dos Campos/SP



Excelentíssimo Vereador,

O presente questionário faz parte do processo de construção de minha monografia de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A sua contribuição, respondendo às questões abaixo, é de fundamental importância. Gentileza responder de forma reflexiva, para que os resultados espelhem a realidade pesquisada.

A intenção deste questionário é coletar informações para a compreensão da existência ou não de um contrato firmado entre governo e sociedade, para definir se a intenção do Orçamento Participativo (POP) realmente atingiu sua expectativa quanto o que o governo fez pelo povo e o que o povo contribuiu para o governo.

1. Qual é o papel do Legislativo no Orçamento Participativo (POP)?

2. O orçamento Participativo (POP) é uma proposta surgida de alguns partidos políticos? Esses partidos têm saberes específicos?

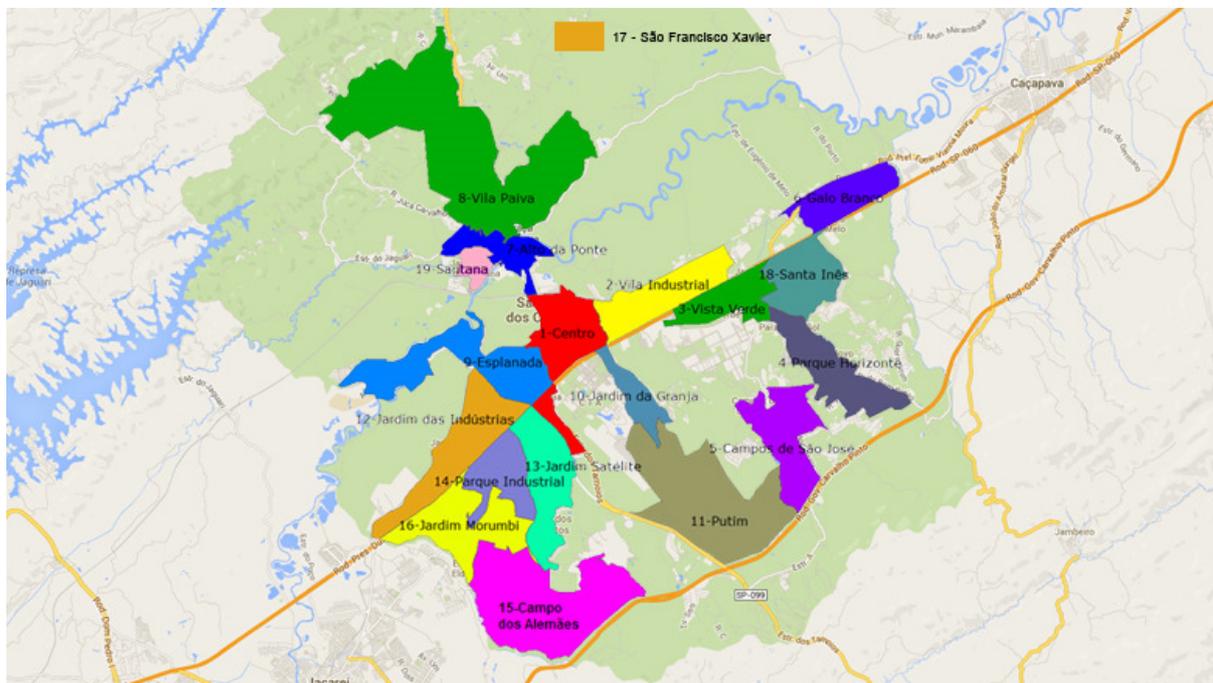
Existe o risco de se considerar o OP como uma panacéia, como a cura para todos os males?

3. O Orçamento Participativo reduz a corrupção?

4. Como pode ser garantido a sustentabilidade do processo do OP?

ANEXO

Anexo A - Mapa das 19 regiões de Plenárias do POP



Fonte: <http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/fazenda/pop/mapa.aspx>

Anexo B – Áreas Prioritárias na Peça de Planejamento – POP

Regiões do POP	Diretrizes	Programas Governamentais PPA-LDO-LOA	Valor Total R\$																																								
Região 1 - Central	<p>1 - Políticas de Saúde Pública: Construções de Novas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA); Humanização do Atendimento, Contratação de mais especialistas e Médicos; Programa de Saúde da Família entre outras diretrizes.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="16">Regiões</th> <th colspan="4">Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>10</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td> <td>41</td><td>42</td><td>43</td><td>44</td> </tr> </tbody> </table>	Regiões																Programas				2	3	4	5	6	10	13	14	15	16	17	18	19	41	42	43	44	<p>2 - Gestão Administrativa do Gabinete do Prefeito</p>	R\$ 8.955.000			
Regiões																Programas																											
2	3	4	5	6	10	13	14	15	16	17	18	19	41	42	43	44																											
Região 2 - Vila Industrial	<p>2 - Regularização Fundiária: Desenvolvimento de Projetos; Remanejar moradores de áreas de risco; Estudos Geológicos e Obras de Infra Estrutura necessárias.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="10">Regiões</th> <th colspan="6">Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td><td>4</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>11</td><td>12</td><td>14</td><td>18</td><td>19</td> <td>18</td><td>20</td><td>21</td><td>38</td><td>39</td><td>61</td><td>74</td> </tr> </tbody> </table>	Regiões										Programas						1	4	7	8	9	11	12	14	18	19	18	20	21	38	39	61	74	<p>14 - Programa Municipal de Educação Fiscal</p>	R\$ 417.000							
Regiões										Programas																																	
1	4	7	8	9	11	12	14	18	19	18	20	21	38	39	61	74																											
Região 3 - Vista Verde	<p>3 - Políticas de Educação: Construção de Creches; Construção de escolas Pré e Infantil; Melhor Qualidade do Ensino Fundamental; Ensino Profissionalizante; Ensino em Tempo Integral; Mais vagas do Ensino Médio e Qualidade do Ensino em todos os níveis e Campanhas preventivas sobre drogas, entre outras.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="14">Regiões</th> <th colspan="5">Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>9</td><td>10</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>18</td><td>19</td> <td>22</td><td>24</td><td>25</td><td>27</td><td>29</td><td>32</td><td>65</td><td>67</td><td>79</td> </tr> </tbody> </table>	Regiões														Programas					2	3	4	9	10	12	13	14	15	16	18	19	22	24	25	27	29	32	65	67	79	<p>16 - Programa de Estruturação Urbana</p>	R\$ 43.916.000
Regiões														Programas																													
2	3	4	9	10	12	13	14	15	16	18	19	22	24	25	27	29	32	65	67	79																							
Região 4 - Novo Horizonte	<p>4 - Obras Públicas e Saneamento: Ampliação e manutenção da malha asfáltica; Redes de água, luz, esgoto; Calçamento e pontes, entre outros.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="7">Regiões</th> <th colspan="3">Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>4</td><td>5</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>11</td><td>19</td> <td>16</td><td>20</td> </tr> </tbody> </table>	Regiões							Programas			4	5	7	8	9	11	19	16	20	<p>18 - Planejamento Urbano e Territorial</p>	R\$ 3.219.000																					
Regiões							Programas																																				
4	5	7	8	9	11	19	16	20																																			
Região 5 - Campos de São José	<p>5 - Políticas de Transporte e Trânsito: Construção de Malha Viária e de novos acessos; pavimentação asfáltica; Cicloviás e Ciclofaixas; Sinalização de Trânsito; Planejamento do Transporte Coletivo; Pavimentação de corredores de ônibus e aumento de linhas e horário de ônibus.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="10">Regiões</th> <th colspan="4">Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>12</td><td>15</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td> <td>16</td><td>44</td><td>46</td><td>47</td><td>48</td><td>49</td> </tr> </tbody> </table>	Regiões										Programas				5	7	8	9	12	15	17	18	19	16	44	46	47	48	49	<p>20 - Programa de Saneamento</p>	R\$ 9.029.000											
Regiões										Programas																																	
5	7	8	9	12	15	17	18	19	16	44	46	47	48	49																													
Região 6 - Eugênio de Melo	<p>6 - Políticas de Promoção da Cidadania e Administração Eficiente: Prevenção e combate à violência contra a Mulher; Prevenção à dependência Química; Orçamento participativo e efetivo; Realização de Audiências Públicas; fortalecimento de Conselhos Municipais; Diálogo direto com a população; Ampliar Ação Juventude para outros setores como: Idosos, Mulher, Deficiente Físico.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Regiões</th> <th colspan="4">Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td><td>6</td><td>9</td><td>13</td><td>16</td> <td>2</td><td>14</td><td>35</td><td>66</td><td>67</td><td>71</td> </tr> </tbody> </table>	Regiões				Programas				1	6	9	13	16	2	14	35	66	67	71	<p>21 - Infra-Estrutura Urbana</p>	R\$ 14.195.000																					
Regiões				Programas																																							
1	6	9	13	16	2	14	35	66	67	71																																	
Região 7 - Santana/Alto da Ponte	<p>7 - Políticas de Meio Ambiente: Limpeza no Rio Paraíba</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Regiões</th> <th>Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>19</td> <td>57</td> </tr> </tbody> </table>	Regiões	Programas	19	57	<p>22 - Gestão Administrativa da Secretaria de Educação</p>	R\$ 49.019.000																																				
Regiões	Programas																																										
19	57																																										
Região 8 - Vila Paiva	<p>8 - Políticas de Esportes: Novas Academias ao ar livre; Pistas de Skate com melhor qualidade; Ampliar ofertas de espaços esportivos; Ampliar ações e modalidades de esporte; Educação esportiva desde a infância; Formação de atletas e construção de Centros Esportivos.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Regiões</th> <th colspan="2">Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3</td><td>5</td><td>17</td><td>18</td> <td>32</td><td>79</td> </tr> </tbody> </table>	Regiões			Programas		3	5	17	18	32	79	<p>24 - Universalização da Pré Escola</p>	R\$ 82.175.000																													
Regiões			Programas																																								
3	5	17	18	32	79																																						

Região 9 - Esplanada	9 - Políticas de Habitação: Construção de moradias; Respeito à fila; Inclusão social e direito à moradia.	25 - Creche para Todos	R\$ 62.211.000
	Regiões 3 4 15	Programa 61	
Região 10 - Jardim da Granja	10 - Políticas de Cultura: Criar Espaço Cultural na região do Bairro Esplanada; Integrar as políticas de Cultura e Esportes e ampliar ações e opções de cultura para a comunidade.	27 - Ensino Fundamental de Qualidade	R\$ 275.254.000
	Regiões 9 15 17	Programas 22 4003	
Região 11 - Putim	11 - Políticas de Desenvolvimento Econômico: Atração de novas empresas; Ampliação de Programas de formação de mão-de-obra; Incentivo ao empreendedorismo.	29 - Ensino Profissionalizante Inovador	R\$ 1.769.000
	Regiões 7 15	Programas 29 53 64 65	
Região 12 - Jardim das Indústrias	12 - Defesa do Cidadão e Segurança: Ampliação do efetivo da guarda municipal e ampliação do monitoramento eletrônico por câmeras do COI interligadas e funcionando.	32 - Desenvolvimento do Esporte Comunitário	R\$ 16.566.000
	Região 13	Programa 54	
Região 13 - Bosque	13 - Políticas de Planejamento Urbano: Adequação da Lei de Zoneamento, mais debates de planejamento urbano; Preservação do Bairro Esplanada com características residenciais, entre outras.	35 - Garantindo Direitos e Promovendo a Cidadania	R\$ 39.782.000
	Região 9	Programa 18	
Região 14 - Parque Industrial		38 - São José ++ Bonita	R\$ 41.438.000
Região 15 - Campo dos Alemães		39 - São José ++ Limpa	R\$ 72.951.000
Região 16 - Jardim Morumbi		41 - Promoção da Saúde	R\$ 33.817.000
Região 17 - São Francisco		42 - Saúde e Qualidade no Atendimento da Rede de Atenção Básica - UBS Vida - Humanização do Atendimento	R\$ 9.793.000
Região 18 - Santa Inês		43 - Implementação da Acessibilidade nas Unidades de Atenção Secundária	R\$ 97.945.000
Região 19 - Altos de Santana		44 - Pronto Atendimento à Vida	R\$ 154.368.000
		46 - Desenvolvimento do Sistema Viário	R\$ 47.887.000
		47 - Transporte Público	R\$ 2.041.000
		48 - Gerenciamento, Controle e Segurança do Trânsito	R\$ 8.311.000

49 - Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana	R\$ 116.765.000
53 - Apoio ao Empreendedor	R\$ 1.013.000
54 - Gestão Administrativa da Secretaria de Defesa do Cidadão	R\$ 41.657.000
57 - Gestão e Controle ao Meio Ambiente	R\$ 1.197.000
61 - Programa Habitacional	R\$ 14.174.000
64 - Economia Solidária	R\$ 803.000
65 - Qualifica São José	R\$ 1.874.000
66 - Gestão Administrativa da Secretaria de Promoção da Cidadania	R\$ 3.064.000
67 - "VEMSER" Programa Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas	R\$ 1.576.000
71 - "MULHERES NO SÉCULO 21" Programa Municipal de Políticas Públicas para Mulheres	R\$ 1.482.000
74 - Programa Bairro Legal	R\$ 2.156.000
79 - Programa de Desenvolvimento do Desporto de Alto Rendimento	R\$ 20.588.000
4003 - Ação Cultural Descentralizada	R\$ 4.802.000

Fonte: http://www.sjc.sp.gov.br/media/408613/015_explicando_o_orcamento_publico.pdf