



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



VANIE DIAS PINTO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE
DEMOCRACIA NA CIDADE DE OSASCO**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2012

VANIE DIAS PINTO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE
DEMOCRACIA NA CIDADE DE OSASCO**

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

Orientador(a): Profa. Ma. Larissa de Lima Trindade

PATO BRANCO

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

Titulo da Monografia

Por

Vanie Dias Pinto

Esta monografia foi apresentada às 21h05m do dia 04 **de abril de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Prof^a. *M.Sc* Larissa de Lima Trindade
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(orientadora)

Prof *M.Sc.* Neimar Follmann
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Prof *M.Sc.* Ricardo Palaro
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico esse trabalho ao Senhor
Jesus, autor e, doador da minha
vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por mais essa vitória em minha vida, a Ele toda honra, glória e louvor.

Jesus, eu sou grata pelo fim de mais uma etapa!

Às minhas eternas amigas, Maria, e Regina, pelo carinho e apoio sempre, sem vocês a caminhada seria bem mais difícil e, ao meu companheiro Rubens Lima, pela força na conclusão do curso. Aos entes queridos de perto e de longe, a minha gratidão.

À minha orientadora professora Ma. Larissa de Lima Trindade, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, *Campus Pato Branco*.

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

Enfim, sou grata a todos por acreditarem no meu potencial, quando nem eu mais acreditava. Sem vocês, não seria possível!

“Não é a consciência do homem que lhe determina o ser, mas, ao contrário, o seu ser social que lhe determina a consciência”

Karl Marx.

RESUMO

Vanie Dias Pinto, Orçamento Participativo Como Instrumento de Democracia na Cidade de Osasco, 2013, 44 folhas, Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2012.

Este trabalho teve como temática o Orçamento Participativo e a sua abertura na participação popular democrática nas tomadas de decisões governamentais, bem como, a sua implementação do município de Osasco desde seu início em 2005. A presente monografia abordou um estudo de caso com aplicação de questionário semi estruturado realizado junto a coordenação do orçamento participativo do município, juntamente com a análise de informações disponíveis no site da prefeitura. Como resultado, constatou-se que o orçamento participativo não introduziu uma maior transparência e confiabilidade junto à população, bem como, não foi um facilitador para verificação social quanto ao acesso às informações a que se destina o erário público, o que prejudica a consolidação deste instrumento como eficaz democraticamente, uma vez que a participação popular se mostrou bastante restrita.

Palavras-Chave: Transparência. Democracia. Cidadania. Sociedade Políticas Públicas

ABSTRACT

PINTO, VANIE DIAS, Budgeting as a Tool for Democracy in The City of Osasco, 2012, 44 sheets. Monograph (Specialization in Public Management). Federal Technological University of Paraná, Pato Branco, year 2012

This work had as its theme the Participatory Budget and openness in democratic popular participation in government decision-making, as well as its implementation in Osasco since its inception in 2005. This monograph addressed a case study of application of semi structured questionnaire conducted with coordination of participatory municipal budget, along with analysis of information available on the City Hall site. As a result, it was found that the participatory budget is introduced greater transparency and accountability to the population as well, was not a social facilitator to check on access to information that is intended to the exchequer, which impairs the consolidation of this instrument as effective democratically once popular participation proved quite restricted.

Keywords: Transparency. Democracy. Citizenship. Society Public Policy

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de Elaboração do Orçamento Público em Osasco.....	25
Figura 2 – Ciclo do Orçamento Participativo.....	29
Figura 3 – Plenárias Temáticas Caravana da Cidadania.....	33

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
2.1 Orçamento Participativo.....	13
2.2 A Importância do Planejamento Municipal.....	15
2.3 A consolidação do orçamento participativo.....	16
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	18
3.1 LOCAL DA PESQUISA OU LOCAL DE ESTUDO.....	19
3.2 TIPO DE PESQUISA E TÉCNICAS DA PESQUISA.....	20
3.3 COLETA DOS DADOS.....	20
3.4 ANÁLISE DOS DADOS.....	21
4.0 RESULTADO E DISCUSSÕES	22
4.1 O PERFIL POPULACIONAL DE OSASCO.....	22
4.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM OSASCO.....	23
4.3 O CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	27
4.4 ELEIÇÃO DOS DELEGADOS.....	29
4.5 A DIVULGAÇÃO JUNTO A POPULAÇÃO.....	31
4.6 CAPACITAÇÃO DE LIDERANÇAS.....	32
5.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS	38
APÊNDICES	40
ANEXOS.....	42

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia visa analisar o orçamento participativo como instrumento da democracia, bem como, a maneira como ocorre a participação direta dos cidadãos na proposta de elaboração orçamentária municipal de Osasco no Estado de São Paulo (SP), e a destinação dos recursos públicos. É cerne da questão que a elaboração do orçamento municipal é de responsabilidade do poder executivo, que tem o dever de apresentar a proposta orçamentária à câmara municipal, onde se decidirá sobre suas possíveis alterações.

Nesse sentido, o Orçamento Participativo tem o condão de expressar a máxima da democracia, na qual o cidadão é o elemento central sendo a gestão a menos centralizadora possível, não se podendo confundir as obrigações públicas com os interesses privados ou partidários.

A Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo, bem como no artigo 204, inciso II, tem como princípio norteador, superar as desigualdades regionais através da democracia participativa, social, econômica e cultural, ou seja, o Estado deve ser o garantidor de direitos da sociedade.

Quando se pensa em Orçamento Participativo assimila-se a um instrumento de democracia onde os cidadãos podem definir o destino de sua cidade participando ativamente da vida política, estimulando o verdadeiro exercício da cidadania.

Pretende-se com este estudo verificar a atuação da população na elaboração do orçamento participativo no município de Osasco, e sua legítima participação na exigência da prestação dos serviços públicos universais frente à atuação dos gestores públicos na administração do erário.

Justifica-se obter informações sobre a maneira de como ocorre o processo da elaboração do orçamento participativo, como ele é aplicado, como se dá o interesse por parte da população quanto à limitação do uso indiscriminado da coisa pública, quais as prioridades de investimento em obras e serviços, para onde vai o orçamento do município, o acesso às informações, o compromisso social com o erário público a redução de desigualdades, a responsabilidade de planejamento do governo local ante a fruição ou não dos direitos sociais.

A metodologia utilizada para a realização dessa monografia foi baseada a partir de um estudo de caso verificando como se deu a implementação do orçamento

participativo no município de Osasco, voltado, sobretudo, para os aspectos políticos-democráticos, a partir da experiência da participação popular nas tomadas de decisões do gestor público frente a atual realidade social, observando se a democracia é realmente um fator considerável em sua essência, ou se é mero objeto de retórica, bem como, qual o critério para democracia e transparência nos atos do gestor público.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ao contrário da iniciativa privada o orçamento e planejamento públicos são obrigatórios e estão previstos no artigo 174 da Constituição Federal 1988 e regulamentados em diversas normas, entre elas, a Lei nº 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal e em diversas Portarias do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (DEUSVALDO, 2012).

O processo orçamentário no Brasil é extremamente rígido, haja vista possuir um alto grau de vinculação, tais como transferências constitucionais para Estados e municípios, manutenção do ensino, seguridade social e receitas próprias de entidade. Nesse aspecto, entende-se o orçamento público como o ato pelo qual o Poder Executivo prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o período de um ano e o Poder Legislativo lhe autoriza, através de Lei, a execução das despesas destinadas ao funcionamento da máquina administrativa. (DEUSVALDO, 2012).

O estudo do orçamento público remonta há mais de 1300 anos antes de Cristo, contudo, no Brasil foi introduzido após a Constituição Federal de 1824, passando por várias alterações, podendo citar a constituição de 1988 como a mais inovadora e a que contemplou os diversos avanços conquistados pela sociedade, principalmente, a democratização do planejamento e do orçamento, nela pode se estabelecer instrumentos de planejamento para os orçamentos públicos, a exemplo do Plano Plurianual – PPA, antes denominado de Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais. Um adequado planejamento de receitas e despesas pode diferenciar o governo ou o país e a forma que gasta bem ou mal o dinheiro público. Nesse ínterim cabe ao gestor público realizar o planejamento de despesas justificando o gasto a ser realizado e não apenas se basear em dados históricos. (DEUSVALDO, 2012).

Ainda segundo Deusvaldo, 2012 há vários tipos de orçamento publico entre eles destacam-se:

a) Orçamento de base zero: exige que todas as despesas dos órgãos ou das entidades públicas, os programas e projetos governamentais sejam detalhadamente

justificados a cada ano, e cada item da receita é tratado como uma nova iniciativa dos gestores ou governo, objetivando a redução de despesas e o aumento da eficiência do Estado.

b) Orçamento-Programa: é entendido como um elo entre o planejamento (PPA) e as ações executivas da Administração Pública, cuja ênfase é a consecução de objetivos e metas, e para tanto são considerados os custos dos programas de ação e classificação a partir do ponto de vista funcional-programático. Difundido pela ONU a partir da década de 50, e atualmente o tipo de orçamento utilizado no Brasil, em todas as unidades da federação, conforme Lei nº 4.320/64 reforçada pelo Decreto Lei nº 200/67 artigo 16.

c) Orçamento Clássico ou Tradicional: não se tem metas definidas e o envolvimento na elaboração do orçamento, restringe-se basicamente a alta administração, pouca participação efetiva dos técnicos das unidades orçamentárias. As projeções e gastos são estabelecidos considerando-se os orçamentos dos anos anteriores, ou seja, se baseia em dados históricos.

d) Orçamento Participativo: é um instrumento que serve para alocar os recursos públicos de forma eficiente e eficaz de acordo com as demandas sociais. Tendo surgido através da iniciativa de elaboração levando-se em conta a participação real e efetiva da população, principalmente das associações, sindicatos e ONGs. É o tipo de orçamento que rompe com a visão tradicional e política, o cidadão passa a ser protagonista ativo da gestão pública, tema central do presente trabalho.

2.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Orçamento Participativo no Brasil vem se apresentando como um dos temas jurídico-político mais importante das últimas décadas, sendo uma ferramenta da democracia representativa em que a população pode dependendo da sua organização, representatividade social e política, participar, acompanhar e fiscalizar as decisões relacionadas aos recursos e gastos públicos bem como vir a direcionar esses recursos e gastos a obras e serviços que realmente são necessários e que irão melhorar a qualidade de vida da população (SIMÕES, 2011).

Contudo é necessário compreender que não existe um modelo único e sistematizado de orçamento participativo que possa ser padronizado para todos os municípios brasileiros. Cada município, cada população com ampla abertura de uma

política participativa, é quem definirá a amplitude e o papel do orçamento participativo.

Neste sentido Pires, (2001: p.13) destaca que o orçamento participativo é uma modalidade de participação popular que teve início e vem se consolidando num contexto específico do desenvolvimento socioeconômico e da vida política brasileira. De acordo com Genro apud Calife (2002: p.8):

a principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública. (grifos nossos).

Tendo em vista tais definições, observa-se que o orçamento participativo é a forma da população interagir ativamente nas decisões dos gestores públicos quanto a alocação dos recursos e na distribuição de suas prioridades. Sendo uma forma de compartilhar a descentralização do poder antes concentrado nas mãos da elite.

O Orçamento Participativo foi inaugurado pelo governo do PT (Partido dos Trabalhadores) na prefeitura de Porto Alegre, em 1989, tendo sido a partir de então adotado por um grande número de municípios. Mais de 300 prefeituras brasileiras adotaram o programa entre 1989 e 2004, além de cidades em pelo menos outros 30 países (WAMPLER e AVRITZER, 2005; CABANNES, s.d.)

Praticado no Brasil há 23 anos, esse mecanismo permite a setores organizados da sociedade decidir, através do voto, como será aplicada parte das verbas públicas municipais em áreas como transportes, saúde e saneamento, entre outras.

Wampler (2005) diz que, a partir de 1989:

O Orçamento Participativo foi promovido pelo PT e por organizações da sociedade civil diretamente ligada ao partido, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Instituto Cajamar, entre outras. Segundo o pesquisador norte-americano, “uma segunda onda de adoção”, entre 1997 e 2004, foi dominada por prefeituras de outros partidos, que buscavam obter benefícios gestionários e eleitorais a partir de sua associação a um programa conhecido por sua ênfase na justiça social, na transparência e na participação direta.

O que era novidade virou realidade, consolidando uma atual forma de democracia direta em municipalidades no Brasil e no mundo. Importantes cidades

brasileiras como Belém, Recife, Santo André, Guarulhos e Aracaju, entre outras, também seguiram a política adotada em Porto Alegre. Fora do Brasil, cidades como Buenos Aires, Montevideu, Barcelona, Bruxelas, Saint-Denis e Toronto também adotaram o Orçamento Participativo. Segundo Wampler (2005), “mais de 300 prefeituras brasileiras adotaram o programa entre 1989 e 2004, além de cidades em pelo menos outros 30 países”.

2.2 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Como assevera Azevedo (1994), o planejamento municipal tem a função de pensar a cidade a curto, médio e longo prazo e compatibilizar as políticas setoriais e as intervenções pontuais com os objetivos ali estabelecidos. Dentro dessa perspectiva, segundo o autor, caberia ao planejamento a tarefa de realizar estudos e pesquisas prospectivos que forneçam subsídios para a formulação de políticas, bem como para análises de seu impacto sobre a estrutura urbana. Tais esforços permitiriam avaliar os benefícios potenciais destas políticas, alguns dos efeitos colaterais perversos que possam vir a produzir, os obstáculos que cercam sua implementação, bem como as correções de rotas e reordenamento de prioridades que se fizessem necessários.

Outro aspecto que fortalece a importância da relação entre orçamento e planejamento municipal é o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição brasileira, que definem as diretrizes gerais da política urbana no país. O artigo 4, inciso III deixa claro não somente o orçamento anual, mas também, a gestão orçamentária participativa, como instrumentos de planejamento municipal (BRASIL, 2000).

No âmbito municipal há a elaboração anual do orçamento, constituindo o momento em que o poder público local, tendo em vista suas funções e competências, define os programas, projetos e atividades que irá empreender, as quais podem ser verificadas na Lei Orgânica Municipal, sendo essa considerada uma atividade de planejamento.

2.3 A CONSOLIDACAO DO ORCAMENTO PARTICIPATIVO

Segundo Coelho, 2009 o processo natural de evolução social e da gestão pública, pode-se contar com uma enorme quantidade de municípios em todo o Brasil, que estão aderindo ao orçamento participativo, deixando as formas do orçamento tradicional e procurando integrar a população na fiscalização e gestão sobre os recursos públicos. A ideia foi estendida para vários países no mundo, onde cada um a vem empregando, conforme o nível cultural e o de desenvolvimento, tendo a população um papel relevante no momento de fazer reivindicações.

Conforme preceitua Pires, 2001, p. 51:

nas ultimas décadas, varias experiências em todo o mundo foram levadas a efeitos, em nível local, no âmbito de prefeituras (...). varias dessas experiências tornaram-se vitrines de um novo modelo de governar. Entre elas pode-se citar Bolonha (Itália), Barcelona (Espanha), Yokohama (Japão), Ontário (Canadá), Portland e Estado de Minnesota (EUA).

No orçamento participativo ocorre uma evolução no modelo orçamentário, no qual todos participam com mais efetividade e de maneira mais ampla, objetivando a melhor forma de empregar os recursos públicos.

Nesse sentido Pires conclui:

para adotar o orçamento participativo há necessidade de que sejam utilizadas as técnicas do orçamento programa, a fim de que a linguagem dos fins acoplados aos meios, configurando planos viáveis, sirvam de base para decisões e avaliações. Também não há motivo para abandonar a contribuição que o orçamento democrático oferece, de permitir maior participação do Legislativo sobre as decisões que envolvem definição de fontes e usos de recursos. Representantes do Legislativo, e comunidade e setores organizados devem interagir no processo (PIRES, 2001, p.36).

Segundo Coelho (2009), apesar destes avanços, a base orçamentária e constituída cada vez mais de despesas com caráter continuado e obrigatório, sendo esse um fato que reduz em muito a aplicabilidade de um orçamento efetivamente participativo. Essas despesas aliadas ao direito adquirido democraticamente, evidenciam um forte incrementalismo na manutenção das funções estatais, ficando alheias a um controle efetivo de resultados e principalmente, do social. Esta complexidade em adequar a alocação de recursos às reais necessidades de uma

sociedade, exigiria, então, inovação contínua, inclusive para superar os tradicionais problemas da má gestão pública e corrupção no Brasil.

Portanto, esse trabalho aborda a contextualização da experiência do orçamento participativo no município de Osasco, na gestão do gasto público, na alocação de receitas e na distribuição das despesas referendadas com a participação popular, considerando sua evolução, as vantagens e desvantagens de sua aplicação no modelo institucional municipal.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Os procedimentos metodológicos elegidos para elaboração dessa monografia “Orçamento Participativo como instrumento de democracia na cidade de Osasco” tem como motivação avaliar a participação popular na elaboração do orçamento, através de uma análise interpretativa e qualitativa, sobre a articulação no desenvolvimento do orçamento democrático e a relevância desse instrumento para o município de Osasco.

Por se tratar o presente trabalho de uma pesquisa que envolve sujeitos sociais e políticos, e como ocorre a interação entre esses, foi necessário avaliar qualitativamente a gestão pública municipal na elaboração do orçamento municipal e seus respectivos programas orçamentários, tendo por base diversas literaturas temáticas que tratam do tema “orçamento participativo” e suas várias etapas.

Para tal utilizou-se uma metodologia de estudo de caso único com análise documental que seguiu um roteiro estruturado para realização de entrevistas com os coordenadores do orçamento participativo, bem como, na observação direta no site do Orçamento Participativo da Prefeitura de Osasco.

Ponte (2006, p. 2) considera que:

É uma investigação que se assume como particularística, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos em certos aspectos, procurando descobrir a que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de um certo fenômeno de interesse.

Nesse sentido, seguiram-se as seguintes etapas: primeiramente, foi avaliada a elaboração do orçamento público no município de Osasco desde sua implementação no ano de 2005, até o ano corrente, verificando a alocação de obras por região, a evolução de receitas e despesas e o estabelecimento de compromisso com o município tendo em vista ser o orçamento participativo um instrumento de diminuição de desigualdades regionais de Osasco.

Na segunda etapa, foi analisado como se dá o processo de chamamento da população para formação da comissão municipal e a capacitação de lideranças

dentro do orçamento participativo, verificando a efetividade da representação popular no processo democrático orçamentário e como ocorre a manifestação dos diversos grupos sociais. Na terceira etapa, pretendeu-se apurar o processo de acompanhamento e monitoração do orçamento participativo, tendo em vista visualizar as prioridades na alocação e distribuição de recursos.

A última etapa foi a verificação do resultado das obras concluídas, a partir da experiência do orçamento participativo, para construção desta análise utilizou-se dados obtidos, primariamente, em pesquisa fornecida diretamente no site da prefeitura municipal de Osasco, e secundariamente entrevistando os responsáveis pela elaboração do orçamento participativo no município de Osasco, para análise da entrevista, foi aplicada a técnica da análise do discurso, onde segundo os especialistas Maingueneau (1987) e Pêcheux (1995), o discurso é uma construção social, não individual, e que só pode ser compreendido a partir de seu contexto histórico-social. Isso quer dizer que o discurso reflete uma visão de mundo determinada, necessariamente vinculada a seus autores e à sociedade em que vivem.

Maingueneau (1987), ainda preceitua que o texto ou o discurso é inseparável do contexto, do quadro social de sua produção e circulação. Nesse contexto Pêcheux (1995) argumenta que o objetivo da análise do discurso é cruzar a via do acontecimento, da estrutura e da tensão entre descrição e interpretação.

Sendo assim, essa fase da pesquisa, foi abordada qualitativamente, na qual observa-se que o mundo social não é o mundo natural, mas ativamente construído por pessoas em seu cotidiano, sendo suas relações serem o ponto de partida para compreensão dos acontecimentos que as interligam.

3.1 LOCAL DA PESQUISA: CIDADE DE OSASCO

A presente pesquisa tem como base a Cidade de Osasco, localizada no estado de São Paulo, na região metropolitana da capital paulista, e na microrregião a que dá nome. Criado como um bairro da capital paulista no final do século 19 tornou-se município emancipado em 1962. Osasco é a 5ª maior cidade do Estado de São Paulo, sendo uma das cidades com maior índice de desenvolvimento do Estado de São Paulo. Conhecida como “cidade trabalho”, destaca-se pelo empreendedorismo da sua população, que já ultrapassou a marca de 700 mil

habitantes. Osasco tem a 5ª maior população do Estado de São Paulo e o décimo PIB entre municípios brasileiros (PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO, 2011).

3.2 TIPO DE PESQUISA

Para realização desse trabalho, além da pesquisa bibliográfica, com leituras em livros, revistas, artigos relacionados ao assunto, sites e trabalhos acadêmicos também foi feito um estudo de caso junto à Prefeitura Municipal de Osasco, no intuito de conhecer melhor a realidade local do Município pesquisado, foram realizadas entrevistas semi estruturadas (Apêndice A) com o coordenador do orçamento participativo de Osasco.

No que diz respeito a pesquisa bibliográfica, Gil (2008, p. 45) diz que a pesquisa bibliográfica tem a vantagem de “{...} permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. O referido autor destaca ainda que existe uma contrapartida na pesquisa bibliográfica, podendo comprometer a qualidade da pesquisa, quando menciona que “muitas vezes, as fontes secundárias apresentam dados coletados ou processados de forma equivocada” comprometendo assim a qualidade da pesquisa.

Quanto ao estudo de caso, segundo Gil (2008 p. 54) é um “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento {...}”.

Nesse aspecto, buscou-se analisar o processo do orçamento participativo e suas particularidades como ferramenta de gestão administrativa, a legalidade e os meios pelo qual ocorrem as deliberações e a destinação do orçamento municipal, a atual da participação popular e sua legitimidade, bem como, quais os resultados efetivamente obtidos com essa forma de gestão.

3.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi feita de forma sistemática, analisando aspectos históricos da participação popular na construção da democracia, os aspectos bibliográficos, conceituais e legais acerca do orçamento participativo no município de Osasco desde sua implementação no ano de 2005.

Para a coleta de dados foi analisado o site da prefeitura e realizada entrevista semi estruturada com os coordenadores do orçamento participativo do município, de onde se pôde coletar através de depoimentos a análise da situação real do orçamento participativo de Osasco.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise deste trabalho diz respeito à interpretação dos dados, tendo como base os resultados obtidos pelo estudo das bibliografias sobre o tema, e também pelo estudo de caso, pelo qual se tornou possível verificar o processo de gestão do orçamento participativo como instrumento de democracia.

Tomando como referência empírica a técnica da aplicação do questionário (Apêndice A) utilizado na entrevista foi verificado, o comportamento do gestor público e sua habilidade em aplicar o orçamento participativo junto à população, considerando a realidade da situação organizacional da cidade, ou seja, considerando a urgência na demanda social a partir das verdadeiras necessidades da população frente às barreiras políticas e humanas.

Através da análise de conteúdo, no início da entrevista foi evidenciada a relevância e a importância da pesquisa para com a Cidade de Osasco. Esse tipo de representação metodológica permitiu levantar através das perguntas elaboradas, qual a contribuição da administração pública quanto aos relatos apontados pela população nas questões sociais e, se houve realmente um retorno considerável da administração na solução dos problemas apontados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. O perfil populacional de Osasco

É de suma importância abranger o principal ator envolvido no processo de construção do orçamento participativo, qual seja, a população. Nesse sentido, a cultura e a situação sócio econômica e política de determinadas regiões, deve ser levada em conta, pois as diferenças sociais também podem interferir na distribuição de riquezas.

Para tanto, buscou-se apresentar uma breve síntese do perfil da população osasquense, pelo qual se compreenderá os traços do perfil sócio cultural dos munícipes de Osasco. De acordo com Ribeiro (2005), o orçamento participativo sofre uma grande influência do contexto social e político no qual está inserido. Dessa forma, a participação da população deve ser estendida para além dos votos eleitorais, abarcando realmente as necessidades da realidade no contexto que estão inseridos.

Osasco figura na 6ª posição entre os municípios mais populosos do estado de São Paulo, com uma população concentrada em mulheres e jovens (de até 29 anos), porém apresenta tendência de envelhecimento entre 2000 e 2010. Predominam domicílios com acesso à água e esgoto via rede geral, iluminação pública e coleta de lixo. Na educação, levando em conta a habilidade de leitura como indicador, verificou-se uma melhora generalizada, dado que houve uma diminuição significativa na quantidade de pessoas que não sabem ler, nos últimos anos. No quesito empregabilidade, verificou-se que, a contribuição à seguridade social ainda é muito baixa entre trabalhadores em situação de maior vulnerabilidade no mercado de trabalho, em especial dos trabalhadores domésticos e dos demais empregados sem carteira.

Ainda do ponto de vista dos rendimentos, ao analisar as condições de pobreza e da extrema pobreza em Osasco, os números revelam que a quantidade de pessoas sem rendimento cresceu fortemente entre os anos de 2000 e 2010, quase dobrando, ao passo que aqueles indivíduos com renda de até R\$ 70,00

decreceu, do mesmo modo, caindo quase que pela metade. Os domicílios sem rendimento cresceram no período 84,2% ao passo que diminuiu o número de domicílios com rendimento de até R\$ 140,00 tendo permanecido a desigualdade elevada ente remunerações no município de Osasco (DIEESE, 2009).

De acordo com a última informação disponível (IGBE, 2010), o município de Osasco, tem um PIB de R\$ 36,6 milhões, obtendo a posição entre os municípios brasileiros. Esta posição é uma evolução em relação ao começo da década, visto que em 2000, o município ocupava a 16ª posição, embora tenha chegado a representar o 9º lugar no ranking nacional em 2008, ano da crise financeira internacional. No estado de São Paulo, ficam a frente de Osasco apenas três municípios: São Paulo, Guarulhos e Campinas. Ou seja, em termos econômicos, Osasco é o 4º maior município do estado e 3º maior da região metropolitana de São Paulo.

Exceto nos anos de 2002, 2006 e 2009, em todos os outros anos analisado, o município de Osasco apresentou taxas de variação anual do PIB superiores às verificadas para o estado e a região metropolitana de São Paulo. Em Osasco, a taxa média de variação anual no PIB entre 2000 e 2009, ficou em 6,2% enquanto nas outras regiões citadas, foi de 2,6% e 2,3% respectivamente (DIEESE, 2009).

A partir de dados sobre a real situação financeira e econômica que se encontra o município é que se poderá definir as áreas que demandam maiores investimentos por parte do gestor público.

4.2 - O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM OSASCO

O Município de Osasco se inspirou na cidade de Porto Alegre, grande precursora na implementação do orçamento participativo no Brasil. Porto Alegre iniciou seus ensaios por volta de 1989, como resultado da pressão de movimentos populares para participarem das decisões governamentais segundo Figueiredo (2009).

Osasco desenvolve o orçamento participativo desde o ano de 2005, na ocasião, houve uma estrutura de apoio do Instituto Jorge Batista, entidade que atua na área de formação, pesquisa e assessoria a governos e movimentos sociais,

sendo uma entidade externa ao governo (Romão, 2010). A criação do orçamento participativo no município de Osasco, não ocorreu por conta de um apelo popular, ou algo do gênero (Avritzer, 2009:85), sendo de iniciativa do poder Executivo, que solicitou ao Instituto Jorge Batista a preparação de uma proposta de desenho e metodologia do orçamento participativo.

A implementação do orçamento participativo, foi um dos primeiros atos da gestão do Partido dos Trabalhadores em Osasco, simultaneamente e em articulação ao processo do orçamento participativo, a prefeitura desenvolveu nas escolas da cidade o orçamento participativo jovem (OP Jovem), objetivando garantir a participação da juventude e dos estudantes de Osasco no processo de debate e definições da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo dados obtidos no site de prefeitura, nos primeiros quatro anos buscou-se envolver a população nas discussões e decisões sobre como investir os recursos públicos, abrindo espaço para uma nova forma de gestão da cidade, fazendo com que o orçamento participativo ganhasse força junto à população na construção da democracia, baseada na transparência e na participação direta dos cidadãos na vida pública da cidade (PREFEITURA DE OSASCO, 2012).

A prefeitura também disponibiliza em seu site uma cartilha sobre o funcionamento do orçamento participativo. Na referida cartilha, há a informação de que, o orçamento provém de taxas e impostos que a população paga, e dos repasses de verbas dos governos estadual e federal.

Sendo que, o orçamento é apresentado na (LOA)Lei Orçamentária Anual, de forma integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), e qualquer obra ou serviço deve ser aprovado pela Câmara Municipal dos Vereadores,

No primeiro ano de governo, é elaborado o PPA até 30/08, onde será demonstrado o plano de governo para os 4 anos seguintes, em seguida é necessário elaborar a LDO até 15/04, que é apresentada anualmente e é fundamental porque aponta as diretrizes e prioridades do governo, além de orientar a LOA que deverá ser elaborada todo ano até 30/09. Assim são estabelecidos como serão gastos os recursos que a prefeitura previu arrecadar (PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO, 2012).

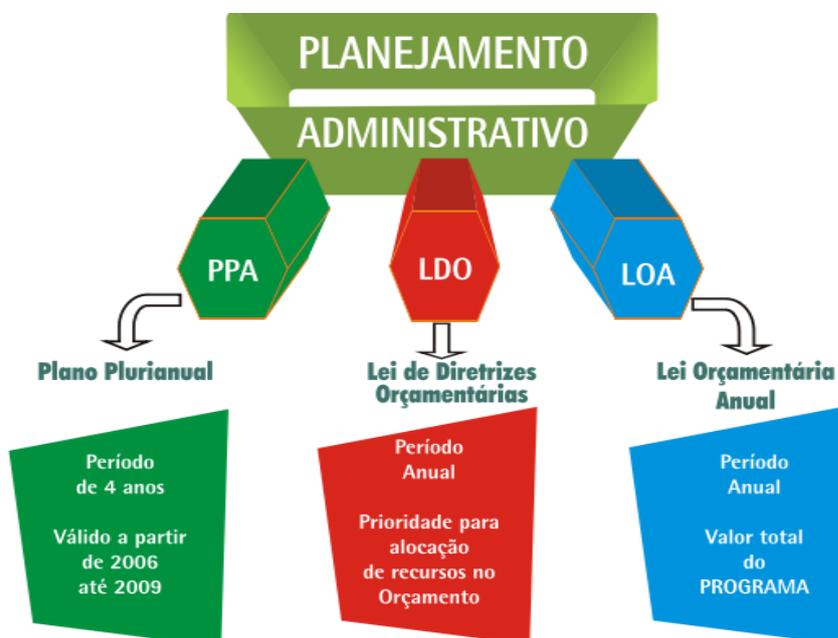


Figura 1 – Modelo de elaboração do Orçamento Público em Osasco - SP
Fonte: Cartilha da Prefeitura de Osasco, 2010.

No acompanhamento da evolução do orçamento participativo, não foi possível encontrar dados relativos ano de 2006, exceto fotos que, seriam em tese, registro de reuniões ocorridas no ano.

Em 2007, foi divulgado no site da prefeitura, uma experiência sobre o orçamento participativo, denominado “Projeto Osasco 50 Anos” onde se discutiu qual o tipo de município o povo osasquense queria para 2012. A ênfase sobre as questões eram debatidas pelos delegados representantes das regiões e discutidas nas plenárias.

Em 2008, a prefeitura também divulga em seu site, que entre os dias 02 de abril e 7 de junho do mesmo ano, ocorreram 21 plenárias regionais, reunindo mais de 5 mil pessoas que, puderam debater livremente sobre as demandas populacionais de município, consideram que nas plenárias, os moradores tem maior acesso à informação e conhecimentos sobre os problemas conjunturais da sociedade.

No ano de 2009 foi estabelecido o primeiro PPA da cidade de Osasco com a realização do Orçamento Participativo e, neste ano, o município passa pelo plano de deliberação do orçamento. Não foram localizadas referências sobre orçamento participativo no ano de 2010. As referências sobre o ano de 2011 dizem respeito às plenárias informativas, e às eleições de delegados. Carece de dados o ano de 2012, pelo qual não foi possível nenhum registro sobre o ano.

No ano de 2013, segundo a atual gestão do Partido dos Trabalhadores, houve uma maior consolidação do orçamento participativo, ouvindo-se mais a população, pelo qual a atual gestão tem acompanhado pessoalmente e, com mais ênfase as plenárias auditivas junto aos representantes da comunidade, nesse ano também ocorreu a eleição dos novos delegados.

Observou-se que apesar de diversas explicações sobre o funcionamento do orçamento participativo em Osasco, os dados são meramente informativos. Não foi possível identificar o percentual de receitas repassadas para o atendimento das demandas provenientes do orçamento participativo, bem como, não constam planilhas orçamentárias de investimento em obras aclamadas pela população. Consta que, a cidade foi dividida em 18 regiões, dando uma média de 18 a 35 mil habitantes por região, sendo que, cada uma delas é formada por um conjunto de bairros.

Posteriormente são levantados através da comunidade local os representantes dos bairros, denominados “delegados” que representam um tema nas negociações com o governo local para definição de prioridades a serem atendidas pela população, como por exemplo: saúde, habitação, educação e etc. Contudo, não há dados pelos quais seja possível observar aquilo que é demandado nas reuniões ou plenárias, e o que é realmente efetivado a partir de tais negociações. O que se consta são fotos, de possíveis obras realizadas nos bairros, mas, não se sabe efetivamente sobre sua operacionalidade, início, execução e término da obra, ou mesmo o valor do investimento alçado para a obra.

Segundo se constatou (in loco) Osasco, assim como a maioria dos municípios, tem uma quantidade limitada de recursos para realizar as obras e fazer a manutenção da cidade, contudo, conforme anteriormente citado, não foi possível visualizar planilhas, dados, gráficos ou valor de repasse orçamentário destinado às obras, o óbice, se deu sob a alegação de que as tratativas para alocação de despesas e receitas destinadas ao orçamento participativo ocorrem em plenárias, na

qual se discutem sobre determinadas demandas da sociedade, extraindo dados indicativos e informativos que definirão sobre o planejamento e execução do orçamento público em Osasco, bem como, sobre a forma de arrecadação de receitas e distribuição das despesas. As informações levantadas portando, possuem caráter meramente informativo.

A experiência vivida em Porto Alegre foi um marco na implementação do orçamento participativo, contudo, essa experiência não pode ser confundida com uma simples receita de bolo, seguindo-se à risca sob as mesmas condições, pois cada município apresenta níveis diferentes de necessidade e governo, não se trata, portanto de um modelo pronto.

Tem-se que, a experiência vivida no Município de Osasco, faz com que a administração pública se torne mais aderente à participação popular nas tomadas de decisão, através de uma série de iniciativa em conjunto, não sendo, portanto nesse sentido, o orçamento participativo o único caminho para gestão democrática.

4.3 CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE OSASCO

No site da prefeitura de Osasco, é disponibilizado uma cartilha onde consta como ocorre o ciclo do orçamento participativo no município, pelo qual se possibilita ter uma visão que norteia os detalhes de cada etapa percorrida na implementação do orçamento participativo. São elas:

- a) planejamento estratégico anual: a partir de uma ampla avaliação do processo ocorrido no ano anterior, são discutidas e organizadas todas as demais etapas. Organização das reuniões preparatórias e dos fóruns do orçamento participativo: a população, representada pelos delegados deve oferecer sugestões para melhorar a forma, e qualidade do orçamento participativo;
- b) mobilização e divulgação: organização de setores mais articulados e organizados da sociedade, buscando atingir também grupos sociais dispersos, não organizados e excluídos dos processos de decisão;
- c) plenárias informativas e deliberativas: na plenária Informativa, há a previsão de investimento para o ano vigente e prestação de contas do exercício anterior. Na plenária deliberativa, é a população quem apresenta e elege suas demandas para o

ano seguinte, escolhendo também seus representantes para acompanhar e coordenar o processo do orçamento participativo;

d) fóruns de delegados e eleição do conselho do orçamento participativo: o fórum de delegados se reúne periodicamente para discutir as questões referentes ao orçamento municipal e eleger os conselheiros que formam o conselho do orçamento participativo, eleito o conselho, seus membros elegem, entre si, cinco representantes que formam, juntamente com 5 secretários e a coordenadoria do orçamento participativo a coordenação geral do programa;

e) formação/capacitação popular: são organizadas plenárias temáticas voltadas para a população em geral. Já os ciclos de formação para os delegados tem o objetivo de fornecer informações necessárias para que possam desenvolver o seu trabalho de modo mais eficiente junto a população da região que representam;

f) caravana da cidadania: os conselheiros devem conhecer todas as demandas da comunidade, tendo um contato mais próximo com a realidade e as necessidades de outras regiões e da cidade como um todo;

g) debate e negociação das demandas: estabelece-se um período de debate e renegociação com a participação do governo e as secretarias que têm relação direta ou indireta com as referidas demandas, os fóruns do orçamento participativo e a população, para possíveis adequações. Assim, a Prefeitura elabora o orçamento, recebendo a contribuição organizada da população;

h) apresentação e aprovação da LOA na Câmara: o Executivo apresenta a peça orçamentária na Câmara dos vereadores, são eles que aprovam a LOA podendo apresentar emendas que alteram seu conteúdo. A sociedade civil organizada, o Executivo municipal e o Legislativo devem fazer esforços no sentido de manterem-se parceiros no processo do orçamento participação;

j) acompanhamento e execução das demandas: É eleita uma comissão de obras, formada por cinco conselheiros e um membro da coordenadoria do orçamento participativo, para acompanhamento das demandas e produção de relatórios sobre o estágio e possíveis pendências para a realização das demandas populares;

l) avaliação: é o momento onde são apontadas as falhas e suas correções, sugerindo novos caminhos para aprimorar a participação popular cidadã na gestão democrática da prefeitura.



Figura 2 – Ciclo do orçamento participativo

Fonte: Cartilha do Município de Osasco, 2010.

4.4 A ELEIÇÃO DOS DELEGADOS

Os delegados representam a população e, fazem a ponte entre a população e a prefeitura, em tese, os delegados é quem irão acompanhar a execução do orçamento participativo (Anexo A).

A eleição ocorre nas plenárias regionais, sendo proporcional e correspondente ao número de participantes, ou seja, a cada 100 pessoas presentes na plenária, elege-se 10 (dez) representantes, acima de 101 a cada 20 (vinte) participantes elege-se mais 1 (um) delegado. Entidades e Associações também podem eleger os seus representantes. O papel principal dos delegados é participar da elaboração do orçamento público, acompanhar a execução das demandas eleitas em plenárias e manter a população da sua região informada sobre os procedimentos e funcionamento da prefeitura (PREFEITURA DE OSASCO, 2013).

Posteriormente ocorrem os fóruns de delegados, formado por todos representantes eleitos nas plenárias regionais e do OP Jovem, que são devidamente empossados pelo Prefeito. Os delegados participam do conselho do orçamento participativo “COP” que é formado por 3 delegados de cada região, sendo 2 titulares

e 1 suplente, mais 5 conselheiros jovens, e têm o papel de discutir, propor, defender e decidir sobre as prioridades eleitas nas plenárias, deve também organizar, juntamente com os demais representantes das reuniões em seus bairros ou regiões, para difundir informações acerca das demandas populares.

A coordenação geral do orçamento participativo é composto por 5 conselheiros do orçamento participativo, 1 do orçamento participativo jovem e 5 secretários da administração municipal. Neste fórum os debates são mais intensos, se definem as linhas gerais do programa de onde saem as principais propostas para serem aprovadas pelos demais fóruns do orçamento participativo, nos quais a população defende suas propostas (PREFEITURA DE OSASCO, 2013).

Na pesquisa do quesito “eleição de delegado” observou-se um viés de partidarismo, tendo em vista que a maior parte dos integrantes ou mesmo candidatos a delegados do orçamento participativo em sua maioria são filiados a um partido político, e estão engajados em atividades políticas.

Entretanto, essa prática também é observada por especialistas em pesquisas públicas, Filomena (2006) apurou que no COP de Porto Alegre, entre 1992 e 2004, os conselheiros próximos ao PT sempre representaram frações próximas ou superiores a 40% de seus membros. Baierle (2002) indicou que, segundo pesquisa da ONG Cidade junto aos dirigentes de associações de moradores que participaram das plenárias do OP porto-alegrense, 13,8% eram ligados a partidos políticos. Sobre esse mesmo público, mas apenas dentre aqueles que se elegeram delegados, o número subia para 21,6%, e daqueles dentre estes que chegaram a ser eleitos conselheiros do OP, 31,8% eram filiados a algum partido político. Pode-se considerar que esse número poderia ser maior em se tratando das ligações da totalidade dos conselheiros a algum partido político, e não apenas daqueles dirigentes de associações de moradores.

Rizek (2007), em trabalho sobre o OP paulistano, verificou o livre-trânsito de delegados e conselheiros do OP em assessorias de vereadores e deputados. Teixeira e Tatagiba (2005), também em estudo sobre o OP de São Paulo, apontaram como delegados e conselheiros invariavelmente eram eleitos por indicação de vereadores. Essa situação foi também analisada por Ottmann (2006). Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004) verificam uma estreita correlação entre a participação nos conselhos municipais de políticas públicas e no OP da cidade de São Paulo e os vínculos entre os atores da sociedade civil e o PT, então no comando da prefeitura

paulistana, apontando a necessidade de se verificar com mais acuidade as influências entre os atores da sociedade civil e o sistema partidário.

Da premissa referente à eleição dos delegados, tem-se que, o partidário político muitas vezes pode interferir na participação democrática da população nos assuntos a serem debatidos nas plenárias, uma vez que os delegados com representação política mais atuante passam a protagonizar nas “franjas da sociedade”, desviando o propósito peculiar do orçamento participativo que é se não, a participação atuante da população na elaboração do orçamento participativo (ROMÃO, 2010).

4.5- A DIVULGAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO JUNTO À POPULAÇÃO

O orçamento participativo envolve a população no ponto central da Administração Pública: o gasto público, abrangendo questões anteriormente discutidas como democracia, cidadania e justiça social. No tocante à cidadania, o orçamento participativo possibilita maior participação no processo decisório governamental, implicando uma nova consciência democrática no processo político tradicional, o que possibilita a diminuição das injustiças sociais através do respeito e do atendimento das demandas dos diversos setores da sociedade (ARAÚJO, 2008)

Para que sejam efetivadas as potencialidades do orçamento participativo, um dos fatores que devem ser observados é o grau de organização da sociedade local (AVRITZER, 2003). Para tanto, buscou-se conhecer como a população é chamada para fazer parte do orçamento participativo em Osasco.

De acordo com o atual coordenador do orçamento participativo em Osasco, existe a divulgação dos locais onde ocorrerão as reuniões e plenárias para discussão acerca do orçamento participativo. A divulgação se dá através de cartazes, faixas espalhadas pelo município, folders explicativo divulgado junto às escolas, bem como, ocorre a divulgação através do Diário Oficial.

A presença da população não pôde ser medida, ante a ausência de dados pelos quais se possa avaliar com razões de fato, a efetividade da presença da população nas reuniões.

Notou-se que a participação da população está ligada a questões política referente a determinado ano. A mudança de gestão contribui para o envolvimento da

população na participação das reuniões sobre orçamento participativo, como observado junto à coordenadoria do orçamento participativo, na gestão anterior, não consta levantamento de dados pelos quais se possa avaliar a efetividade da participação popular nas reuniões e plenárias, enquanto os dados da atual gestão estariam em vias de serem elaborados, ou seja, fica evidenciado o acréscimo ou diminuição de participação popular ligado a competições meramente eleitorais, o que torna as reuniões/plenárias uma verdadeira disputa por visibilidade dos candidatos e angariação de votos.

Segundo Avritzer (2002) o decréscimo na participação teria ocorrido pelas enormes dificuldades na execução das demandas. Contrariados por um processo pouco efetivo, os cidadãos teriam optado por deixar de comparecer às plenárias. Contudo no ano de 2005 como em 2008, o que pode explicar a maior presença de participantes é a dinâmica política local, em 2005 em demonstração de apoio ao governo que se iniciava e em 2008 de utilização das plenárias do orçamento participativo como espaço de campanha política.

Tem-se, portanto vários fatores que contribuem para a participação da população no orçamento participativo, o fator que mais corresponde a essa efetividade seja talvez a própria tradição associativa local como propõe Avritzer (2002).

4.6 A CAPACITAÇÃO DE LIDERANÇAS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A literatura sobre orçamento participativo é bastante rica no que diz respeito a trabalhos acadêmicos que destacam o potencial “pedagógico” do orçamento participativo como “escola da cidadania” e instrumento de conscientização ou educação política (PONTUAL 2000; BORBA, 2005; COSTA, 2006; R. SILVA 2006; PEREIRA 200; HERBERT 2008).

Rizek (2007) indica como, no caso do orçamento participativo em São Paulo, a visão de funcionários da prefeitura mobilizados pela Coordenadoria do orçamento participativo como “experiência democratizante”, muito mais do que a dimensão específica do orçamento participativo enquanto iniciativa de democratização da decisão da população sobre o orçamento ou mesmo que possam indicar aumento da eficácia redistributiva do orçamento participativo.

Conforme consta na cartilha do orçamento participativo disponível no site da prefeitura de Osasco, a coordenadoria do projeto informa a população o que está

ocorrendo na cidade, de forma que cada munícipe possa participar mais ativamente e se integre à vida do município, bem como, é responsável pela capacitação das lideranças que se formam através dos ciclos de formação realizado nas plenárias temáticas, onde cada cidadão pode debater sobre a política desenvolvida pela prefeitura.

A referida cartilha cita que é realizada a caravana da cidadania que possibilita aos representantes populares o conhecimento das necessidades de todos os bairros da cidade, conforme Figura 3.



Figuras 3 – Plenárias Temáticas Caravana da Cidadania

Fonte: cartilha do orçamento participativo, 2010.

Não se pode olvidar que, o orçamento participativo possui a atribuição considerável no quesito de mobilização da sociedade, contudo, ainda há a necessidade de um de maior envolvimento da população no intuito de se alcançar todas as estruturas da sociedade, tendo em vista que, os líderes mais atuantes estão muito vinculados à política e menos próximos das reais necessidades da sociedade puramente por assim dizer, muito embora os delegados enquanto empossados não possam ocupar cargos políticos, estes, não são impedidos de os postularem futuramente.

Ainda há muitas outras necessidades da população que carecem de representação, e que não estão listadas no site, nem em outros documentários nas repartições públicas orçamentárias, como por exemplo, a questão da moradia, que é um tema de preocupação mundial.

A verdadeira capacitação de lideranças deveria ter um caráter de mobilização social realmente firmada com as reais necessidades da população, ausente de qualquer formação filial partidária, é compreensível que haja uma ação conjugada entre ambos, desde que não sejam confundidas seus ideais de representatividade.

A capacitação de lideranças no orçamento participativo, segundo dados retirados do próprio site da prefeitura de Osasco, ocorre na chamada “caravana da cidadania” onde se pode conhecer toda a cidade e as demandas levantadas pela população. A liderança passa então a acompanhar a discussão orçamentária e a execução do orçamento.

A partir dessa pesquisa percebe-se que, a necessidade da população osasquense está muito aquém de uma caravana que sai em busca de conhecimento parcial das necessidades sociais. Nesse sentido, uma caravana não deveria ser o limite para complementação de realidade, esta deve ter uma base de consciência de classe sólida, firmada com a sociedade, devendo a administração pública se comprometer com a inclusão destes a partir de sua realidade, sob pena de desvirtuar o comprometimento da população na elaboração do orçamento participativo.

Pires (2001), ao explanar sobre os princípios norteadores da metodologia do orçamento participativo, explica que o princípio da autonomia dos movimentos objetiva evitar que os mesmos sejam cooptados e se integrem passivamente à vontade do governo. As reuniões, assembleias e plenárias devem ser desenvolvidas com absoluta autonomia, tendo como liderança a própria população, nunca se permitindo que o governo tome iniciativas ou adote comportamentos que impliquem assumir a direção das discussões e/ou iniciativas.

O orçamento participativo deve levar em consideração a opinião do povo, evitando sempre, o risco de sufocar a experiência participativa, em favor do conhecimento técnico e das competências institucionais desenvolvidas pela administração pública (SANCHEZ, CASTELLARI, 2002).

A despeito do exposto, não foi possível verificar como cidadã e munícipe de Osasco, documentos que esclarecimentos sobre a formação sociopolítica oferecida aos representantes eleitos para representação popular nas referidas demandas, exceto a caravana solidária. O orçamento participativo exige, portanto a participação direta do cidadão, e para seu bom funcionamento é de suma importância que os representantes assegurem a maior transparência nas negociações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, buscou-se verificar a importância da participação popular na elaboração do orçamento participativo, bem como, o processo de implementação do orçamento participativo no município de Osasco e, como ele é aplicado.

Ao se estudar a implementação do orçamento participativo no município de Osasco, verificou-se a ausência de documentos, planilhas ou gráficos, pelos quais se pudesse efetivamente avaliar as etapas e a plena funcionalidade do orçamento participativo, desde sua implementação, ficando assim, o presente estudo, refém de meras informações fornecidas escassamente pela atual coordenação do orçamento participativo de Osasco, bem como, das informações presente no site oficial da prefeitura pertinente ao tema.

O orçamento participativo é, sem dúvida, um instrumento de consolidação da democracia popular, que possibilita o acompanhamento da sociedade na utilização do erário público, contudo, as experiências aplicadas em cada município brasileiro, são muito peculiares e, as avaliações devem ser concluídas com cautela, haja vista a ausência do rigor da lei em aplicação à espécie.

Os resultados obtidos dão conta de que, o orçamento participativo não é de cumprimento obrigatório, então conseqüentemente não se há a exigência do cumprimento estrito, há uma enorme lacuna sobre a aprovação do orçamento participativo, não se sabendo definir se ele é executado pela escolha do executivo ou se pelas prioridades ou anseios da sociedade.

A experiência do orçamento participativo em Osasco, nesse sentido acaba assumindo um viés estratégico para captação partidária política, tendo em vista à aproximação da liderança comunitária em ascendência e visibilidade política junto aos gestores públicos em maior evidência.

A participação da população ainda carece de representatividade maior, capaz de exigir a apresentação de resultados realmente palpáveis, como por exemplo, relatórios e planilhas com a destinação dos recursos aplicáveis ao orçamento participativo.

Como vantagens, verificou-se que a população tem a oportunidade do aprendizado sobre cidadania, pelo qual se pode compartilhar dos problemas

coletivamente resultando num consenso social, aumentando conseqüentemente a credibilidade do gestor público. As desvantagens apontam para um processo fragmentado, pela ausência de projetos de médios e longos prazos traçados junto à população, os levantamentos debatidos em plenárias possuem um caráter mais urgente e emergente, a lentidão da consecução das obras públicas necessárias permanece.

O município de Osasco caminha para uma democracia popular válida, contudo, ainda carece de maior planejamento estrutural na apresentação e transparência dos resultados quando da aplicação do percentual destinado a execução do orçamento participativo como forma de aplicação do erário público, o que superaria as deficiências do dever de transparência e prestação de contas (accountability), por parte do Município. Como cidadã osasquense, minha experiência in loco se contrapõe aos preceitos fundamentais do orçamento participativo e, suas informações disponibilizadas no site da prefeitura, onde consta que todos os cidadãos podem ter acesso às informações sobre o orçamento participativo. Não foi possível verificar se as obras apresentadas no site são as que realmente advieram das demandas apresentadas nas plenárias, de sorte que as explicações foram de meras formalidades cedidas pelo coordenador do orçamento participativo de Osasco.

Ainda há muito que se desenvolver sobre a experiência do orçamento participativo, para efeito de estudo, no município de Osasco a experiência ainda é muito prematuro, sendo necessário um amplo desenvolvimento em todos os aspectos, como por exemplo, problematizar o alcance do orçamento participativo como potencial solução para o elitismo autoritário que segrega e exclui os menos privilegiados do acesso digno à educação, à saúde, lazer etc., que estão entre os preceitos dos direitos e garantias fundamentais da Carta Magna Brasileira, em seu artigo art. 6º “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

REFERÊNCIAS

Avritzer, Leonardo. (pag. 4 a 27). **Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: DAGNINO, Avelina (Org.) Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Bastos, João e Carvalho, Felipe. **Orçamento Participativo e Democracia. Disponível**

em:<http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9890&revista_caderno=4 (Julho de 2011) >. Acesso em 12 dez.2013

Bodart, Cristiano. **Capital social e orçamento participativo: uma revisão crítica de alguns autores.** Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/8210/7170>>. Acesso em 29 dez.2013

Cartilha do Orçamento Participativo. Disponível em: <http://marciarosa.com.br/meus_arquivos/noticias/Cartilha_OP_Osasco.pdf>. Acesso em 12 dez. 2013

Carvalho, Ana Maria. **O orçamento participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação da cidadania em sua plenitude.** Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op_como_instrumento_de_gestao_e_cidadania_0.pdf>. (2008)>. Acesso em 26 nov.2013

Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_6_s.htm> Acesso em 29 dez.2013.

Genro apud Calife (2002: p.8). **O Orçamento Participativo e Sua contribuição para a melhoria da Qualidade dos Gastos Públicos.** Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K208799.pdf>. Acesso em 12. nov. 2012

Brasil, **Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1967.** Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração de orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao>>. Acesso em: 16 de dez.2013

São Paulo, **Leis de Osasco, São Paulo.** Disponível em: <<http://www.osasco.sp.gov.br/InternaNot.aspx?id=222>>. Acesso em 12 dez 2013.

Pesquisa Inovadora Sobre o Mercado de Trabalho do Município de Osasco. Disponível em: <http://geo.dieese.org.br/osasco/estudos/mudancas_seculo_XXI_2012.pdf>. Acesso em 16 dez 2013.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve como se faz.** São Paulo: Manole, (2001, 149p).

Ponte, J. P., Matos, J. F., Guimarães, H. M., Leal. L. C., & Canavarro, A. P. (1991). **O processo de experimentação dos novos programas de Matemática: Um estudo de caso.** Lisboa: IIE

Rêgo, Marilene. **A influência da implantação do Orçamento participativo na cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa- PB.** Disponível em : <http://www.ccsa.ufpb.br/ppga/site/arquivos/dissertacoes/dissertacao_53.pdf>. Acesso em 12 dez.2013

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: **Rés Pvblica**/Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ano 1,nº 1 (setembro de 2002).

Santos, Maria Rosimary. Democracia, orçamento participativo e educação política. Dezembro de 2006. Disponível em:<<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/viewFile/397/297>>. Acesso em 29 dez.2013

Silva, Enos. **O orçamento participativo: razões para o insucesso da implantação na cidade de São Luis – MA.** Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/3849/1/2012_EnosBrasildaSilva.pdf>. Acesso em 16 dez.2013

Site da Prefeitura. **Orçamento Participativo de Osasco.** Disponível em: <<http://www.osasco.sp.gov.br/op>> Acesso em 19 nov.2013.

Wampler, (2007: p.91). **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro “boas práticas” devem ser promovidas?** Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/03.pdf>. Acesso em 12.nov. 2013.

APÊNDICE

APÊNDICE A

Roteiro para entrevista com os gestores do Orçamento Participativo em Osasco

- 1) O município de Osasco se inspirou em outros modelos para implementação do orçamento participativo em Osasco? Se sim, conte-me como foi este processo? “Fazer um resgate histórico de todo o processo desde sua implementação até os dias atuais”.
- 2) Como ocorre o planejamento e a execução do orçamento participativo em Osasco? Quais as dificuldades e facilidades de sua implementação e execução?
- 3) Como ocorre a arrecadação de receitas e a distribuição das despesas dentro do orçamento participativo (critério orçamentário de fixação de despesas e de estimativa da receita)? A distribuição se dá segundo a necessidade da população? Como vocês analisam se esta distribuição está atendendo as necessidades da população? Existem indicadores de avaliação do desempenho calculado pelo órgão?
- 4) Quais os maiores desafios na implementação do orçamento participativo em Osasco? Como se dá o critério orçamentário?
- 5) Quem participa do orçamento participativo em e como se dá o chamado da população para a participação sobre a elaboração do orçamento participativo ?
- 6) O orçamento é elaborado por setores? Secretários? Uma ou várias pessoas do órgão e quem são estas pessoas. (utilizar somente cargos e funções)
- 7) Como foi a recepção da população da implementação do orçamento participativo em Osasco?

8) Como se dá o processo de aprovação do orçamento no legislativo municipal. Quais as bancadas que mais participam? A população está presente na Assembleia para a votação?

9) Como o cidadão pode avaliar se o orçamento público está sendo aplicado corretamente? Existe transparência para elaboração e aplicação do orçamento participativo?

10) Durante o processo de execução do orçamento, como é a participação da população (acompanhamento) ?

11) Qual é a avaliação final acerca do orçamento participativo neste município?

ANEXO

Anexo A:

Regimento Interno do Orçamento Participativo

Capítulo III - Dos Delegados

Art. 5º - Serão Delegados do Orçamento Participativo:

I) Os munícipes de Osasco, eleitos em Reunião de Bairros, obedecendo a proporção de 1 (um) delegado para cada (10) presentes até o limite de 100 participantes. No que exceder 100 participantes, será eleito 1 delegado a cada 20 (vinte) pessoas presentes.

II) Delegados representantes das entidades e associações de moradores dos bairros e áreas livres (diretores ou não), 2 (dois) por região.

III) Delegados representantes da juventude, 2 (dois) em cada região, desde que participantes do processo do OP jovem.

§ Único – O conjunto dos delegados eleitos nas 18 (dezoito) regiões, será a composição do Fórum de Delegados acima indicados.

Art. 6º - O mandato dos delegados será de 2 (dois) anos, podendo haver uma reeleição consecutiva.

§ 1º – Não poderão ser delegados os que tiverem mandatos eletivos no Poder Público (Federal, Estadual ou Municipal), cargos em Comissão, bem como Delegados que perderam mandato no exercício.

§ 2º - A idade mínima para votar e ser votado no OP é de 16 (dezesesseis) anos.

Art. 7º - Aos Delegados do OP compete.

I) Organizar as demandas nos bairros, loteamentos, comunidades, regiões e microrregiões;

II) Divulgar informações para a população sobre o funcionamento do Orçamento Participativo;

III) Deliberar, propor e fiscalizar o Orçamento Público, receitas e despesas da Prefeitura, além de acompanhar a execução das obras, em conjunto com o COP, até sua conclusão;

IV) Compor, junto ao COP, as comissões que acompanharão as licitações e as execuções das demandas constantes no Plano de investimento, podendo as comissões ser ampliadas com pessoas da comunidade, não excedendo cada comissão e sua ampliação a 7 (sete) pessoas;

V) Deliberar, em conjunto com os demais representantes, sobre dúvidas que surjam no processo de elaboração do Plano de investimentos da cidade;

VI) Deliberar, em conjunto com os conselheiros, o Regimento Interno, além de modificações no processo do OP, em conjunto com a Coordenação do OP.

VII) Defender no Fórum de Delegados as prioridades elencadas nas regiões;

Art. 8º - São direitos dos Delegados:

I) Votar e ser votado para a escolha do COP e em eleições de representação do Fórum dos Delegados, de sua comunidade.

II) Participar, com voz e voto, no Fórum dos Delegados, nas plenárias e reuniões do OP;

III) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pela comunidade, pelo Fórum dos Delegados e pelo COP;

§ Único – Os delegados perderão seu mandato ao atingir 3 faltas consecutivas ou alternadas, sem justificativa ou por descumprimento de seus deveres.

Art. 9º - São deveres dos Delegados:

I) Conhecer e cumprir o presente Regimento Interno;

II) Comparecer às reuniões da sua comunidade, Plenárias regionais e Fórum dos Delegados;

III) Realizar reuniões na comunidade e com movimentos populares organizados, auxiliados pela Coordenação do OP.

IV) Informar, sempre que necessário, o processo de discussão em sua comunidade e colher sugestões;

V) Informar aos demais Delegados e à sua comunidade quando de sua ausência de alguma reunião ou assembleia;

VI) Apresentar à Coordenação do OP, cópia de documentação pessoal, como Carteira de Identidade, Título de Eleitor, Comprovante de Residência e telefone, atualizando-o quando houver alteração.

VII) Participar de Seminários e atividades de capacitação, visando sua qualificação no conhecimento do ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;

Art. 10º - Os Delegados poderão ter seu mandato revogado a qualquer momento, por assembleia de sua comunidade, ficando garantido o direito de defesa e de recurso ao Fórum dos Delegados, em primeira instância, e ao COP, em última instância, devendo a assembleia ser convocada e amplamente divulgada com 15 (quinze) dias de antecedência.

§ 1º - A realização de assembleia da comunidade para revogação de mandato deverá ser avisada ao COP, por escrito, indicando data, local e hora, com pelo menos 1 (uma) semana de antecedência.

§ 2º - A assembleia da comunidade deve justificar a revogação do mandato do Delegado, se for o caso, garantido direito de recurso como citado no parágrafo anterior.

§ 3º - A revogação do mandato do Delegado se dará por 50% (cinquenta por cento) + 1 (um) dos representantes presentes à assembleia da comunidade.

Art. 11º - O Fórum dos Delegados do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por função deliberar sobre as demandas discutidas e votadas nas Plenárias Regionais e reuniões e se reunirá ordinariamente, trimestralmente, com quórum mínimo de 50% + 1 dos delegados.

§ 1º - O Fórum dos Delegados poderá ser convocado para deliberar excepcionalmente sobre a revogação do mandato do Conselheiro, ou Conselheiros se for o caso.

§ 2º - Caso haja convocação prevista no parágrafo anterior, o Fórum dos delegados irá deliberar somente sobre a revogação do mandato, devendo ser convocado com 15 (quinze) dias de antecedência,

§ 3º - Se a revogação do mandato for confirmada, deverá a mesma ser justificada por escrito, sendo garantido aos Conselheiros direito de defesa e de recurso ao COP.

§ 4º - A confirmação da revogação do mandato dos Conselheiros se dará por deliberação de 2/3 (dois terços) dos Delegados presentes ao Fórum dos Delegados.