



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

Rosilaine Coradini Guilherme

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS: UM INVENTÁRIO DAS
CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA - RS**

Pelotas, RS

2009

ROSILAINE CORADINI GUILHERME

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS:
UM INVENTÁRIO DAS CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Escola de Serviço Social, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Martins da Cruz

Pelotas, RS

2009

Rosilaine Coradini Guilherme

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS:
UM INVENTÁRIO DAS CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Escola de Serviço Social, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Política Social.

Aprovada em 31 de março de 2009.

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Antonio Carlos Martins da Cruz
(Presidente e Orientador, PPGPS/UCPel)

Prof^ª. Dr^a. Vini Rabassa da Silva
(1º Examinador, PPGPS/UCPel)

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano
(2º Examinador, PPGCP/UFRGS)

Dedicatória

*Ao meu filho Thales,
cujo amor quase não fala,
porque sabiamente melhor se adorna a fatos e ações.*

Agradecimentos

Fugindo, ou quase, de algumas expressões consagradas nos discursos de agradecimentos, quero iniciar dizendo que foi um grande privilégio ter vivido dias difíceis.

É preciso reconhecer que cultivar o esforço intelectual dói (e muito!), por mais singelo que seja.

Entretanto, com a certeza de que os “dias difíceis” não foram solitários, dirijo minha gratidão sincera:

Ao Assis e ao Thales, pela compreensão dos incontáveis dias roubados de convivência (e pelo amor flagrante a me acolher e dar abrigo e abraços, nos dias mais inusitados);

A todos os professores e colegas do mestrado em política social, por me fazerem acreditar que a dúvida modesta é a luz do sábio;

Ao professor Antonio, orientador desta pesquisa, por levar-me a me reconhecer “capaz” diante da “imensa tarefa” (de tudo fica a lição de que foi possível!);

À Comissão Examinadora desta pesquisa, pelas oportunas contribuições;

Ao Centro Universitário Franciscano – UNIFRA, por propiciar-me permanentemente o aprendizado, fazendo com que em mim realce a harmonia amena e provocativa do saber;

Às colegas de docência do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano, especialmente a Veridiana por ter acompanhado de muito perto “os dias difíceis” (sim...foram muitos planos mirabolantes para driblar os bloqueios criativos...lembra?);

Aos queridos alunos do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano, pela doce troca de saberes;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –CAPES- pela imprescindível bolsa de estudo;

A todos que contribuíram no processo da pesquisa, entre eles os profissionais do Executivo e do Legislativo do município de Santa Maria, pela imensa paciência em dispor os documentos e as informações necessários para o estudo;

Por fim, fica o reconhecimento de que Longe vai o tempo em que a sabedoria gritava pelas ruas, e ninguém lhe dava ouvidos...

Foi um grande privilégio ter vivido dias difíceis...

Eternamente grata.

*No jardim da política, meu bem,
vamos passear.
Chega nega morena vem
vamos passear
no jardimzinho bonitinho
cheirosinho formosinho da política
ô meu bem
vamos passear.
Chega neguinha morena vem
vamos passear.
Eu te dou um beijo esquerdista
na ponta do pé
você se irrita
e diz que essa servidão capitalista
não lhe conquista.
Eu te peço
a boquinha molhada de saliva,
minha diva,
você diz que essa liberdade
é excessiva.
E diante desta contradição ideológica
te ofereço a rosa comemorativa
desta tua democracia relativa [...]*

*No Jardim da Política
(TOM ZÉ, 1985)*

RESUMO

Esta dissertação comporta a inédita análise das correlações entre orçamento participativo e políticas sociais, a partir do estudo de caso do município de Santa Maria-RS, identificando quais são as repercussões da prática participativa sobre a alocação dos recursos orçamentários e a execução das políticas de saúde, habitação, educação e assistência social no período de 1997 a 2008. Inicialmente, o estudo propicia a apropriação teórica, produzindo significativas reflexões, especialmente sobre as categorias democracia, orçamento participativo, políticas sociais e orçamento público. Neste escopo, estabelece-se um plural diálogo entre algumas vertentes analíticas, buscando interpretar, estabelecer relações e extrair conclusões dos discursos proferidos. Deste modo, a pesquisa disposta nesta dissertação orienta-se no método hermenêutico-dialético, amparando-se metodologicamente na modalidade denominada “estudo de caso” e na abordagem que compreende a interação entre os aportes qualitativos e quantitativos. No processo de pesquisa, a coleta dos dados se realizou por meio da reunião de documentos contemporâneos primários relacionados ao processo orçamentário e à prática do orçamento participativo ocorridos no município. No delineamento da prática participativa, centra-se na análise da evolução do processo decisório, com atenção às instituições de participação que envolvem os critérios e metodologia para a distribuição dos recursos orçamentários e, também, os dados dos investimentos empenhados e da execução das demandas oriundas de cada ciclo participativo. Para a análise orçamentária utilizam-se os Projetos de Leis, as Leis Anuais e os Balanços de Gestão, a fim de relacionar as variações da alocação e execução das políticas sociais com os tipos de práticas institucionais adotadas no processo decisório de elaboração do orçamento público. De maneira pontual, centra-se na produção de um inventário das correlações na experiência do município de Santa Maria, buscando instituir um balanço crítico-analítico dos resultados desse processo, com vistas à construção de referências, tanto para a gestão pública como para futuros estudos envolvendo outras localidades em nível regional ou nacional.

Palavras-Chave: Democracias. Orçamento Participativo. Políticas Sociais. Orçamento Público

ABSTRACT

This dissertation includes the analysis of correlations between novel participative budget and social policies, from the case study of the municipality of Santa Maria-RS, identifying what are the implications of participatory practice on the allocation of budgetary resources and implementation of health policies, housing, education and welfare in the period 1997 to 2008. Initially, the study provides a theoretical ownership, producing significant reflections, especially on the categories democracy, participatory budgeting, social policies and budget. In this scope, it is a pluralistic dialogue between analytical aspects, interpret seeking to establish relations and draw conclusions for speeches. Thus, research in this dissertation guides prepared in the hermeneutic-dialectic method, supporting the method is methodologically called "case study" approach and covers the interaction between the qualitative and quantitative inputs. In the process of research, data collection took place through the reunion of contemporary primary documents related to the budgeting process and practice of participatory budgeting that occurred in the municipality. In the design of participatory practice, focuses on the analysis of the evolution of decision making, with attention to the institutions of participation involving the criteria and methodology for the distribution of budget resources, and also the data of the investments involved and the implementation of the demands from participation of each cycle. For the budget analysis is used to design laws, the laws and the Annual Balance Sheet Management in order to relate the changes in allocation and implementation of social policies with the kinds of institutional practices adopted in the process of drafting the budget. Absolutely spot, focuses on the production of an inventory of the correlations in the experiment of the municipality of Santa Maria, trying to establish a critical-analytical assessment of the results of this process with a view to construction of references, both for public management and for future studies involving other localities in a regional or national.

Key Words: Democracies. Participatory Budget. Social Policies. Public Budget

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------------|--|
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| COP | Conselho do Orçamento Participativo |
| CPMF | Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira |
| DRU | Desvinculação de Receitas da União |
| FEE | Fundação de Economia e Estatística |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDESE | Índice de Desenvolvimento Socioeconômico |
| ICVSM | Índice de Custo de Vida de Santa Maria |
| INPC | Índice Nacional de Preços ao Consumidor |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LOM | Lei Orgânica Municipal |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| OP | Orçamento Participativo |
| OP's | Orçamentos Participativos |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PDDUA | Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental |
| PL | Projeto de Lei Orçamentária |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PPA | Plano Plurianual |
| PMSM | Prefeitura Municipal de Santa Maria |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TRE-RS | Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul |
| UAC | União das Associações Comunitárias |
| UCPel | Universidade Católica de Pelotas |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxogramas

| | |
|--|----|
| Fluxograma 1 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2001 | 82 |
| Fluxograma 2 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2002 | 84 |
| Fluxograma 3 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2003 | 86 |
| Fluxograma 4 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2004 | 87 |

Gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 – Variação de investimento empenhado no OP em relação ao total do orçamento atualizado | 90 |
| Gráfico 2 – Gastos em dólar por determinadas funções <i>per capita</i> | 100 |
| Gráfico 3 – Comparação dos recursos orçados e executados na educação | 102 |
| Gráfico 4 – Evolução dos recursos orçados no Projeto de Lei para a educação | 104 |
| Gráfico 5 – Evolução dos recursos executados na educação | 105 |
| Gráfico 6 – Comparação dos recursos orçados e executados na saúde | 106 |
| Gráfico 7 – Evolução dos recursos orçados no PL para a saúde | 107 |
| Gráfico 8 – Evolução dos recursos executados na saúde | 108 |
| Gráfico 9 – Comparação dos recursos orçados e executados na habitação | 109 |
| Gráfico 10 – Evolução dos recursos orçados no PL para a habitação | 111 |
| Gráfico 11 – Evolução dos recursos executados na habitação | 111 |
| Gráfico 12 – Comparação dos recursos orçados e executados na assistência social | 113 |
| Gráfico 13 – Evolução dos recursos orçados no PL para a assistência social | 114 |
| Gráfico 14 – Evolução dos recursos executados na assistência social | 115 |

Mapas

| | |
|--|----|
| Mapa 1 – Divisão territorial do Orçamento Participativo de Santa Maria | 80 |
|--|----|

Organogramas

| | |
|--|----|
| Organograma 1 – Categorias explicativas da realidade da pesquisa | 69 |
|--|----|

Quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Comparação da evolução conceitual do Orçamento Público | 56 |
| Quadro 2 – Critérios Gerais para distribuição de recursos nas regiões do OP-SM | 81 |
| Quadro 3 – Áreas prioritárias de investimentos por ciclo anual do OP de Santa Maria. | 93 |

Tabelas

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Distribuição da população por regiões do Orçamento Participativo de Santa Maria | 80 |
| Tabela 2 – Evolução Anual da Participação no Orçamento Participativo de Santa Maria | 89 |
| Tabela 3 – Proporção de investimento empenhado no OP <i>per capita</i> | 91 |
| Tabela 4 – Balanço da execução das demandas do OP de Santa Maria | 92 |
| Tabela 5 – Despesa média percentual executada por determinadas funções do governo nos períodos de 1997-2000, 2001-2004 e 2005-2008 | 98 |
| Tabela 6 - Gastos em dólar por determinadas funções <i>per capita</i> | 101 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 14 |
| 2 PARA ALÉM DO CÂNONE DEMOCRÁTICO | 16 |
| 2.1 AS VERTENTES ANALÍTICAS DA DEMOCRACIA | 17 |
| 2.2 AS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA | 22 |
| 2.3 O CASO BRASILEIRO DA (RE) DEMOCRACIA | 26 |
| 3 A “NOVIDADE” DEMOCRÁTICA | 30 |
| 3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, ENTRE O REAL E O MITO | 30 |
| 3.1.1 Do Processo Participativo à Decisão Sobre as Políticas Sociais | 36 |
| 4 ENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A CONTRA-REFORMA DO ESTADO (O ‘NÃO-LUGAR’ DA POLÍTICA SOCIAL) | 41 |
| 4.1 AS CONCEPÇÕES IDEOLÓGICAS DA (CONTRA) REFORMA DO ESTADO ... | 42 |
| 4.1.1 A (Contra) Reforma do Estado no Brasil | 45 |
| 4.2 AS “REGRAS DO JOGO” ORÇAMENTÁRIO DA REFORMA NEOLIBERAL E O (DES) FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL | 50 |
| 5 ORÇAMENTO PÚBLICO: ENDÓGENAS INFLEXÕES E POSSÍVEIS INOVAÇÕES | 56 |
| 6 A INVESTIGAÇÃO DAS CORRELAÇÕES: UMA METODOLOGIA | 61 |
| 6.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS AO PROBLEMA E ÀS PRINCIPAIS QUESTÕES DA PESQUISA | 61 |
| 6.2 REFERENCIAL EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA | 65 |
| 6.2.1 Categorias de Análise do Método | 67 |
| 6.2.2 Categorias Explicativas da Realidade da Pesquisa | 69 |
| 6.3 INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS | 70 |
| 6.3.1 Revisão Bibliográfica | 70 |
| 6.3.2 Pesquisa Documental | 71 |
| 6.4 MODO DE REPRESENTAÇÃO, EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 72 |
| 7 O RETRATO EM PRETO E BRANCO DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SANTA MARIA | 74 |
| 7.1 A CIDADE DO “CORAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL” | 74 |
| 7.2 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO LOCAL | 77 |
| 7.3 O PROCESSO PARTICIPATIVO POR CICLOS | 79 |

| | |
|---|-----|
| 8 UM INVENTÁRIO DAS CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA | 95 |
| 8.1 O CONJUNTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS DIVERSOS ORÇAMENTOS ANUAIS | 95 |
| 8.2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO | 102 |
| 8.3 A POLÍTICA DE SAÚDE | 105 |
| 8.4 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO | 109 |
| 8.5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL | 112 |
| 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 116 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 119 |
| APÊNDICES | 126 |
| ANEXOS | 131 |

1 INTRODUÇÃO

Nos dicionários, o termo *inventariar* significa *arrolar; descrever minuciosamente; registrar; relacionar; catalogar; produzir um balanço*, conotando um amplo sentido de ação. O significado visitado remete a pesquisa disposta nesta dissertação que tem como objetivo produzir um inventário das correlações entre a prática do Orçamento Participativo sobre a alocação dos recursos orçamentários e a execução das políticas sociais na cidade de Santa Maria-RS. Entende-se que dissertar sobre o tema proposto envolve, além da apropriação teórica, também a reflexão crítica, em face do objeto de estudo representar a *prática social empírica dos indivíduos em sociedade em seu movimento contraditório*.

Sem dúvida, há o reconhecimento de que estudos recentes sobre a política pública intitulada Orçamento Participativo constituem-se, sob distintas perspectivas teórico-metodológicas, num expressivo volume encontrado na literatura nacional e internacional. Entretanto, a investigação do caso do OP de Santa Maria não encontra precedente, atribuindo à presente pesquisa o caráter de ineditismo no que se refere a esta localidade. Soma-se a esta condição a originalidade que se refere ao exercício de correlação entre a prática participativa e as políticas sociais, justificando a relevância do estudo.

Com base nestes pressupostos, esta investigação se propõe a responder o seguinte problema: quais são as repercussões da prática do Orçamento Participativo sobre a alocação e execução de recursos orçamentários para as políticas sociais no município de Santa Maria-RS? No intuito de encontrar indícios que contribuam ao esclarecimento da indagação, iniciou-se o processo de pesquisa, tendo como referência epistemológica o método hermenêutico-dialético. O estudo, mesmo assim, não deixa de ser “estudo de caso” e sua abordagem compreende também a interação entre os aportes qualitativos e quantitativos.

Os resultados obtidos a partir da pesquisa encontram-se sistematizados no conjunto das seções estruturadas na presente dissertação, organizada da seguinte maneira: inicialmente procede-se uma revisão de literatura sobre a categoria democracia, a partir de sucessivas aproximações aos postulados de diferentes teóricos. Este diálogo perpassa o escopo que vai do modelo da democracia liberal às características alternativas do modelo da democracia participativa e também propicia um breve exame da transição à visão hegemônica neoliberal vivenciada no contexto contemporâneo brasileiro.

Na terceira seção aprofunda-se sobre os processos decisórios públicos, representados pelas práticas de orçamentos participativos. Parte-se do recorte em torno da disseminação da ideia de OP como mecanismo institucional que toma para si o título de “novidade democrática”, denunciando o caráter mitológico por vezes atribuído ao processo decisório. As relações possíveis encontradas entre as experiências participativas orçamentárias e as políticas sociais compõem a incursão teórica disposta neste íterim.

Na quarta seção apresenta-se o estudo sobre a proposta da reforma do Estado e suas implicações sobre o orçamento público e as políticas sociais. Neste exercício, discute-se o lugar da política social, a partir de dois processos concomitantes: a instauração do Estado democrático de direito e a ascensão da (contra) reforma do Estado. Esta condição “espacial” das políticas sociais é analisada com base na revisita às “regras do jogo” orçamentário neoliberal, revelando o seu (des) financiamento.

No espaço reservado a quinta seção parte-se para a análise do orçamento público como instrumento estratégico, expressando os recursos que podem se dirigir tanto para o caminho do financiamento, quanto do (des) financiamento das políticas sociais. Levanta-se a hipótese de que os recursos públicos podem transitar do campo das endógenas inflexões às possíveis inovações que têm como elemento central a participação da população no processo decisório orçamentário.

Na sequência contempla-se sobre o caminho percorrido ao investigar as correlações entre a prática do orçamento participativo e as políticas sociais. Neste foco, registram-se algumas notas introdutórias ao problema e às principais questões da pesquisa, situando os objetivos gerais e específicos. Além disto, evidencia-se as bases epistemológicas e metodológicas que sustentaram o processo, com atenção às categorias de análise do método e as explicativas da realidade da investigação. Por fim, especificam-se os instrumentos e as técnicas utilizados na coleta dos dados, definindo o modo de análise, representação e exposição dos resultados.

Já a análise das repercussões da prática do orçamento participativo sobre a alocação e execução de recursos orçamentários para as políticas sociais, encontra-se disposta em duas seções próprias. A primeira delas, situada na sétima seção, dedica-se à constituição de uma

base informacional do caso do OP da cidade, utilizando variáveis úteis à análise da legitimidade e da eficácia do processo participativo. De maneira pontual, desenvolve-se o estudo da evolução da prática, com atenção às instituições de participação, visando produzir o que se intitulou de “o retrato em preto e branco da experiência do OP” da cidade. Por sua vez, a oitava seção detém-se na análise das variações das políticas sociais nos diversos orçamentos anuais, a partir de algumas conjecturas acumuladas, a fim de produzir um “balanço” das correlações na experiência local.

Por último, apresentam-se as considerações finais, sintetizando as reflexões produzidas ao longo do processo analítico. Neste espaço, estabelece-se a conexão crucial entre o referencial teórico e os dados empíricos, a fim de desvendar os questionamentos sobre os impactos sociopolíticos da prática orçamentária participativa no campo das políticas sociais. Sendo assim, a presente reflexão se propõe, dentro dos seus limites, a contribuir no debate da legitimidade e eficácia do OP na sua relação com as políticas sociais e, conseqüentemente, da concepção de democracia local realmente existente.

2 PARA ALÉM DO CÂNONE DEMOCRÁTICO

O objetivo desta seção é proceder a uma revisão de literatura sobre a categoria ‘democracia’, a partir de sucessivas aproximações aos postulados de diferentes teóricos, assumindo a pretensão de suscitar um debate sobre o significado conceitual das chamadas perspectivas hegemônicas e contra-hegemônicas.

Nesta direção, o debate perpassa o escopo configurado no modelo da democracia liberal às características alternativas do modelo da democracia participativa e também propicia um breve exame da transição à visão hegemônica neoliberal vivenciada no contexto contemporâneo do Brasil Latino.

A delimitação do estudo se torna necessária devido aos diversos enfoques possíveis relativos à categoria que prevê larga densidade teórica. Esta condição sugere um recorte em torno da disseminação da ideia de democracia como um sistema de governo majoritário em nível mundial, sem, contudo, eximir-se de apresentar os sinais da crise deste sistema em seu modelo atual, representada pela apatia política da população nos processos decisórios públicos.

Deste modo, não se postula estabelecer um padrão de análise a ser aplicado como um ‘instrumento de medida’ ou ‘modelo a aplicar como norma’, a exemplo da definição etimológica do termo cânone, uma vez que o aprofundamento dessa temática se sustenta na própria questão que o título desta seção suscita.

2.1 AS VERTENTES ANALÍTICAS DA DEMOCRACIA

Em análise das instituições democráticas mundiais, Lijphart (2003), representante da chamada ‘escola procedimentalista’, debruça-se na forma de distribuição do poder político dos dois tipos básicos de democracia: o modelo majoritário e o modelo consensual. Inicialmente, para o cientista político, a distinção entre os modelos aparece, justamente, a partir da definição literal do termo, ou seja, ‘governo pelo povo e para o povo’. Esta inclinação à preponderância da vontade da maioria do povo, em ocasiões de divergências, é mostrada enquanto essência do modelo democrático majoritário. Já o modelo consensual,

apesar de não divergir do majoritário sobre a preferência pelo governo da maioria do que da minoria, prevê a garantia da maioria absoluta por meio da negociação, pois:

[...] considera a exigência de uma maioria como um requisito mínimo: em vez de se satisfazer com mínimas maiorias, ele busca ampliar o tamanho das mesmas. Suas regras e instituições visam a uma ampla participação no governo e a um amplo acordo sobre as políticas que este deva adotar. O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (*plurality*), em vez de uma maioria absoluta [...] ao passo que o modelo consensual tenta partilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras. Uma outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão (LIJPHART, 2003, p.18).

Prosseguindo a investigação, Lijphart revela os resultados da sua análise sobre os modelos de democracia em trinta e seis países, onde a maioria dos padrões de governo possuem predominantes traços consensuais, relegando às democracias majoritárias as raras experiências concebidas pelo Reino Unido, Nova Zelândia (até 1996) e Antigas Colônias Britânicas do Caribe. A típica diferença entre os dois modelos é evidenciada por meio do contraste entre os governos unipartidários de maioria e as amplas coalizões multipartidárias consensuais. Para o autor, o governo consensual, no contexto de uma sociedade dividida, propicia maiores perspectivas para se garantir a paz civil, uma vez que prevê a inclusão de possíveis tendências políticas rivais no processo da tomada de decisões. Já o governo majoritário limita-se na rapidez e na coerência do processo decisório.

Sobre as aspirações democráticas, Santos e Avritzer (2003) ponderam que, no decorrer do século XX, as formas de democracia caracterizaram-se pela ‘baixa intensidade’, tendo em vista que os objetivos de inclusão social e de reconhecimento das diferenças perverteram-se gradativamente. Para os autores, este século conformou, nos períodos entre guerras, um clima de disputa acerca da questão democrática, abrangendo dois debates historicamente situados: a primeira metade do período centrou-se em torno da desejabilidade da democracia como forma de governo, representada pelo procedimentalismo Kelsiano; a segunda metade do mesmo período, situada no pós-Segunda Guerra Mundial, deteve-se nas condições estruturais da democracia, materializadas no debate sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo, representando a visão estrutural.

Em nova incursão, Santos e Avritzer (2003) evidenciam que, se por um lado o debate da primeira metade do século definiu-se em favor da deseabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, sob a influência de Schumpeter, a proposta que assumiu posição hegemônica ao final das duas Guerras mundiais configurou-se numa restrição das formas participativas, em prol do consenso acerca de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Revelado pelos autores, o tratamento dispensado por Schumpeter referiu-se ao problema da forma da democracia e de sua variação, indicando que o impasse da construção democrática provém dos problemas enfrentados na construção da democracia na Europa do período de entre-guerras. Apartir dessa visão, funda-se o que denominaram de concepção hegemônica da democracia liberal, onde elencaram os seguintes elementos, destacando os respectivos teóricos:

- a) contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington; Germani);
- b) valorização positiva da apatia política (Downs);
- c) ideia que o cidadão comum não possui capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes a quem delegaria às decisões (Schumpeter);
- d) concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart);
- e) tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl);
- f) solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio; Dahl).

A expansão global da democracia liberal coincidiu, na compreensão de Santos e Avritzer (2003), com uma crise nos países centrais onde expressivamente havia se consolidado, provocando uma dupla patologia: ‘a patologia da participação’ concebida pelo aumento dramático do absentencionismo e uma ‘patologia da representação’ em relação àqueles que elegeram. O conceito de democracia liberal, para Macpherson, “só se tornou possível quando os teóricos – a princípio uns poucos, e depois a maioria dos teóricos liberais – descobriram razões para acreditar que ‘cada homem um voto’ não seria arriscado para a propriedade, ou para a continuidade das sociedades divididas em classes” (1978, p. 17). Inserido neste debate, o historiador inglês Hobsbawm (2007) elege a democracia liberal como um dos temas centrais da sua exposição teórica. Para o autor, a retórica desta forma de governar mostra a preferência pela apatia política, valorizando o assentimento à legitimidade do sistema político, materializada na ocasião do voto eletivo.

Prossegue o historiador examinando a democracia inserida na política atual adotada pelas grandes potências mundiais, onde a perspectiva liberal-democrática, isto é, multipartidária, em pouca medida, obtém a maioria real dos votos. Na tentativa de encontrar respostas ao referido fenômeno, o autor sugere a seguinte questão: qual é, então, o futuro da democracia liberal nesta situação? Logo, emite opinião dizendo que não encontra indícios que causem temores para essa forma de governo, situando como única exceção a teocracia islâmica. Esse reconhecimento quase universal em torno dos regimes de democracia liberal emerge da prática de consultar o ‘povo’, fato que concede legitimidade aos governos. As eleições democráticas incorporam a suposta tarefa de permitir aos governos voltarem-se para ‘o povo’ que, por sua vez, não podem viver na ausência destes governos. Finalizando suas análises, Hobsbawm (2007, p.120) expressa suas dúvidas a respeito das tomadas de decisões em países ditos democráticos, visto que,

Hoje sabemos algo a respeito da maneira pela qual foram tomadas as decisões de ir à guerra contra o Iraque em pelo menos dois países de inquestionáveis credenciais de boa-fé democrática: os Estados Unidos e o Reino Unido. Sem mencionar seu envolvimento com problemas complexos de ocultamentos e enganos, a democracia eleitoral e as assembleias participativas tiveram pouco a ver com esse processo. As decisões foram tomadas em privado por pequenos grupos de pessoas, de um modo que não é muito diferente do que teria ocorrido em países não democráticos.

As especulações levantadas por Hobsbawm são resumidas em nova incursão investigativa, ponderando que apesar da democracia ser desejável não se constitui num instrumento capaz de solucionar os problemas gerados pelos processos globais ou transnacionais. Essa visão pessimista remete à referência feita por Santos e Avritzer sobre a opinião otimista de Sen, economista indiano que, segundo os autores, teria entendido a emergência da democracia como o maior acontecimento do século XX.

Contudo, ao apresentar os argumentos sobre as vantagens da democracia, Sen (2000), em uma das suas obras, expressa o risco de enaltecer excessivamente sua eficácia, pois esta última depende do modo como são exercidas pela população as liberdades políticas. Para ele, as realizações da democracia dependem não apenas das regras e procedimentos, mas, também, da forma como as pessoas manejam as oportunidades. Como reforço, Sen (2001) assegura que a liberdade tem importância direta para a qualidade de vida e bem-estar de uma pessoa. O autor revela que agir livremente e ser capaz de escolher, nesta concepção, conduz ao bem-

estar; e não exatamente porque mais liberdade torna disponível um número maior de alternativas.

Na tentativa de aprofundar análises inferidas, Sen (2001) cita o ‘jejuar’, não em sua verdadeira acepção de passar fome, mas como ‘escolher’ passar fome quando há outras opções. Nessa direção, é de interesse direto saber se alguém jejua ou se não possui os meios para obter comida suficiente, ficando claro que, similarmente, escolher um estilo de vida não significa exatamente o mesmo que ter este ou aquele estilo de vida, sem importar como foi escolhido, porque o bem-estar de alguém depende de como seu estilo de vida emergiu.

Inserido neste debate, Bobbio, em busca de uma definição mínima de democracia, entende que,

não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc (1986, p.20).

Para Bobbio, a caracterização central de democracia configura um conjunto de regras que estabelecem ‘quem’ está autorizado a tomar as decisões coletivas e com ‘quais’ procedimentos. Sen, por seu turno, acredita que se faz necessário entender a democracia “como criadora de um conjunto de oportunidades, e o uso dessas oportunidades requer uma análise diferente, que aborde a ‘prática’ da democracia e direitos políticos” (2000, p. 182). Este contexto remete ao entendimento da visão fundamental de ‘desenvolvimento como liberdade’, em face de estrita relação com a questão da participação política ou, ainda, das liberdades políticas que não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas. Estas liberdades são reconhecidas pela natureza da participação e do diálogo públicos que influenciam a identificação de necessidades, uma vez que:

Os papéis instrumentais das liberdades políticas e dos direitos civis podem ser muito substanciais, mas a relação entre necessidades econômicas e liberdades políticas pode ter também um aspecto construtivo. O exercício de direitos políticos básicos torna mais provável não só que haja uma resposta política a necessidades econômicas, como também que a própria conceituação - incluindo a compreensão - de ‘necessidades econômicas’ possa requerer o exercício desses direitos. De fato, pode-se afirmar que uma compreensão adequada de quais são as necessidades

econômicas - seu conteúdo e sua força - requer discussão e diálogo. Os direitos políticos e civis, especialmente os relacionados à garantia de discussão, debate, crítica e dissensão abertas, são centrais para o processo de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas (SEN, 2000, p. 180-1).

Para Sen, a concepção de liberdades políticas relaciona-se às ideias do alcance das discussões públicas, abrangendo os processos de escolhas e a formação de valores e prioridades, na medida em que decidir e escolher configuram-se ‘partes do viver’. Nesta visão, o conceito de necessidades está relacionado às ideias sobre as origens de algumas privações. Ao final do debate, o autor salienta não só o entendimento da necessidade da democracia, uma vez que indica como crucial preservar as condições e as circunstâncias que garantam o alcance do processo decisório democrático. Este diálogo remete às concepções de democracia participativa que, a seguir, serão abordadas na sua relação com a forma representativa.

2.2 AS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA

Para aprofundar o debate sobre a questão da participação e da teoria democrática, Pateman (1992) apóia-se em diversas formulações sobre a democracia participativa, a partir de sucessivas aproximações aos postulados do governo representativo. Para esta última forma de governo, a participação é concebida unicamente como um aparelho de proteção, e a natureza ‘democrática’ do sistema reside na forma dos ‘arranjos institucionais’, precisamente na disputa dos ‘representantes potenciais’ pelos votos, fato que confere aos que defendem este espectro do papel da participação, o status de teóricos do governo representativo. Porém, na opinião de Pateman, a teoria do governo representativo não representa toda teoria democrática, visto que:

A verdadeira importância da influência de Schumpeter é que ela dissimulou o fato de que nem todos os autores que gostariam de ser chamados de teóricos ‘clássicos’ da democracia adotaram o mesmo ponto de vista a propósito do papel da participação. Nas teorias de J. S. Mill e Rousseau, por exemplo, a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, Estado este considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como aquilo que denominei de sociedade participativa (PATEMAN, 1992, p. 33).

A teoria participativa elaborada por Pateman resulta do estudo das formulações de Rousseau, Mill e Cole, o qual indica como insuficiente à presença de instituições representativas para a configuração de uma democracia, uma vez que a participação carece

ocorrer em outras esferas. A principal função da participação na democracia participativa configura-se no desencadeamento de um processo educativo, tanto no aspecto psicológico quanto no da aquisição da prática de habilidades e procedimentos democráticos. Este processo é explicado por meio da afirmação de que quanto mais os indivíduos participem, maiores são suas capacitações para fazê-lo. Um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa justifica-se, para esta vertente teórica, a partir dos resultados humanos provenientes do próprio processo participativo.

Os estudos sobre a teoria participativa remetem ao debate da dimensão mais discutida em participação: o processo da tomada de decisão. Esta dimensão é objeto de discussão tanto à vertente elitista representada por Schumpeter que restringe o processo decisório apenas na ‘escolha’ de líderes, quanto à vertente dos chamados teóricos representantes da ‘democracia participativa’, como Pateman e Macpherson. Para este último teórico, “a ideia de que deveria haver considerável participação pelos cidadãos nas decisões governamentais difundiu-se tão amplamente que os governos nacionais começaram a alistar-se, pelo menos verbalmente, sob o estandarte da participação, e alguns chegaram mesmo a encetar programas com ampla participação popular” (MACPHERSON, 1978, p.97). Entretanto, pondera Macpherson, “o principal problema da democracia participativa não é quanto a fazê-la funcionar, mas como atingi-la” (1978, p.102). Diante disto, o autor apresenta alguns requisitos para se chegar a uma democracia participativa:

Um deles é a mudança da consciência do povo (ou da sua inconsciência), do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se e agir como executor e desfrutor da execução e desenvolvimento de sua capacidade. Isso é requisito não apenas para o surgimento, mas também para a atuação de uma democracia participativa. Para esta, a auto-imagem traz consigo um sentido de comunidade que a primeira não traz. Pode-se adquirir e consumir por si mesmo, para a própria satisfação ou para mostrar a própria superioridade em relação a outros: isto não exige nem alimenta um senso de comunidade; ao passo que o desfrute e o desenvolvimento da própria capacidade deve ser feito na maior parte em conjunto com outros, em certa relação de comunidade (MACPHERSON, 1978, p.103).

Por seu turno, Levy (1997) examina diferentes formulações sobre a democracia. No recorte, inicialmente, revisita algumas considerações de Hayek relativas à democracia de massas e à democracia representativa. Revela que esse teórico posiciona-se favorável à democracia representativa, devido ao temor à suposta dominação arbitrária e opressiva da maioria, representada pela democracia de massas. Em seguida, a autora baseia-se em proposições elaboradas por Held, situando-o como o teórico que nomeou de democracia

participativa o modelo originário das formulações elaboradas por Poulantzas, Macpherson e Pateman. Esses autores postulam, para a realização de uma democracia efetiva, o alargamento além do Estado de níveis de poder. Feitas as considerações, a autora aponta as principais características da democracia participativa elaboradas por Held, as quais compreendem:

- a) participação direta dos cidadãos na regulação das instituições chave da sociedade, incluindo o local de trabalho e a comunidade;
- b) reorganização dos partidos políticos, tornando seus membros representantes diretamente controlados pelos membros inscritos;
- c) ação de ‘partidos participativos’ em parlamentos ou congressos;
- d) manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação de formas políticas.

Levy, logo após a exposição das características da democracia participativa, detêm-se nos limites deste modelo revelados por Held. Estes limites estão relacionados à incerteza de que a participação, por si só, produz resultados políticos almejados, face o possível afloramento das tensões entre a liberdade individual, as questões distributivas e as decisões democráticas. Os impasses sugeridos encontram possível equação a partir do que Held denominou ‘princípio da autonomia’, enunciado por Levy. O teórico, na opinião da autora, “associa a política a todas as formas de poder na sociedade, portanto a democracia implica transformações de outras relações que não somente as instituições políticas” (LEVY, 1997, p. 50). Estas elaborações são examinadas enquanto atualização do conceito de democracia, tendo em vista que não separam os direitos políticos, dos direitos econômicos e sociais. Esta tendência indica que a ausência de direitos políticos pode provocar novas manifestações de desigualdade de poder, bloqueando a realização de liberdades econômicas e sociais.

No recorte das concepções não-hegemônicas de democracia, Santos e Avritzer (2003) partem do contexto histórico do pós Segunda Guerra Mundial que impulsionou severas críticas às formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana que ocorre a partir de dois critérios representados pela ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural, e pela inovação social articulada com a inovação institucional. Ao aprofundarem a investigação sobre as teorias contra-hegemônicas, os autores declaram que existem evidências de que Habermas ampliou o procedimentalismo ao propor dois elementos no debate democrático contemporâneo, compreendidos pela esfera pública como um local no qual indivíduos problematizam uma condição de desigualdade somada ao

papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. Para Santos e Avritzer (2003, p.52-3), a contribuição de Habermas é evidente, uma vez que,

Ao postular o princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo, estabelecendo uma cunha na via que conduziu de Kelsen a Schumpeter e Bobbio. De acordo com essa concepção, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização dos governos [...] mostram-se patentemente insuficientes os procedimentos de agregação próprios à democracia representativa e aparecem em evidência as experiências de procedimentalismo participativo de países do Sul, como o Orçamento Participativo no Brasil ou a experiência dos Panchayats na Índia.

Os estudos de casos realizados pelos autores em diversos países evidenciam que a forma democrática participativa está relacionada às particularidades de cada um dos processos políticos, pois a questão em relevo “é a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte dos projetos de libertação do colonialismo - Índia, África do Sul e Moçambique - ou de democratização - Portugal, Brasil e Colômbia“ (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 57). As reivindicações pelos direitos de moradia em Portugal, os direitos a bens públicos distribuídos localmente no Brasil, os direitos de participação e de reconhecimento da diferença na Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique são elucidados como importantes representações participativas.

Em que pese o esforço teórico empreendido pelas distintas visões que tratam da democracia, parece que a vertente liberal, ao dedicar-se à realização dos ditames do capital, incitou formulações contra-hegemônicas. As condições políticas para a realização destas construções manifestam-se na retomada das mobilizações sociais em torno de experiências locais destinadas à participação da população na eleição de bens e serviços coletivos, configurando um desenho democrático participativo. Os defensores desta concepção apoiam-se no princípio de deliberação amplo, recolocando no interior do debate democrático um procedimentalismo participativo que prevê o assentimento plural da população em processos decisórios, a exemplo da experiência do Orçamento Participativo ocorrida no Brasil. Esta constatação remete ao aprofundamento das particularidades do caso brasileiro da (re) democracia, dada a sua estrita relação com a abertura de canais institucionais de participação.

2.3 O CASO BRASILEIRO DA (RE) DEMOCRACIA

Pensar a abertura de canais de participação da população em processos decisórios públicos no Brasil remete ao entrelaçamento à concepção que precede a (re) democracia. Tal concepção, marcada pela centralização política, dividiu segmentos societários que, de um lado, convergiam aos postulados funcionalistas e, de outro, incorporavam os intensos movimentos que idealizavam radicais mudanças sociais, por meio da organização política em torno das ‘reformas de base’.

Na esteira deste processo, encontra-se inscrita na história a incidência de grandes mobilizações, agregando trabalhadores, estudantes, comunidades eclesiais de base, intelectuais, artistas, poetas, entre outros setores partidários à retomada do regime democrático. As adversidades do período, muitas vezes, manifestaram-se por meio de signos musicais e poéticos. Drummond simboliza nas entrelinhas de um poema, as ideologias apregoadas à época: “É tempo de meio silêncio, de boca gelada e murmúrio, palavra indireta, aviso na esquina. Tempo de cinco sentidos num só. O espião janta conosco. É tempo de cortinas pardas, de céu neutro, política na maçã” (ANDRADE, 1998, p.122).

O caráter plural dos movimentos políticos contribui significativamente para a retomada de circunstâncias políticas que se opunham ao modelo de Estado centralizado, através da aglutinação do “novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, da construção de uma frente partidária da oposição e da luta dos municipalistas pela devolução do poder ao nível local¹” (FLEURY, 2006, p. 52). O caráter revolucionário dos movimentos políticos contribuiu, no final da década de 1970 até meados dos anos 1980, para o enfraquecimento da ditadura militar. Inserido nessa discussão, Sader revela que:

O impacto dos movimentos sociais em 1978 levou a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular, ofuscadas pelas modalidades dominantes de sua representação. Foram assim redescobertos movimentos sociais desde sua gestação no curso da década de 70. Eles foram vistos, então, pelas suas linguagens, pelos lugares de onde se manifestavam, pelos valores que professavam, como indicadores da emergência de novas identidades coletivas. Tratava-se de uma novidade no real e nas categorias de representação do real (1998, p. 26-7).

¹ O poder local, expresso pela tendência de voltar-se para a cultura local, não significa a crença de que unicamente a solidariedade comunitária resolveria situações de exclusão social, mas o reconhecimento político pelo Estado das particularidades do local que devem ser consideradas no processo de desenvolvimento dos territórios. O diálogo proposto é demarcado pelo desprezo da visão particularista, uma vez que introduz o local como catalisador de potências no processo de refundação do social (KOGA, 2003).

Nesta direção, Gohn (2003) infere que a postura política assumida pelos ‘novos personagens em cena’ remete à estratégia da construção de uma contra-hegemonia independente do Estado, pois era considerado ‘inimigo’ pelos setores sociais ‘combativos’. “É no quadro dessa crise que intelectuais (acadêmicos ou militantes) deixam de ver o Estado como lugar e instrumento privilegiados das mudanças sociais e começam a enfatizar uma polarização – às vezes até maniqueísta – entre sociedade civil² e Estado” (SADER, 1988, p.33). Estas manifestações apregoavam a prática militante voltada à conquista de bens coletivos, inspirados nos ideais democráticos. Neste cenário, destacam-se os Movimentos Sanitário e Constituinte, e as Diretas Já, intervindo de forma decisiva para a transição do Estado centralizado à Federação de instituições municipais autônomas. Entretanto, Souza (2006, p. 193), sobre o processo decisório Constitucional, alerta que:

Ademais, suas regras foram capazes de conciliar os interesses de novos e velhos atores políticos e de grupos de interesse. Essa opção pela conciliação pode ser também um dos fatores explicativos de a Constituição ter-se tornado tão detalhada e conter muitos dispositivos que requerem regulamentação posterior, apesar de seu alto nível de detalhe, alguns exigindo leis complementares e outras leis ordinárias. O consenso foi o caminho possível pela ausência de uma clara maioria partidária e ideológica.

O perfil assumido pelos diferentes movimentos sociais, logo após pactuar a transição democrática, parece modificar-se. Por seu turno, a agenda política da classe dirigente, em contexto de expansão do capitalismo globalizado, inaugura na esfera pública³ canais de participação destinados aos diversos setores sociais. Nesta nova agenda, esclarece Gohn (2003, p. 31), “as políticas são formuladas para segmentos sociais, dentro de um recorte que privilegia os atores sociais que serão os parceiros, e não mais os segmentos segundo o recorte das classes sociais”. Em outros termos, as políticas restringem-se às chamadas problemáticas

² Para Bobbio (1999, p. 48-57) existe uma distinção entre ‘a sociedade civil em Marx e sociedade civil em Gramsci’. Ou seja, enquanto a sociedade civil é considerada por Marx como o conjunto da estrutura econômica e social de um determinado período histórico, “a sociedade civil, em Gramsci, não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura”. Contudo, “ambos colocam acento não mais sobre o Estado, como havia feito Hegel, pondo fim à tradição jusnaturalista, mas sobre a sociedade civil: ou seja, em certo sentido, eles invertem Hegel. Mas com a seguinte diferença: a inversão de Marx implica a passagem do momento superestrutural ou condicionado ao momento estrutural ou condicionante, ao passo que a inversão em Gramsci ocorre no próprio interior da superestrutura”.

³ Em ‘Mudança Estrutural da Esfera Pública’, Habermas (2003, p.187), sublinha a emergência do caráter público na esfera privada da sociedade burguesa: “Na mesma proporção em que a vida privada se torna pública, a esfera pública passa a assumir ela mesma forma de intimidade – na ‘vizinhança’ ressurgem em nova indumentária a grande família pré-burguesa”. Desta maneira, Habermas introduz a esfera pública à dimensão participativa e discursiva, sob os pilares da chamada teoria da ‘ação comunicativa’.

sociais, tais como a fome, o desemprego, a moradia; não mais reconhecendo os sujeitos segundo seu recorte de classe, isto é, os ‘favelados’, os ‘sem-terra’, os ‘sem-teto’.

A expressiva coalizão política em torno da (re) democratização, simbolicamente representada pela eleição direta para todos os níveis de governo, somada ao discurso da participação da população e descentralização fiscal prevista no instrumento constitucional, parece alterar o formato das relações societárias, completando um ciclo denominado a ‘era da participação’. O anunciado saldo político deste ciclo baseia-se na capacidade da construção de uma esfera pública factível de intervenção. Nesta direção, o cenário atual identificado como a ‘era da descentralização’ do poder político, atribui novo formato à esfera pública visivelmente incorporada na agenda dos emergentes atores sociais, reconhecidos, neste recorte, como os ‘parceiros’(GOHN, 2003), promotores do aparente consenso acerca das políticas públicas institucionais. Por outro lado, pontua Avritzer (2003, p. 573),

A democratização brasileira não se limitou apenas ao processo de continuidade política. Na Assembléia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas ‘iniciativas populares’, levando, com a sua aprovação, a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades [...] o reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988 que levou a mudanças institucionais importantes em nível local.

A Constituição Federal introduziu, especificamente aos municípios, a exigência de inclusão nas Leis Orgânicas do seu artigo 29 que trata da cooperação das associações representativas no planejamento local. Também estão previstos na Constituição outros três instrumentos de ‘participação popular’, porém, relacionados tanto aos municípios quanto aos Estados e União, configurando o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. A criação de Conselhos de participação social que assegurem a implantação de mecanismos de participação na formulação e controle das políticas sociais compõe o conteúdo democrático da ‘Constituição Cidadã’.

Deste modo, “ao se retomar o desenho institucional das políticas sociais, faz-se um esforço para, ao mesmo tempo, fortalecer o poder municipal no âmbito da política assistencial e a sociedade civil organizada, garantindo sua participação na co-gestão, controle social e mesmo execução” (FLEURY, 2006, p. 69). Contudo, lembra Gohn, “a criação desses novos

canais colocou os sujeitos demandatários em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais” (2001, p. 52). Trata-se de absorver a ‘agenda oficial’ por meio de mecanismos institucionais que almeja o (aparente) consenso entre os distintos atores sociais.

Pode-se remeter, considerando as afirmações acima reveladas por Gohn, ao processo de transição claramente consensual do regime autoritário à democracia constitucional, uma vez que, aparentemente, a Constituição Cidadã, enquanto marco democrático, conformou interesses distintos de significativa parcela de setores sociais. Deste modo, o processo de transição vivenciado produziu inúmeros paradoxos, exigindo novas incursões teóricas acerca da abertura de canais de participação da população em processos decisórios públicos, em especial das práticas de Orçamentos Participativos que tomam para si o título de ‘novidade’ democrática.

3 A “NOVIDADE” DEMOCRÁTICA

A presente seção estabelece um debate teórico acerca dos processos decisórios públicos, aqui representados pelas práticas de Orçamentos Participativos. Para tanto, se parte do recorte em torno da disseminação da ideia de OP como mecanismo institucional que toma para si o título de ‘novidade democrática’, sem, contudo, omitir o caráter mitológico por vezes atribuído ao processo decisório.

A notória propagação dos OP’s configura um dos resultados já constatados do processo de redemocratização que incitou a implementação de iniciativas ‘inovadoras’ na gestão pública ao nível local. Os defensores desta concepção apoiam-se no princípio de deliberação amplo, recolocando no interior do debate democrático um procedimentalismo participativo que prevê o assentimento plural da população em processos decisórios públicos.

É preciso dizer que o presente estudo não se propõe à sistematização de informações específicas sobre o ‘funcionamento’ das práticas participativas, na medida em que dirige a atenção à dinâmica das relações sociais nas quais se insere o fenômeno. Sendo assim, as proposições destacadas constituem-se, dentro dos seus limites, parte do plural debate teórico que se almeja suscitar.

3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, ENTRE O REAL E O MITO

A experiência do Orçamento Participativo, dentre as diversas práticas de participação da população em processos decisório públicos implementadas em nível local, “nasce a partir da ação pública exercida pelos movimentos sociais, nas décadas de 70/80, visando ao controle social do orçamento e o decorrente destino das políticas públicas” (GRAZIA; RIBEIRO, 2003, p.13). Sobre a origem do Orçamento Participativo, Avritzer entende que no ano de 1989 a ideia “surgiu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, uma cidade de 1,3 milhão de habitantes e capital do estado do Rio Grande do Sul” (2003, p. 573). Contrário a esta opinião, Zanotelli (2003, p. 182-3) diz que:

As alternativas de educação popular (Paulo Freire, MEB...) da década de 1960, dos movimentos e organizações populares, bem como das comunidades eclesiais de base, passada a tempestade da ditadura de 1964, ressuscitavam das cinzas e se ensaiavam experiências de participação popular na administração municipal como as de Pelópidas da Silveira (1955 em Recife), a de Dirceu Carneiro (Lages, 1977), a do

‘Todo poder emana do povo’ (Pelotas, 1983), a dos Coredes (Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS, desde 1994), a dos Comitês de Bacia (Desenvolvimento Sustentável nas hidrográficas do RS), a Consulta Popular (Regulamentada em 1998, RS) e, por fim o Orçamento Participativo (em Porto Alegre, depois em Santa Maria, Caxias do Sul e no Estado do Rio Grande do Sul). Hoje, sem sombra de dúvidas, pode-se afirmar que a ideia do Orçamento Participativo foi gestada, ensaiada, praticamente pioneira, em Pelotas, na administração municipal de Bernardo de Souza (1983-1987).

A criação de mecanismos de negociação entre o poder municipal e a população, em torno de investimentos destinados às demandas sociais prioritárias, apesar de algumas divergências assinaladas acerca de sua origem, têm-se propagado em nível nacional como um provável espaço de participação no processo decisório orçamentário. No período de 1989 /1992 havia mais de dez experiências autodenominadas Orçamento Participativo, concentrando-se nas regiões Sudeste e Sul do país. Já no período de 1997/2000, manteve-se a concentração nas mesmas regiões, porém, as práticas participativas se propagaram em cento e três municípios, registrando, pela primeira vez, a região Norte como promotora de experiências deste ‘tipo’ (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p.28). “Até o ano de 2005 contabilizaram-se mais de duzentas experiências de Orçamentos Participativos” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 226).

Devido à propagação da prática participativa, torna-se necessário “oferecer uma definição de OP, uma vez que, tanto na literatura acadêmica quanto na prática de diversos governos locais, a questão da apropriação do nome OP ou a identificação heurística de qualquer forma de participação com o OP tornou-se comum” (AVRITZER, 2003, p.14).

Inserido neste debate, Wampler alerta que o OP necessita de uma definição, uma vez que “tem sido teorizado como ‘espaço público não-estatal’, como uma democracia ‘direta’, ‘participativa’ e ou/‘deliberativa’, como uma ‘instituição redistributiva’ e de ‘delegação de poder’” (2003, p. 63). Em sua opinião, de forma pontual, o OP “pode ser conceituado como (a) uma força inicial de transformação social, (b) uma instituição democrática e (c) uma instituição de elaboração de políticas públicas” (2003 p. 63-4). Para o autor, esta prática não se reduz num processo de participação que visa à hierarquização de demandas, tendo em vista seu potencial de atingir tanto os cidadãos, como a administração e a política, propiciando a emergência de uma transformação social mais ampla. Contudo, lembra o autor, o OP adquiriu ‘um status quase mítico no discurso dos políticos progressistas’, fato que exige análises comparativas, a fim de superar esta condição.

Indiferente às preocupações de Wampler, Santos (2003) assume um discurso explicitamente entusiasta sobre o Orçamento Participativo. Em um de seus estudos sobre o caso da capital gaúcha, levanta a questão acerca do ‘segredo de tamanho sucesso’. Logo em seguida, descreve o OP como “uma estrutura e um processo de participação comunitária baseada em três grandes princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal” (2003, p. 467).

Sobre os três princípios, Santos pontua os seguintes: todos os cidadãos têm o direito de participar; a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa; os recursos de investimentos são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de ‘critérios gerais’ e de ‘critérios técnicos’. Em larga medida, após exaustiva tarefa descritiva acerca do ‘funcionamento’ do processo decisório, Santos conclui dizendo que “a eficácia redistributiva do OP pode ser plenamente confirmada” (2003, p. 514).

Por seu turno, partindo do entendimento de que a maioria dos estudos realizados não prevê ‘substanciar empiricamente’ o efeito redistributivo do OP, Marquetti (2003) investe numa análise detalhada sobre este efeito na capital do estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, examina a relação entre o investimento *per capita* e as características das dezesseis regiões que compõem o mapa da divisão territorial da cidade estudada. Marquetti também utiliza o método de distribuição espacial das obras realizadas nas regiões com o objetivo de visualizar o efeito redistributivo. Ao final do seu estudo, o autor conclui que “a análise realizada mostrou que o OP teve um efeito redistributivo, as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimento *per capita* no período de 1999-2000 e maior número de obras por mil habitantes no período de 1989-2000” (2003, p. 154). Sobre a divisão territorial do OP Koga pontua que:

As experiências do OP ilustram bem a motivação territorial local ao dividir o espaço físico da cidade em regiões orçamentárias. Mais do que isso, são realizadas plenárias populares nas quais são debatidas e votadas as prioridades para cada região e para a cidade. São eleitos representantes locais para fazer valer os anseios das populações das regiões. Trata-se de uma forma interessante de considerar as diferenças internas de um mesmo território e, conseqüentemente, de elencar prioridades diferenciadas segundo as necessidades da população (KOGA, 2003, p.234).

Trata-se do entendimento de que quando se parte das desigualdades internas de um território, estabelecendo padrões locais de inclusão social, oportuniza-se que o debate e a aplicação de políticas públicas se apresentem factíveis de serem executadas. Por outro lado, Teixeira (2001) lembra que apesar do Orçamento Participativo ter demonstrado sua eficácia não só em termos de inversão de prioridades na aplicação de recursos territoriais, mas também, na construção de uma cultura que responsabiliza o cidadão no controle dos atos e das políticas do Estado, considera que o espaço de participação não pode se esgotar neste mecanismo. Com razão, explica que há os excluídos de qualquer acesso a direitos, necessitando expressar suas opiniões, sendo que, neste processo decisório, não há espaços próprios à participação ‘não-organizada’.

A criação de canais de participação da população em torno de investimentos destinados às demandas sociais prioritárias, apesar dos problemas apontados, tem tomado para si o tributo de propiciar um espaço de participação no processo decisório orçamentário. Contudo, é evidente que se deve considerar que alguns setores da população não estão organizados politicamente, e, em alguns casos, quando se encontram organizados, demonstram uma visão segmentada da realidade ou não possuem representatividade suficiente para encaminhar e eleger suas demandas sociais coletivas. Em relação ao acesso à participação Sousa (2003, p. 550) diz que:

Uma outra questão relativa ao grau de participação tem a ver com a acessibilidade e, portanto, com a existência de barreiras à entrada no OP. É hoje sabido que os setores populares mais carentes e menos organizados tem dificuldades em participar. A participação democrática é uma forma de investimento político para a qual o capital político mínimo, o de ser formalmente cidadão, não basta. Terá, pois, de se pensar em formas de ação afirmativa que facilitem a participação dos quais mais precisam dela, mas são demasiado carentes para sequer ter acesso a ela sem apoio externo.

A intensidade da participação está relacionada, não só com o desenho institucional e as regras de funcionamento das instâncias participativas, uma vez que envolve vários fatores, entre eles, a relação positiva entre o investimento na ação de participação e seus resultados. Sobre a emergência do OP, envolvendo o debate do êxito da prática, Gugliano atribui ao processo decisório ‘o caráter assembleísta’, ressaltando que o propagado sucesso desta experiência não seria possível “sem as contribuições anteriores dos conselhos populares – por exemplo, os conselhos populares do orçamento que existiram em algumas cidades brasileiras nos anos oitenta – e, no caso do Rio Grande do Sul, sem o aprendizado das assembleias

populares do ‘todo poder emana do povo’, proposta desenvolvida na cidade de Pelotas, entre 1984-1985” (2007, p. 263).

Deste modo, a disposição dos governos locais em propiciar uma gestão orçamentária participativa estaria relacionada à variável denominada ‘comunidade cívica’, tendo em vista que indica a prática de experiências associativas prévias entre os participantes de Orçamentos Participativos considerados exitosos. “Pesquisas feitas em Porto Alegre indicaram a predominância de pessoas com algum tipo de experiência associativa anterior entre os participantes do programa Orçamento Participativo” (GOHN, 2001, p. 43).

Reconhecido estudo realizado por Putnam (2007) sobre os governos regionais na Itália revela que algumas localidades apresentam entre si expressivas diferenças de desempenho institucional⁴, elegendo para a compreensão do fenômeno a variável denominada ‘comunidade cívica’, desenvolvida pela abordagem teórica fundamentada na lógica do ‘capital social’. A ideia de ‘comunidade cívica’ é apresentada como a interação política entre os cidadãos confiantes uns nos outros. Já o ‘capital social’ abarca características da organização social, materializadas por meio da confiança, normas e cadeias de relações sociais, facilitando a desejada cooperação espontânea. Sob este enfoque, o status de ‘bem público’ atribuído ao ‘capital social’ distingue-se do incorporado ao ‘capital convencional’, uma vez que este último é reconhecido como ‘bem privado’. A nova instituição democrática italiana, enquanto ‘bem público’, é reconhecida na ‘interação política’, onde o cidadão tanto pode defender seus interesses em contextos institucionais; como também uma instituição formal pode influir sobre o processo decisório.

Sobre as instituições democráticas, Sen (2001, p. 186) lembra que elas não podem ser vistas como dispositivos mecânicos, pois,

seu uso é condicionado por nossos valores e prioridades e pelo uso que fazemos das oportunidades de articulação e participação disponíveis. O papel de grupo opositor organizado é particularmente importante nesse contexto. Discussões e debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis, também podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Na verdade, até

⁴ Por desempenho institucional PUTNAM (2007) originalmente baseou-se num modelo de governança verticalizado, ou seja: demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação. Este modelo considera as instituições democráticas enquanto mecanismos que permitem a participação política da população nos processos decisórios, propiciando às demandas sociais incorporarem status de opção de política remetida à implementação.

mesmo a identificação de necessidades é inescapavelmente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos.

Recuperar o sentido essencial das instituições democráticas, superando o patamar informativo e de consulta – atingindo o nível deliberativo – pode significar a materialização da participação e do diálogo nos assuntos públicos. Apoiado em opinião de Baierle, Santos (2003) transcreve que a repolitização do Orçamento Participativo implica na necessidade de abrir espaços para a discussão sobre as perspectivas políticas das suas experiências, através da crítica ao ‘ufanismo localista’ e ao modo de recrutamento de quadros entre lideranças comunitárias que gera um hiato entre lideranças especializadas e participantes de base. Sobre as controvérsias do OP, em especial em relação aos processos sociopolíticos e à mudança ‘virtuosa’ de comportamentos sociais, Navarro (2003, p. 120-1) pondera que :

Talvez, à luz de nossa história política, sob a qual a sociedade civil e suas formas organizativas aparecem quase sempre colonizadas por agentes políticos e interesses institucionais, a formação de esferas efetivamente públicas seja até mesmo uma impossibilidade objetiva, em longo tempo histórico. Contudo, mais limitadamente e restrito ao OP, embora igualmente relevante, o que se aponta aqui é que a vitalidade e o crescimento do processo, tornado tão influente em vista de suas repercussões, que extrapolam o ambiente puramente local, têm sido minados através de um viés instrumentalista, de cunho eleitoral, visível a qualquer observador. A mecânica de funcionamento, as formas de recrutamento de operadores comunitários, as escolhas realizadas nas reuniões, com inquietante frequência, expressam menos uma ‘potencialidade universal’ inscrita nas regras e procedimentos, e mais os interesses políticos em jogo.

Na análise crítica sobre o mecanismo participativo instituído em Porto Alegre, Navarro prossegue dizendo que o OP “ainda não se concretizou como sinônimo da expressão das vontades e dos interesses da maioria da cidadania local, pois foi feito refém de uma agenda política e partidária e, como mecanismo operacional, tornou-se rígido em seus contornos” (2003, p. 121). Opondo-se a esta última opinião, Fedozzi (2001) indica que a prática participativa, ao promover um movimento contrário às práticas tradicionais de legitimação do poder, tende a criar novas contratualidades que favorecem às condições institucionais para a promoção da cidadania. Estas tendências, conclui, “estão presentes em uma dinâmica operacional de co-gestão dos recursos públicos que interpõe barreiras às práticas tradicionais de gestão pública local, baseadas em critérios pessoais e ou/ particularistas na alocação dos bens públicos” (FEDOZZI, 2001, p. 187). Inserido neste debate, Genro pontua que:

A recomposição da funcionalidade do Estado, no mundo atual, só pode processar-se através de um ‘choque democrático’, com a dissolução das barreiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum. A consulta, o plebiscito, o referendo, podem ser vulgarizados com a sua integração num novo Direito Constitucional

Democrático. De outra parte, o chamamento a uma participação direta dos cidadãos pelo controle da elaboração e execução do Orçamento – por onde passa o poder real do Estado e são mediados os interesses grupais de classe – pode ser a base desta virada regenerativa da democracia (2000, p.25).

O Orçamento Participativo configura-se numa prática governamental que tem como pressuposto submeter parte dos recursos públicos à consulta popular, através do anunciado “chamamento a uma participação direta dos cidadãos pelo controle da elaboração e execução do Orçamento”. De maneira prática, esta participação acontece através de reuniões comunitárias, local onde são coletadas sugestões e, logo após, votadas e eleitas as prioridades na forma de bens e serviços que são encaminhados ao governo para que os atenda através de investimentos públicos.

Entretanto, o fato do OP prever a democratização do funcionamento do Estado, a partir da criação de circunstâncias políticas que visem a possível participação na definição de investimentos públicos, por si só, não pode resumir a gigantesca tarefa de uma ‘virada regenerativa da democracia’. Esta esperada ‘virada’ relega ao OP um caráter mítico, exigindo o desdobramento de novos estudos que dirijam a atenção à dinâmica das relações nas quais se insere o fenômeno, em especial, as que remetam às políticas sociais, suposto produto do processo decisório.

3.1.1 Do Processo Participativo à Decisão sobre as Políticas Sociais

Parece correto afirmar que as práticas de Orçamentos Participativos se propagaram no contexto das reformas do Estado que seguiram às crises econômicas e fiscais dos anos 1980 e 1990. Estes últimos eventos, orientados por uma ‘agenda neoliberal’, colidiram com a recente ‘agenda democrática’ materializada na Constituinte. Entretanto, o processo de descentralização das políticas sociais configurou uma convergência entre as divergentes agendas. Ou seja, ao mesmo tempo em que a descentralização significou para o ideal democrático a autonomia dos governos subnacionais na ‘definição’ das políticas sociais; para o ideal neoliberal representou a ‘redução’ do Estado e o ajuste fiscal apontados como condição para a maior ‘eficiência’ e ‘eficácia’ dos gastos públicos na área social (ALBUQUERQUE, 2007).

O processo de descentralização, analisado como uma das principais características da (re) democratização do Estado supõe a redistribuição de recursos e competências aos governos subnacionais que se refere, em larga medida, às funções de gestão das políticas sociais. Para tratar o debate da descentralização e políticas sociais, Cohn pontua que:

Até a promulgação da Constituição de 1988, pode-se caracterizar o aparato institucional brasileiro voltado para as políticas sociais como uma somatória desarticulada de instituições, cada uma delas responsável por políticas setoriais segmentadas. Em consequência, verifica-se uma sobreposição de clientela e de competências, uma pulverização e superposição de recursos originários das mais distintas fontes, e uma constante colisão entre programas verticais e horizontais, na medida em que o sistema de proteção social caracteriza-se por ser um conjunto ambíguo e confuso de regulamentos e regras, e ainda fortemente centralizado no nível federal. Como resultado, tem-se no país um conjunto de políticas sociais caracterizado por reproduzir as desigualdades sociais e por ser altamente ineficiente e injusto (1998, p. 151).

Sobre os determinantes da descentralização, Arretche (2000) parte da análise das condições políticas que viabilizam a recuperação das bases federativas nacional, resultando na definição da União, Estados e municípios, como entes autônomos e independentes nos planos político-institucional, econômico, social e administrativo. Para a autora, os fatores categóricos do processo é a transferência, para os níveis subnacionais de governo, distintamente dotados de capacidade econômica e administrativa, das atribuições da gestão de cinco áreas da política social abrangendo a saúde, a habitação, o saneamento básico, a assistência social e a educação fundamental. O debate proposto analisa criticamente as condições que tornam possível a transferência de atribuições de gestão das políticas sociais em nível local, face às desigualdades estruturais regionais, tanto no que se refere às capacidades econômica e fiscal, quanto à ‘cultura cívica’.

As variações na disposição dos governos locais brasileiros para assumirem funções de gestão de política social estariam colocadas do seguinte modo: encontraríamos taxas mais elevadas de descentralização naquelas regiões ou Estados em que a tradição de participação política for mais forte e, paralelamente, quanto mais verticalizadas as relações políticas em uma dada região ou Estado, mais baixas taxas de descentralização seriam encontradas (ARRETCHÉ, 2000, p. 32-3).

Inserir o debate da tradição de participação política ao tema da descentralização representa uma tendência entre algumas vertentes analíticas da (re) democracia. Estas referências analisam, em larga medida, experiências em que a gestão de políticas sociais públicas configura a presença de atores sociais tradicionalmente excluídos dos processos decisórios. Para estas ideias “o local passa a ser o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomadas de decisão discutidas e ou/ compartilhadas sob a forma de Orçamento Participativo,

de fóruns e arenas público/privadas e/ou projetos participativos” (PEREIRA, 2007, p. 336). Por sua vez, neste cenário, “os OPs são efetivados, num primeiro momento, através de assembleias descentralizadas, das quais podem participar os munícipes que se interessarem [...] a partir de sub-regiões até envolver a cidade como um todo” (CUNHA, 2007, p. 32-3).

A forma de gestão participativa, na opinião de Telles (1994, p.100), “parece realizar isso que Habermas chama de soberania popular descentralizada e pluralizada, em espaços múltiplos e diferenciados nos quais direitos e aspirações coletivas são afirmados como critérios de julgamento e legitimidade de atos públicos que afetam a vida de todos”, ou seja, “questões tão diversas como habitação, saúde, meio ambiente, e direitos humanos se apresentam como questões a serem levadas em conta na gestão da coisa pública”. Inserido neste debate, Wampler (2003, p. 65-6) identifica o Orçamento Participativo como uma forma de gestão participativa que representa uma inovação na elaboração das políticas públicas e orçamentárias, acrescentando:

O OP dever ser conceituado também como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil. Tanto o processo legislativo quanto o processo de implementação de políticas públicas sempre foram dominados por um pequeno grupo de tecnocratas e aliados políticos da administração. O processo de elaboração orçamentária e o próprio orçamento são ‘caixas-pretas’, onde as demandas e os resultados não são facilmente conhecidos e definidos [...] os orçamentos participativos podem ser conceituados como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas.

Na análise de algumas experiências de participação e controle social sobre políticas sociais no Cone Sul, Albuquerque (2007) distingue os diferentes impactos de recentes inovações participativas presentes no Brasil, Paraguai, Argentina, Chile e o Uruguai. No Brasil, a particularidade de experiências deste ‘tipo’, materializada na emergência de novos atores sociais, propiciou a constituição de “espaços institucionalizados de participação nas políticas sociais, que vinculam a elaboração e o financiamento de algumas políticas sociais a processos de descentralização e controle social nos níveis federal, estadual e municipal”, além disso, “foram criados em todo o país Conselhos Paritários de participação em políticas setoriais e inúmeros Orçamentos Participativos” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 225-6). Contudo, o dilema fundamental neste debate indica que:

A construção de sistemas descentralizados, articulados e participativos pode apresentar-se como caminho importante para o controle da sociedade sobre as

políticas sociais e para a universalização dos direitos. Por outro lado, a participação social no que chamamos ‘novas políticas sociais’ parece oferecer mais flexibilidade e abertura a possibilidades democratizadoras. Estes dois fatores não podem, no entanto, garantir a efetividade da participação e do controle social sobre as políticas. Inúmeros entraves dificultam a efetivação dos espaços participativos como esferas públicas democráticas. A abertura e a capacidade de setores políticos, tecnocráticos e sociais para o diálogo e para a negociação estão entre estes entraves, dificuldades ou desafios. Embora a participação da sociedade na elaboração e no controle democrático sobre as políticas sociais seja ainda incipiente parece-nos que ela é indispensável para a construção democrática (ALBUQUERQUE, 2007, p. 251-2).

Sobre o universo das práticas de OP ocorrido em vários municípios brasileiros entre os anos 1997/2000, Ribeiro e Grazia (2003) apontam duas questões relevantes: o confronto entre demandas de infra-estrutura e de investimentos em políticas sociais, e a decisão relativa a novos investimentos frente ao acúmulo de obras em atraso. “Os temas prioritários, permanecem, ainda, a consideração de novas necessidades frente a prioridades reconhecidas e não atendidas de anos anteriores, e o tema relativo aos investimentos estruturais (por ex: saneamento) frente a investimentos em políticas sociais”, isto é, “apenas num segundo plano adquirem relevância questões relativas: (i) aos investimentos necessários à totalidade do espaço frente ao atendimento de demandas específicas e, (ii) aos dilemas quanto ao investir em lazer ou em infra-estrutura” (p. 79).

Por seu turno, em análise dos investimentos públicos, especificamente da estrutura das despesas por determinadas funções de governo nos períodos 1984-1988 e 1990-2000, na capital gaúcha, Marquetti (2003) compara mudanças no período anterior e durante a implantação do OP. Os resultados da análise do período com Orçamento Participativo indicam um aumento percentual das despesas com educação, cultura, saúde e saneamento, e o declínio de 25% para 16,6% da despesa em administração e planejamento. Entretanto, no que se refere à política da habitação, o percentual da despesa permaneceu constante, indicando a baixa capacidade da Prefeitura local em atender as prioridades hierarquizadas pela população no que se refere a essa importante política social.

Ao investigar as repercussões da prática dos Orçamentos Participativos sobre a execução de recursos orçamentários, para determinadas políticas sociais engenhadas de ‘baixo’ para ‘cima’, Marquetti indica o significado qualitativo da participação na democratização destas políticas. O Orçamento Público, neste segmento, é considerado como instrumento central do processo decisório, uma vez que expressa os recursos que poderão materializar as demandas sociais da população. Entretanto, adentrar no debate das

repercussões das práticas de OP's sobre o padrão de gastos destinados às políticas sociais implica uma maior atenção acerca da atual (re) configuração do Estado.

Esta última particularidade, configurando o recorte pós-redemocratização remete, de forma concomitante, à ascensão da proposta de contra-reforma do Estado e suas implicações no Orçamento Público e nas políticas sociais. O percurso desse processo tem consolidado uma expressiva apatia política da população nas tomadas de decisões públicas. Desta maneira, o conjunto de alterações estatais no modo de operar o campo social e econômico, logo após a instauração do Estado Democrático de Direito, coloca em 'xeque' as repercussões dos processos decisórios sobre as políticas sociais. Ou seja, entre o Estado Democrático de Direito e a contra-reforma do Estado parece conformar o 'não-lugar' das políticas sociais.

4 ENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A CONTRA-REFORMA DO ESTADO (O NÃO-LUGAR DA POLÍTICA SOCIAL)

Esta seção apresenta o estudo sobre a proposta da reforma do Estado e suas implicações no orçamento público e nas políticas sociais. Para tanto, parte-se, inicialmente, da hegemonia das ideias liberais apregoadas na política econômica mundial, tendo em vista abarcar a agenda reformista que propõe o corte dos gastos sociais públicos como condição para o crescimento econômico dos países periféricos.

Deste modo, a análise da proposta da reforma do Estado no Brasil retém suas especificidades sem desconsiderar as determinações impostas pelos fatores externos. Este cenário remete a um conjunto de alterações estatais no modo de operar o campo social e econômico, revelando a privatização, a focalização e a descentralização como trinômio articulado do ideário neoliberal às políticas sociais.

Nesta direção, o debate acerca do (des) financiamento das políticas sociais pauta-se no reconhecimento da disputa distributiva exercida no interior do orçamento público que, por sua vez, revela-se favorável aos encargos da dívida pública em detrimento às demais categorias de gastos. Deste modo, o centro da discussão sobre o papel do Estado perpassa o entendimento da configuração de alocação dos recursos orçamentários para as políticas sociais e, conseqüentemente, da efetivação da própria democracia.

De maneira pontual, postula-se incitar o debate sobre o (não) lugar da política social, a partir de dois processos concomitantes – e considerando a dinâmica do capitalismo contemporâneo: – a instauração do Estado democrático de direito e a ascensão da reforma do Estado. Parte-se da condição valorativa de que a reforma efetivamente democrática se realizou na Constituição de 1988 que instaurou o Estado democrático de direito. Diante disto, atribui-se ao segundo processo o título de contra-reforma, tendo em vista o evidente discurso de cunho retrógrado assumido por seus idealizadores.

4.1 AS CONCEPÇÕES IDEOLÓGICAS DA PROPOSTA DA (CONTRA) REFORMA DO ESTADO

Parte-se da ideia de que a proposta da reforma do Estado não é um fenômeno isolado, uma vez que expressa a configuração de um movimento conservador que almeja eliminar os ‘avanços’ construídos a partir do modelo do Estado de Bem Estar Social⁵. Este modelo de Estado emerge nos países europeus como resposta à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o movimento de um Estado Nacional visando a democracia. O padrão de acumulação fordista-keynesiano⁶ que pressupunha a correspondência da produção em massa ao consumo em massa compõe esta configuração estatal. O mercado, por sua vez, não é concebido como auto-regulável, fato que confere legitimidade à intervenção pública no âmbito econômico e social.

Entretanto, a crise mundial do capitalismo iniciada nos anos 1970 tende à saturação do padrão de acumulação fordista-keynesiano e do Estado de Bem Estar Social. David Harvey (1998) explica que a profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, retirou o mundo capitalista da estagflação e pôs em movimento um conjunto de processos que prejudicaram o compromisso fordista-keynesiano. Em consequência, os anos 70 e 80 foram períodos de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. Essas experiências configuram os primeiros ímpetus da passagem para um novo regime de acumulação, associado com um sistema de regulamentação distinta, isto é, a acumulação flexível.

A história é bastante conhecida. Já faz um quarto de século que com a falência de Bretton Woods encerrou-se a ‘era do ouro’ do desenvolvimento capitalista. Logo depois, a vitória neoclássica no campo econômico e dos neoconservadores no campo político consagrou a tese de que a crise mundial vivida a partir de 1973 foi obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais assumidos pelo Welfare State. Desde então está ideia transformou-se em senso-comum e em ponto de convergência das políticas econômicas do mundo capitalista. Com a derrota comunista e o fim da Guerra Fria ela foi ainda mais longe e transformou-se no dogma que vem orientando *–orbit et orbi–* uma verdadeira ‘revanche’ do capital contra a autonomia política do mundo do trabalho (FIORI, 1997, p.80).

⁵ O Welfare State para Esping-Andersen (1991) não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias, uma vez que se torna necessário considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.

⁶ Na opinião de Mészáros (2003, p. 107), “Keynes adotou um ponto de vista positivo em relação à participação do Estado na gestão econômica, incondicionalmente a favor da sobrevivência do capitalismo privado”.

A passagem para um regime de acumulação inteiramente novo encontra-se fortemente vinculada à recessão, ao desemprego, ao déficit fiscal, à reestruturação produtiva, bem como ao enfraquecimento dos movimentos de trabalhadores que contribuiu para a queda do Estado de Bem Estar Social. A incompatibilidade com os novos fenômenos do capitalismo global e a ineficácia gerencial foram críticas atribuídas ao modelo de Bem-Estar, fato que consolidou a vitória neoclássica no campo econômico, e a vitória dos neoconservadores no campo político. Para estas visões, a crise estrutural é atribuída ao excesso de intervenção estatal no âmbito econômico e, especialmente, no âmbito social. O Estado mínimo intervencionista é indicado como alternativa política consoante ao novo regime de acumulação flexível.

A acumulação flexível, escolha nominal feita por Harvey (1998), é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo, uma vez que se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Ela envolve um novo movimento intitulado ‘compressão do espaço tempo’ no mundo capitalista; onde os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitam; enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitam a difusão imediata dessas decisões num espaço mais amplo e variegado. A acumulação flexível é revelada a partir da sua implicação nos altos níveis de desemprego e, conseqüentemente, do retrocesso do poder sindical.

O alto nível de desemprego em economias capitalistas industrializadas, na abordagem neoclássica, ancora-se no mercado de trabalho pouco flexível, ou seja, “centra-se na existência de instituições – na maior parte das vezes, sindicatos – que distorcem o funcionamento ‘natural’ do mercado, fazendo com que o salário real seja fixado em um nível maior do que aquele que promoveria a absorção do total de emprego ofertado” (AMADEO; ESTEVÃO, 1994, p. 53). Em contraposição a este argumento, a teoria Keynesiana, segundo os autores, parte da ótica de que, quando a renda aumenta, o consumo também aumenta, ocorrendo, dessa forma, a relação da causalidade entre produto e emprego. Diante disto, a teoria neoclássica se diferencia especialmente por atribuir aos sindicatos a responsabilidade de elevar os custos dos salários, propiciando um mercado de trabalho rígido e o baixo nível de emprego.

Inserido neste debate, Chesnais (1996) explica que o retrocesso do poder sindical, ancorado nas novas formas de organização do trabalho, constitui a essência da lógica da

mundialização do capital. As multinacionais, prossegue o autor, tiram proveito da ampliação da crescente homogeneidade de seus mercados, e, também, das desigualdades entre os países de uma área regional/continental, tanto no âmbito da especialização do aparato produtivo, como em matéria de custos salariais, de legislação trabalhista e de regime fiscal do capital. Deste modo, percebe-se que as novas formas de organização do trabalho constituem-se propulsoras da mundialização do capital. Esta última, por sua vez, pode ser datada a partir dos anos 1980, sob os governos Thatcher e Reagan que promoveram a derrocada mundial dos ideais aspirados pelo Movimento Operário. Inserido neste debate, Mészáros (2003, p. 102) pontua que:

O capital não é simplesmente um conjunto de mecanismos econômicos como frequentemente se conceitualiza. É um modo multifacetado de reprodução sociometabólica que o abarca totalmente e que afeta profundamente cada aspecto da vida, desde o diretamente material e econômico até as relações culturais mais mediadas. Consequentemente, a mudança estrutural só é factível através de questionamentos do sistema do capital em sua totalidade como modo de controle sociometabólico, em lugar de introduzir ajustes parciais na sua estrutura.

Os ajustes implementados pelo capital na década de 1980, notadamente, promovem a ascensão dos neoliberais conservadores, produzindo políticas que não visam sustentar a demanda, uma vez que buscam restaurar o lucro. Estas políticas, alertam Behring e Boschetti (2007), atingem seu objetivo nos principais países capitalistas, alcançando uma pequena ascensão das taxas de crescimento e gerando um relativo triunfo no início dos anos 1990, acentuada pela queda do Muro de Berlim. Porém, ressaltam, esse clima teve pouca duração, pois a recessão da metade dos anos 1990 inaugurou um período marcado pela desconexão sem precedentes entre taxa de lucro e taxa de crescimento. Este contexto reflete a hegemonia da ideologia neoliberal prescrita aos países periféricos, por meio da emergente agenda reformista.

A agenda reformista pode ser analisada a partir da ação dos países centrais que, no intuito de ampliar o poder de mercado de suas empresas, pressionam os países periféricos para que abram seus mercados e promovam a redução de seus impostos sobre o capital. A globalização da economia foi desenhada como fato indiscutível. Contudo, inserir-se na ordem global conduz, simultaneamente, ao corte dos gastos com as políticas sociais, privatizações e a desregulamentação do mercado de trabalho. Esse panorama foi estimulado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional que decretaram, como condição para o

crescimento econômico, ajustes fiscais com repercussões sociais e estabilidade interna da moeda. Sobre este tema Chesnais (1998, p. 265) diz que:

A acelerada desregulamentação dos mercados financeiros ‘emergentes’, instigada pelo FMI e pelo Banco Mundial, significou a completa submissão desses países ao neoliberalismo, mas também trouxe consigo mais um elemento de risco sistêmico, no plano internacional. Incorporar, ao sistema ‘incompleto’ de mundialização financeira, países que, antes, tinham sistemas fechados, com dirigentes pouco experimentados nas sutilezas das finanças do mercado, acaba resultando na criação de economias muito frágeis, nas quais certos abalos financeiros, dominados pelas reações dos investidores estrangeiros, podem se propagar de forma contagiosa, atingindo funções essenciais do sistema financeiro e estendendo-se à esfera da produção e intercâmbio.

O papel que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional efetivamente desempenham na economia mundial, e, especialmente, nos países periféricos, revela-se por meio da função disciplinadora assumida dentro da economia capitalista internacional, ou seja, uma rígida disciplina fiscal. Trata-se do controle dos gastos públicos orçamentários com as políticas de corte social e a geração do superávit primário, tendo em vista saldar os juros da dívida externa a favor dos países centrais.

O Brasil, devidamente inserido neste panorama, tornou-se dependente do mercado financeiro internacional que, por sua vez, retirou-lhe a autonomia na formulação da política econômica e social. Sobre este tema, Fiori (1997) revela que não é de se espantar que na América Latina, notadamente no Brasil, o saldo desta ‘conta’ será pago às custas dos salários e das políticas sociais. Diante disto, o discurso de extinção do Estado Nacional materializa-se na descrença da população brasileira em relação ao Estado como instituição capaz de concretizar as demandas sociais.

4.1.1 A (Contra) Reforma do Estado no Brasil

Existe convergência à ideia de que é preciso particularizar a análise da reforma do Estado no Brasil retendo suas especificidades sem desconsiderar as determinações impostas pelos fatores externos. Suas particularidades, conforme Costa (2006), foram associadas à crise fiscal, tendo em vista que o Estado, sem condição de tornar positiva a poupança pública, perde a capacidade de investimento e de promoção do desenvolvimento econômico. Opondo-se à opinião de Costa, Bresser Pereira (1998, p. 33), idealizador da chamada ‘Reforma do Aparelho do Estado’, iniciada em meados da década de 1990, entende que:

As reformas indiscriminadamente chamadas neoliberais – o ajuste fiscal, a privatização, a liberalização comercial, a desregulação, a reforma da administração pública – são, na verdade, quando bem sucedidas reformas que fortalecem o Estado ao invés de enfraquecê-lo, devolvendo-lhe a governança democrática. Serão neoliberais se visarem ao Estado mínimo; adicionalmente conservadoras, se levarem a uma maior concentração de renda, serão, entretanto progressistas se reconstruírem o Estado, recuperando sua capacidade de realizar poupança pública e de gestão, de forma a viabilizar a implementação de políticas econômicas e, principalmente, sociais, orientadas para a afirmação dos direitos da cidadania.

A opinião de Bresser Pereira assenta-se na defesa de que as reformas, a exemplo da gerencial, permitem ao Estado ser mais ‘eficiente’, uma vez que, especialmente nas áreas social e científica, ocorre a adesão de organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados. Estes fatos, reflete Bresser, constituem uma reação à onda neoliberal, que estimulada pela crise econômica, desencadeada a partir dos anos 1970, emitiu “uma crítica radical ao Estado Social-Burocrático do século vinte, nas três formas que este assumiu: o Estado do Bem-Estar, no chamado primeiro mundo; o Estado Comunista, naquilo que constituíram o segundo mundo; e o Estado Desenvolvimentista no terceiro mundo”(1998, p.32). Em contraposição a Bresser, sobre a reforma do Estado pela via da reforma gerencial da administração pública, Fiori (1997, p. 72) aponta que:

Para entender as reformas, primeiro há que separar o seu núcleo econômico e depois distinguir e hierarquizar ali o que foi realmente decisivo: a desregulamentação dos mercados financeiros e abertura comercial e bancária das economias. O restante – a quebra dos monopólios estatais e as privatizações – ocorreu depois dos sucessos iniciais e não tem conseguido estabilizar, nem de longe, uma situação de equilíbrio fiscal e tampouco deslanchar uma onda privada de investimentos produtivos. Por isto se pode dizer que este segundo grupo de reformas (também chamadas constitucionais) se inscreve num outro campo, o das iniciativas destinadas a estabilizar as expectativas dos investidores convencendo-os da firme decisão privatista dos governantes.

Paradoxalmente, este reconhecido contexto de reestruturação econômica e de reajustamento social e político foi marcado pela mobilização de diferentes segmentos da sociedade, na luta contra a ditadura no Brasil. Neste período, houve a confluência de opiniões no que se refere à reclamação dos direitos sociais, políticos e civis. As expectativas democráticas mobilizaram diversos setores da população que buscavam o alargamento dos espaços públicos. Avançar na construção de um patamar socialmente aceitável de igualdade social constituía-se central para os segmentos partidários na reinstauração da democracia. Os resultados deste engajamento podem ser resumidos por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988 que instaurou, ao menos formalmente, um novo período no Brasil.

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se, a partir do século passado, por um período de cerca de 80 anos, configurando um tipo de padrão de proteção social só alterado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o final da década de 1980, combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. Ambos os sistemas foram organizados e consolidados entre as décadas de 1930 e 1940, como parte do processo mais geral de construção do Estado moderno, intervencionista e centralizador, após a revolução de 1930 (FLEURY, 2006, p. 49).

À revelia do novo padrão constitucional, as expectativas democráticas passaram a conviver com a imediata limitação dos gastos públicos orçamentários, destinados às políticas de corte social. Este cenário adverso remete à compreensão das transformações econômicas do país neste mesmo espaço de tempo. Na ordem político-econômica, a reformulação trazida pela globalização levou as novas formas de gerir o sistema socioeconômico nacional. “Este surto de desigualdade, especialmente em condições de extrema instabilidade econômica como as que se criaram com os mercados livres globais na década de 1990, está nas bases das tensões sociais e políticas” (HOBSBAWN, 2007, p.11).

Criou-se um sistema produtivo mundial, fragmentado, competitivo, gerador de pobreza, visto que produziu altos níveis de desemprego. Esta conjuntura pode ser confirmada nas palavras de Bresser Pereira (1999), revelando que, ao assumir o cargo de ministro da República, entendeu como necessário “flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado” (1999, p. 21-2).

Bem se vê que o entendimento das mudanças iniciadas entre os anos 1980 e 1990 requer que se apreenda as novas formas de organização do trabalho como prescrições fundamentais da agenda reformista. Ou seja, é nesse patamar que as relações de trabalho deixam de ser o foco das reivindicações, uma vez que a nova luta de classes se reduz na manutenção do emprego, e não na agregação de direitos. Nesta direção, o poder sindical é alvo de desmonte, fato que remete à derrocada em nível mundial do Movimento Operário, promovido sob o pilar desmobilizador das classes trabalhadoras. Este vivenciado cenário assinala um conjunto de alterações estatais no modo de operar o campo social e econômico. A este termo Costa (2006, p. 165) infere que:

O governo Fernando Henrique Cardoso colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social do país, com a aprovação, em 1995, do Plano Diretor da Reforma do

Aparelho do Estado. A crise foi dada como fato consumado, atribuída, conforme o discurso oficial, à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada como ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento. Tirar os excessos, esta foi a motriz da reforma, que teve seu início no governo Collor de Mello, estendendo-se por toda década de 1990.

Por seu turno, Cardoso infere que a proposta da reforma configura-se bem além de enxugar a máquina pública para obter um Estado mínimo, pois “incluía a criação de novos órgãos e instituições, capazes de dar maior racionalidade, agilidade e transparência à máquina pública, bem como maior controle sobre ela. Além de abranger as privatizações, que escapavam do âmbito específico do Ministério” (2006, p. 561). Contudo, apesar do esforço empreendido por Cardoso, compartilha-se com a opinião emitida por Costa de que o corte de excessos como motriz da reforma iniciada por Collor de Mello foi levada a efeito pelo governo FHC, cujo mandato reduziu a discussão da crise fiscal do Estado ao âmbito da administração pública, transformando a reforma num debate técnico e administrativo; esvaziado de seu conteúdo político e econômico.

Na prática, comenta Fiori (2001), ocorreu a redução dos direitos trabalhistas, congelamentos dos salários do setor público e a redução de participação salarial de 45% para 36% da renda nacional. Como consequência, pondera o autor, a concentração de riqueza no Brasil aumentou em relação ao período desenvolvimentista, uma vez que manteve a mesma desigualdade de distribuição de renda, isto é, 1% da população mais rica concentra renda igual a dos 50% mais pobres. A agenda neoliberal materializou-se por meio do ajuste fiscal e da estabilidade monetária, condições impostas pelo FMI. O governo FHC, nessa perspectiva, debruçou-se em torno da necessidade de ajuste fiscal com a redução de gastos públicos, desconsiderando os investimentos na área social, onde persistem elucidados índices de desigualdade de renda.

A discussão sobre o ajuste fiscal deve partir da concepção de crise fiscal adotada pelo Estado. Esta crise, conforme Costa (2006), pode ser apreendida a partir da dívida interna e externa, sendo que, por este fato, discorda da análise apresentada pelo então presidente Fernando Henrique, na medida que a restringe ao custo da máquina administrativa. Esta agenda, alerta Costa, segue no governo Lula, no qual, até o ano de 2005, manteve uma política econômica voltada para os juros altos, meta do controle de inflação, rigor na

realização de superávit primário e o controle dos gastos públicos, sem evidências de medidas de distribuição de renda e prestação de serviços sociais.

Sobre o segundo mandato de Lula, Braz (2007) alerta que o mesmo “vem se configurando como um governo que tem buscado aprofundar os interesses neoliberais no Brasil a partir de uma reordenação do Estado talvez mais eficiente do que se efetivou com FHC com o seu MARE (o Ministério da Reforma do Estado de Bresser Pereira)” (p. 51) . Por seu turno, ao alertar sobre alguns traços de continuidade entre os projetos dos governos FHC e Lula, Behring (2008 b, p.61) pondera:

Pensamos que há algumas novidades na política social da era Lula (o SUAS, a idade BPC para 65 anos; o Programa Bolsa Família e o cadastro único; o enfrentamento das terceirizações no quadro do funcionalismo do Estado brasileiro), mas que não são marcadas por um ousado ‘salto de qualidade’ no campo da proteção social, especialmente se observadas a alocação de recursos estagnada e a cobertura insuficiente.

Inserido neste debate, Oliveira (2004, p. 40) opina que:

No futuro imediato, pois, o que vai se impor é, surpreendentemente, a continuação da política econômica de FHC, enfeitada com uma política social tipo Fome Zero. Que não é tão original assim, posto que programas compensatórios, nem tampouco se inscrevem na estruturação da reprodução do capital, são já quase obrigatórios, *urbis et orbis* [...] O salário mínimo tem mais dignidade semântica: chama-se mínimo.

Entende-se que o perfil focalizado da intervenção do Estado, na área social, converge às exigências emitidas pelos organismos internacionais que consideram a universalização das políticas sociais como um fator contrário à equidade, uma vez que beneficiaria setores da população não inseridos no critério da linha de pobreza, podendo, desta forma, ‘pagar’ pelos serviços sociais. Este último aspecto apoia-se nas proposições de Bresser Pereira sobre uma das dimensões da proposta de reforma do Estado que pressupunha “colocar em prática as novas ideias gerenciais, e oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento do cidadão-cliente a um menor custo” (1998, p.25).

O cidadão, diante dessa última proposta, é reduzido à cliente num mercado no qual, para determinados segmentos, o acesso aos bens e serviços ocorre a partir de subsídios do fundo público. Essa tendência é confirmada nas proposições de Behring, revelando que a

hegemonia do capital assegura “a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público” (2008 b, p. 53).

Deste modo, o debate atual sobre o papel do Estado na prestação de serviços sociais exige a aproximação aos pressupostos das ‘regras do jogo orçamentário’ da reforma neoliberal, especificamente na sua relação com o (des) financiamento das políticas sociais.

4.2 AS “REGRAS DO JOGO ORÇAMENTÁRIO” DA REFORMA NEOLIBERAL E O (DES) FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL

No sentido de configurar o desenho atual da política social busca-se elementos inseridos nas tradições político-econômicas e socioculturais imprimidas no contexto histórico. Nesta direção, constata-se que é somente a partir da Constituição de 1988 que se inaugura a perspectiva de um padrão público universal de sistema de proteção social. Anterior a este marco consta que a inserção neste sistema era admitida somente pela via do trabalho, excluindo a população inserida no meio rural e os envolvidos em atividades informais nos centros urbanos.

Em contraponto ao padrão de proteção social excludente, o artigo 6º do instrumento legal institui como obrigação do Estado prover os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência social. Trata-se, então, de uma mudança qualitativa na concepção de proteção social que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico os princípios da seguridade social, abarcando as políticas da previdência, da saúde e da assistência social.

Entretanto, mesmo à revelia dos avanços de natureza jurídico-legal, a implementação das políticas sociais apresenta-se, atualmente, condicionada pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, resultando na configuração de uma agenda neoliberal pautada por cinco diretrizes básicas: a universalização restrita; a privatização de ofertas de serviços públicos; a descentralização da sua implementação; o aumento da participação não-governamental na sua provisão e a focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social (IPEA, 2007, p.08).

No plano institucional, lembra Draibe (1997), a focalização do gasto e a opção por programas compensatórios implementados sob o critério da pobreza extrema revelam a estratégia da reforma na área social. Nesta lógica, nota-se que os princípios da seguridade social situam-se na contramão da história, uma vez que estão assentados, ao menos formalmente, sob os pilares da universalidade dos direitos sociais; da descentralização estabelecida por meio do envolvimento das três esferas de governo e da participação e controle social pela sociedade na condução das políticas; da distributividade que prevê o compartilhamento das receitas e do financiamento de programas contributivos e não contributivos.

Neste cenário, presume-se que a crucial importância do acesso aos recursos orçamentários esvazia-se diante das políticas econômicas que culminaram nos anos 1990 e se aprofundam nos anos 2000, uma vez que impõem uma crescente instabilidade financeira. O círculo vicioso da dívida pública interna e externa, alimentado pela alta das taxas de juros causados pelas políticas monetária liberal, é a melhor ilustração da retração social exercida no interior do Orçamento Público. Dados de desempenho das finanças sociais no Brasil demonstram que a disputa distributiva exercida dentro do Orçamento Público favorece os juros e encargos da dívida pública, em detrimento às demais categorias de gastos (IPEA, 2007, p. 12). Estas condições propiciam o crescimento acelerado do setor privado na composição das políticas sociais, revelando mudanças de patamar nas relações público-privado.

Numa análise do conjunto do ciclo orçamentário brasileiro no nível do governo federal e o comportamento do Orçamento da Seguridade Social no período entre 1997 e 2004, Behring constata que “o volume de recursos retidos para a formação de superávit primário tem sido muito maior que os gastos nas políticas de Seguridade Social, exceto a previdência social” (2008 a, p. 50). Essa tendência, na opinião da autora, configura o fortalecimento do Estado penal, uma vez que ocorre “o crescimento dos gastos com prisões e polícia, ao passo que o gasto social brasileiro experimenta um crescimento vegetativo e até negativo se utilizamos valores constantes” (2008 b, p. 61). Esta configuração, então, pode ser utilizada de forma análoga aos termos, ‘caso de polícia’ e ‘caso de política’, utilizados no período varguista para definir a configuração do Estado no campo social.

Deste modo, tendo em vista a elucidada estagnação da alocação de recursos para as políticas da seguridade social, em especial à saúde e à assistência social, constata-se, em novo estudo de Behring, que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, enquanto suposta política social voltada à habitação, lança mão dos recursos “da seguridade por meio da renúncia fiscal, para setores como a TV digital, que vão ter um *boom* de crescimento no próximo período e alíquota 0% de PIS e COFINS, dentre outros setores. Assim teremos crescimento financiado pela seguridade social, crescimento sem redistribuição, crescer sem dividir” (2008 a, p. 164).

Por seu turno, no que se refere a política da educação, Castro infere que mesmo com o previsto na Constituição que determina “um investimento de 25% da receita de estados e municípios no ensino básico, o gasto público brasileiro com educação, segundo a Unesco, foi de 4,4% do PIB em 2002, deixando o país no 77º lugar entre 133 países, empatado com o Paraguai e atrás de Gabão e Etiópia” (2008, p. 245). Sobre a configuração atual das políticas sociais, Behring e Boschetti (2007, p. 156) alertam que:

A tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização.

Nota-se que ocorre a reafirmação do setor privado lucrativo na composição das políticas sociais, fortalecendo a descentralização e focalização destas políticas, bem como a ampliação da atuação de organização não governamentais. “A política de redução do gasto público encontra na privatização um mecanismo eficiente para auxiliar no ‘saneamento’ das contas públicas sem deixar de ofertar serviços. A expansão do ensino superior se deve, em grande parte, ao setor privado” (CASTRO, 2008, p.245). Neste cenário, a política social se ‘americaniza’, uma vez que “os benefícios e serviços públicos se reduziram a um atendimento para os pobres, portanto – ou porque – ruim, ao mesmo tempo em que os assalariados de poder aquisitivo estável foram estimulados a aderir aos seguros privados ou semiprivados, à medicina de grupo ou de empresa, etc.” (VIANNA 1997, p. 264).

Diante disto, a privatização, a focalização e a descentralização, enquanto trinômio articulado do ideário neoliberal, configuram a tendência atual da política social no Brasil. Sobre este tema Behring (2008 a, p. 162-3) alerta que:

a focalização tem sido retroalimentada por uma parca alocação de recursos para a seguridade e para a assistência social, se temos como horizonte uma política social universalizada de grande impacto, e se compararmos os recursos investidos em política social e os gastos com a dívida pública, compromissos com o mercado financeiro e sustentações para a política econômica – de FHC a Lula. Este, aliás, é o mais forte fio de continuidade entre os dois projetos de governo e atinge em cheio a seguridade social e a efetiva implementação do SUAS.

Costa (2006, p. 161), dialogando com Behring, pondera que:

O governo Fernando Henrique Cardoso acusou a descentralização fiscal, prevista na Constituição de 1988, de ser um entrave à ação do governo. Assim, a criação do Fundo Social de Emergência (1993) foi uma medida para concentrar os recursos fiscais, permitindo maior poder de decisão ao governo federal. Esse procedimento desvinculou os gastos do governo, conforme previsto na Constituição, sendo reeditado por medida provisória, passando a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal e depois Desvinculação de Receitas da União (DRU). No governo Lula a discussão sobre o orçamento de 2004 colocou a proposta de tornar permanente esse mecanismo [...] além de estendê-lo para os governos dos estado e municípios, o que acarretaria diminuição dos gastos na área social.

O previsto na Constituição, no que se refere ao orçamento para o campo social, parece não convergir com a política adotada pelos governos de FHC e de Lula. Para efeito elucidativo, “o orçamento de 2007 prevê que 59,7% da receita será dirigida para honrar os serviços da dívida: refinanciamento, amortização ou pagamento de juros” (BRAZ, 2007, p. 55-6). Soma-se a isto a tarefa funcional da chamada DRU que desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições sociais. “Este mecanismo de manipulação orçamentária foi prorrogado pela recente ‘reforma’ tributária até 2007, e em fins de 2007, no contexto da disputa política em torno da CPMF, a DRU mostrou-se extremamente resistente a mudanças, sendo mantida numa rara unanimidade no parlamento” (BEHRING, 2008 b, p. 51).

Em conferência proferida, Fiori (1997) discorre sobre os impactos das políticas públicas de caráter neoliberal no Brasil. O enfoque para a estabilização financeira é reconhecido como fator motivador do aumento das carências, uma vez que atinge os recursos orçamentários destinados à política pública de corte social. Essa tendência atual permite “caracterizar a existência de um processo crescente de estagnação e perda de financiamento da seguridade social no contexto do ajuste fiscal” e, também, permite constatar que não houve

mudança de “rota em termos de montante de recursos, a partir da eleição de um governo de centro-esquerda, em 2002, apesar das mudanças de direção de gasto público, a exemplo da unificação dos Programas de Transferência de Renda no Programa Bolsa Família [...]” (BEHRING, 2008 b, p. 52).

Em boletim divulgado pelo IPEA (2007), encontra-se a inferência de que existe um descompasso entre a base sobre a qual se processa a acumulação capitalista numa era global financeirizada e a estrutura de financiamento público, a qual onera mais os setores econômicos de base industrial e comercial, em favorecimento aos setores de base financeira. Este fenômeno pode ser compreendido a partir da liberalização da economia em que o capital especulativo insere-se nos países em desenvolvimento, motivados pelas altas taxas de juros, incentivando o aumento da dívida interna e externa. Oportunamente, Iamamoto (2008, p. 25-6) infere que:

O aumento da dívida pública combina com a desigual distribuição de renda e a menor tributação das altas rendas, por razões de ordem política, fazendo com que a maior carga tributária recaia sobre os trabalhadores. Recursos financeiros oriundos da produção, arrecadados e centralizados pelos mecanismos fiscais, por meio da dívida pública, tornam-se cativos das finanças, que se apropriam do Estado, paralisando-o. Este passa a ser ‘reduzido’ na satisfação das necessidades das grandes maiorias, visto que o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro.

Face ao agravamento das desigualdades sociais, decorrente das políticas neoliberais e da submissão dos consecutivos governos aos ditames do mercado financeiro, parece urgente que a sociedade, instrumentalizada politicamente, conheça as condições financeiras públicas e estabeleça o controle social sobre o destino dos recursos arrecadados, e a própria política tributária. Para Santos (2003, p. 465), “as decisões orçamentárias são, pois, decisões políticas fundamentais”. Nesta direção, o Orçamento Público deve ser percebido como instrumento estratégico, expressando os recursos que poderão se dirigir tanto para o caminho do financiamento, quanto do (des) financiamento das políticas sociais. Ou seja, o uso do recurso público para o financiamento das necessidades sociais, expressa em políticas sociais, transita no campo das endógenas inflexões às possíveis inovações que têm como elemento central a participação da população no processo decisório orçamentário.

5 ORÇAMENTO PÚBLICO: ENDÓGENAS INFLEXÕES E POSSÍVEIS INOVAÇÕES

Sobre os princípios a partir dos quais a política orçamentária é definida, Chesnais (1998) aponta duas perspectivas. A primeira, chamada de ortodoxia liberal atual que situa a ação orçamentária subordinada à redução dos déficits públicos, visando tranquilizar os temores do mercado. A segunda, definida a partir de uma releitura da obra de Keynes, distinguindo dois orçamentos: o ‘corrente’, devendo ser inteiramente financiado pelo imposto; o de ‘investimento’, que contém o programa de investimento público em longo prazo, financiado por empréstimo. Para o autor, existe vantagem nessa última proposta, pois permite afixar num horizonte plurianual as prioridades do Estado em matéria de investimentos públicos, bem como os meios de financiamento utilizados.

A partir destas premissas iniciais, no intuito de aprofundar sobre a evolução conceitual do orçamento público, elenca-se distinções entre o modelo tradicional e o modelo moderno, a partir de considerações elaboradas por Giacomoni:

Quadro 1: Comparação da evolução conceitual do Orçamento Público

| | Orçamento Tradicional | Orçamento Moderno |
|------------------------|--|---|
| Aspectos políticos | <ul style="list-style-type: none"> ▪ século XIX; ▪ liberalismo econômico; ▪ contrariedade ao aumento das despesas públicas; ▪ temor ao aumento da carga tributária. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ século XX; ▪ doutrina Keynesiana ▪ Estado como corretor de distorções do sistema econômico; ▪ Estado propulsiona programas de desenvolvimento. |
| Aspectos econômicos | <ul style="list-style-type: none"> ▪ finança pública: ▪ neutralidade; ▪ equilíbrio financeiro natural; | <ul style="list-style-type: none"> ▪ finança pública: ▪ abandono da neutralidade; ▪ ênfase na regulação da economia. |
| Características gerais | <ul style="list-style-type: none"> ▪ fórmula eficaz de controle político; ▪ colocava frente a frente despesas e receitas; ▪ preocupação em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos; ▪ plano de controle no sentido contábil e financeiro a serviço da concepção do Estado liberal. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ fórmula eficaz utilizada como instrumento de administração; ▪ além da previsão de receita ou estimativa de despesas; ▪ preocupação em auxiliar o executivo no processo administrativo: programação, execução e controle; ▪ plano que expressa o programa de operações do governo e o meio de financiamento desse programa. |
| Função Principal | <ul style="list-style-type: none"> ▪ controle político. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ instrumento de administração. |

Elaborado a partir de GIACOMONI (2007).

A partir da análise do quadro comparativo, percebe-se que as feições do orçamento público molda-se segundo os interesses do Estado em cada período elucidado. No recorte do Estado Liberal fica evidente a ênfase na eficácia da peça orçamentária. Há o predomínio do aspecto jurídico sobre o aspecto econômico, em face do valor atribuído à legalidade do orçamento. Chama a atenção no modelo tradicional o caráter de controle político dos órgãos de representação sobre o executivo que visam medir o desempenho dos agentes governamentais.

O orçamento moderno, por sua vez, parece inovar na medida que prevê o abandono da neutralidade, sendo esta última o entendimento da ocorrência natural do equilíbrio financeiro incorporado no período liberal. De maneira geral, a principal função do orçamento público adotado no século XX, foi a regulação da economia que, ora se manifestava em ciclo econômico expansionista – voltando-se às políticas públicas – ora se manifestava em ciclo contracionista – retomando sua função de controle.

No Brasil, na última década deste mesmo século, ocorre a promulgação da Constituição Federal, anunciando o Estado Democrático de Direito. Contudo, antes de aprofundar os aspectos atuais do orçamento público brasileiro, resgata-se que “o primeiro diploma legal tratando do tema foi o Decreto 4.536/22, o chamado Código de Contabilidade Pública da União que tratava da elaboração e execução do orçamento público vigente até 1964, quando da edição da Lei 4.320” (BRUNO, 2008, p. 27).

A Lei 4.320/64, vigente até a presente data, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Com a aprovação desta Lei ocorre a adoção do modelo orçamentário padrão para as três esferas de governo. Contudo, no ano de 1981, por meio do Decreto-Lei nº 1.875 (15/7), houve o rompimento desta padronização, facultando aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes elaborarem os orçamentos de forma simplificada, extinguindo o critério denominado funcional-programático. Entretanto, no ano de 1988, consta que a padronização retorna a ser estabelecida, pela Lei nº 7.675 (4/10) que delegou ao TCU a fiscalização da aplicação, pelos Estados e Municípios, dos recursos transferidos pela esfera federal (GIACOMONI, 2007).

Deste modo, a partir da Constituição de 1988 os “recursos públicos, orçamento e sua gestão deveriam estar em consonância, articulados entre si [...]” (BRUNO, 2007, p. 31). Ou seja, a opção consituente estabelece mecanismos para assegurar a articulação entre planejamento e orçamento, por meio do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, da Lei Orçamentária Anual – LOA e, também, as fontes de financiamento e a extensão de fundos específicos destinado às políticas sociais.

No campo das Leis Orçamentárias, o PPA se configura num resumo do planejamento da administração pública, norteador da elaboração dos demais planos e programas de governo. A sua vigência se estende até o final do exercício financeiro do mandato subsequente. A LDO, por sua vez, na maioria da parte de seus dispositivos, compreende a organização e a estruturação do projeto e da lei orçamentária anual, dispendo, também, sobre alterações na legislação tributária.

O projeto de lei orçamentária anual constitui-se prerrogativa do Poder Executivo, sendo remetido ao Poder Legislativo para apreciação, votação e apresentação de possíveis emendas. Logo após o processo de apreciação, e obedecendo os prazos estabelecidos pela Constituição e pela Lei Orgânica Municipal, o legislativo envia ao Executivo a redação final do Projeto para que sancione e promulge a Lei Orçamentária Anual. Importante destacar que, também a partir da Constituição de 1988, a capacidade legislativa de propor emendas ao projeto de lei orçamentária, especialmente com relação ao aumento ou à criação de novas despesas, é retomada.

Sobre as emendas, Giacomoni (2007, p. 265-66) explica que a possibilidade de sua aprovação depende das seguintes circunstâncias: que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidem sobre: dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou sejam relacionadas: com a correção de erros ou omissões; ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Desta forma, o orçamento público, de maneira pontual, pode ser caracterizado como um documento que contém a previsão de receita e a estimativa de despesa que serão realizadas por determinado governo, mediante aprovação, sanção e promulgação da Lei Orçamentária Anual. A LOA, objetivamente, exerce a função de disciplinar o exercício orçamentário do governo em exercício, por meio da estimativa de receitas e da autorização das despesas em consonância com dada previsão de arrecadação tributária.

Importante destacar que os princípios básicos a serem seguidos para a elaboração e o controle do orçamento estão definidos na Constituição Federal de 1988, na Lei 4.320/64, no PPA e na LDO. A estes princípios, a partir do ano 2000 incorporam-se ao rol de dispositivos elencados pela Lei Complementar 101 – a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta Lei, em conformidade com o seu artigo 1º, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Para tanto, prevê a ação planejada e transparente, prevenindo riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas dos resultados entre receitas e despesas.

Sobre a Lei Complementar, Bruno (2007, p. 117) explica que o seu texto “condena práticas absolutamente comuns no cenário da administração pública brasileira como: gastar mais que arrecada, gerando déficit; iniciar obras sem ter recursos para concluí-las; gastar em demasia com pessoal entre outras”. Deste modo, parece que um dos grandes desafios da LRF é impor o controle sobre as finanças públicas, com especial atenção ao equilíbrio entre receita e despesa, materializado nos dados da execução orçamentária em final de gestão fiscal. “De acordo com a execução orçamentária, são registrados os valores de receitas arrecadadas, os quais, quando comparados aos valores orçados, fornecem os valores de excesso ou de insuficiência de arrecadação, e os valores de despesa realizada [...]” (CAMPELLO; MATIAS, 2000, p. 91).

Para um melhor entendimento do processo de execução orçamentária, entende-se oportuno definir o conceito de recurso orçamentário, o qual se configura numa “autorização de desembolso a ser efetuado pelo exercício de uma função específica, dentro de algum programa específico e relacionado a uma categoria específica de despesa” (CAMPELLO; MATIAS, 2000, p. 80). Por outro lado,

Os recursos para a reprodução social (bens e serviços utilizados para a satisfação das necessidades públicas) são derivados do uso privado, seja pela cobrança de tributo, seja pela obtenção de empréstimos privados. Em qualquer das hipóteses, ocorre a transferência de recursos que seriam utilizados para a satisfação das necessidades privadas para a satisfação das necessidades públicas. Em nível municipal, essa função deveria ser exercida, quase em sua totalidade, pelos orçamentos. Não ocorre dessa forma, mais pela desinformação associada à falta de vontade política que pela ausência de processos que permitam uma determinação adequada (CAMPELLO; MATIAS, 2000, p. 41-2).

Historicamente a questão orçamentária no Brasil reproduz práticas patrimonialista de gestão, configuradas na troca de favores entre os poderes Executivo e Legislativo, e na distribuição de recursos orientados por critérios comuns aos interesses pessoais e privados (FEDOZZI, 2001, p, 101). Em um país caracterizado por expressivas desigualdades regionais, somadas a transferência da gestão das políticas sociais ao nível local como sinônimo da descentralização fiscal, pode ocorrer a reprodução de ações clientelistas no trato das necessidades sociais.

O mérito da questão é compreender que “a determinação de quais necessidades públicas serão atendidas utilizando recursos orçamentários é um problema técnico e de solução política, pois se trata da escolha de usos alternativos de recursos” (CAMPELLO;

MATIAS, 2000, p. 41). Deste modo, a criação de mecanismos de negociação entre o poder municipal e a população em torno da escolha da alocação dos recursos orçamentários, pode configurar uma possível inovação frente às endógenas inflexões da prática orçamentária tradicional. O problema que se coloca é “como os recursos serão alocados, quais instrumentos de distribuição de renda e quais os processo de estabilização econômica serão utilizados” (CAMPELLO; MATIAS, 2000, p. 40).

Diante dessas considerações, cabe destacar alguns instrumentos legais que dispõem sobre a matéria da democratização da gestão pública. Neste rol, encontra-se a Constituição de 1988 que introduz, por meio do artigo 14, três mecanismos de participação, válidos tanto para os municípios quanto Estados e União, materializados na forma do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. O artigo 29, por sua vez, prevê um instrumento específico aos municípios, tendo em vista que determina que os mesmos incluam na Lei Orgânica o pressuposto da cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Outro mecanismo de participação não menos importante presente no documento constitucional é a criação dos Conselhos Gestores que asseguram a participação na formulação e no controle das políticas públicas de corte social. Soma-se aos citados mecanismos o parágrafo único do artigo 48 da LRF, assegurando o acesso aos dados orçamentários, o monitoramento e a participação na elaboração do orçamento.

Neste ambiente democrático, o orçamento público incorpora o status de instrumento estratégico do processo de decisão sobre as políticas sociais, expressando os recursos que poderão materializar as demandas sociais da população. Esta concepção participativa, entretanto, incita a elaboração de questionamentos sobre os impactos sociopolíticos dos mecanismos democráticos orçamentários, em especial da prática intitulada Orçamento Participativo. De forma pontual, levanta-se a seguinte questão: quais são as repercussões da prática do orçamento participativo sobre a alocação e execução de recursos orçamentários para as políticas sociais? É o que a seguir, metodologicamente, pretende-se problematizar.

6 A INVESTIGAÇÃO DAS CORRELAÇÕES: UMA METODOLOGIA

A presente seção trata sobre o caminho percorrido pela pesquisadora ao investigar as correlações entre a prática do Orçamento Participativo e as políticas sociais. Para tanto, inicialmente, emitem-se algumas notas introdutórias ao problema e às principais questões da pesquisa, situando os objetivos geral e específicos almejados com a investigação. Ou seja, apresenta-se o processo de problematização do tema que suscitou as principais questões do estudo.

Na seqüência, apresenta-se o delineamento da investigação, evidenciando as bases epistemológicas e metodológicas que sustentaram o processo. Neste ínterim, abordam-se as categorias de análise do método e as explicativas da realidade da pesquisa. Logo em seguida, especificam-se os instrumentos e técnicas da coletas de dados utilizados na investigação. Por último, define-se o modo de análise, representação e exposição dos resultados obtidos ao final do estudo.

6.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS AO PROBLEMA E AS PRINCIPAIS QUESTÕES DA PESQUISA

A crise das propostas hegemônicas que dominaram o contexto mundial do pós 2ª Guerra Mundial propiciou a abertura de um amplo debate sobre a expansão global da democracia liberal, colocando em evidência o recorte das concepções não-hegemônicas democráticas que reconhecem a pluralidade humana a partir dos critérios da criação de uma nova gramática social e cultural articulada com a inovação institucional (SANTOS e AVRITZER, 2003; HOBBSAWN, 2007; SEN, 2000). As condições políticas para a realização destas formulações são reveladas por meio da retomada das mobilizações sociais em torno de experiências locais destinadas à participação da população na eleição de bens e serviços coletivos, configurando um desenho democrático participativo (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

O contemporâneo contexto histórico brasileiro, período mundialmente reconhecido de reestruturação econômica e de reajustamento social e político (HARVEY, 1998, CHESNAIS, 1996; 1998) foi precedido, paradoxalmente, pelo anseio democrático e mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil na luta contra a ditadura (MOISÉS, 1995; BORÓN,

1994; 1998). Houve, nesse período, a confluência de opiniões no que se refere à reclamação dos direitos políticos, sociais e civis. As expectativas democráticas mobilizaram diversos setores da sociedade que buscavam o alargamento dos espaços públicos (SADER, 1988; GOHN, 2003, 2007). Este forte engajamento, materializado na promulgação da Constituição Federal de 1988, instaurou, ao menos formalmente, um novo período no Brasil.

A expressiva coalizão política em torno da redemocratização, representada pela eleição direta para todos os níveis de governo, somada ao discurso da participação da população e descentralização fiscal prevista no instrumento constitucional, parece alterar o formato das relações societárias (FLEURY, 2006; ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 2000). O anunciado saldo político deste ciclo baseia-se na capacidade da construção de uma esfera pública factível de intervenção. Este cenário atual, identificado como a ‘era da descentralização’ do poder político, atribui novo formato à esfera pública visivelmente incorporada na agenda dos novos atores sociais, reconhecidos, neste recorte, como os ‘parceiros’ (GOHN; 2003) promotores do aparente consenso acerca das políticas públicas institucionais.

Esta conjuntura demonstra que as realizações da democracia dependem, não apenas das regras e procedimentos, mas, também, da forma como as pessoas manejam as oportunidades, sendo esta última fortemente vinculada às liberdades políticas. O significado destas liberdades relaciona-se às ideias do alcance das discussões públicas, abrangendo os processos de escolhas e formação de valores e prioridades. Esta noção ampliada de democracia compreende a crucial necessidade de se preservar as condições e circunstâncias que garantem o alcance do processo decisório democrático. Este diálogo propõe uma abordagem orientada para a liberdade, entendendo que as liberdades participativas não podem deixar de serem centrais para a análise de políticas públicas (SEN, 2000).

A política pública intitulada Orçamento Participativo configura-se um dos resultados constatados do processo de redemocratização que incitou a propagação de iniciativas ‘inovadoras’ na gestão pública ao nível local. Os defensores desta concepção apoiam-se no princípio de deliberação amplo (HABERMAS, 2003), recolocando no interior do debate democrático um procedimentalismo social e participativo que prevê o assentimento plural da população em processos decisórios públicos (AVRITZER, 2003; NAVARRO, 2003; SANTOS, 2003). As práticas de Orçamentos Participativos, como mecanismos institucionais

que tomam para si o tributo de alterar positivamente o padrão dos gastos sociais, entretanto, remetem ao necessário debate acerca das suas repercussões no que se refere à execução de recursos orçamentários para as políticas de corte social.

Diante disto, se propôs uma pesquisa que tem como tema a prática do Orçamento Participativo e sua relação com as Políticas Sociais. O interesse pela temática decorre, indiretamente, de estudos realizados durante a graduação em Serviço Social. A reflexão desenvolvida no estudo apresentado para a obtenção do título de Assistente Social, gerou algumas conclusões introdutórias de novas concepções de desenvolvimento presentes no debate contemporâneo.

Apesar do objetivo daquele estudo não se dirigir de forma estrita à análise da prática do Orçamento Participativo e sua relação com as Políticas Sociais, produziu alguns indícios sobre o tema, uma vez que sugeriu a análise de políticas públicas que visem à participação da população na definição de prioridades sociais coletivas. A partir dos indícios incipientes, aprofundou-se o interesse pela temática no decorrer dos estudos realizados no mestrado em política social que prevê qualificar pesquisadores à investigação de *ações coletivas de repercussão social, com especial atenção ao estudo das experiências*.

Com base nestes pressupostos, a presente pesquisa se propõe a responder ao seguinte problema: Quais são as repercussões da prática do Orçamento Participativo sobre a alocação e execução de recursos orçamentários para as políticas sociais no município de Santa Maria-RS? Neste escopo, tem-se como objetivo geral analisar as correlações entre a prática do orçamento participativo sobre a alocação dos recursos orçamentários e a execução das políticas sociais da saúde, habitação, educação e assistência social na cidade de Santa Maria no período de 1997 a 2008. Ao encontro do problema e do objetivo geral, compuseram o processo de pesquisa os seguintes objetivos específicos:

a) Investigar o processo de discussão e elaboração do orçamento público, a fim de identificar o desenho institucional referente à alocação de recursos orçamentários para as políticas sociais;

b) Examinar os dados da alocação e execução orçamentária para as políticas sociais entre 1997 a 2008, a fim de relacionar os resultados da apreciação às práticas institucionais adotadas no processo decisório de elaboração do Orçamento Público;

c) Analisar os períodos com Orçamento Participativo e sem Orçamento Participativo, considerando o período de 1997 a 2008, no intuito de identificar as especificidades das práticas no que se refere ao volume de recursos orçamentários executados com as políticas sociais;

d) Comparar os resultados obtidos no exame dos períodos com Orçamento Participativo e sem Orçamento Participativo no intervalo de 1997 a 2008, a fim de identificar as variações das práticas orçamentárias no que se refere ao volume de recursos orçamentários executados com as políticas sociais.

O estudo pautou-se, ainda, em indagações organizadas na forma de questões norteadoras. Estas questões foram elaboradas estritamente associadas a cada um dos objetivos específicos, e desdobraram-se como segue:

a) Qual o desenho institucional do processo de elaboração e discussão do orçamento público adotado na cidade pesquisada ao longo do período de 1997 a 2008, e como ele prevê o processo decisório sobre a alocação de recursos orçamentários para as políticas sociais?

b) Qual o volume de recursos orçamentários alocados e executados para as políticas sociais da saúde, habitação, assistência social e educação entre 1997 a 2008, e como ele se relaciona com as práticas institucionais adotadas no processo decisório de elaboração do orçamento público?

c) Quais as possíveis diferenças (variações) das repercussões do processo decisório orçamentário nos períodos com Orçamento Participativo e sem Orçamento Participativo entre 1997 a 2008, no que se refere ao volume de recursos orçamentários alocados e executados com as políticas sociais?

Reveladas as notas introdutórias ao problema e às principais questões da pesquisa, entende-se que o presente estudo se reveste de significado na medida em que pode produzir informações referenciais, tanto para a gestão pública municipal, como para novas investigações envolvendo outras localidades em nível regional ou nacional. A partir dos resultados obtidos, acredita-se possível indicar se a prática da ‘inovação democrática’ altera positivamente os investimentos públicos com as políticas sociais, ou se a mesma é incapaz de agregar benefícios em relação aos padrões de gestão pública tradicional. Estes resultados incorporam qualidade uma vez que irão perpassar os conteúdos sociopolíticos da participação, estendendo-se, dessa forma, para além da utilidade estatal, na medida em que representam a possível verificação sobre o real papel da participação no processo decisório orçamentário.

Um outro aspecto que atribui relevância à pesquisa é que o estudo de processos participativos orçamentários encontra-se restrito, em larga medida, na sistematização de informações específicas sobre a dinâmica de ‘funcionamento’ da prática, eximindo-se do esforço de estabelecer correlações, em especial, que remetam às políticas sociais, suposto produto do processo decisório orçamentário democrático. Outra evidência é a escassa produção existente apoiada numa abordagem metodológica comparada, e que presuma para a análise o estudo ‘longitudinal’; escolha que permite ao pesquisador identificar, no decorrer de um período relativamente longo, possíveis variações, como por exemplo, dos gastos públicos com as políticas sociais.

Esta proposição converge à opinião de respeitável pesquisador da temática que indica a importância de se investigar as possíveis alterações na estrutura das despesas públicas no período anterior, e durante a implantação da experiência democrática orçamentária. Para ele, “se de fato a sociedade civil e o governo definem as despesas públicas de maneira conjunta tendo como um dos objetivos centrais a redistribuição dos investimentos e dos serviços públicos, espera-se uma mudança na composição das despesas públicas” (MARQUETTI, 2003, p.152). Nesta direção investigativa, entende-se que o processo de pesquisa se sustenta, ainda, num referencial epistemológico e metodológico, desdobrando-se no assunto que se pretende detalhar no item que segue.

6.2 REFERENCIAL EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA

Epistemologicamente esta pesquisa se pautou na perspectiva hermenêutica-dialética, em razão de uma opção teórica e da especificidade do estudo que prevê o desprendimento a enunciados não discutíveis. Ou seja, não se fecha em conceito absoluto, avesso ao diálogo. Deste modo, acredita-se que “a hermenêutica, assentada no presente, penetra no sentido do passado, da tradição, do outro, do diferente, buscando alcançar o sentido das mais diferentes formas de texto, a dialética se dirige contra o seu tempo. Enfatiza a diferença, o contraste, o dissenso e a ruptura de sentido” (MINAYO, p.19). Além disto,

É claro que tanto a dialética como a hermenêutica não perceberam de maneira explícita o paradigma que elas inauguram. Mas seu modo de proceder como método, lugar de cruzamento da filosofia com as ciências humanas, dá-lhes indiscutivelmente uma autoridade epistêmica capaz de dar conta de seus

pressupostos e produzir níveis de racionalidade cuja legitimação vai-se repondo através do progresso do trabalho teórico (STEIN, 1987, p. 108-9).

Por sua vez, o caminho metodológico escolhido foi o ‘estudo de caso’ que tem, entre seus objetivos, a condição de “permitir um exame detalhado de processos organizacionais ou relacionais [...]” e, deste modo, sendo utilizados para “compreender o impacto de determinadas políticas numa realidade concreta [...]”, bem como para “avaliar propostas pedagógicas ou administrativas [...]” (MINAYO, 2006, p. 164-5). Já a abordagem metodológica utilizada compreende a interação entre os aportes qualitativos e quantitativos. Parte-se da compreensão de que “em lugar de se oporem, os estudos quantitativos e qualitativos, quando feitos em conjunto, promovem uma mais elaborada e completa construção da realidade [...]” (MYNAIO, 2006, p. 76).

No que se refere ao delineamento do estudo, em face da necessidade de se aprofundar o conhecimento acerca do fenômeno, realizou-se, inicialmente, um estudo exploratório. Nesta direção, efetivaram-se diversos contatos telefônicos e visitas às Secretarias e ao Legislativo do município, a fim de coletar dados preliminares que orientaram na elaboração do problema e na construção dos instrumentos utilizados. A partir disto, para a devida coleta de informações, foram construídos instrumentos, no modelo de roteiro, objetivando a coleta precisa dos dados necessários à resposta do problema.

Em face dos objetivos elaborados a partir da questão principal, tornou-se necessário o levantamento de documentos fundamentais ao processo de investigação, tais como Projeto de Lei Orçamentária, Lei Orçamentária Anual, Balanço Municipal de Final de Gestão. Também constaram no rol de documentos os relacionados ao processo do Orçamento Participativo municipal, abrangendo desde metodologias aos dados sobre participação e investimentos orçamentários.

Acredita-se que a pesquisa documental permitiu a extração de dados fundamentais ao estudo, tendo em vista à aproximação de informações coletadas em fontes primárias. Deste modo, o delineamento inicial do estudo propiciou a reunião de documentos, a sistematização dos dados seguida da ordenação da exposição e da análise, os quais serão detalhados ainda no decorrer desta seção.

6.2.1 Categorias de Análise do Método

Esta pesquisa apoiou-se na hermenêutica-dialética enquanto método de análise, em razão de uma opção teórica e da especificidade do estudo que envolve o debate acerca das repercussões da prática do orçamento participativo sobre a alocação e execução de recursos orçamentários para as políticas sociais. Esta especificidade remete a inferência de Stein (1987, p. 131-2), indicando que:

Dialética e hermenêutica são a afirmação extrema do significado prático da razão humana, no sentido mais forte. Não simplesmente porque esses dois métodos têm a *práxis como objeto*, mas porque não há práxis no seu sentido pleno sem que pressuponha os horizontes do pensamento dialético e hermenêutico. Filtra-se, portanto, na controvérsia entre dialética e hermenêutica e na discussão sobre dialética e hermenêutica, a afirmação do sentido ético-político do pensamento.

Nesta direção, para o método hermenêutico-dialético “nada se constrói fora da história, qualquer texto (em sentido amplo) necessita estar referido ao contexto no qual foi produzido, porque só poderá ser entendido na totalidade da dinâmica das relações sociais de produção e reprodução nas quais se insere” (MINAYO, p. 348). E completa a autora:

A discussão sobre hermenêutica-dialética se move entre os seguintes termos: *compreensão* como a categoria metodológica mais potente no movimento e na atitude investigativa; os termos liberdade, necessidade, força, consciência histórica, todo e partes, como categorias filosóficas fundantes; e significado, símbolo, intencionalidade e empatia como baliza do pensamento. A discussão sobre dialética [...] será desenvolvida por meio dos termos que articulam as idéias de crítica, de negação, de oposição, de mudança, de processo, de contradição, de movimento e de transformação da natureza e da realidade.

Pecebe-se que Minayo evidencia a *compreensão* como categoria metodológica mais potente na atitude da investigação, visto que “compreender implica a possibilidade de interpretar, de estabelecer relações e extrair conclusões em todas as direções”, pois “existe realmente uma polaridade entre familiaridade e estranheza e nela se baseia a tarefa da hermenêutica, buscando esclarecer as condições sob as quais surge a fala” (p. 337).

Nesta opção, prossegue Minayo, o “investigador deve buscar, ao máximo, com dados históricos e também pela ‘empatia’ o contexto de seu texto, dos entrevistados e dos documentos que analisa. O discurso sempre expressa um saber partilhado com outros e

marcado pela tradição, pela cultura e pela conjuntura” (2006, p.344). Já a dialética, finaliza a autora “ao sublinhar o dissenso, a mudança e os macroprocessos, pode ser fartamente beneficiada pelo movimento hermenêutico que enfatiza o acordo e a importância da cotidianidade” (p 349).

Outras categorias, tratadas como filosóficas fundantes, citadas acima por Minayo, compreendem os termos liberdade, necessidade, força, consciência histórica, todo e partes. A autora, apoiada na tarefa de relacionar o conjunto destas categorias pontua que:

A necessidade, que se opõe à liberdade, é o poder daquilo que sobrevém e o poder dos outros atuando, como um dado prévio desde o começo da atividade livre. A necessidade exclui muitas coisas impossíveis, restringe a ação ao possível, ou seja, àquilo a que o sujeito está aberto. Mas, dialeticamente, a necessidade procede da liberdade e a liberdade precisa contar com ela. Do ponto de vista lógico, a necessidade é hipotética, e diz respeito a um modo de ser histórico e não algo inerente à natureza: o que se tornou realidade não pode ser desfeito. O que virá é, na verdade, livre, mas a liberdade pela qual chegará a ser encontrada, em cada caso, sua limitação no que veio a ser, isto é, nas circunstâncias que irá atuar. A idéia encontra na história apenas uma representação imperfeita. Igualmente, os planos e as concepções dos que atuam são uma força viva que se atualiza nos acontecimentos. Por isso [...] a finitude do compreender representa as limitações da consciência histórica do investigador [...] (MINAYO, 2006, p332-33).

Por sua vez, o exercício dialético situa a linguagem como “um veículo de comunicação e de dificuldade de comunicação, pois seus significantes, com significados aparentemente iguais para todos, escondem e expressam a realidade conflitiva das desigualdades, da dominação, da exploração e também da resistência e da conformidade”, ou seja, “a orientação dialética diz que é fundamental realizar a crítica das idéias expostas nos produtos sociais (textos, monumentos, instituições) buscando, na sua especificidade histórica, a cumplicidade com seu tempo; e nas diferenciações internas, sua contribuição às transformações” (MINAYO, 2006, P. 347).

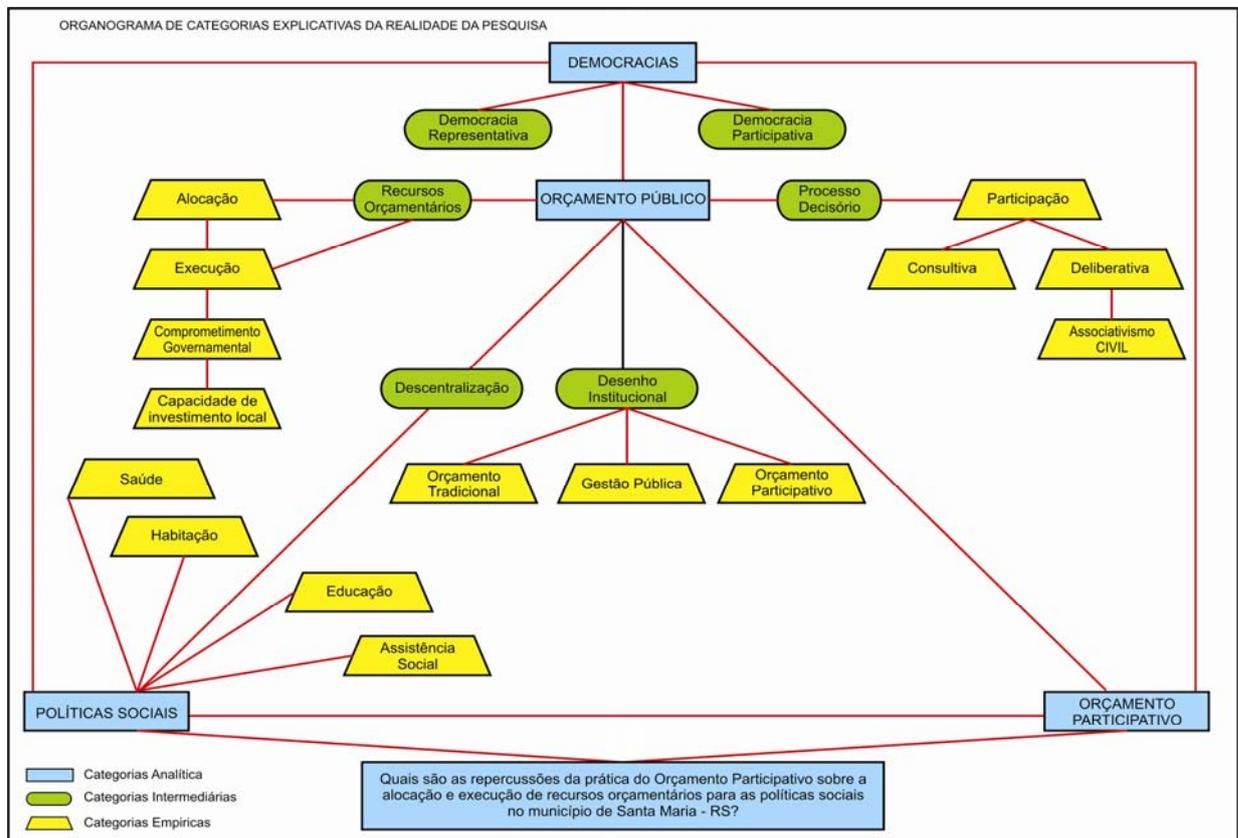
Deste modo, acredita-se que a utilização deste método mostrou-se convergente às concepções produzidas nesta pesquisa, uma vez que também têm como objeto *a prática social empírica dos indivíduos em sociedade em seu movimento contraditório*. Ou seja: “toma como centro da análise a prática social e a ação humana e as considera como resultado de condições anteriores, exteriores, interiores e também como práxis” (MINAYO, 2006, p.354).

6.2.2 Categorias Explicativas da Realidade da Pesquisa

Para o processo de pesquisa, além do entendimento das categorias de análise do método, também se torna necessário à menção das categorias explicativas da realidade da investigação. Recorrendo a Minayo (2006) confirma-se a inferência de que a interpretação exige a elaboração de categorias analíticas e de categorias empíricas. De maneira detalhada, a autora alude que as “categorias analíticas (geralmente trabalhadas desde o início da investigação) são capazes de desvendar as relações mais abstratas e mediadoras para a parte contextual” e as empíricas são “criadas a partir do material de campo, contendo e expressando relações e representações típicas e específicas do grupo em questão” (2006, p. 355).

Deste modo, as categorias analíticas e empíricas incorporadas no processo de pesquisa serão demonstradas na forma de um organograma, permitindo uma melhor sistematização e visualização. Para tanto, entendeu-se oportuno inserir, além da identificação destas categorias, também as intermediárias emergentes do processo de problematização das analíticas.

Organograma 1 – Categorias explicativas da realidade da pesquisa



Elaborado a partir do processo de pesquisa.

O pressuposto de dispor as categorias num organograma é possibilitar a ilustração das correlações que as mesmas apresentam entre si. Esta condição embasa-se na opção epistemológica que pressupõe o desprendimento a conceitos absolutos, avessos ao diálogo. Entende-se que esta opção, conforme já mencionado por Minayo (2006), propicia estabelecer relações e extrair conclusões em todas as direções, pois o discurso sempre expressa um saber partilhado com outros.

6.3 INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS

Inicialmente, para viabilizar o levantamento de dados, sua análise e interpretação, realizou-se uma fase exploratória, tendo em vista identificar aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos relativos à própria dinâmica do fenômeno, permitindo a instrumentalização inicial da análise almejada no processo de pesquisa.

O levantamento de dados, para Lakatos e Marconi, “é feito de duas maneiras: pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias)” (2002, p. 63). Deste modo, para a devida coleta dos dados, utilizou-se como técnicas a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, detalhadas a seguir:

6.3.1 Revisão Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica, enquanto fonte secundária, não se constitui “como mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre o assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (LAKATOS e MARCONI, 2002, p. 71).

Nesta direção, a revisão bibliográfica realizada abarcou a consulta de parcela da literatura relacionada ao tema escolhido, a fim de proporcionar uma visão mais ampla do objeto de pesquisa. Sobre o caráter operacional relativo à consulta bibliográfica, Minayo sugere “a realização do *fichamento*, operação, por meio da qual todas as leituras vão sendo cuidadosamente classificadas e ordenadas” (2006, p. 185).

Deste modo, para a revisão que teve como fontes livros e artigos, utilizou-se um instrumento organizado na forma de um roteiro, a fim de classificar e ordenar o conjunto de informações necessárias para o entendimento e reflexão da temática pesquisada (apêndice a).

6.3.2 Pesquisa Documental

“[...] A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta dos dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (LAKATOS e MARCONI, 2002, p. 63).

Nesta pesquisa, as fontes de documentos utilizadas compreendem as armazenadas nos arquivos públicos (documentos oficiais e publicações parlamentares) e nos bancos estatísticos (a cargo de vários órgãos oficiais, entre eles: IBGE, FEE, IPEA, DIEESE).

Os documentos oficiais referem-se a “atos da vida política, de alcance municipal [...] as publicações parlamentares geralmente são registros textuais das diferentes atividades das Câmaras [...] os dados estatísticos são colhidos diretamente e a intervalos regulares [...]” (LAKATOS e MARCONI, 2002, p. 64-5).

Diante disto, os documentos primários aproveitados nesta pesquisa foram coletados diretamente nos arquivos públicos do Poder Executivo e Legislativo municipal, especificamente os relacionados ao processo de elaboração e execução do orçamento público no período de 1997 a 2008. Também compuseram o rol de documentos coletados os relacionados ao processo do Orçamento Participativo iniciado na gestão municipal 2001-2004.

De maneira específica, reuniu-se os seguintes documentos contemporâneos primários: Projeto de Lei Orçamentária; Lei Orçamentária Anual; Balanço Municipal de Final de Gestão; registros oficiais disponibilizados pela PMSM sobre o processo do Orçamento Participativo tais como metodologias, dados de participação, dados de investimentos orçamentários empenhados, dados atualizados da execução das demandas hierarquizadas, critérios técnicos e de classificação, obras demandadas nos ciclos anuais, o nº de habitantes por região do OP, mapa da divisão territorial do OP. Para a coleta dos dados dispostos no PL, LOA e Balanço,

utilizou-se, especificamente, o *anexo 8*, configurando *o demonstrativo por funções, programas, subprogramas conforme o vínculo com o recursos*.

Sobre a análise documental, Minayo apoiada em Bachelard, chama atenção para “o fato de que os textos não falam por si, eles respondem a indagações dos investigadores” (2006, p. 195). Sendo assim, para a devida análise documental empregou-se um instrumento organizado na forma de um roteiro, a fim de sistematizar indagações que propiciassem a coleta de dados significativos às principais questões da pesquisa (apêndices b, c)

6.4 MODO DE REPRESENTAÇÃO, EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa implica a descrição e a interpretação do que foi coletado à luz do referencial epistemológico adotado, seja para confirmá-lo, expandi-lo, refutá-lo ou para apontar a necessidade de buscar outros conceitos ou teorias explicativas para o material que se encontrou no trabalho de campo (MARSIGLIA, 2001, p.30).

Deste modo, os dados quantitativos coletados por meio do roteiro desenvolvido para a pesquisa documental foram tabulados e, em seguida, representados na forma de quadros e gráficos. Para Marsiglia (2001), a tabulação é a colocação dos dados em tabelas para verificar as possíveis relações que apresentam entre si. Também foram produzidas “estatísticas simples e cruzamentos, chegando, aos poucos, a análises capazes de transformar em números, indicadores trabalhados na pesquisa” (MINAYO, 2006, p. 371).

A interpretação, por sua vez, consiste na discussão dos resultados obtidos, na verificação dos achados convergentes às questões norteadoras e na confrontação dos resultados com as categorias analíticas e empíricas da pesquisa. De maneira objetiva, o procedimento básico adotado foi, a partir dos resultados encontrados, relacioná-los às questões e objetivos da investigação. Esta fase da pesquisa compreendeu a análise do material qualitativo.

Sobre esta fase da pesquisa, Minayo (2006) aponta três modalidades já consagradas: análise de conteúdo, análise de discurso e análise hermenêutica-dialética. Esta última alternativa, “superaria o formalismo das análises de conteúdo e de discurso, indicando ‘um caminho do pensamento’” (p.301). Diante disto, optou-se pela hermenêutica-dialética

enquanto método de análise, uma vez que “busca apreender a prática social empírica dos indivíduos em sociedade no seu movimento contraditório” (MINAYO, p. 347)

Em relação aos passos para a operacionalização da proposta do método hermenêutico-dialético, Gomes (2002, p. 78), com base em Minayo, pontua os seguintes:

a) Ordenação dos dados: mapeamento de todos os dados obtidos no trabalho de campo;

b) Classificação dos dados: os dados são construídos a partir de questionamentos sobre eles, com base numa fundamentação teórica. A partir da leitura exaustiva dos textos (documentos) estabelece-se interrogações para identificar o que surge de relevante. Com base no que é relevante elaboram-se as categorias específicas, determinando o conjunto de informações presentes na comunicação;

c) Análise final: estabelece-se articulações entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, repondendo às questões com base em seus objetivos, tendo em vista promover relações entre o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática.

Sendo assim, considerando a finalização da ordenação e classificação dos dados oriundos da investigação das correlações entre a prática do Orçamento Participativo e as políticas sociais, inicia-se na seção seguinte a análise final dos resultados obtidos, tendo sempre presente às bases epistemológicas e metodológicas adotadas no processo da pesquisa.

7 O RETRATO EM BRANCO E PRETO DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SANTA MARIA

Nesta seção, apresenta-se a análise preliminar do caso do Orçamento Participativo iniciado no ano de 2001 em Santa Maria, cidade localizada na região central do Rio Grande do Sul. Para tanto, inicialmente situa-se o recente contexto histórico do município, a fim de fornecer informações básicas sobre aspectos econômicos, sociais e políticos que compõem a configuração local. Logo em seguida, apresentam-se as especificidades da proposta de democratização do Orçamento Público, enfatizando as condições políticas que orientaram a iniciativa intitulada Orçamento Participativo. Por fim, analisa-se a evolução do processo decisório, com atenção às instituições de participação que envolvem os critérios e metodologia para a distribuição dos recursos orçamentários e, também, os dados dos investimentos empenhados e da execução das demandas oriundas de cada ciclo participativo.

O propósito fundamental do exercício disposto nesta seção é constituir uma base informacional, tendo presente variáveis que possibilitem a análise da legitimidade e da eficácia do OP da cidade. Entre estas variáveis estão a capacidade de investimento local, o associativismo civil e o comprometimento governamental, representando a possibilidade de se aproximar do desenho institucional da prática participativa. Entende-se que a legitimidade e a eficácia do processo decisório assentam-se na condição de que cabe à população eleger onde investir com prioridade e, a gestão municipal, compete à execução das escolhas comunitárias. Sendo assim, a análise pretendida se sustenta na proposição de se constituir um “retrato em preto e branco da experiência do OP de Santa Maria”, tendo em vista o caráter inédito desta iniciativa investigativa.

7.1 A CIDADE DO “CORAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL”

O Estado do Rio Grande do Sul está localizado no extremo sul do Brasil, sua capital é Porto Alegre. O município de Santa Maria⁷, distante 292 km da capital, situa-se na região Central, na Mesoregião do Oeste Gaúcho, e na microrregião de Santa Maria, juntamente com os municípios de São Pedro do Sul, Itaara, Cacequi, Dilermando de Aguiar, Jaguari, Mata,

⁷ Os dados estatísticos e demográficos utilizados nesta seção baseiam-se nas fontes dispostas no banco de dados eletrônico do IBGE, da FEE e do TRE-RS.

Nova Esperança do Sul, São Martinho da Serra, São Sepé, São Vicente do Sul, Toropi e Vila Nova do Sul.

Conhecido como coração do Rio Grande, o município totalizou no ano de 2007 uma população de 263.403 mil habitantes fixos, e aproximadamente mais de 30 mil habitantes flutuantes – sendo que apresentou, no período de 1991 a 2000, uma taxa de crescimento demográfico de 1,86%, concentrada na zona urbana em torno de 95% da população; e, na zona rural, o equivalente a 5,3%. Atualmente, na divisão geográfica, a cidade conta com nove distritos na área rural, além da sede central municipal. A densidade demográfica do município possui, segundo dados divulgados em 2006, o total de 146,4 hab/km².

No sistema urbano do Rio Grande do Sul, Santa Maria é a 5ª maior cidade do Estado em população, depois de Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas e Canoas. Pelo seu poder de atração populacional, que a transformou em importante centro regional, é a maior de todas as regiões polarizadas do Rio Grande do Sul, concentrando, diretamente, 27 centros urbanos, além de 35 municípios. O PIB municipal divulgado em 2006 compreende R\$ mil 2.649.725. Já o PIB *per capita* totaliza o valor de R\$ mil 9.811.

A taxa de urbanização da cidade é de 91,74 %, apresentando-se superior a do Estado que é de 78,66 %. Deste modo, a rede urbana da região Central em que se destaca a cidade exerce um forte grau de centralidade, e sua influência ultrapassa os limites regionais, principalmente nas atividades ligadas ao setor terciário; polarizando atividades comerciais e serviços divergentes. Atualmente, sua malha ferroviária é utilizada para transporte de cargas, fazendo a ligação entre diversas cidades.

No índice desenvolvido pela FEE, o IDESE, Santa Maria obteve no ano de 2005 um índice de 0,794, ocupando a 10ª posição no ranking estadual. Na comparação deste último índice com o divulgado em 2004 que foi de 0,792, nota-se que houve uma variação positiva de 0,2 % em termos de desenvolvimento econômico e social. Na análise da posição ocupada pelo município em nível estadual, percebe-se que houve uma projeção no ano de 2005, tendo em vista que em 2003 e 2004 situava-se, respectivamente, no 21º e 16º lugar. Sobre a última estimativa de expectativa de vida ao nascer, divulgada no ano de 2000, encontra-se a taxa de 74,01 anos, considerada elevada se comparada com outros estados brasileiros.

Por outro lado, existem indicadores negativos que colidem com os apresentados acima. Dentre eles, está o ICVSM – Índice de Custo de Vida de Santa Maria, divulgado mensalmente pelo NEPE – Núcleo Econômico de Pesquisa e Extensão do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA. O primeiro boletim do ano de 2009, divulgado em fevereiro, registrou uma suba de 0,44 % em relação aos preços médios que compõem o ICVSM. Além disso, o boletim revela que a variação acumulada nos últimos doze meses foi de 7,48%. Os produtos que compõem o índice abrangem nove importantes grupos, tais como a alimentação, a habitação, a saúde e a educação.

Na comparação dos resultados do ICVSM com os dados do INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor – divulgados pelo IBGE – torna-se flagrante que o município teve uma variação negativa de 1% na perspectiva acumulada de 2008, tendo em vista que o índice nacional registrou no período o total de 6,48%.

No que se refere à representação política da cidade, dados do IBGE revelam que em 2004 houve 177.777 santa-marienses aptos a votar na eleição para o chefe do executivo. Nesta ocasião, foi reeleito Valdeci Oliveira, candidato petista que compunha a chapa majoritária da frente popular (PT, PSB e PC do B), e que obteve 51.932 do total dos votos válidos. Ao final desta gestão, no pleito de 2008, a frente popular é superada em votos pela união do candidato a prefeito do PMDB, Cezar Schirmer, com o candidato a vice do PP, José Haidar Farret. O novo chefe do executivo obteve 53,98 % dos votos válidos.

Deste modo, observa-se aspectos que indicam a prática de alternância no comando do executivo municipal, tendo em vista que o atual vice-prefeito, José Haidar Farret, já havia assumido o poder executivo em outros mandatos, especialmente no ano de 1985 na ocasião das primeiras eleições municipais democráticas. Consta, ainda, que o antecessor do primeiro mandato iniciado em 2001 por Valdeci Oliveira foi o candidato do PDT, Osvaldo Nascimento da Silva que, além da gestão 1997- 2000, também havia assumido o comando do executivo em outros períodos.

No campo associativo, a cidade registra a atuação de diversas Entidades, configurando os movimentos de base. Em 1979 foi fundada a UAC – União das Associações Comunitárias, representando politicamente os diversos bairros da cidade. A organização política da população pode ser relacionada ao fato da cidade ser considerada um polo universitário,

proporcionando períodos de intensa manifestação do movimento estudantil, especialmente na ocasião da idealização da redemocratização e, logo após, no movimento a favor do *impechemandt* do primeiro presidente eleito democraticamente no Brasil.

Após mais de uma década das manifestações a favor do *impechemandt* do presidente Collor, os movimentos populares de base puderam vivenciar a democratização do Orçamento Público que se iniciou no ano de 2001. Sem precedentes de experiência deste tipo na cidade, a população, organizada ou não em movimentos populares de base, esteve diante do chamado Orçamento Participativo. Deste modo, tendo em vista a relevância da especificidade da prática de democratização do Orçamento Público local para este estudo, reserva-se o tema para ser detalhado no item seguinte desta seção.

7.2 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO LOCAL

A proposta⁸ de democratização do Orçamento Público iniciada na gestão 2001-2004 inaugura a prática de experiência deste tipo na cidade. Nesta ocasião, a população organizada ou não em movimentos populares de base, esteve diante do chamado Orçamento Participativo. Consta como principal objetivo do OP democratizar o orçamento municipal e as relações entre o poder público e a comunidade, propiciando a participação direta e representativa da população na definição dos recursos orçamentários.

Já em 2001, primeiro ano de gestão da Administração Popular que teve como chefe do Executivo o petista Valdeci Oliveira, impulsionado pela prática mantida na capital gaúcha, inaugurou os debates e às votações nas assembleias públicas do OP. De maneira prática, este processo presupõe a realização de reuniões comunitárias, local onde se coletam sugestões e, logo após, elege-se às prioridades sociais, encaminhando-as ao governo para que as atenda através de investimentos públicos.

⁸ A sistematização desenvolvida neste item e no subitem seguinte foi construída com base nos documentos coletados na PMSM, referentes ao processo do Orçamento Participativo iniciado na gestão 2001-2004. Utilizou-se, especialmente, os documentos que dispõem sobre a metodologia do processo decisório (anexo c). De maneira específica, reuniu-se documentos contemporâneos primários, pois não se encontrou registro de pesquisa anterior referente ao tema. Importante ressaltar a ausência nos arquivos da prefeitura de uma sistematização mínima da prática do OP na cidade. Além disto, não se encontrou registro da publicação anual do Plano de Investimento, documento básico de prestação de contas do Executivo contendo a situação das demandas definidas no processo decisório. Diante disto, obtiveram-se as informações sobre a deliberação e a situação da execução das demandas definidas pela população por meio de ofício ao Executivo (Anexo E).

Em face do objetivo principal do OP que envolve a participação da população na elaboração da proposta orçamentária, entende-se oportuno lembrar que legalmente a definição e aprovação do orçamento compete ao Poder Legislativo. O Poder Executivo limita-se a submeter ao Legislativo a proposta do Projeto de Lei que, por sua vez, possui a prerrogativa de alterá-lo, aprová-lo ou rejeitá-lo. Logo após o processo de apreciação os parlamentares enviam ao Executivo a redação final do Projeto para que sancione e promulge a Lei Orçamentária Anual.

No caso do OP, presupõe-se, em termos políticos, que o Executivo deva incluir no Projeto de Lei as chamadas demandas prioritárias deliberadas pela população no interior das assembleias públicas, uma vez que esta iniciativa configura a condição primeira de legitimação do processo decisório. Contudo, os denominados *critérios técnicos*⁹ determinados na metodologia do processo participativo, podem conformar a primeira possibilidade de distorção da hierarquização das demandas eleitas. Outra distorção possível, como já referido, pode ocorrer na ocasião da apreciação do Projeto de Lei pelo Legislativo.

A controvérsia fundamental é que não existe um orçamento específico para as demandas do OP. Consta que as prioridades escolhidas são alocadas no orçamento geral do município, sem distinção aos demais recursos incorporados no total por *função* que abrange o conjunto de projetos e programas elaborados para determinada política desenvolvida no ano de exercício da LOA. Esta condição ocorre em face do OP e o seu enquadramento institucional não possui reconhecimento jurídico formal, amparando-se apenas na Lei Orgânica municipal, especificamente no inciso 6º do artigo 112, que prevê o incentivo à participação popular nos processos de elaboração e de discussão do PPA, da LDO e dos orçamentos.

Entre essas controvérsias há que analisar os principais aspectos dos processos do OP, em especial os relacionados às instituições de participação que envolvem a descrição dos critérios e metodologia adotados para a distribuição de recursos orçamentários. Outro aspecto relevante é a análise da evolução do processo, identificando as especificidades de cada ciclo, com atenção ao registro de possíveis interrupções da prática no período da sua idealização. Esta iniciativa descritivo-analítico-crítica que no próximo subitem será desenvolvida assume a

⁹ Regras utilizadas na análise da Equipe Técnica, Jurídica e Orçamentária para a verificação da viabilidade de execução das demandas hierarquizadas nas assembleias públicas (anexo b).

intenção de contextualizar algumas informações básicas sobre o OP. O propósito fundamental deste exercício é constituir uma base informacional que venha contribuir à análise disposta na seção final deste estudo.

7.3 O PROCESSO PARTICIPATIVO POR CICLOS

Na metodologia do OP de Santa Maria aparece a assertiva de que o processo decisório constitui-se num instrumento de participação popular na discussão sobre o orçamento público, propiciando a definição das obras, serviços e políticas públicas. O pressuposto é de que a prática possibilita a co-gestão da administração do município, uma vez que o Executivo assume o compromisso de elaborar a proposta orçamentária a partir das decisões comunitárias.

As unidades administrativas do Executivo encarregadas de fomentar os “ciclos” ou “rodadas” de debate sobre o orçamento com a população, segundo a estrutura funcional do processo decisório, são a Secretaria Geral de Governo e a Diretoria de Relações Comunitárias. Para todos os ciclos ocorridos no período – os quais serão detalhados logo adiante – as áreas passíveis de priorização configuram as seguintes: gestão ambiental e saneamento; política habitacional; pavimentação; educação; assistência social; saúde; transporte e circulação; organização da cidade; esporte e lazer; agricultura; cultura e desenvolvimento econômico e rural.

Outra característica comum nos ciclos é que o processo decisório esteve organizado em torno das denominadas regiões do OP. A regionalização consiste na divisão do espaço físico da cidade em regiões orçamentárias, ocorrendo plenárias comunitárias nas quais são discutidas e votadas as prioridades para cada região e para o conjunto da cidade. As plenárias são abertas à participação de toda população, porém somente os participantes com idade superior a dezesseis anos são credenciados à participação com direito à voz e voto. Na evolução da divisão socioespacial do processo houve algumas alterações no decorrer do período. No ano de 2001 a cidade dividiu-se em dez regiões e trinta e seis microrregiões. Já em 2002 e 2004 mantiveram-se as dez regiões, porém as microrregionais totalizaram trinta e sete e cinquenta e uma, respectivamente (ver Mapa 1 e Tabela 1).

Mapa 1 – Divisão territorial do Orçamento Participativo de Santa Maria



Fonte: Cartilha de Orientações Gerais do OP, PMSM (Anexo B).

Tabela 1 – Distribuição da população por regiões do Orçamento Participativo de Santa Maria

| REGIÕES | NOME | POPULAÇÃO | % |
|---------|--------------|-----------|-------|
| 01 | Interior | 12.928 | 5,31 |
| 02 | Norte | 27.012 | 11,10 |
| 03 | Ferrovíaria | 20.818 | 8,55 |
| 04 | Leste | 20.229 | 8,31 |
| 05 | Centro-Leste | 19.006 | 7,81 |
| 06 | Centro | 36.501 | 15,00 |
| 07 | Sul | 31.846 | 13,08 |
| 08 | Centro-Oeste | 18.314 | 7,52 |
| 09 | Oeste 1 | 23.020 | 9,46 |
| 10 | Oeste 2 | 33.722 | 13,86 |
| TOTAL | | 243.396 | 100,0 |

Elaborado a partir de dados disponibilizados pela PMSM (Anexo E).

Na Tabela 1 é possível observar as regiões mais populosas da divisão territorial do OP. A região Centro possui a maior concentração populacional, seguida da Oeste-2, Sul e Norte. Nota-se que estas regiões concentram mais da metade do universo, perfazendo o total de 53,04%. Examinando os critérios que definem a distribuição dos recursos constata-se que as

regiões mais populosas beneficiam-se, uma vez que a cada critério são atribuídas “notas” que variam de 1 a 5, conforme quadro abaixo.

Quadro 2 – Critérios Gerais para distribuição de recursos nas regiões do OP-SM

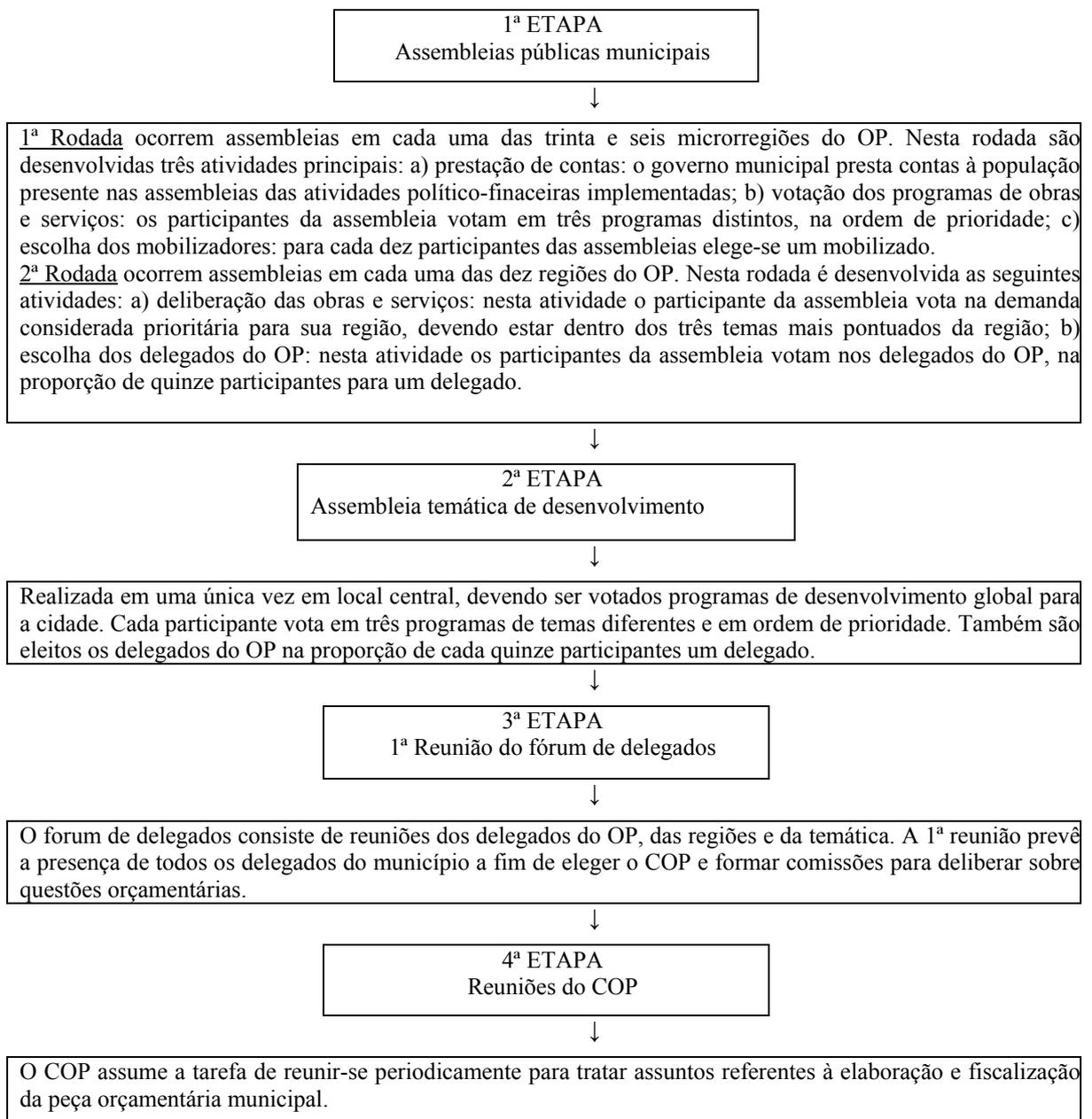
| | | |
|---|--|--------|
| CARÊNCIAS DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA | | PESO 4 |
| de 0,01% a 20,99% | | nota 1 |
| de 21% a 40,99% | | nota 2 |
| de 41% a 60,99% | | nota 3 |
| de 61% a 79,99% | | nota 4 |
| de 80% em diante | | nota 5 |
| POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO | | PESO 2 |
| até 9999 habitantes | | nota 1 |
| de 10000 a 19999 habitantes | | nota 2 |
| de 20000 a 29999 habitantes | | nota 3 |
| acima de 30000 habitantes | | nota 4 |
| PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO | | PESO 4 |
| terceira prioridade | | nota 1 |
| segunda prioridade | | nota 2 |
| primeira prioridade | | nota 3 |
| PARTICIPAÇÃO POPULAR PROPORCIONAL | | PESO 2 |
| 1º lugar | | nota 4 |
| do 2º ao 4º lugar | | nota 3 |
| do 5º ao 7º lugar | | nota 2 |
| do 8º ao 10º lugar | | nota 1 |

Fonte: Cartilha da Metodologia do OP 2001, PMSM (Anexo C).

Conforme ilustra o Quadro 2, para cada um dos critérios é atribuído um “peso” que varia de 2 a 4. Os critérios de “carência do serviço ou infra-estrutura” e “prioridade temática por região” comportam o maior peso. A composição da “nota” de cada região defini-se com base nos critérios gerais, mediante cálculo da pontuação. Este cálculo é operado da seguinte maneira: após os debates e a apresentação das demandas pela comunidade é atribuído um número para cada uma delas – a colocada em 1º lugar recebe 3 pontos para o tema e 1 para o serviço; a colocada em 2º lugar recebe 2 pontos para o tema e 1 para o serviço; e a colocada em 3º lugar recebe 1 ponto para o tema e 1 para o serviço. Para a totalização do resultado é estabelecida à ordem decrescente de pontos dos serviços dentro de cada tema. A participação popular proporcional é avaliada segundo as “rodadas” de cada ciclo que, por sua vez, sofreram alterações na evolução do OP da cidade.

Sobre a evolução metodológica do OP, consta que no ano de 2001, o ciclo participativo consiste em quatro etapas denominadas, respectivamente, da seguinte forma: assembleias públicas municipais; assembleia temática de desenvolvimento; reunião do fórum de delegados; reunião do conselho do orçamento participativo. De maneira detalhada, estas etapas se organizam conforme sistematização disposta no fluxograma 1.

Fluxograma 1 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2001

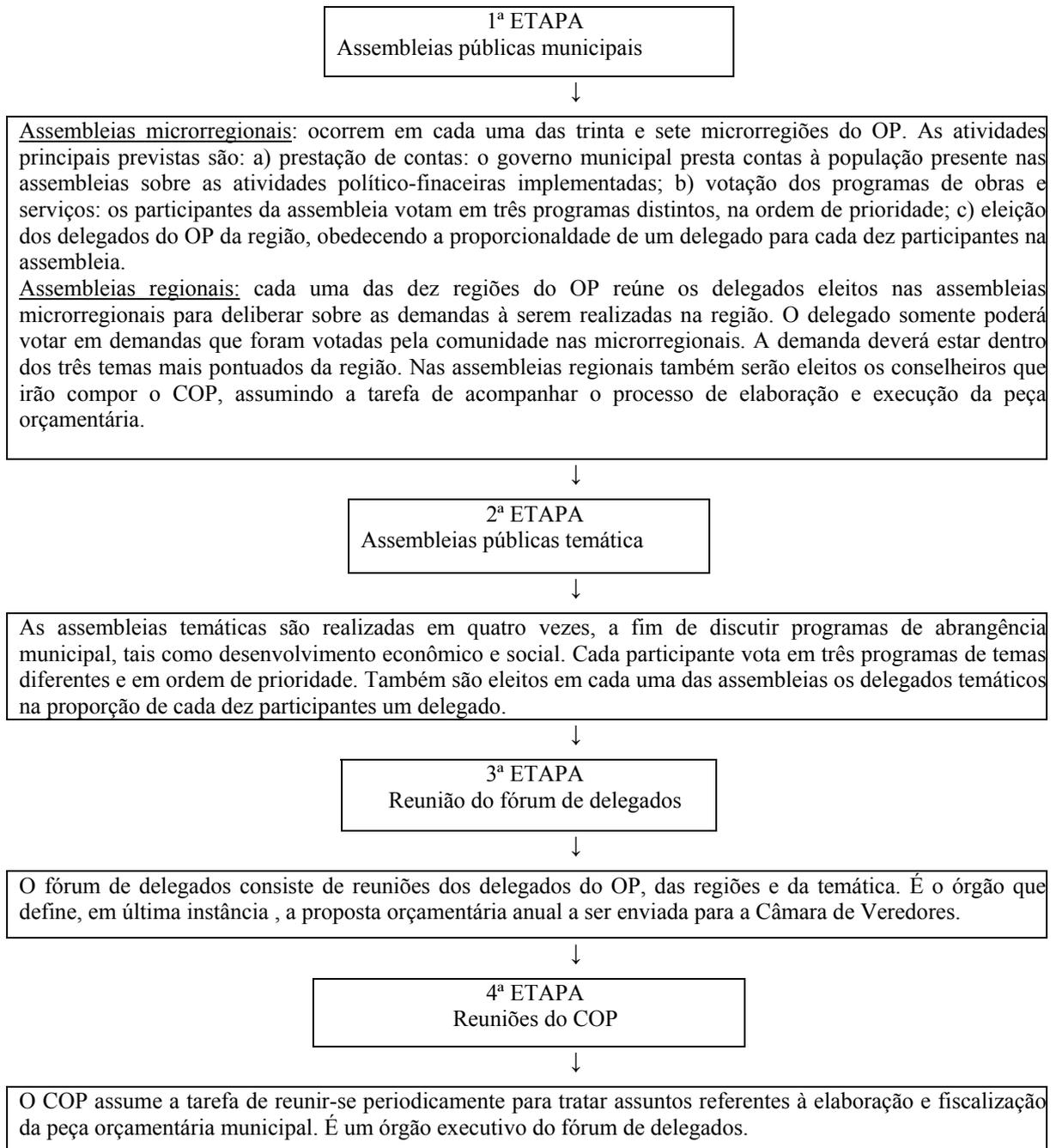


Elaborado a partir da Cartilha da Metodologia do OP 2001, PMSM (Anexo C).

Na análise do ciclo participativo, nota-se que além da hierarquização das prioridades, constitui-se finalidade destas plenárias a tarefa de eleger os delegados que irão compor o fórum de delegados. Neste fórum, os delegados escolhidos em cada uma das regiões reúnem-se e elegem o Conselho do Orçamento Participativo, bem como formam comissões para deliberar sobre questões orçamentárias. O COP, por sua vez, reúne-se periodicamente com a finalidade de deliberar sobre a elaboração, execução e fiscalização da peça orçamentária municipal.

No que se refere ao ciclo participativo no ano de 2002, constata-se que o mesmo inicia com alterações flagradas já na divisão territorial do OP, uma vez que houve a agregação de uma microrregião, totalizando trinta e sete. Além disso, ocorreram algumas mudanças metodológicas se comparado ao ano de 2001. Para o melhor detalhamento, serão demonstradas as etapas metodológicas adotadas nesta ocasião, a partir da sistematização organizada no fluxograma 2.

Fluxograma 2 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2002.



Elaborado a partir da Cartilha da Metodologia do OP 2002, PMSM (Anexo C).

Na análise comparativa do ciclo participativo de 2001 com o de 2002, verifica-se que ocorreram significativas alterações. A primeira delas refere-se a dinâmica das assembleias regionais. No ano de 2001 esta etapa autorizava a população presente na assembleia à votação das demandas prioritárias para a região. Já no ano de 2002 aparece a novidade de que a prerrogativa para a deliberação das demandas a serem realizadas em cada região ficaria a cargo dos delegados eleitos nas microrregionais, eliminando a participação direta da população

na ocasião das escolhas. Esta configuração pode representar o trânsito de uma participação deliberativa à consultiva, tendo em vista que a população apenas indica nas microrregionais as demandas que serão efetivamente deliberadas pela participação representativa nas assembleias regionais.

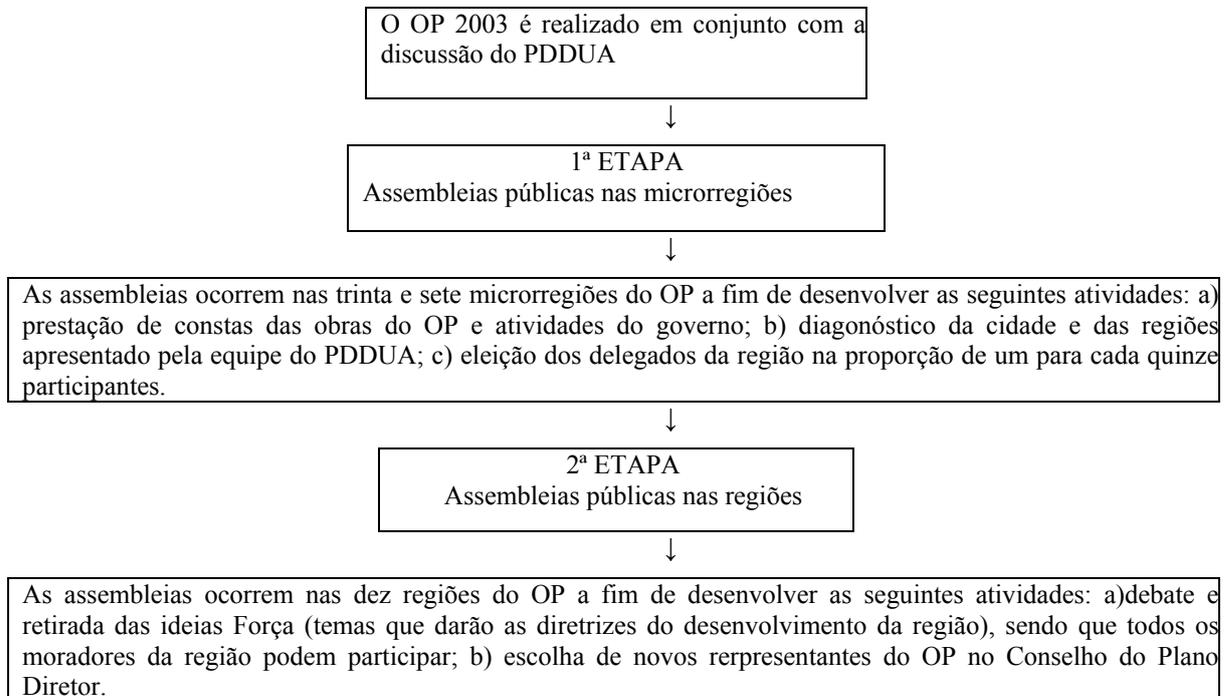
Outra mudança constatada refere-se a regra de proporcionalidade para a eleição dos delegados, dispostas na segunda etapa dos ciclos anuais. No ano de 2001 constava a regra de que a cada quinze participantes na assembleia ocorreria a eleição de um delegado. Já no ano de 2002 a regra determinou a proporção de cada dez participantes um delegado eleito. Também alterou a instância de eleição do COP que em 2001 era realizada no fórum de delegados, passando em 2002 à cargo das assembleias regionais com a presença dos delegados. Uma mudança que parece ser positiva refere-se a 2ª etapa do ciclo, em que no ano de 2001 estava previsto o acontecimento de apenas uma assembleia temática, subindo no ano de 2002 para quatro plenárias.

Por sua vez, o ciclo do OP 2003, concentra uma série de mudanças metodológicas. Neste ano, devido à execução de demandas dos anos anteriores estarem em atraso (ver adiante na Tabela 4), o ciclo participativo eliminou a possibilidade de indicação e eleição de novas demandas. Na cartilha de publicação da metodologia (ver anexo c) esta alteração é justificada por meio da intenção de *realizar todas as já demandadas entre 2001 e 2002*. Para tanto, aparece à proposição de manter a formação do COP do ano anterior, a fim de acompanhar a execução das demandas consideradas em andamento. De maneira pontual, o ciclo de 2003 se configura numa proposta de discussão, nas regiões do OP, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental –PDDUA.

Segundo o caderno sobre o PDDUA publicado pela PMSM em 2004, o processo para elaboração do Plano teve início em 2001, configurando a segunda Lei em importância do município. Consta que esta Lei ampara-se no Estatuto da Cidade que atribui ao Plano o status de mecanismo fundamental das políticas de desenvolvimento e inclusão social. De maneira prática, o PDDUA envolve as questões urbanas ambientais, visando à implementação de políticas voltadas à promoção de desenvolvimento sustentável do município e região, gerenciadas por meio de instância criada em 2005, pelo Executivo, denominada Escritório da Cidade. Esta instância tem como um dos seus objetivos criar canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana.

Para o melhor detalhamento, serão demonstradas as etapas metodológicas adotadas no ciclo 2003, a partir da sistematização organizada no fluxograma 3.

Fluxograma 3 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2003.



Elaborado a partir da Cartilha da Metodologia do OP 2003, PMSM (Anexo C).

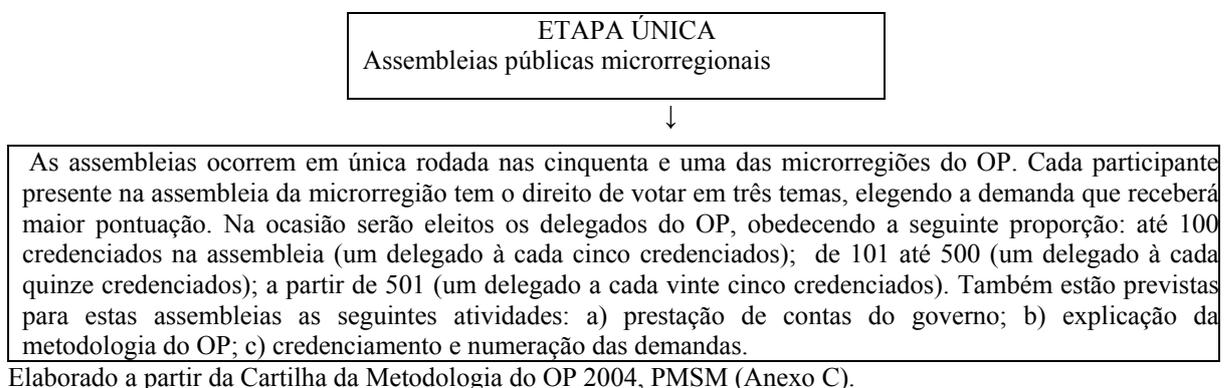
Para a realização da análise do ciclo 2003, em face da constatada interrupção parcial do processo decisório participativo orçamentário, será utilizado como referência o estudo realizado por Silva (2003), onde o mesmo utiliza o caso do OP da cidade de Porto Alegre como uma prática diferenciada, tratando-a como um fundamento empírico para abstrair variáveis passíveis de serem investigadas em outros estudos de casos. Entre estas variáveis estão o *associativismo civil* e a *capacidade de investimento local*.

A *capacidade de investimento* “define a possibilidade objetiva de responder às demandas e interesses resultantes do processo participativo, ou seja, é a capacidade de investimentos que determina a eficácia da participação e, em função disto, grande parte de sua credibilidade” (SILVA, 2003, p. 166-67). Por conta disto, entende-se que a variável denominada *associativismo civil* estabelece uma correlação com a capacidade de investimento, tendo em vista que as variações de respostas às demandas influenciam de forma objetiva nos índices de participação.

Na configuração do desenho institucional do OP 2003 de Santa Maria, tanto a capacidade de investimento quanto ao associativismo civil, nas diferentes articulações possíveis entre seus elementos, parecem configurar uma manifestação negativa. Ou seja, o fato de na metodologia deste ano não prever votação de novas demandas pela população, assentado na justificativa de haver pendências de execução das eleitas nos ciclos de 2001 e 2002, parece revelar a baixa capacidade de resposta aos interesses resultantes do processo participativo, determinando a idêntica baixa eficácia do OP e do associativismo civil local. Outro aspecto relevante observado é que neste ano ocorre a primeira interrupção parcial do OP, revelando o descomprometimento governamental na sustentação do processo.

Por seu turno, o ciclo participativo de 2004 coincide com o último ano da gestão iniciada em 2001, caracterizando um período eleitoral. Uma vez mais ocorrem mudanças metodológicas quanto à dinâmica de funcionamento do processo decisório. Neste ano, a grande novidade resume-se na realização de assembleias públicas em cada uma das microrregiões que compõem a divisão territorial do OP, totalizando cinquenta e uma. A regra estabelecida é de se eleger, à revelia do constatado atraso de execução dos compromissos assumidos nos ciclos anteriores (ver abaixo Tabela 4), uma demanda para cada microrregião. Para o melhor detalhamento, será demonstrada a etapa metodológica adotada no ciclo 2004, a partir da sistematização disposta no fluxograma 4.

Fluxograma 4 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2004.



Na análise do ciclo 2004, nota-se significativas mudanças metodológicas, se comparado às adotadas nos anos anteriores. Diferentemente do ano de 2001 que previa a

realização de duas rodadas de plenárias com a população, o ciclo de 2004 propôs uma única rodada, conotando a redução do debate. Por outro lado, se comparado ao ano de 2002 e 2003 é possível constatar alguns aspectos positivos. Na comparação com o ciclo de 2002, lembra-se que neste ano prevaleceu a participação representativa sobre a direta. Já no ciclo de 2004 a prerrogativa de eleger a demanda prioritária da região ficou a cargo da população presente na assembleia, não restringido esta condição aos delegados como ocorrido em 2002. Na análise comparativa com o ciclo de 2003 também é perceptível a recuperação do processo, uma vez que naquele ciclo ocorreu a primeira interrupção parcial do OP.

Entretanto, prosseguindo a análise do *comprometimento governamental*, com base no que Silva (2003) definiu de sustentação do processo decisório e na efetivação de suas deliberações, constata-se que a gestão municipal 2005-2008 deflagra novas interrupções à prática do OP. Consta que até o final desta gestão não ocorreu sequer assembleias de discussão e votação de demandas sociais prioritárias. Por outro lado, o OP continuou sendo divulgado pelo governo de Valdeci Oliveira, reeleito em outubro de 2004, como uma de suas políticas públicas prioritárias de participação (ver anexo f). Isto significa dizer que, apesar do OP manter-se formalmente, na prática permaneceu estagnada durante todo o segundo mandato da Administração Popular que transferiu, em janeiro de 2009, o comando da cidade para o deputado federal do PMDB Cezar Schirmer. A administração recentemente iniciada, até a presente data, não se manifestou publicamente quanto à continuidade do OP.

Deste modo, considerando os ciclos do OP de 2001, 2002 e 2004 que proporcionaram a hierarquização de demandas, entende-se oportuno analisar alguns dados relacionados ao processo, em especial sobre a evolução anual da participação elucidada na tabela 2.

Tabela 2 – Evolução anual da participação no Orçamento Participativo de Santa Maria

| REGIÃO | 2001* | | 2002** | | 2003 *** | 2004**** |
|--------------|--------------|---|--------------|---|--------------|----------------|
| | Participação | % de participação sobre o total populacional por região | Participação | % de participação sobre o total populacional por região | | |
| Interior | 619 | 4,79 | 1501 | 11,61 | | |
| Norte | 682 | 2,52 | 936 | 3,46 | | |
| Ferrovária | 885 | 4,25 | 712 | 3,42 | | |
| Leste | 975 | 4,81 | 1193 | 3,51 | | |
| Centro Leste | 207 | 1,09 | 402 | 2,11 | | |
| Centro | 345 | 0,94 | 416 | 1,13 | | |
| Sul | 897 | 2,82 | 1186 | 3,72 | | |
| Centro Oeste | 362 | 1,98 | 415 | 2,26 | | |
| Oeste 1 | 503 | 2,18 | 1118 | 4,85 | | |
| Oeste 2 | 453 | 1,34 | 1386 | 4,11 | | |
| TOTAL | 5928 | | 9265 | | 3700* | 6.292** |

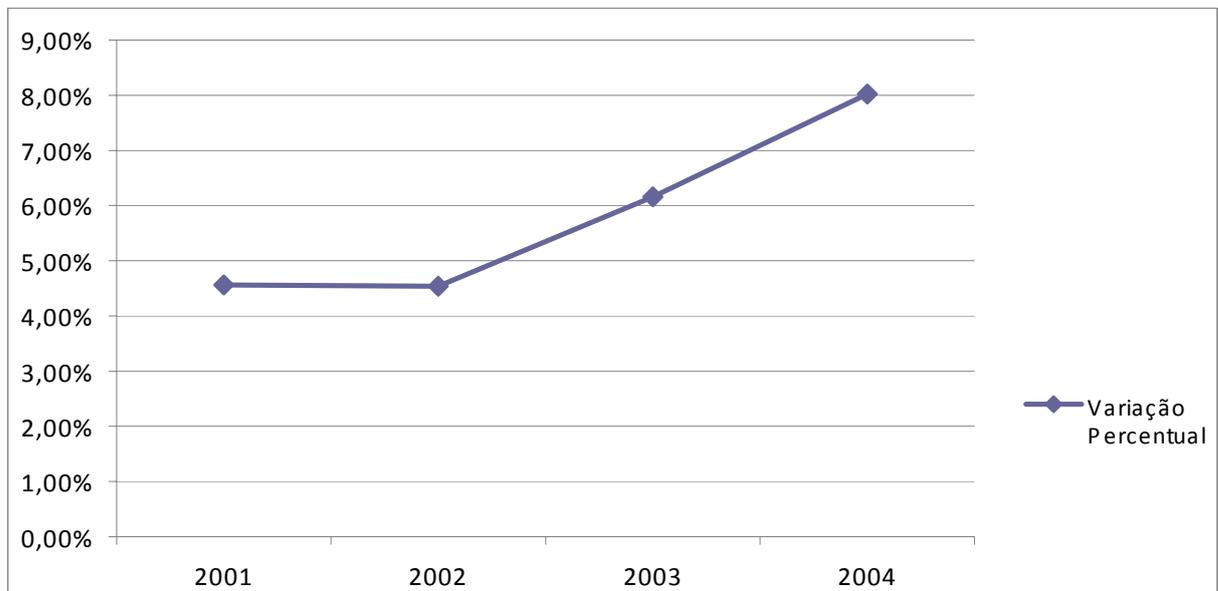
*O total indicado não inclui as presenças nas plenárias temáticas e na segunda rodada anual, mediante a ausência destes dados pela PMSM. **O total indicado não inclui as presenças nas plenárias temáticas, mediante a ausência destes dados pela PMSM. ***O total indicado refere-se às presenças nas assembleias ocorridas para a construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da cidade. Neste ano não houve debate e eleição de demandas do OP. ****Nos arquivos da PMSM não existe a informação sobre o número de participação nas assembleias por região, disponibilizando somente o total de presenças registradas no ciclo. Elaborado a partir de dados disponibilizados pela PMSM (Anexo E).

Embora prejudicada a análise sobre a evolução da participação, uma vez que não se obteve alguns números, conforme observação disposta na nota de rodapé da tabela 2, acredita-se que é possível fazer a comparação entre o ano de 2001 e 2002, uma vez que a soma total individual de cada um refere-se às participações nas assembleias das microrregiões. Esta comparação não se estende ao ciclo de 2004 em razão da expressiva elevação do número de microrregiões que neste ano subiu para 51. Nem tão pouco se estende ao ciclo de 2003, tendo em vista que nesta ocasião não houve a discussão e eleição de demanda pela população.

Neste recorte possível de análise, o ciclo de 2002 parece representar o índice mais expressivo de participação. Na verificação do percentual de participação sobre o total populacional por região nos anos de 2001 e 2002 é possível estabelecer várias inferências. No foco das regiões mais populosas que compreendem respectivamente a Centro, Oeste-2, Sul e Norte, nota-se uma correlação negativa entre o tamanho populacional com o percentual de participação. Ou seja, a região Centro que é a mais populosa apresenta o pior índice de participação em ambos os ciclos. Por outro lado, a região denominada Interior que representa a menor em população destaca-se, com larga margem de vantagem, como o maior índice de participação nos dois ciclos analisados.

Outro aspecto considerado importante refere-se à análise da variação percentual de investimento empenhado no OP em relação ao total do orçamento atualizado, tendo como base os dados fornecidos pela PMSM em 31/03/2008. Como mostra o Gráfico 1 disposto abaixo, a linha de variação de investimento empenhado mostrou-se ascendente. No primeiro ano o investimento registrou 4,56%, ocorrendo uma leve queda em 2002 que configurou 4,54%. Já no ano de 2003 houve uma variação positiva de 1,61% em relação ao ano anterior. Por sua vez, o ano de 2004 registra uma variação positiva de 3,46% em relação ao primeiro ano de investimento.

Gráfico 1 – Variação de investimento empenhado no OP em relação ao total do orçamento atualizado



Elaborado a partir de dados orçamentários disponibilizados pela PMSM (Anexo D).

No detalhe da Tabela 3 abaixo elucidada, nota-se que a proporção de investimento empenhado no OP *per capita* em relação ao total do orçamento atualizado, na conversão dos valores em dólar com base na cotação divulgada em julho de cada ano, demonstra uma variação negativa de 1,53 dólares na comparação de 2002 com 2001. Por outro lado, na análise comparativa entre 2003 com 2002 verifica-se que ocorre uma variação positiva de 5,39 dólares *per capita*, representado uma elevação de quase cinquenta por cento no período.

Tabela 3 – Proporção de investimento empenhado no OP *per capita*

| ANO | INVESTIMENTO EMPENHADO | HABITANTES | INVESTIMENTO PER CAPITA US\$ |
|------|------------------------|------------|------------------------------|
| 2001 | 2.057.081,03 | 243.611,00 | 8,44 |
| 2002 | 1.682.221,40 | 243.611,00 | 6,91 |
| 2003 | 2.997.559,54 | 243.611,00 | 12,30 |
| 2004 | 4.574.167,85 | 243.611,00 | 18,78 |

Elaborado a partir de dados orçamentários disponibilizados pela PMSM (Anexo D), IBGE 2000, cotação dólar - infobip e ipeadata.

Entretanto, acredita-se necessário o exercício de correlação entre a evolução do investimento empenhado no OP e a evolução da execução das demandas oriundas de cada ciclo participativo. Neste exercício, se torna oportuno sistematizar a situação atual da realização das prioridades hierarquizadas ao longo do processo. Considera-se que as demandas eleitas a cada ciclo devem receber a alocação de recursos na Lei Orçamentária correspondente ao exercício seguinte ao ano da eleição das prioridades, tendo em vista o imediato início de sua execução.

Parte-se do pressuposto de que esta análise permite uma nova aproximação à variável denominada capacidade de investimento local, bem como ao comprometimento governamental que representa, segundo Silva (2003), o compromisso da gestão municipal participativa na sustentação do processo e na efetivação das suas deliberações. Entende-se que a eficácia do processo decisório orçamentário participativo assenta-se na condição de que cabe à população eleger onde investir com prioridade e, ao governo compete à execução das escolhas comunitárias. Para o melhor detalhamento, será demonstrada a evolução da execução das demandas do OP, a partir da sistematização disposta na Tabela 4 que se baseou nos dados fornecidos pela PMSM em 31/03/2008.

Tabela 4 – Balanço da execução das demandas do OP de Santa Maria

| CICLO | EXECUTADAS | EM ANDAMENTO | NÃO EXECUTADAS | TOTAL |
|-------|------------|--------------|----------------|-------|
| 2001 | 46 | 01 | 09 | 56 |
| 2002 | 23 | 03 | 09 | 35 |
| 2004 | 06 | 05 | 37 | 48 |
| TOTAL | 75 | 09 | 55 | 139 |

Elaborado a partir de dados disponibilizados pela PMSM (Anexo E).

Embora se tenha observado uma variação relativamente positiva na análise isolada do investimento empenhado no OP de 2001 a 2004 (ver acima Gráfico 1 e Tabela 3). Acredita-se que esta projeção não coincida com o deflagrado na Tabela 4, uma vez que estes últimos dados referem-se à evolução da execução das demandas do OP até o mês de março de 2008. Considerando que as demandas escolhidas pela população em cada ciclo deveriam inserir-se no rol das executadas ou em andamento no ano seguinte do processo, nota-se a baixa capacidade da gestão municipal na sustentação do processo e na efetivação de suas deliberações, visto que, entre o ano de 2001 à data do balanço, em que há uma diferença de sete anos, mantém-se expressivo acúmulo de compromissos assumidos e não executados pela gestão municipal.

No detalhe, identifica-se que, até março de 2008, as demandas escolhidas pela população no ano de 2001 totalizaram 82,14% de execução. Já as demandas deliberadas em 2002 contabilizaram 65,71%. Por sua vez, o percentual negativo mais expressivo refere-se às demandas priorizadas em 2004 que totalizaram, após quatro anos, apenas 12,5% de execução. Na análise conjunta dos ciclos constata-se que o total de demandas executadas compreende 53,95%, pouco mais da metade do universo. Soma-se a este último baixo percentual a verificação de que 39,58 % não foram executadas e apenas 6,47% encontra-se em andamento.

Para o melhor detalhamento das principais áreas de investimentos que constam no rol dos percentuais destacados acima, será demonstrado o ranking das três prioridades deliberadas no conjunto de cada ciclo realizado, a partir da sistematização organizada no Quadro 3.

Quadro 3 – Áreas prioritárias de investimentos por ciclo anual do OP de Santa Maria.

| CICLO | CLASSIFICAÇÃO | ÁREA DE INVESTIMENTO |
|-------|--|--|
| 2001 | 1 ^a 2 ^a 3 ^a | Saúde Educação Pavimentação |
| 2002 | 1 ^a 2 ^a 3 ^a | Educação e Pavimentação * Habitação e Cultura* Desenvolvimento Econômico e Proteção Ambiental* |
| 2004 | 1 ^a 2 ^a 3 ^a | Educação Pavimentação Habitação e Desenvolvimento Econômico |

* As áreas citadas receberam a mesma frequência de escolha no ciclo, enquadrando-se na mesma ordem de classificação.

Elaborado a partir de dados disponibilizados pela PMSM (Anexo E).

Fica evidente que a maioria das áreas prioritárias elucidadas acima se refere à demanda de investimentos em políticas sociais. As políticas de educação e de habitação são as que registram maior frequência na classificação elucidada. A escolha por pavimentação que configura uma demanda por serviços de infra-estrutura também se destaca no ranking de áreas prioritárias.

No detalhe do ciclo 2001, saúde e educação representam juntas 41,07% do universo das demandas que totalizou cinquenta e seis, enquanto pavimentação abrange 16,07%. No ciclo de 2002 é possível verificar que educação, cultura, habitação, desenvolvimento econômico¹⁰ e proteção ambiental compreendem 62,86% do total que configurou trinta e cinco demandas, já a pavimentação atingiu 28,57%. Por sua vez, o ciclo de 2004 revela que educação, habitação e desenvolvimento econômico envolveram 56,25% do universo que totalizou 48 demandas, ao passo que pavimentação alcançou 33,33% da preferência.

Frente à realidade retratada pode-se inferir que o OP de Santa Maria possui uma baixa capacidade de resposta às deliberações oriundas do processo decisório, incidindo negativamente na configuração da democracia local. Esta tendência produz uma série de repercussões, tais como a perda de credibilidade da gestão em exercício e, conseqüentemente da própria experiência participativa que, na sua originalidade, possui interessantes traços de inovação democrática.

¹⁰ Importante destacar que o tema de desenvolvimento econômico compreende os investimentos dirigidos a programas de Trabalho e Renda. O conjunto de temas com os respectivos programas poderá ser conferido no anexo c, especificamente nas cartilhas das metodologias do OP 2001 e 2002.

A questão que se coloca para análise é que a estrutura do OP de Santa Maria transita em torno de um problema fundamental que envolve a sua eficácia, eliminando a possibilidade de se estabelecer a tão propagada inversão de prioridades. Esta condição pode ser relacionada com o perfil oscilante das metodologias adotadas nos ciclos do processo que, ora garante a participação direta da população na deliberação das prioridades, ora centra na figura do delegado o poder decisório, privilegiando a participação representativa. Acrescenta-se a isso a identificação de interrupções do processo decisório, tanto no ano de 2003 da gestão 2001-2004, quanto na totalidade da gestão 2005-2008.

As tendências flagradas, em especial a correlação negativa entre a deliberação e a execução das demandas, proveniente da constatada baixa capacidade de realização dos compromissos assumidos junto ao processo decisório, levam a exigência de uma análise mais apurada das possíveis variações de alocação e execução de algumas políticas sociais nos orçamentos anuais. Esta nova incursão investigativa inclina-se à análise da correlação entre a prática do OP sobre a alocação dos recursos orçamentários e a execução das políticas sociais de educação, saúde, habitação e assistência social, uma vez que configuram áreas passíveis de hierarquização na ocasião das assembleias públicas.

De maneira pontual, a questão central que se propõe na seção seguinte é identificar as repercussões da prática do OP sobre a alocação e execução dos recursos orçamentários para as políticas sociais referidas, tendo presente para a análise a base informacional acumulada no decorrer da seção que se encerra.

8 UM INVENTÁRIO DAS CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA

A análise que se inicia nesta seção comporta o exercício de correlação entre orçamento participativo e políticas sociais, a partir do estudo de caso do município de Santa Maria-RS, identificando as repercussões da prática sobre a alocação dos recursos orçamentários e a execução das políticas de saúde, habitação, educação e assistência social no período de 1997 a 2008.

Para a devida análise utiliza-se as informações acumuladas na investigação da evolução do processo decisório participativo. Também se ampara nos Projetos de Leis, nas Leis Anuais e nos Balanços de Gestão, a fim de relacionar as variações do conjunto das políticas sociais nos diversos orçamentos anuais com os tipos de práticas institucionais adotadas na elaboração do orçamento municipal.

O presente exercício centra-se na produção de um inventário das correlações na experiência de democratização do orçamento local, buscando instituir um balanço crítico-analítico dos resultados desse processo, com vistas à construção de referências, tanto para a gestão pública como para futuros estudos envolvendo outras localidades em nível regional ou nacional.

8.1 O CONJUNTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS DIVERSOS ORÇAMENTOS ANUAIS

No intuito de se aproximar à solução do problema da pesquisa, entende-se necessário a equação da primeira questão norteadora que indaga sobre qual o desenho institucional do processo de elaboração e discussão do orçamento público adotado pela gestão municipal no período estudado, e como ele prevê o processo decisório sobre a alocação de recursos para as políticas sociais. Nesta direção, acredita-se possível inferir dois tipos de desenho institucional referente ao processo, tendo em vista a identificação de períodos que alternam práticas associáveis ao OP e práticas tradicionais de formalização orçamentária.

De maneira pontual, confirma-se que tanto na gestão municipal de 1997-2000 quanto na de 2005-2008, a formalização orçamentária ficou a cargo exclusivo do poder Executivo e Legislativo, produzindo um desenho institucional representativo. Já na gestão de 2001-2004,

verifica-se que, exceto no ano de 2003, houve práticas associáveis ao OP, revelando um desenho institucional participativo. Este desenho participativo, entretanto, oscila conforme as metodologias adotadas em cada ciclo, pois ora prevê a participação direta da população nas escolhas e ora prevê a participação representativa, concebida pela figura dos delegados na ocasião da deliberação das demandas prioritárias a serem alocadas na peça orçamentária.

Delineada as considerações em torno do desenho institucional, dirige-se a atenção à solução da segunda questão norteadora que indaga sobre qual o volume de recursos alocados e executados para as políticas sociais pesquisadas no período, e como ele se relaciona com as práticas institucionais adotadas no processo de elaboração do orçamento. Para a devida apreciação analisa-se desde as intenções do Executivo materializadas no Projeto de Lei até a última fase do ciclo orçamentário disposta no Balanço de Gestão. Entende-se que o estudo do ciclo permite “cercar” o problema levantado pela questão norteadora em destaque, propiciando a aproximação da solução da última questão que prevê a identificação de possíveis variações das repercussões do processo decisório orçamentário nos períodos com OP e sem OP, no que se refere ao volume de recursos alocados e executados com as políticas sociais.

Deste modo, o estudo envolve confrontar os dados orçamentários dispostos no Projeto de Lei, presumidamente representando as escolhas hierarquizadas pela população na ocasião das assembleias públicas do OP, com o efetivamente orçado na Lei Anual e o definitivamente executado no Balanço de Gestão. Para tanto, utiliza-se, especificamente, o *anexo 8* de cada um dos documentos primários referidos, configurando o *demonstrativo por funções, programas, subprogramas conforme o vínculo com os recursos*. Estes dados compõem a administração direta municipal, tendo em vista que não configuram órgãos e serviços descentralizados atribuídos às autarquias e empresas públicas e sociedades de economia mista.

No conjunto das análises disposta nesta seção trabalha-se com algumas variáveis também utilizadas na seção anterior, representadas pelo *comprometimento governamental* na sustentação do processo participativo e na efetivação de suas deliberações; a *capacidade de investimento* enquanto resposta às demandas resultantes do processo decisório participativo e o *associativismo civil*, sendo estas últimas utilizadas de forma correlacionada, uma vez que a *capacidade de investimento* é anunciada como fator determinante na eficácia da participação.

Nesta direção, o *comprometimento governamental* será testado a partir da comparação dos recursos alocados no PL com os da LOA, relacionando os resultados ao desenho institucional de cada período. Ou seja, pretende-se verificar se houve o predomínio do respeito às deliberações do OP, presumidamente alocadas no Projeto de Lei. Já a *capacidade de investimento* será examinada a partir da comparação dos recursos alocados no PL com os executados no Balanço de Gestão. Para esta última apreciação é indispensável à retomada dos dados da Tabela 4 disposta na seção anterior, referentes à evolução da execução das demandas do OP, uma vez que a partir deles pode-se estabelecer correlações entre a constatada baixa capacidade de realização das deliberações com os dados orçamentários encontrados.

Ainda se torna importante situar que em todos os exercícios quantitativos realizados e elucidados a partir dos gráficos e tabelas dispostos no conjunto dos itens desta seção, utiliza-se como base dos diversos cálculos, o total do orçamento constante no Projeto de Lei. Esta escolha ampara-se no fato de que esta fase do ciclo orçamentário representa, em tese, a ocasião de inclusão das demandas hierarquizadas pela população nas assembleias públicas do OP, materializadas na denominada previsão de despesa por função. Igualmente importante referir que, em todos os exercícios envolvendo a função saúde, os recursos do SUS encontram-se inclusos.

Tendo como base os pressupostos discorridos, parte-se à análise da despesa média percentual executada por determinadas funções, com atenção às áreas priorizadas pelos governos. Na tabela 5 disposta abaixo é possível verificar as variações na estrutura orçamentária ocorridas nos períodos em relevo. No detalhe, nota-se que na gestão 2001-2004 houve significativo gasto realizado na função administração e planejamento, conotando uma variação ascendente de 3,46% em relação à administração municipal anterior e de 3,53% à subsequente.

Tabela 5 – Despesa média percentual executada por determinadas funções do governo nos períodos de 1997-2000, 2001-2004 e 2005-2008.

| | Média Percentual 1997 - 2000 | Média Percentual 2001 – 2004 | Média Percentual 2005 - 2008 |
|------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Administração e Planejamento | 19,74 | 23,20 | 19,67 |
| Saúde | 10,31 | 15,63 | 18,60 |
| Educação | 24,05 | 26,89 | 24,33 |
| Assistência Social | 3,12 | 2,19 | 2,23 |
| Habitação | 0,15 | 0,68 | 0,56 |
| Média Total do Orçamento | 89.025.000,00 | 129.187.500,00 | 202.030.450,00 |

Fontes: PL, Balanço de Gestão.

Na saúde, observa-se um declínio de investimento da gestão intermediária em relação à última, registrando um decréscimo de 2,97%. Por outro lado, se comparada à média da primeira administração, nota-se uma elevação de 5,32%. O gasto com educação configura o único caso entre as funções que apresenta traços constantes, registrando apenas uma ligeira suba na média no período de 2001-2004. Por sua vez, a maior despesa média executada na assistência social fica a cargo da gestão de 1997-2000 que registra uma variação positiva de aproximadamente 1% em relação aos outros dois períodos. Entretanto, os investimentos em habitação aparecem inexpressivos na média desta primeira gestão, configurando o menor gasto entre as demais.

Em análise da possível mudança na estrutura da despesa pública nota-se que, nos três governos, através da média dos gastos, as prioridades permaneceram as mesmas. Ou seja, manteve-se a educação como primeira, a administração e planejamento como segunda, a saúde como terceira e a assistência social e habitação como quarta e quinta prioridade.

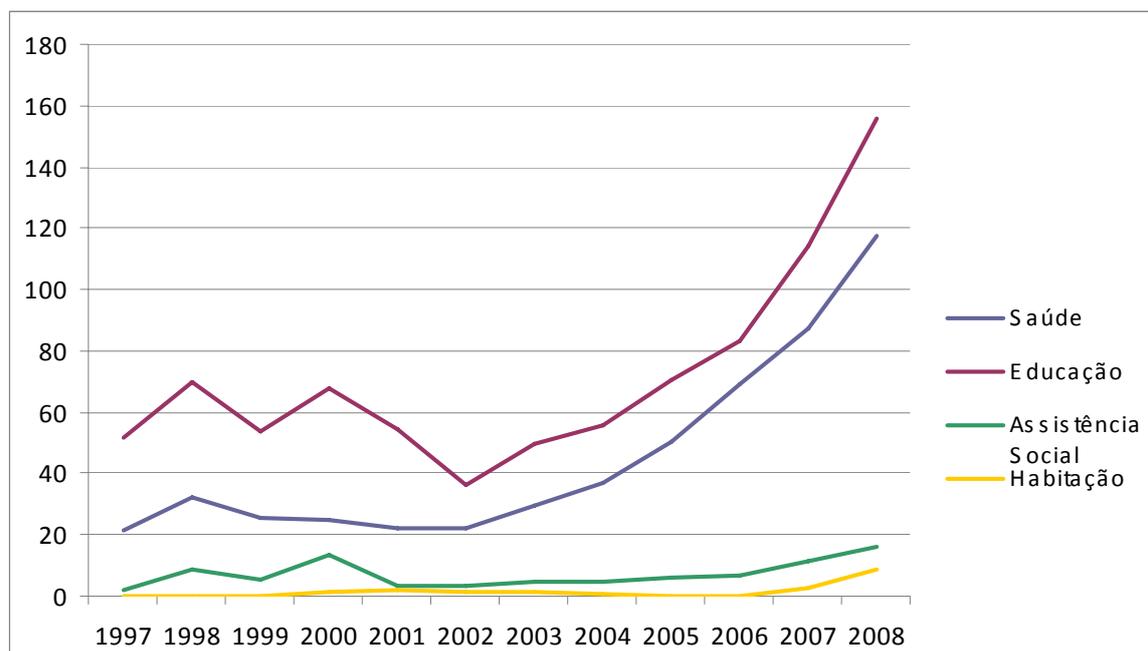
Ainda no foco que têm como base a média percentual, observa-se um relativo prejuízo na análise comparada do período com OP e sem OP, tendo em vista que as demandas hierarquizadas no ciclo participativo de 2004 foram, presumidamente, alocadas no orçamento de 2005. Por outro lado, voltando à atenção para a seção anterior, especificamente na Tabela 4, nota-se que as demandas escolhidas pela população no ciclo de 2004, as quais deveriam ter sido alocadas no orçamento de 2005, totalizaram em 2008 inexpressivos 12,5% de execução, praticamente eliminando o referido prejuízo da análise. Deste modo, considerando os ciclos

do OP que comportam a média percentual da gestão intermediária, é possível presumir uma tendência oscilante na comparação das variações, exceto na função educação e habitação que se manteve ascendente.

Esta tendência remete a classificação das áreas prioritárias por ciclo anual do OP, demonstrada no Quadro 3 disposto na seção anterior. Neste foco, presume-se que os investimentos com saúde deveriam aumentar, tendo em vista que esta área registra a maior incidência de preferência no ciclo de 2001. As evidências levam a elaboração da hipótese de que há uma forte dependência financeira do município às demais esferas governamentais no que se refere ao financiamento de algumas políticas sociais, tendo em vista que a sua execução depende da transferência dos denominados recursos vinculados.

Nesta direção, torna-se oportuno lembrar os pressupostos da descentralização político-administrativa inaugurada a partir da Constituição de 1988 que prevê a transferência aos níveis subnacionais de governo, distintamente dotados de capacidade econômica e administrativa, das atribuições da gestão de cinco áreas da política social abrangendo a saúde, a habitação, o saneamento básico, a assistência social e a educação fundamental. Esta inferência suscita a análise crítica sobre as condições que tornam possível a transferência de atribuições da gestão de políticas sociais em nível local, em face da reduzida capacidade econômica e fiscal de alguns municípios.

Prosseguindo a análise dos dados orçamentários, centra-se no foco dos investimentos executados por determinadas funções *per capita*, tendo como base a cotação do dólar do mês de julho de cada ano. No detalhe do Gráfico 2 ilustrado abaixo é possível verificar a evolução dos gastos por habitantes. Deste modo, verifica-se que a menor variação fica a cargo da habitação que representa uma linha praticamente estagnada até o ano de 2007. A conferência pontual desta evolução também pode ser conferida pela Tabela 6 ilustrada na sequência. Nela é possível constatar que houve uma evolução relativamente positiva entre os anos de 2000 a 2003, tendo em vista que até o ano de 1999 os investimentos variaram entre zero a cinco centavos de dólares *per capita*. Nesta linha de análise, torna-se importante relacionar estes últimos números à despesa média percentual executada em habitação na gestão 2001-2004, ilustrada na Tabela 5 situada logo acima, que se manteve, como rara exceção, ascendente em relação às demais médias analisadas.

Gráfico 2 – Gastos em dólar por determinadas funções *per capita*

Fontes: Balanço de Gestão, IBGE 2000, cotação do dólar – infobip e ipeadata

Em relação aos gastos na assistência social, constata-se uma queda significativa se comparado 2000 com 2001, mantendo-se praticamente linear até 2006. Já no ano de 2007 e 2008 ocorre uma inclinação ascendente da linha, registrando uma elevação de investimento *per capita* se comparado ao ano de 2006. Esta variação pode ser conferida na Tabela 6 que registra uma variação positiva de US\$ 4,69 dos gastos executados em 2007 em relação com os de 2006. Esta tendência leva novamente a hipótese levantada acima que indica a possível dependência financeira do município às transferências dos recursos de outras esferas, em especial da federal por meio das transferências do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS¹¹.

Por sua vez, o gasto *per capita* na saúde representa, especialmente a partir de 2004, uma linha em ascensão. No foco da Tabela 6, situada logo abaixo, verifica-se que houve um acréscimo de US\$ 79, 98, se comparado 2004 com 2008. Novamente se confirma à tendência revelada por meio da Tabela 5 que apresenta a média percentual executada nos governos estudados. Nesta última Tabela constata-se que a saúde obteve maior volume de investimentos no período de 2005-2008, coincidindo com a ocasião em que o orçamento público formalizou-se, à exceção do exercício 2005, por meio da instituição representativa.

¹¹ O Fundo Nacional de Assistência Social foi instituído pela Lei nº. 8742/93 e tem como objetivo propiciar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada, programas e projetos de assistência social.

Esta tendência novamente remete ao suposto “peso” das verbas vinculadas, relegando ao OP a condição de produzir resultados imprevisíveis e, neste caso, de estabelecer uma correlação negativa, no que se refere às suas repercussões sobre a execução das políticas sociais.

Na educação, fica evidente uma tendência a oscilações, em especial entre os anos de 1997 a 2002 que registra forte inclinação às quedas e elevações. Já a partir do ano de 2003 até 2008 prevalece à ascensão da linha de gastos *per capita* na função, registrando uma variação positiva acumulada de US\$ 106, 15 por habitante. Uma hipótese para a expressiva variação ascendente na função, especialmente a partir de 2007 que apresenta uma diferença positiva de US\$ 30, 72 em relação ao ano de 2006 é a criação do FUNDEB¹².

Tabela 6 - Gastos em dólar por determinadas funções *per capita*

| ANO | SAÚDE US\$ | EDUCAÇÃO US\$ | ASSISTÊNCIA SOCIAL US\$ | HABITAÇÃO US\$ |
|------|---------------|------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1997 | 21,20 | 51,48 | 1,84 | 0,00 |
| 1998 | 32,33 | 69,65 | 8,70 | 0,05 |
| 1999 | 25,68 | 53,43 | 5,21 | 0,00 |
| 2000 | 24,98 | 67,55 | 13,64 | 1,24 |
| 2001 | 22,49 | 54,16 | 3,06 | 1,77 |
| 2002 | 22,16 | 36,23 | 3,46 | 1,38 |
| 2003 | 29,71 | 49,37 | 4,43 | 1,39 |
| 2004 | 37,26 | 55,76 | 4,64 | 0,47 |
| 2005 | 50,33 | 70,69 | 5,96 | 0,05 |
| 2006 | 69,15 | 83,46 | 6,44 | 0,17 |
| 2007 | 87,26 | 114,18 | 11,13 | 2,49 |
| 2008 | 117,24 | 155,52 | 16,00 | 8,65 |

Fontes: Balanço de Gestão, IBGE 2000, cotação do dólar – infobip e ipeadata.

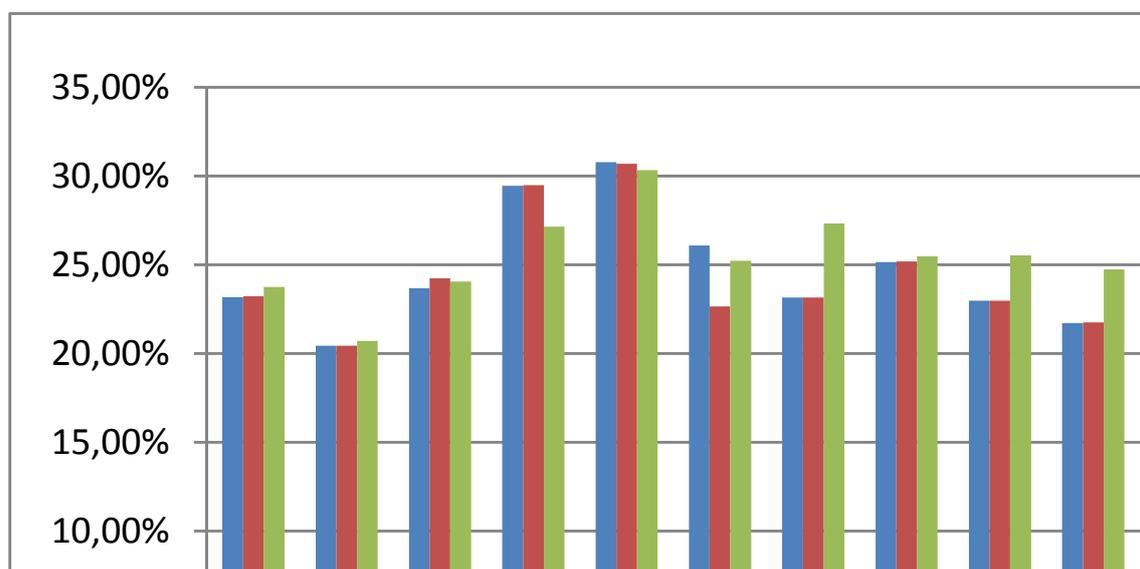
¹² O FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação configura um fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional nº. 53/2006. Com esta Emenda a subvinculação das receitas e dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica. Os Municípios recebem os recursos com base no nº. de alunos da educação infantil e do ensino fundamental.

Deste modo, para o devido detalhamento acerca das repercussões da prática do Orçamento Participativo sobre a alocação e execução de recursos orçamentários para as políticas sociais de educação, saúde, habitação e assistência social no município, detém-se nos itens seguintes à análise das variações encontradas em cada uma delas, a fim de instituir novos indícios favoráveis à aproximação da solução do problema lançado para a investigação.

8.2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

Na análise da evolução dos recursos orçados e executados na política de educação nota-se, a partir do Gráfico 3, o predomínio de execução sobre a alocação. Esta inclinação propicia novos indícios voltados à confirmação da hipótese de que há uma forte dependência financeira do município às demais esferas governamentais no que se refere ao financiamento das políticas sociais, visto que, em grande medida, as variações constatadas parecem estar relacionadas às denominadas verbas vinculadas.

Gráfico 3 - Comparação dos recursos orçados e executados na educação



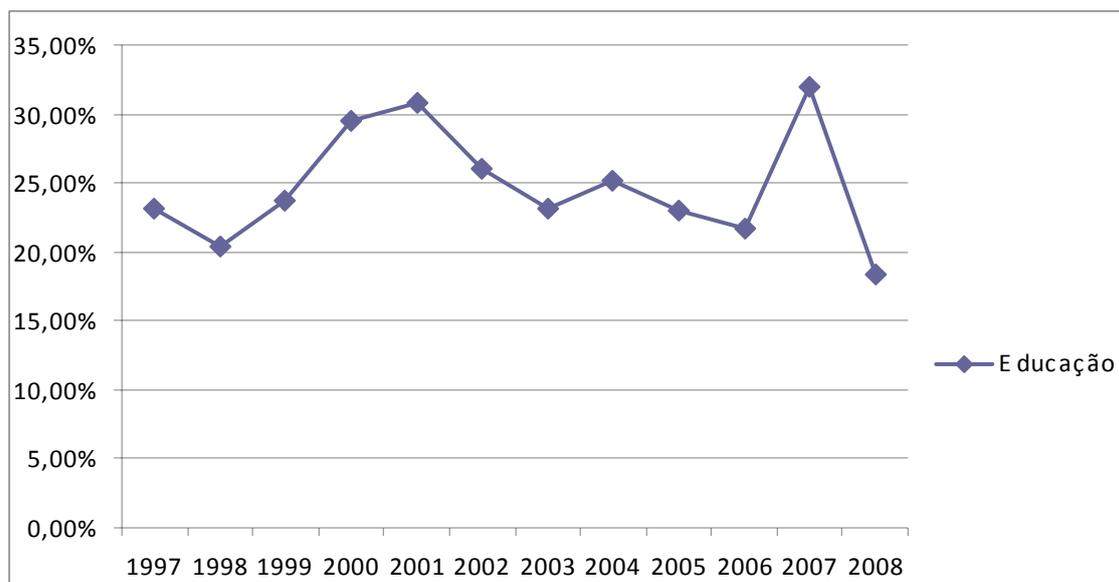
Ao se comparar os recursos do PL com os da LOA para a educação, em especial nos anos de 2002, 2003, 2004 e 2005 que presumem a incorporação das demandas do OP, nota-se, com exceção de 2002, que a proposta do Legislativo manteve ou superou em termos de investimentos as intenções do Executivo. Esta tendência gera algumas ponderações sobre a real incidência da prática participativa na elaboração do orçamento, visto que se caracteriza

como uma instância não institucionalizada e, por isso, devendo submeter-se ao Legislativo que poderá propor e aprovar alterações ao estimado no PL. Os indícios encontrados sugerem que a prática do OP pode produzir resultados imprevisíveis, dada às condições informais em que se reproduz.

No detalhe da análise comparada das variações dos recursos do PL com os do Balanço de Gestão para a política de educação, novamente se verifica a prevalência de um volume maior de investimentos executados em relação ao orçado, configurando como raras exceções os anos de 2000, 2001 e 2002. Neste último intervalo o período passível de alusão à prática do OP restringe-se ao ano de 2002 que, presumidamente, incorporou as demandas por investimentos na área resultantes do ciclo participativo ocorrido em 2001. Deste modo, é possível inferir que houve possível prejuízo de realização das demandas por investimentos para esta política no ciclo destacado, tendo em vista a ocorrência da variação negativa de 0,86% se comparado os valores orçados com os executados.

No Gráfico 4 disposto abaixo, representando a evolução dos recursos orçados no PL, ao se comparar os anos de 2002, 2003, 2004 e 2005 com o ano de 2001 que não prevê a incorporação das demandas originárias do OP, é possível confirmar um progressivo decréscimo na previsão de recursos para a função no Projeto de Lei. Estes indícios remetem ao Quadro 3 disposto na seção anterior que elucida a educação como área prioritária em todos os ciclos do OP, estabelecendo uma correlação negativa entre a prática participativa e a evolução dos investimentos para a área. Soma-se a isto, na análise geral do período, o expressivo percentual previsto no ano de 2007, totalizando 31,99%. Aqui, novamente, é confirmado o “peso” do repasse das verbas de outras esferas de governo, visto que, como já referido, em 2006 ocorreu à criação do FUNDEB.

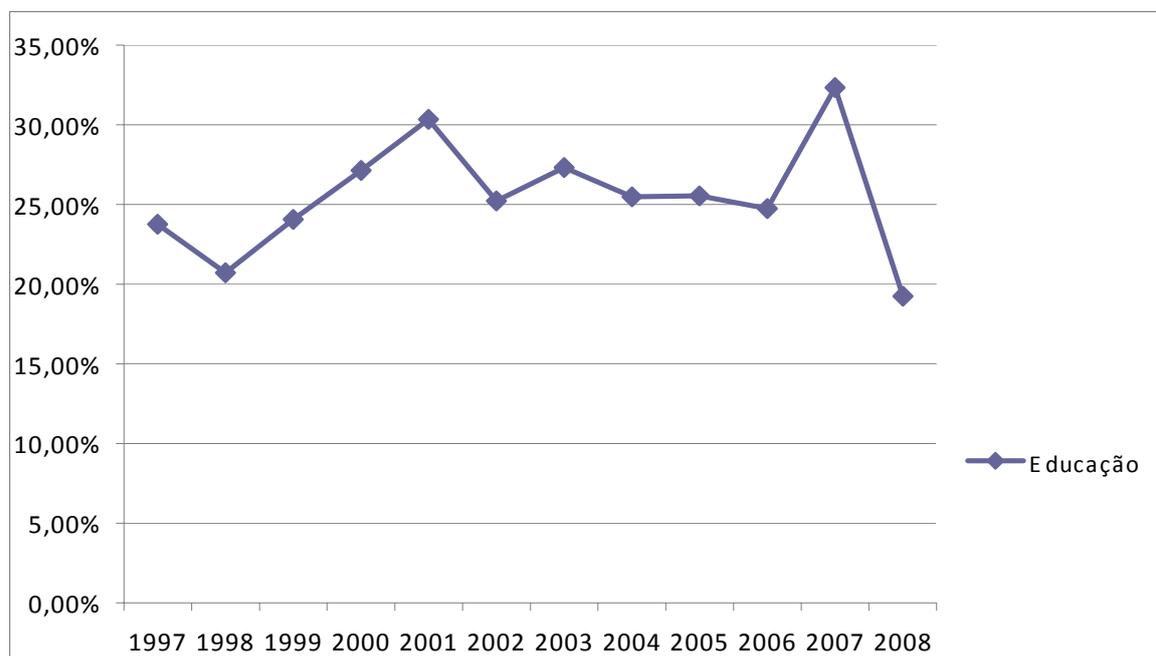
Gráfico 4 – Evolução dos recursos orçados no Projeto de Lei para a educação



Fonte: PL.

Por sua vez, em análise da evolução do percentual executado na educação demonstrada no Gráfico 5 localizado logo abaixo, nota-se que o período de maior investimento ficou a cargo dos anos 2001 e 2007, totalizando 30,34% no primeiro e 32,34% no segundo. Na comparação dos investimentos executados em 2001 com os de 2002 nota-se um decréscimo de 5,11%. Deste modo, é possível inferir que os anos de maiores investimentos executados não coincidem com a incorporação das demandas do OP na peça orçamentária.

Gráfico 5 – Evolução dos recursos executados na educação



Fontes: PL, Balanço de Gestão.

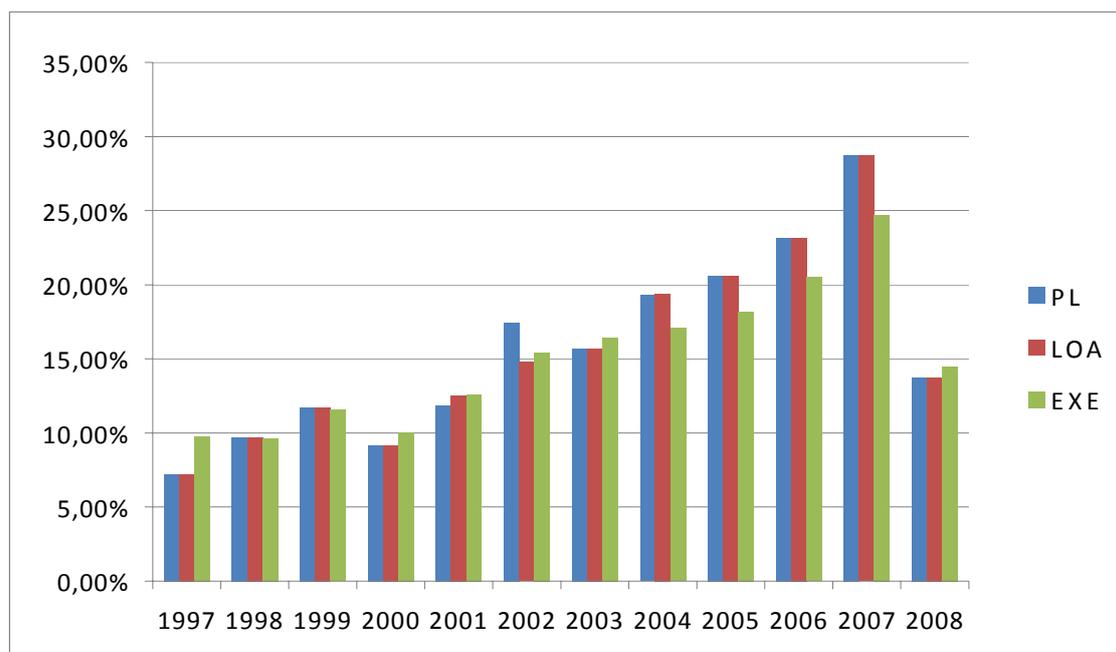
Esta correlação negativa entre a prática participativa e a execução da política de educação converge com os dados elucidados na Tabela 4 localizada na seção anterior que denuncia a baixa capacidade da gestão municipal no que se refere à execução das demandas originárias do processo decisório orçamentário participativo. Também sugerem o atrelamento da gestão da política aos recursos repassados pelas demais esferas de governo que parecem exercer significativa influência na variação de sua implementação. Entretanto, as tendências encontradas para a área da educação merecem ser verificadas nas demais políticas que compõem o estudo, a fim de não incorrer numa perspectiva de análise isolada.

8.3 A POLÍTICA DE SAÚDE

A evolução do ciclo orçamentário na política de saúde ilustrada a partir do Gráfico 6 situado abaixo, sugere oscilações interessantes entre a alocação e execução dos recursos para a área. No detalhe da gestão 1997-2000 nota-se que somente no primeiro e no último ano ocorre um volume maior de investimentos executados sobre o orçado. Na gestão seguinte segue a tendência percebida no período anterior, com destaque para os anos de 2001 e 2003. Já na última gestão incide uma sucessiva queda de investimentos executados na função, recuperando-se somente em 2008.

As oscilações ilustradas despertam a atenção aos recursos vinculados do orçamento que prevê o repasse de verbas das demais esferas governamentais. Em especial nos anos de 2005, 2006 e 2007 ocorrem uma previsão de recursos vinculados superior ao efetivamente executado, sugerindo que não houve o repasse total estimado para a área.

Gráfico 6 - Comparação dos recursos orçados e executados na saúde



Fontes: PL, LOA, Balanço de Gestão.

No detalhe da análise comparada dos recursos previstos no PL com os da LOA identifica-se que durante toda a gestão 1997-2000 houve a linearidade entre os blocos analisados, representando a aprovação integral pelo Legislativo da proposta orçamentária do Executivo. Já a administração 2001-2004, com exceção do ano de 2003 que manteve idênticos os recursos nos dois ciclos, revela o predomínio de variações. Por sua vez, no último governo, excluindo 2007 que representa um maior volume de recursos previstos no PL do que na LOA, é possível verificar a linearidade entre os blocos.

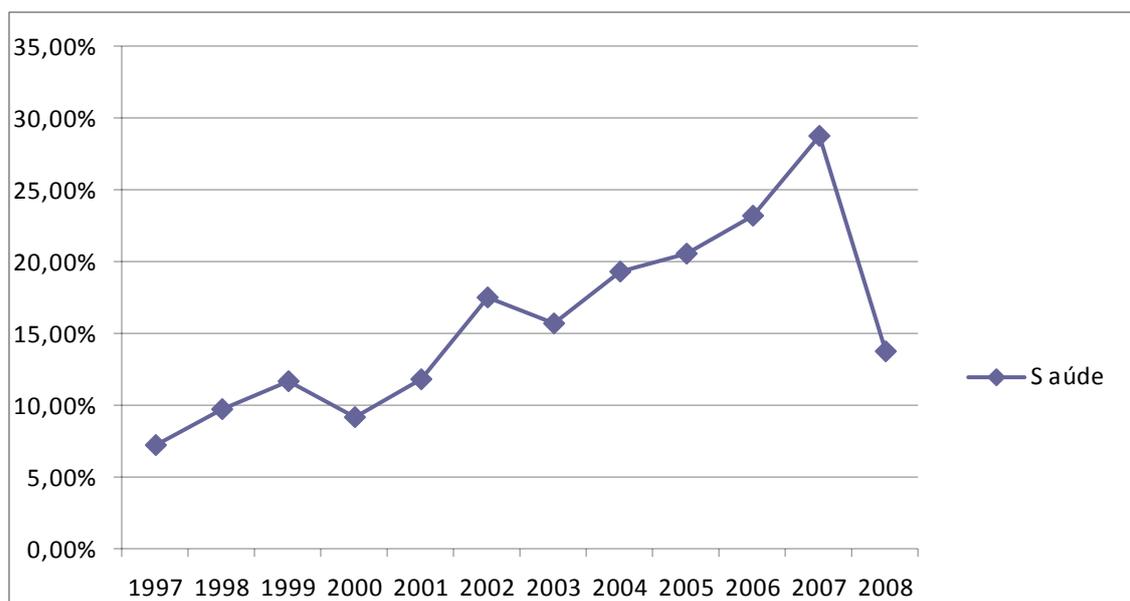
Na análise do período de 2002, 2003, 2004 e 2005 que pressupõe a incorporação das demandas do OP nota-se, com exceção de 2002, que a proposta do Legislativo manteve ou superou em termos de investimentos as intenções do Executivo. Esta inclinação remete aos resultados obtidos na política de educação elucidados acima, uma vez que coincidentemente em ambas as áreas identificam-se o ano de 2002 como a única ocasião em que as intenções do

Executivo, representadas por meio do PL, superam as intenções do Legislativo materializadas na LOA.

Em novo exercício, ocasião que se compara às variações dos recursos do PL com os do Balanço, percebe-se a prevalência de um volume maior de investimentos orçados em relação ao executado. Também no intervalo que presume a incorporação das demandas advindas dos ciclos do OP é possível confirmar que os recursos previstos no PL superam os realizados no Balanço, conotando como única exceção o ano de 2003. Deste modo, presume-se a correlação negativa entre a prática orçamentária participativa e a execução da política da saúde, tendo em vista a baixa capacidade de resposta às demandas resultantes do processo. Estes dados convergem com os elucidados na Tabela 4 disposta na seção anterior que elucida a evolução de execução das demandas do OP.

No intuito de estabelecer diversos exercícios analíticos, dirige-se a atenção ao Gráfico 7 elucidado abaixo, representando a evolução dos recursos orçados no PL. No detalhe, destaca-se uma variação positiva de 5,58% se comparado os recursos alocados em 2002 com os de 2001. Entretanto, a comparação de 2003 com 2002 revela um decréscimo de 1,78%, conotando a ocorrência de uma variação negativa no período em que o orçamento público presumidamente se formalizou de forma participativa. Por sua vez, a linha que vai de 2004 a 2005, se manteve ascendente.

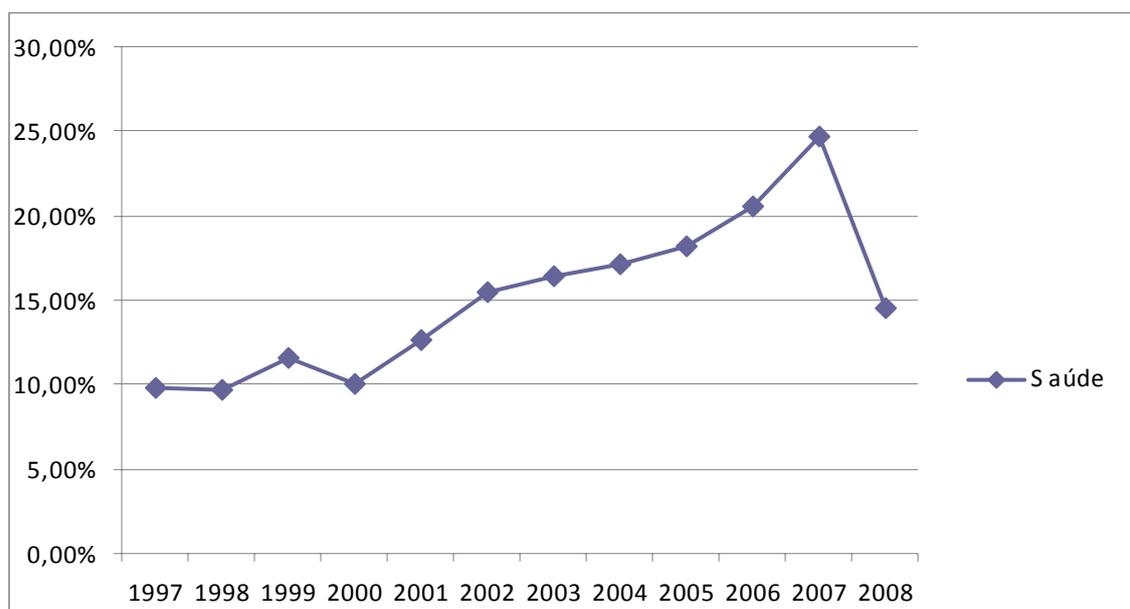
Gráfico 7 – Evolução dos recursos orçados no PL para a saúde



Fontes: PL.

O Gráfico 8 disposto abaixo, representando a evolução dos recursos executados na saúde, comprova que o período de maior execução na função foi o ano de 2006 e 2007, registrando 20,50% e 24,71% respectivamente. No exercício comparativo de 2002 com 2001 nota-se uma variação positiva de 2,82%. Também é possível inferir que houve uma linha ascendente no período de 2002 até 2007.

Gráfico 8 – Evolução dos recursos executados na saúde



Fontes: PL, Balanço de Gestão.

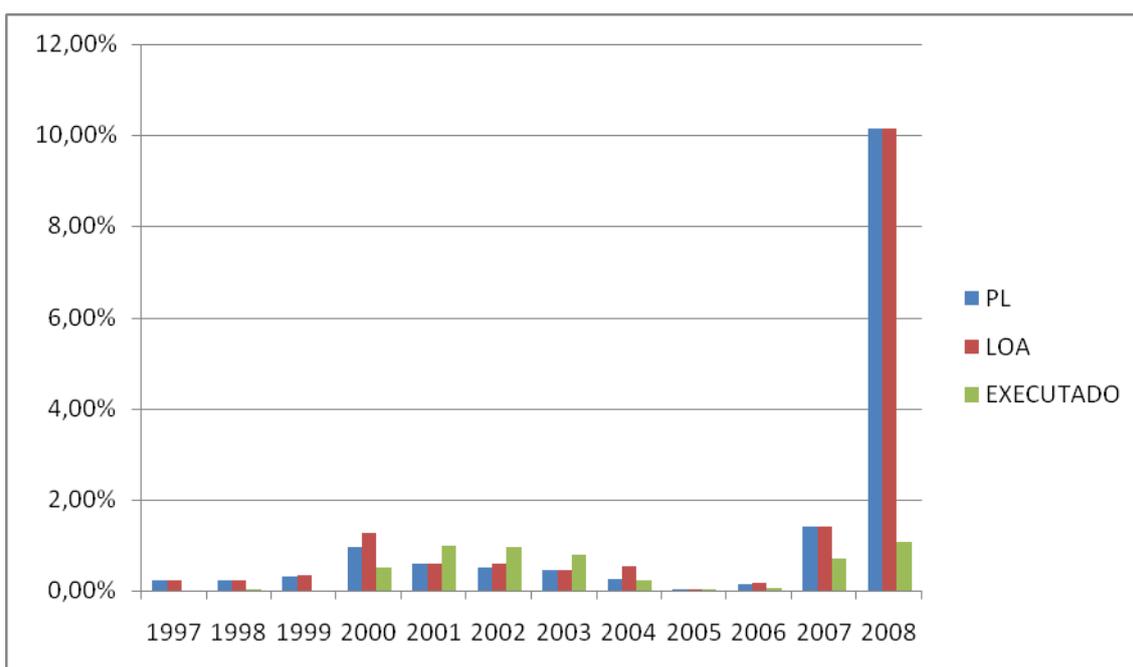
A evolução do ciclo orçamentário na política de saúde descrita acima evidencia, na análise geral, o predomínio de um menor volume executado em relação ao orçado no PL. Esta tendência se manteve na análise voltada ao período em que houve a presumida incorporação das demandas do OP na peça orçamentária, revelando como única exceção o ano de 2003.

Deste modo, também na política de saúde parece ocorrer uma correlação negativa entre a prática participativa e a execução de recursos orçamentários, revelando indícios convergentes à hipótese de haver um reduzido comprometimento governamental na sustentação do processo e uma baixa capacidade de investimento local. Estas tendências parecem estar relacionadas ao possível atrelamento do município aos recursos repassados pelas demais esferas de governo que, por sua vez, demonstram exercer significativa influência nos resultados da eficácia de gestão desta política.

8.4 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO

A evolução do ciclo orçamentário para a política da habitação ilustrada a partir do Gráfico 9, situado abaixo, deflagra o reduzido investimento na área, conotando como rara exceção o ano de 2007 e 2008. Na tentativa de entender a expressiva ascensão registrada neste último período verifica-se que o mesmo coincide com o aumento no volume de recursos vinculados previsto na peça orçamentária. Esta condição repete a tendência observada na política de educação e saúde e que geraram os primeiros indícios à confirmação da hipótese da dependência financeira do município às demais esferas governamentais para o financiamento de algumas políticas sociais. No caso da habitação, talvez seja possível associar a súbita ascensão de investimentos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC¹³, uma vez que neste período o município foi contemplado pelo Programa.

Gráfico 9 – Comparação dos recursos orçados e executados na habitação



Fontes: PL, LOA, Balanço de Gestão.

Em análise geral do período que envolve a evolução dos recursos orçados e executados na habitação é possível identificar o predomínio da baixa capacidade de

¹³ O PAC configura um programa federal que prevê cerca de R\$ 504 bilhões para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011 em transportes, saneamento, habitação e recursos hídricos. Destes recursos R\$ 68 bilhões são da União e cerca de R\$ 436 bilhões de recursos privados e das empresas estatais, sendo que parte desses recursos será retirado da poupança dos trabalhadores, depositada compulsoriamente pelo FGTS a fundo perdido (BRAZ, 2007, p. 56).

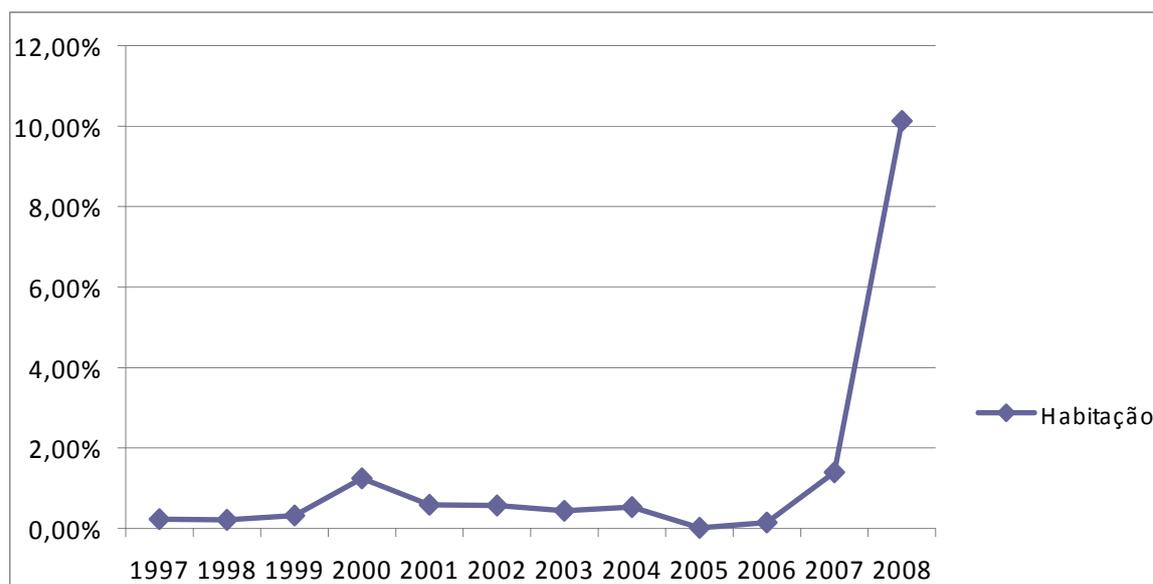
investimento local para a área, uma vez que, com exceção de 2001, 2002 e 2003, houve um maior volume de recursos orçados do que executados.

No detalhe da análise comparada dos recursos previstos no PL com os da LOA identifica-se que, tanto na primeira como na última gestão houve, com exceção de 2000 e 2005, a linearidade entre os blocos analisados, representando a aprovação parcial pelo Legislativo da proposta orçamentária do Executivo. Por sua vez, no exercício de análise do período que presume a incorporação das demandas do OP na peça orçamentária, nota-se, com exceção de 2005, que o Legislativo manteve ou superou a proposta contida no PL. Esta inclinação novamente suscita as ponderações já indicadas sobre a real incidência da prática participativa na elaboração do orçamento municipal.

Na ocasião em que se comparam as variações dos recursos do PL com os do Balanço de Gestão, percebe-se a prevalência de um volume maior de investimentos orçados do que executados. Especificamente no intervalo que presume a incorporação das demandas advindas dos ciclos do OP nota-se, com exceção de 2002 e 2003, que os recursos previstos no PL superam os realizados no Balanço, conotando oscilações no que se refere à capacidade de resposta às demandas resultantes do processo decisório participativo.

Em análise do Gráfico 10 disposto abaixo, representando a evolução dos recursos orçados no PL, confirma-se a linha praticamente estagnada entre 1997-1999, registrando uma leve suba em 2000. Já no período que abrange o ano de 2001 até o ano de 2005 flagra-se uma linha em progressivo declínio. Destaca-se que parte deste último período coincide com a presumida incorporação das demandas do OP na peça orçamentária. Esta tendência produz novos indícios de uma correlação negativa entre a prática do OP e a evolução dos investimentos, tendo em vista o evidente declínio na ocasião da alocação de recursos para a área no PL.

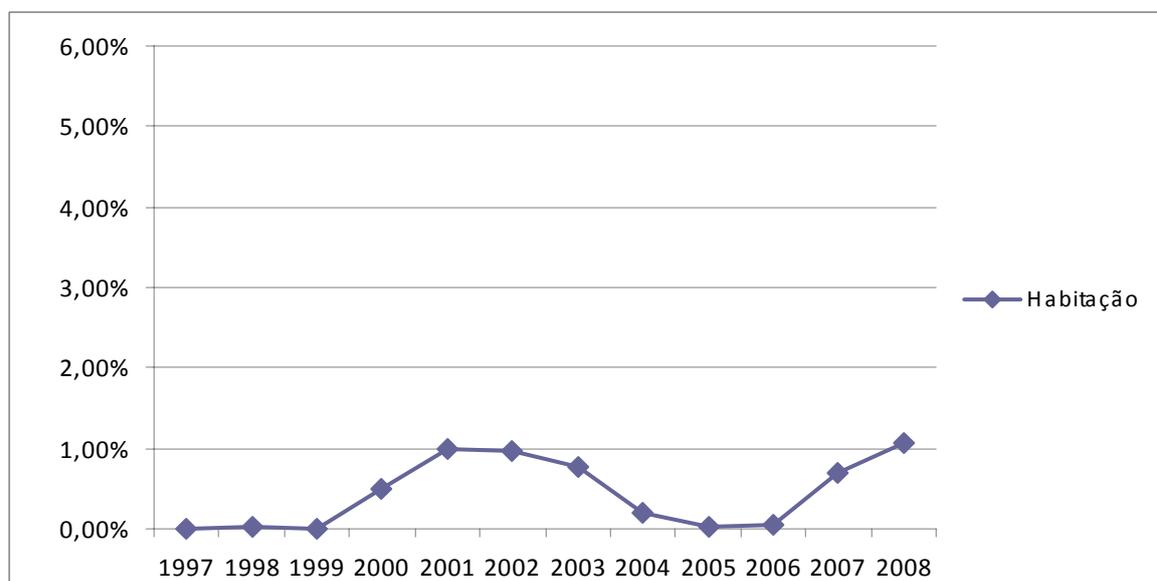
Gráfico 10 – Evolução dos recursos orçados no PL para a habitação



Fonte: PL.

Por sua vez, em análise da evolução do percentual executado na habitação demonstrada no Gráfico 11 localizado logo abaixo, se comparado ao Gráfico 10 acima, é possível novamente examinar o contraste entre o orçado e o executado. No período que compreende o ano de 2001 e 2002 também é possível identificar uma expressiva elevação no volume de recursos executados. Entretanto, o ano de 2003 inaugura uma progressiva queda, recuperando-se somente em 2007.

Gráfico 11 – Evolução dos recursos executados na habitação



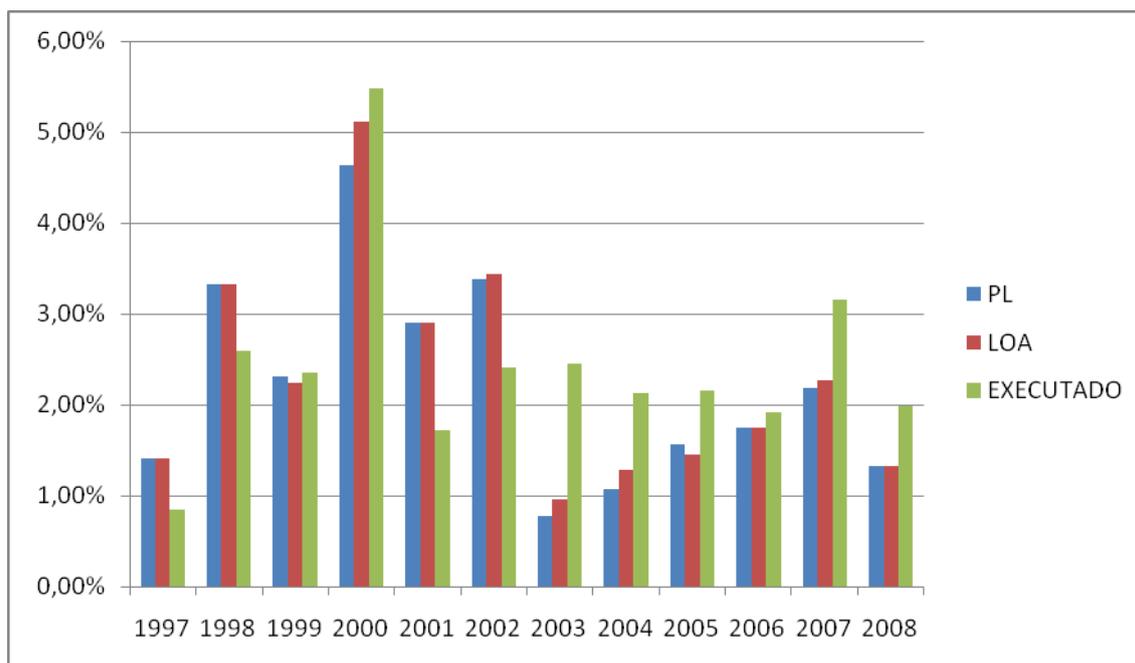
Fontes: PL, Balanço de Gestão.

Fica evidente que a habitação representa, entre todas as políticas investigadas, o menor percentual executado ao longo do período, situando-se como a última prioridade de governo em termos de investimentos, conforme constatado na Tabela 5 disposta acima. Entretanto, na análise isolada é possível destacar uma leve ondulação na linha que vai de 2000 a 2003. Também se destacam os anos de 2007 e 2008 se comparado aos três primeiros anos da gestão iniciada em 1997 que chegou a registrar 0,00% de investimentos executados. De maneira pontual, tendo em vista as diversas tendências encontradas no conjunto das análises realizadas em torno da evolução do ciclo orçamentário, é possível inferir que prevalece a hipótese da dependência financeira às demais esferas de governo para o financiamento e gestão da política de habitação.

8.5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A evolução do ciclo orçamentário para a política de assistência social ilustrada a partir do Gráfico 12 disposto abaixo demonstra, a exemplo da política de habitação, o reduzido investimento na área, conotando como rara exceção o ano de 2000 que registrou 5,48% de recursos executados. Entretanto, a expressiva ascensão registrada neste ano, no detalhe da análise da peça orçamentária, coincide com a inclusão de despesa com a previdência dos servidores municipais, sendo que nos anos seguintes à mesma não foi incorporada novamente na função.

Gráfico 12 – Comparação dos recursos orçados e executados na assistência social



Fontes: PL, LOA, Balanço de Gestão.

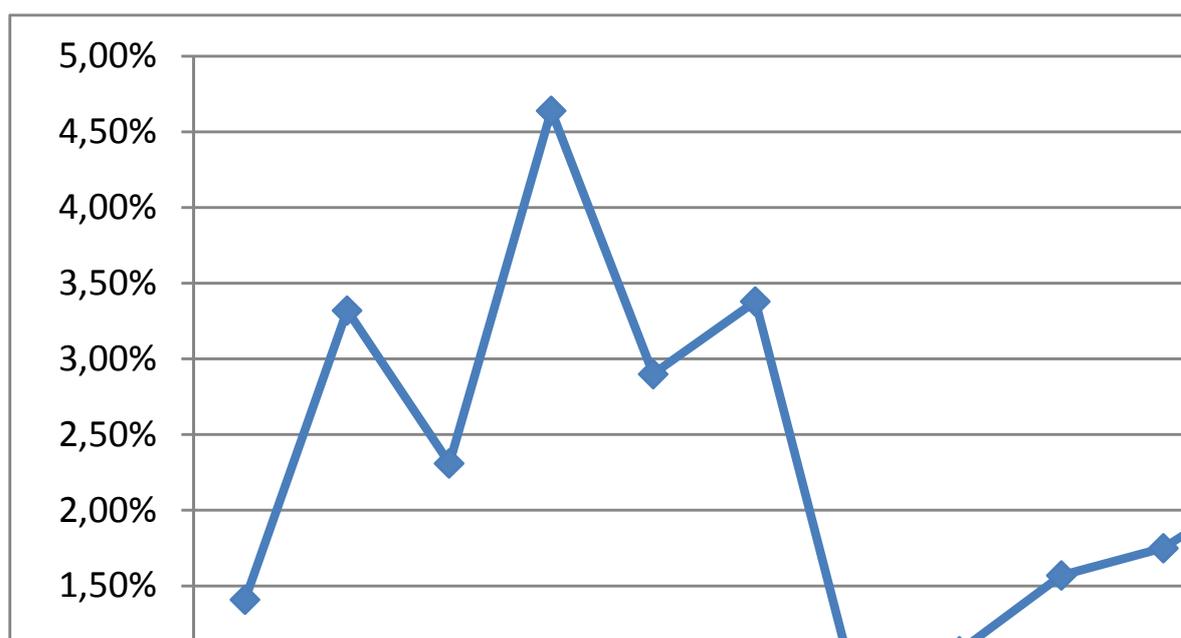
Por seu turno, no detalhe da análise comparativa dos recursos do PL com os da LOA, em especial no período do OP, nota-se, com exceção de 2005, que a proposta do Legislativo superou em termos de investimentos as intenções do Executivo. Esta inclinação também pôde ser percebida na política de educação, saúde e habitação, confirmando a vulnerabilidade do OP diante da Instituição representativa. Ou seja, a proposta orçamentária elaborada pela instância participativa, ao submeter-se a sucessivas alterações, pode ser considerada uma prática inócua em termos de alocação de recursos para as políticas sociais priorizadas pela população.

Ao se comparar os recursos do PL com os do Balanço identifica-se o predomínio de execução sobre a alocação. Neste exercício é possível identificar que, com exceção dos anos de 1997, 1998, 2001 e 2002, o volume de investimentos executados foram superiores aos encontrados no Projeto de Lei e na LOA. Especificamente no intervalo que presume a incorporação das demandas advindas dos ciclos do OP, com exceção de 2002, esta última tendência se repete.

Em análise do Gráfico 13 localizado abaixo, representando a evolução dos recursos constantes no PL para a assistência social, se comparado os anos de 2003 e 2004 com o ano

de 2002 é possível constatar variações percentuais decrescentes. Já a partir de 2005 até 2007 ocorre uma progressiva elevação na linha, sendo interrompida significativamente em 2008 que registra uma queda de 0,86%. Por sua vez, o período que vai de 1997 a 2000 representa uma elevação na média de investimentos orçados. Porém, como já referido, há o prejuízo de análise referente ao ano de 2000.

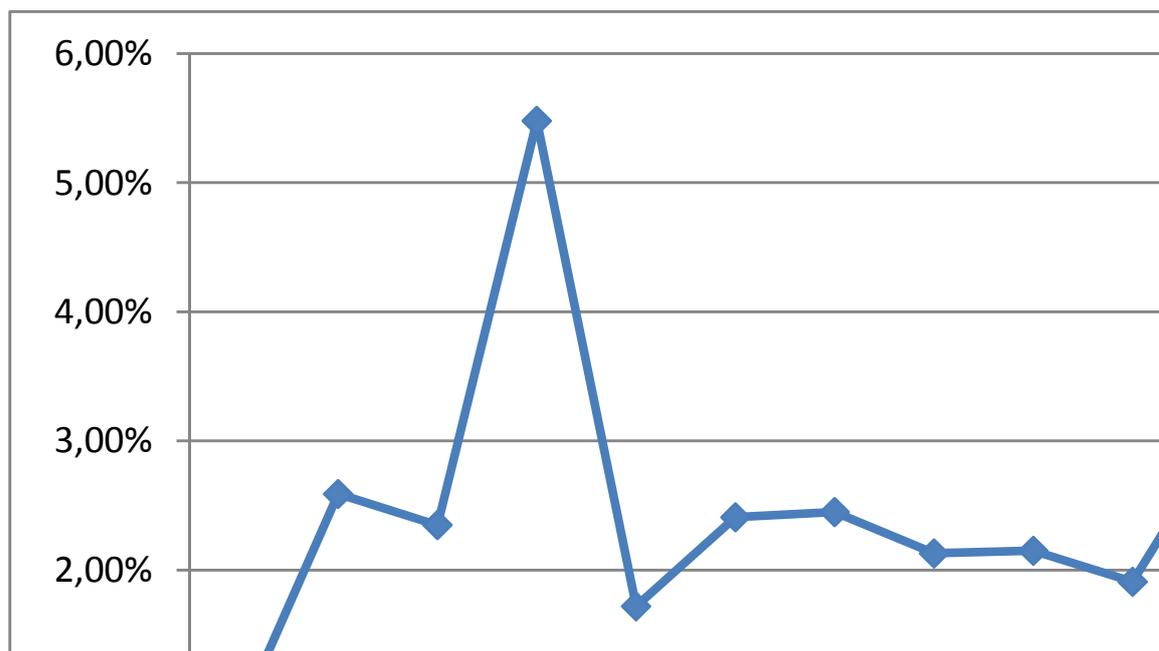
Gráfico 13 – Evolução dos recursos orçados no PL para a assistência social



Fonte: PL.

Por sua vez, em análise da evolução do percentual executado na assistência social, demonstrada no Gráfico 14 localizado logo abaixo, nota-se que o período de maior investimento ficou a cargo dos anos 2000 e 2007. Já o período que vai de 2002 a 2005 – lembrando que o mesmo coincide com a prática do OP – manteve-se entre 2,13% a 2,45%.

Gráfico 14 – Evolução dos recursos executados na assistência social



Fontes: PL, Balanço de Gestão.

Fica evidente, então, que a política de assistência social, em todo o período analisado, nunca foi prioridade em termos de investimentos públicos, ficando a frente somente da habitação. Ainda chama atenção, mesmo após a iniciativa federal iniciada em 2004 que prevê a implementação pelos municípios do Programa Bolsa Família¹⁴, de não haver indícios de maior fôlego de investimentos para a área.

Deste modo, ao encerrar o exercício de correlação entre orçamento participativo e a política de assistência social acredita-se que o mesmo possibilitou, dentro dos seus limites, identificar uma baixa capacidade de repercussão da prática participativa sobre a alocação e a execução de recursos orçamentários para a área. De maneira pontual, tendo em vista as diversas tendências encontradas no conjunto das análises realizadas em torno da evolução do ciclo orçamentário é possível inferir que prevalece a hipótese da possível dependência municipal às demais esferas de governo para o financiamento e a gestão do conjunto das políticas sociais.

¹⁴ O Programa Bolsa Família, segundo site oficial do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, configura um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00), de acordo com a Lei 10.836/2004 e o Decreto nº. 5.209/2004.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Decifrar a provocativa questão lançada na introdução da dissertação que ora se encerra envolveu percorrer os densos caminhos e, por vezes, descaminhos do processo decisório de elaboração e execução do orçamento municipal, somada a devida atenção às instituições de participação na ocasião da alocação de recursos para as políticas sociais de educação, saúde, habitação e assistência social.

Evidentemente, a trajetória percorrida não se configurou uniforme, dada às determinações estruturais que circundam a *prática social empírica* estudada. Estas determinações se mostraram encharcadas por ambiguidades e contradições e, ao mesmo tempo, propiciaram a cristalização de indícios convergentes à aproximação da solução do problema.

A complexidade do fenômeno, a partir dos estudos preliminares sobre o tema, começou a aparecer mais claramente. Sua culminância se deu por meio do processo da pesquisa, cujos resultados encontram-se esparsos ao longo dos registros escritos na presente dissertação. A investigação de dados históricos do contexto dos documentos e textos utilizados propiciou entender que os discursos neles encontrados constroem-se pela tradição, pela cultura, pela conjuntura e, por isso mesmo, repletos de “sentidos”.

Paradoxalmente no contexto histórico que se destacou a força política dos plurais movimentos sociais, percebeu-se a eclosão de dois processos concomitantes: a instauração do Estado democrático de direito e a ascensão da contra-reforma do Estado. Este confronto estabeleceu um hibridismo estrutural entre o nível de qualidade democrática idealizada e a realmente conquistada – ou melhor – consensuada – em favor da progressiva apatia e a consequente despolitização da sociedade civil no âmbito de sua participação na co-gestão, controle social e mesmo execução das políticas públicas de corte social.

Nesta direção, o debate sobre o financiamento das políticas sociais evidenciou a disputa distributiva exercida no interior do orçamento público que, por sua vez, posicionou-se favorável aos encargos da dívida pública em detrimento às demais categorias de gastos. O centro da discussão sobre o papel do Estado perpassou o entendimento da configuração de

alocação dos recursos orçamentários para as políticas sociais e, conseqüentemente, da efetivação da própria democracia.

Então, o orçamento público foi revelado como instrumento estratégico. Evidenciou-se que o uso do recurso público para o financiamento das necessidades sociais pode transitar no campo das endógenas inflexões às possíveis inovações que têm como elemento central a participação da população no processo decisório. Esta concepção participativa provocou a elaboração do questionamento sobre os impactos sócio-políticos dos mecanismos democráticos, especificamente da prática do Orçamento Participativo. Nesta análise incorporou-se a ideia de que a legitimidade e a eficácia do processo assentam-se na condição de que cabe à população eleger onde investir com prioridade e à gestão municipal compete à execução das escolhas comunitárias.

Sobre o caso do OP de Santa Maria – especialmente no que concerne à evolução do processo, o que equivale dizer, instituições de participação que envolve os critérios e metodologia –, tratou-se de desvendar os questionamentos sobre as repercussões da prática no campo das políticas sociais, pondo em questão a concepção de democracia local realmente existente.

Daí que o caso estudado – considerando os limites das análises – demonstrou possuir uma baixa capacidade de resposta às deliberações oriundas do processo decisório. O que, inelutavelmente, relegou às instituições de participação o caráter inócuo. Ao que pareceu, houve um “falseamento” da concepção democrática contra-hegemônica que, teoricamente, elege a esfera pública como o local no qual indivíduos problematizam uma condição de desigualdade e, sob critérios de discussão e deliberação, visam equacioná-la.

Justamente no contexto da equação das desigualdades, representada pela efetiva execução das políticas priorizadas pela população na ocasião das assembleias do OP, que recrudesciu a tendência ao baixo comprometimento governamental na sustentação do processo e na efetivação das suas deliberações. O que prevaleceu foi que o OP manteve o padrão utilizado na ocasião em que a formalização orçamentária ficou a cargo exclusivo do poder Executivo e Legislativo, reproduzindo um desenho institucional representativo.

Mais do que isso significa dizer que o caso estudado revelou indícios de que o tipo de

mecanismo implementado nem de longe conseguiu romper com o padrão tradicional de relação entre Estado e sociedade civil. Ou seja, ao não concretizar a execução integral das demandas prioritizadas pela população, extinguiu-se o caráter deliberativo do OP, relegando a participação empreendida à condição meramente consultiva. Não há como reduzir o OP num processo de participação que se restringe tão somente à hierarquização de demandas, tendo em vista seu potencial original de atingir tanto os cidadãos, como a administração e a política, propiciando assim a emergência de uma efetiva transformação social.

O que se colocou em questão não se restringiu unicamente ao mérito do financiamento, representado pelo exaustivo exercício de análise das variações do conjunto das políticas sociais nos diversos orçamentos anuais estudados, mas também se pôs em xeque a real incidência da participação neste processo. E uma vez mais, tendo em vista os indícios encontrados em torno da evolução do ciclo orçamentário, foi possível inferir a tendência de uma correlação negativa entre a prática participativa e as políticas sociais. Esta tendência remeteu a construção da hipótese de possível dependência municipal às demais esferas de governo para o financiamento e a gestão do conjunto das políticas sociais.

Sendo assim, é preciso contrapor a concepção ampla do OP ao reducionismo encontrado no caso estudado. De maneira pontual, o discurso propagado em torno da prática participativa, se comparado aos dados neste espaço elucidados, aproxima-se mais a uma estratégia de gestão do que uma efetiva política pública de participação.

Entretanto, acredita-se que a análise realizada acerca do caso não se encerra neste singelo exercício, devendo impulsionar novos empreendimentos, a partir das referências registradas ao longo do balanço crítico-analítico que se almejou instituir. Em suma, e aqui se retoma as aspirações iniciais, entende-se que os resultados publicados merecem atenção tanto da gestão pública como de futuros estudos envolvendo outras localidades em nível regional ou nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Orgs). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

AMADEO, Edward; ESTEVÃO, Marcello. **A teoria econômica do desemprego**. São Paulo: Hucitec, 1994.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Nosso Tempo. In: _____. **Antologia poética**. 40. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Desenvolvimento Regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: FLEURY, Sonia (Orgs). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008 a.

_____. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008b.

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

_____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BORÓN, Atilio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

_____. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo: às políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **FUNDEB**. Disponível em: <<http://www.semec.pi.gov.br/2008/aequivos/fundeb/informativos>>. Acesso em: 13.mar.2009.

_____. **Programa Bolsa-Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 15.mar.2009.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Publicada no DOU de 9 de dezembro de 1993.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4320.htm>>. Acesso em 17.fev.2009.

BRAZ, Marcelo. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quem e para quem? Os setenta anos da profissão e os seus desafios conjunturais. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 90. São Paulo: Cortez, 2007.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal e orçamento público municipal**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2007.

BUENO, Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD, 2000.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA MARIA. **Projeto de Lei Orçamentário Anual**. PL5230/96. PL5381/97. PL 5513/98. PL5684/99. PL5846/2000. PL 6069/2001. PL6281/2002. PL 6446/2003. PL 6549/2004. PL 6692/2005. PL 6827/2006. PL 7001 / 2007.

CAMPELLO, Carlos A. G. B; MATIAS, Alberto Borges. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. Tendências e contradições da educação pública no Brasil: a crise na universidade e as cotas. In: BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital: gênese, custo e riscos.** São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, François (Coord.). **A mundialização financeira: gênese, custo e riscos.** São Paulo: Xamã, 1998.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; BAVA, Caccia Silvio (Orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Questão social e políticas sociais: tendências atuais do debate. In: SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICAS SOCIAIS NA MESOREGIÃO – METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL E FRONTEIRAS DO URUGUAI E ARGENTINA, 1º, Pelotas: UCPel, 2006a.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: **Reforma do Estado: políticas de emprego do Brasil.** Campinas: Instituto de Economia/GDF/SETER, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de Reformas? In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília: UNB, 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24. 1999.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

FEE. **Vários dados demográficos e estatísticos.** Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/>>. Acesso em: 11.fev.2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa.** Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Para um diagnóstico da ‘modernização’ brasileira. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Orgs). **Polarização mundial e crescimento.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, Sonia (Orgs). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GENRO, Tarso. Co-Gestão: a reforma democrática do Estado. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Orgs). **Por uma nova esfera pública**: a experiência do Orçamento Participativo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra, ong's e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Movimentos sociais no Brasil: manifestações na atualidade. In: GOHN, Maria da Glória (Org). **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais (Orgs). Petrópolis: Vozes, 2007.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GUERRA, Isabel. O planejamento e gestão urbana como “jogo estratégico de atores” In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GUILHERME, Rosilaine Coradini. **Desenvolvimento de comunidade entre o conformismo e a crítica**: o desenvolvimento territorial como alternativa global. Santa Maria: UNIFRA, 2006. Trabalho Final de Graduação. Centro Universitário Franciscano, 2006.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

HABERMAS, Jurgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1998.

HOBBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise. Edição especial, n 13, 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/publicações/bpsociais>>. Acesso em 04jul.2007.

IBGE. **Vários dados demográficos e estatísticos**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11.fev. 09.

INFOBIP. **Fonte dólar (1997-2006).** Disponível em: http://www.infobip.com.br/indices/dolar_2006.htm. Acesso em 10.jan.2009.

INFOBIP. **Fonte dólar (2007-2008).** Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1914964115&Tick=1235581790424&VAR_FUNCAO=SubmeterFormulario%28%27frmMain%27%2C%27Series%3FSessio nID%3D1914964115%26Text%3Dd%F3lar%26Tick%3D1235581790424%27%29%3B&Mod=M >. Acesso em 10.jan.2009.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal e lógica dialética.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.

LEVY, Evelyn. **Democracia nas cidades globais:** um estudo sobre Londres e São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

LIJPARTH, Arend. **Modelos de democracia:** desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MÉSZÁROS, István. Economia, política e tempo disponível: para além do capital. **Revista Margem Esquerda:** Ensaios Marxistas. São Paulo: Boitempo, 2003.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal:** origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARSIGLIA, Regina Maria Giffone. Intervenção e pesquisa em serviço social. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Capacitação em serviço social e política social.** Brasília: UNB/CEAD, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2006.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia:** bases sociopolíticas da legitimidade democrática. São Paulo: Editora Ática, 1995.

NAVARRO, Zander. O 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre (1989 -2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

NO JARDIM DA POLÍTICA – DISCO **CD**. Show gravado ao vivo em 1985 no Teatro Lira Paulistana), (TZ 1073) 1998

OLIVEIRA, Francisco de. O enigma de Lula: ruptura ou continuidade? **Revista Margem Esquerda**> Ensaios Marxistas. São Paulo: Boitempo, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas locais e os processos de ‘hibridação’ no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. **Lei Orçamentária Anual**. LOA 4049/96. LOA 4130/97. LOA 4207/98. LOA 4290/99. LOA 4406/2000. LOA 4497/2001. LOA 4634/2002. LOA 4746/2003. LOA 4796/2004. LOA 4872/2005. LOA 4959/2006. LOA 5072/2007.

_____. **Balço municipal de gestão**: 1997 a 2008.

_____. Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental. SANTA MARIA, 2004.

_____. **Lei Orgânica do Município de Santa Maria**. Disponível em <<http://santamaria.gov.br>>. Acesso em 17.fev.2009.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**. Período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

STEIN, Ernildo. Dialética e hermenêutica: uma controvérsia sobre o método em Filosofia. In: HABERMAS, Jurgen. **Dialética e hermenêutica: para a crítica da hermenêutica de Gadamer**. Porto Alegre: L&PM, 1987.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TRE -RS. **Eleições**. Disponível em: <<http://www.tre-rs.gov.br/index.php>>. Acesso em 11.fev. 2009.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2006.

UNIFRA. **Boletim ICVSM n 33, 2009**. Disponível em: <http://www.unifra.br/ICVSM/boletim_ICVSM_n33>. Acesso em 10.Fev.2009.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Benefícios privados, vícios públicos: dilemas atuais da seguridade social no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Unb, 1997.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

ZANOTELLI, Jandir João. **Orçamento participativo: pressuposto ético-críticos da participação popular para além da dialética**. Pelotas: Educat, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A
ROTEIRO PARA LEITURA

1) Identificação da Obra:

1.1 Local e data:

1.2 Localização da obra:

1.3 Ficha de citações:

2) Aspectos principais da Obra:

2.1 Objeto de estudo

2.2 Referencial Teórico

2.3 Categorias identificadas

2.4 Contextualização do tema

2.4 Conclusões realizadas

3) Organização das contribuições da obra para o estudo:

3.1 Registro de conteúdo relevante para o estudo

3.2 Crítica do texto

3.3 Ficha final de resumo e comentário

APÊNDICE B
ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL
DOS VÁRIOS ORÇAMENTOS ANUAIS

| VARIÁVEL | QUESTÃO NORTEADORA | INDAGAÇÕES |
|---|--|--|
| <p>Desenho Institucional (tipo de formalidade institucional: processo decisório orçamentário tradicional; processo decisório participativo).</p> | <p>Qual o desenho institucional do processo de elaboração e discussão do orçamento público adotado na cidade pesquisada ao longo do período de 1997 a 2008, e como ele prevê o processo decisório sobre a alocação de recursos para as políticas sociais?</p> | <p>Como a gestão pública municipal trata a questão da elaboração do orçamento público? O processo decisório orçamentário é formalizado à luz dos princípios da democracia participativa? O processo de construção do orçamento público prevê espaços de participação e definição das políticas de corte social? Ocorrem práticas associáveis aos Orçamentos Participativos?</p> |
| <p>Comprometimento governamental (comprometimento da gestão participativa na sustentação do processo e na efetivação de suas deliberações)</p> | <p>Qual o volume de recursos orçamentários alocados e executados para as políticas sociais da saúde, habitação, assistência social e educação entre 1997 a 2008, e como ele se relaciona com as práticas institucionais adotadas no processo decisório de elaboração do orçamento público?</p> | <p>Quais são os recursos orçamentários alocados no projeto de lei e na Lei Orçamentária Anual para as políticas sociais pesquisadas no intervalo delimitado? Quais são os recursos orçamentários executados no balanço municipal de final de gestão para as políticas sociais pesquisadas no intervalo delimitado? O volume de recursos previstos na Lei Orçamentária para as políticas sociais pesquisadas teve alteração na ocasião da apreciação do legislativo para a elaboração da Lei Orçamentária Anual? A prática de Orçamento Participativo, depois de iniciada, sofreu interrupções parcial ou definitiva?</p> |
| <p>Capacidade de Investimento Local e do Associativismo Civil</p> | <p>Quais as possíveis diferenças (variações) das repercussões do processo decisório orçamentário nos períodos com Orçamento Participativo e sem Orçamento</p> | <p>Quais são as variações da alocação e execução dos recursos orçamentários para as políticas sociais pesquisadas nos períodos com Orçamento</p> |

(a capacidade de resposta às demandas resultantes do processo decisório participativo; a capacidade de investimentos determina a eficácia da participação).

Participativo entre 1997 a 2008, no que se refere ao volume de recursos orçamentários executados com as políticas sociais?

Participativo e sem Orçamento Participativo? Qual é a variação dos índices de participação no processo orçamentário participativo? O período em que o orçamento público é elaborado com a participação da população apresenta variações positivas no que se refere ao volume de recursos orçamentários alocados e executados com as políticas sociais pesquisadas? Quais as variações entre as práticas orçamentárias no que se refere ao volume de recursos orçamentários gastos com as políticas sociais pesquisadas?

APÊNDICE C
ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SANTA MARIA

DADOS CORRESPONDENTES AOS CICLOS PARTICIPATIVOS

1) Dados das metodologias:

- a íntegra da metodologia do OP correspondente ao ano de 2001 a 2004;
- estrutura; critérios; regras; pesos; ciclo da participação; o ciclo (etapas) anual do OP.
- existem diferenças entre as metodologias adotadas nos diversos ciclos? quais?

2) A divisão territorial do Orçamento Participativo:

- n°. de regiões e microrregiões; bairros; n°. de habitantes por cada bairro/região que compõem o mapa de divisão territorial do OP.
- existem mudanças na divisão territorial do OP nos ciclos pesquisados? quais?

3) Dados de participação:

- o n°. de participantes nas rodadas do OP (por ano/por região);
- quais são as variações de participação nos ciclos estudados? existe relação entre a evolução da participação com a metodologia adotada em cada ciclo? as regiões mais populosas apresentam maior índice de participação?

4) Dados das demandas:

- a íntegra dos planos de investimentos correspondente ao ano de 2001 a 2004;
- a relação da 1ª, 2ª e 3ª prioridade resultante de cada ciclo; o quadro atual da execução das demandas eleitas como prioridade nos ciclos do OP; o volume de recursos orçamentários empenhados pelo Executivo em cada ciclo do OP;
- qual a evolução da execução das demandas? a evolução dos investimentos empenhados corresponde ao volume de demandas executadas? a classificação das áreas prioritárias acentua a demanda por investimentos em políticas sociais ou destaca a preferência por serviços de infra-estrutura?

ANEXOS

ANEXO A
AUTORIZAÇÃO PARA A COLETA E DESPACHO DOS DOCUMENTOS DO OP

Of. 002/2008

Santa Maria, 03 de janeiro de 2008.

Ilustríssimo Senhor,

Integrada ao propósito eminentemente acadêmico, desde o início do ano que se encerrou, estou responsável por uma pesquisa vinculada ao Curso de Mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, a qual está contemplada com uma Bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. O estudo está vinculado, também, a linha de pesquisa intitulada "Desenvolvimento, Território e Inovação Social".

Considerando o cronograma do estudo, oficia-se o pedido do acesso, por meio das Secretarias do município correspondentes, aos documentos oficiais referentes ao processo do Orçamento Participativo da cidade de Santa Maria. A pesquisa documental acerca do processo decisório sobre o orçamento público em nível local se configura parte integrante do estudo em desenvolvimento, abrangendo desde a íntegra da metodologia adotada até a esfera dos investimentos públicos orçamentário.

Para tanto, solicita-se ao executivo o credenciamento do (s) responsável (s) para que, o mais breve possível, se possa dirigir para a coleta dos documentos necessários para o estudo.

Cordialmente,



Rosilaine Coradini Guilherme
Assistente Social – CRESS 6619
Profª. do Curso de Serviço Social – UNIFRA
Fones: 9977 8946/3222 6752

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA/RS
GABINETE DO PREFEITO
ILUSTRÍSSIMO Sr. VALDECI OLIVEIRA

 Prefeitura Municipal de
Santa Maria
Gabinete do Prefeito
Recebido em 3.01.08
Protocolo N.º
Carlos Alberto Rolim
ASSESSOR TÉCNICO

Of. 004/2008

Santa Maria, 27 de março de 2008.

Prezado Senhor Secretário,

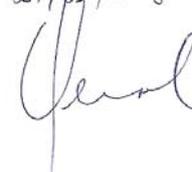
Reportando-me ao ofício nº 002/2008, datado em 03/01/2008, protocolado pela assessoria do gabinete do prefeito municipal, no qual divulgava o propósito de uma pesquisa científica que se encontra em desenvolvimento, bem como registrava o pedido de acesso aos documentos oficiais referentes ao processo do Orçamento Participativo do município no período de 2001 a 2004, venho nesta oportunidade registrar o pedido de protocolo de despacho de parte de documentos listados e coletados até a presente data (cópias dos documentos em anexo).

Alguns documentos listados não foram disponibilizados em face da justificativa de sua inexistência, como por exemplo, os “Planos de Investimentos” correspondentes a cada um dos anos referidos para a pesquisa. A coleta dos documentos foi acompanhada pelo Sr. Ronei Lopes, visto que, segundo informação recebida pelo Sr. Alexandre Almeida então assessor do Gabinete do Prefeito, semanas após o protocolo do ofício 002/08, o mesmo foi credenciado para orientar a localização dos documentos listados para o estudo.

Cordialmente,


Rosilaine Coradini Guilherme
Assistente Social – CRESS 6619
Responsável pela pesquisa
Fones: 99778946/32226752

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
SECRETARIA GERAL DE GOVERNO
SR. WERNER REMPEL**

Recebido
em 27/03/2008




Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santa Maria
Secretaria Geral de Governo



Of. nº 165/GP/SGG/ACS/08

Santa Maria, 08 de abril de 2008

Srª Profª
Rosilaine Coradine Guilherme
Nesta Cidade

Assunto : **Encaminhamento de Documentos**

Senhora Professora:

Pelo presente, estamos encaminhando cópia dos documentos solicitados, referentes ao processo do Orçamento Participativo do Município no período de 2001 a 2004 para pesquisa científica, conforme segue:

- 1 - Regimento Interno
- 2 - Metodologia
- 3 - Obras demandadas
- 4 - Delegados Conselheiros
- 5 - Atas
- 6 - Critérios Técnicos
- 7 - Critérios de classificação

Atenciosamente,


Luiz Roberto Simon do Monte
Diretor Geral
Secretaria Geral de Governo

ANEXO B
CARTILHA DE ORIENTAÇÕES GERAIS, TEMAS, PROGRAMAS E CRITÉRIOS
DO OP – PMSM

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO Santa Maria ASSEMBLÉIA REGIONAL

ORIENTAÇÕES,
TEMAS E PROGRAMAS MAIS VOTADOS
NAS REGIÕES,
CRITÉRIOS TÉCNICOS
E DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS,
REGIMENTO PARA A ELEIÇÃO DE DELEGADOS,
MODELO DE GÉDULA,
O QUE É O CONSELHO DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO.

Organize sua comunidade e participe!



VOCÊ PARTICIPA, TODOS GANHAM

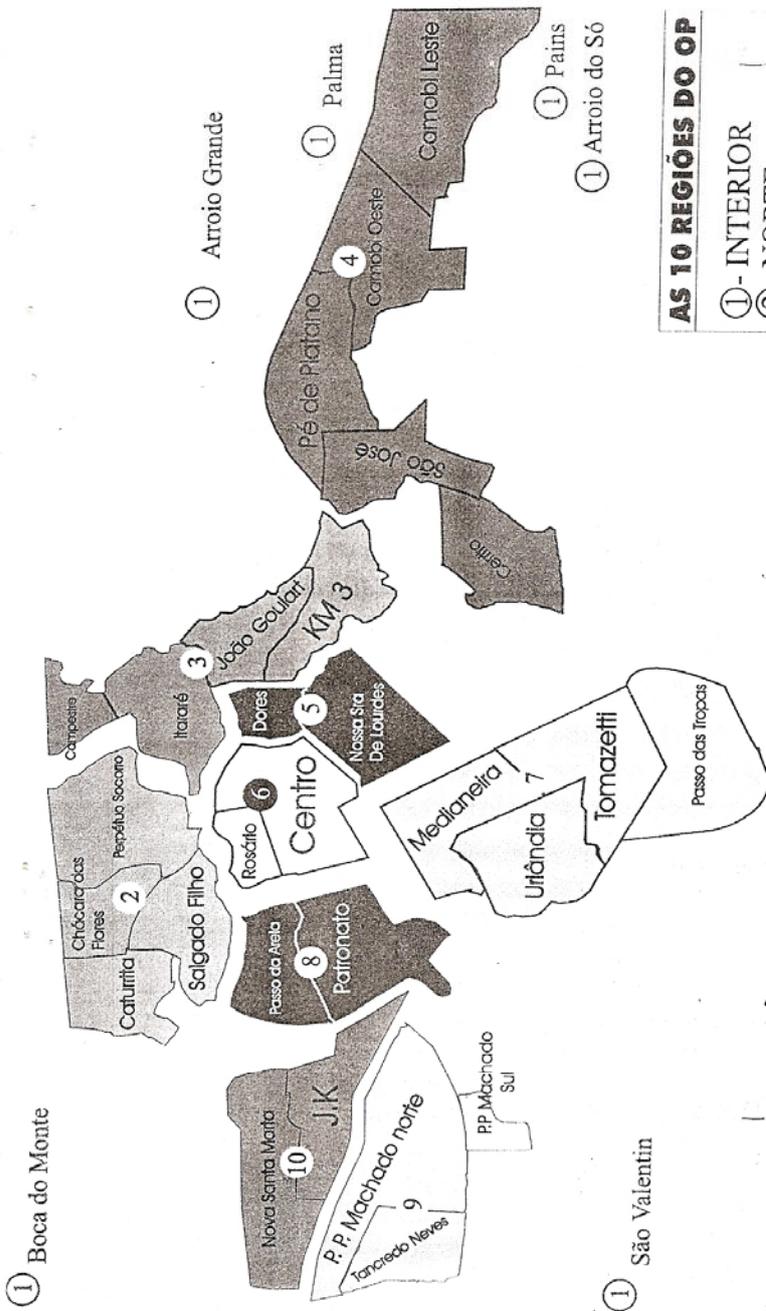


SECRETARIA DE RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E COMUNICAÇÃO



SECRETARIA DE RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E COMUNICAÇÃO

Prefeitura de Santa Maria - Secretaria de Relações Comunitárias e Comunicação
Rua Venâncio Aires, 2277 - Casa do Papai Noel - Tel.:(55) 222 6076 Fãx: (55) 2224115



AS 10 REGI6ES DO OP

| |
|------------------|
| 1- INTERIOR |
| 2- NORTE |
| 3- FERROVI6RIA |
| 4- LESTE |
| 5- CENTRO-LESTE |
| 6- CENTRO |
| 7- SUL |
| 8- CENTRO -OESTE |
| 9- OESTE 1 |
| 10- OESTE 2 |

MAPA DE DIVIS6O DO OP SANTA MARIA - 10 REGI6ES E 36 MICRORREGI6ES -

3

Handwritten mark

CRITÉRIOS GERAIS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NAS REGIÕES DO OP DE SANTA MARIA

CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA PESO 4

| | |
|-------------------|--------|
| DE 0,01% A 20,99% | nota 1 |
| DE 21% A 40,99% | nota 2 |
| DE 41% A 60,99% | nota 3 |
| DE 61% A 79,99% | nota 4 |
| DE 80% em diante | nota 5 |

POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO PESO 2

| | |
|------------------------------|--------|
| Até 9999 habitantes | nota 1 |
| De 10000 a 19999 habitantes | nota 2 |
| De 20000 a 29.999 habitantes | nota 3 |
| Acima de 30.000 habitantes | nota 4 |

Obs.: Fonte de dados do IBGE

PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO PESO 4

| | |
|---------------------|--------|
| Terceira prioridade | nota 1 |
| Segunda Prioridade | nota 2 |
| Primeira Prioridade | nota 3 |

PARTICIPAÇÃO POPULAR PROPORCIONAL PESO 2

| | |
|--------------------|--------|
| 1º lugar | nota 4 |
| Do 2º ao 4º lugar | nota 3 |
| Do 5º ao 7º lugar | nota 2 |
| Do 8º ao 10º lugar | nota 1 |

OBS: A participação popular proporcional será avaliada pela participação total da região na 1ª rodada.

TEMAS E PROGRAMAS MAIS VOTADOS NA REGIÃO CENTRO-OESTE

| ORD | TEMAS | P. DA AREIA | PATRONATO | TOTAL |
|-----|---------------------------|-------------|-----------|-------|
| 1º | EDUCAÇÃO | 12 | 12 | 24 |
| 2º | GESTÃO | 11 | 10 | 21 |
| 3º | SAÚDE | 5 | 11 | 16 |
| | Participação proporcional | 2,89% | 1,49% | 2,07 |
| | Nº DE PARTICIPANTES | 209 | 153 | 362 |
| | POPULAÇÃO | 7238 | 10268 | 17506 |

RELAÇÃO DOS PROGRAMAS VOTADOS

| EDUCAÇÃO | | | | |
|----------|------------|-----------|-------|-------|
| PROGRAMA | P DA AREIA | PATRONATO | TOTAL | % |
| 12 | 5 | 0 | 5 | 1,75 |
| 13 | 69 | 71 | 140 | 49,12 |
| 14 | 0 | 3 | 3 | 1,05 |
| 15 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 16 | 97 | 0 | 97 | 34,04 |
| 17 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 18 | 0 | 40 | 40 | 14,04 |
| | 171 | 114 | 285 | 100 |

| GESTÃO AMBIENTAL | | | | |
|------------------|------------|-----------|-------|-------|
| PROGRAMA | P DA AREIA | PATRONATO | TOTAL | % |
| 1 | 130 | 73 | 203 | 89,04 |
| 2 | 2 | 23 | 25 | 10,96 |
| 3 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| | 132 | 96 | 228 | 100 |

| SAÚDE | | | | |
|----------|------------|-----------|-------|-------|
| PROGRAMA | P DA AREIA | PATRONATO | TOTAL | % |
| 22 | 6 | 75 | 81 | 69,83 |
| 23 | 2 | 1 | 3 | 2,59 |
| 24 | 0 | 32 | 32 | 27,59 |
| | 8 | 108 | 116 | 100 |

GESTÃO AMBIENTAL E SANEAMENTO

- 1) Esgoto pluvial (micro e macrodrenagem);
 2) Arroio (drenagem e dragagem);
 3) Ações para prevenção e controle de enchentes (drenagem).

EDUCAÇÃO

- 12) Convênio com Creches Comunitárias;
 13) Construção, ampliação e reforma de salas de aula ou creche;
 14) Educação de Jovens e Adultos (EJA)
 15) MOVA (Movimento de Alfabetização)
 16) Construção, ampliação e qualificação de

Laboratórios;

- 17) Biblioteca;
 18) Construção de Quadras Poliesportivas.

SAÚDE

- 22) Reforma, construção e ampliação de Unidades Sanitárias;
 23) Ampliação de serviços na rede básica e hospitalar;
 24) Equipamentos e material permanente para as Unidades Sanitárias.

5

PL

CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA OBRAS E SERVIÇOS

EDUCAÇÃO

Convênio com creches comunitárias:

- A existência de um grande número de crianças não atendidas pela Rede Municipal.
- Mantidas com apoio de associação de moradores de bairros ou de caráter religioso, assistencial, cultural ou beneficente.
- Ser reconhecida oficialmente pelo Conselho Municipal de Assistência Social.
- Não cobrar nenhum tipo de mensalidade dos pais.
- Não possuir fins lucrativos.

Construção, ampliação e reformas de salas de aula e creche:

- Carência de vagas na região.
- Possuir espaço físico para a ampliação ou construção.
- Não comprometer os espaços destinados ao lazer e esportes.
- Não havendo espaço para a ampliação, deve-se demandar aquisição de terreno.

EJA e MOVA:

- Existência de demanda, buscada através da organização popular.
- Disponibilidade de espaço físico.

Construção, ampliação e qualificação de laboratórios:

- Comprovação da necessidade, através da proposta pedagógica da escola.
- Existência de espaço físico suficiente e adequado para a construção.

Biblioteca:

- Comprovar carência e/ou insuficiência de acervo pela proposta pedagógica da escola.
- Ausência de espaço físico adequado para a biblioteca.

Construção de quadras poliesportivas:

- Existência de proposta pedagógica que aponte para a necessidade deste espaço.
- Disponibilidade de terreno adequado para a construção de quadras.
- Em caso de não haver terreno disponível, deve-se demandar a aquisição

SAÚDE

Ampliação da Oferta de Serviços na rede Básica de Saúde

(Significa aumento da capacidade de atendimento, o que implica em aumento de pessoal)

Critérios Eliminatórios Básicos

1. Só será ampliado o serviço de saúde quando houver oferta inadequada na região (menos de 1 médico de atenção básica, de serviço público sob gerência do município, para cada 2000 habitantes);
2. Ampliação de oferta de serviços ocorrerá quando houver disponibilidade de pessoal e espaço físico adequado;

Ampliação e Reforma

- Só será atendida a demanda de ampliação e reforma se o prédio for de patrimônio Público
- Se houver espaço físico e se a estrutura do prédio permitir ampliação.

Construção de Unidades Sanitárias.

- Só será atendida a demanda de construção se houver uma área pública.
- Esta demanda deve ser aprovada no Conselho Municipal de Saúde

Equipamentos e Material Permanente para Unidades Sanitárias

- Cumprir os princípios de distinção de rede primária, secundária e terciária
- Esta demanda deve ser aprovada no Conselho Municipal de Saúde.

GESTÃO AMBIENTAL E SANEAMENTO

Critérios para Implantação do Sistema de Esgoto Pluvial

- Não é implantada rede pluvial em rua não pavimentada: considerando que a rede pluvial possui abertura para permitir a captação da água da chuva, ocorreria entupimento causado por areia e saibro do leito da rua;

- Ruas de conservação permanente não recebem implantação de esgoto pluvial devido ao fato de não possuírem meio fio e sua caixa (largura) é inferior ao gabarito da rua, devendo primeiramente concluir os cinco anos previstos para demanda de pavimentação comunitária.

- Quando da canalização em áreas particulares é necessária a autorização por escrito do proprietário e/ou responsável legal;

- As obras de drenagem ou redes unitárias deverão equacionar os problemas de escoamento das águas pluviais no seu conjunto, ou seja, ao resolverem os problemas locais não devem gerar ou agravar as situações à jusante (ponto mais baixos de escoamento das águas). Isto significa que as novas redes devem ser estendidas até as redes, canais ou corpos receptores integrantes do sistema, já existentes, tendo estas condições de receber as novas contribuições

- Em estradas a drenagem é realizada em valas e/ou canaletas laterais.

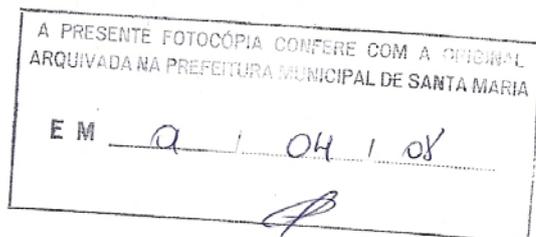
REGIMENTO PARA ELEIÇÃO DE DELEGADOS

1. A eleição de delegados do OP/SM ocorrerá durante a plenária regional e plenária temática de desenvolvimento.
 2. Poderá candidatar-se a delegado todo o cidadão maior de 16 anos de idade. Não podem ser eleitos delegados as pessoas que ocupam cargo em comissão (CC) ou função gratificada (FG) na administração municipal. Também não podem ser eleitas as pessoas detentoras de mandato eletivo na esfera pública. Os diretores de escolas e subprefeitos por terem cargos de FG e CC originados de eleição direta junto às comunidades podem ser delegados.
 3. A inscrição é individual, não será aceita inscrição de chapas.
 4. Os interessados deverão se inscrever na mesa receptora de inscrições de delegados.
 5. As inscrições terão um prazo de uma hora a contar do momento que o coordenador da assembléia deflagrar o início das inscrições, o prazo pode se prolongar se for decidido em comum acordo com a assembléia.
 6. Após o término do período de inscrição os candidatos serão chamados em ordem de inscrição pelos números e seus respectivos nomes.
 7. A votação será realizada através de cédula de votação, onde o participante escreverá o número do candidato que deseja votar.
 8. Ao final do processo de votação se fará a apuração dos votos colocando em ordem decrescente ao número de votos computados para cada candidato.
- Ao final da assembléia o coordenador da assembléia anunciará os delegados eleitos e os seus respectivos suplentes. E inscrição os candidatos serão chamados em ordem de inscrição pelos números e seus respectivos nomes.
7. A votação será realizada através de cédula de votação, onde o participante escreverá o número do candidato que deseja votar.
 8. Ao final do processo de votação se fará a apuração dos votos colocando em ordem decrescente ao número de votos computados para cada candidato.
- Ao final da assembléia o coordenador da assembléia anunciará os delegados eleitos e os seus respectivos suplentes.

O QUE É O CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

É o órgão máximo de deliberação do Orçamento Participativo, composto pelos conselheiros eleitos no Fórum de Delegados, representando as 10 regiões do OP e a temática. Também integram o COP 1 conselheiro da União das Associações de Moradores (UAC) e representantes do Sindicato dos Municipários, do Sindicato dos Professores Municipais (SINPROSM) e da Prefeitura Municipal. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto da receita e despesa do orçamento (Proposta Orçamentária). Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP.

O COP será formado por 51 conselheiros, mais 8 representantes, assim distribuídos: 1 conselheiro para cada região do OP, 30 conselheiros divididos proporcionalmente à participação popular nas regiões, 10 conselheiros temático, 1 conselheiro pela UAC, 6 representantes do Executivo Municipal, 1 representante do Sindicato dos Municipários e 1 representante do Sindicato dos Professores Municipais.



R

COMO VOTAR NAS OBRAS E SERVIÇOS DO OP/SM NA RODADA REGIONAL

Todas as pessoas credenciadas nas Assembléias Públicas da rodada regional do OP/SM, recebem sua cédula para votarem em três (3) obras ou serviços prioritários dentre os três temas mais votados na primeira rodada na região.

Após os debates, no momento indicado, cada cidadão escreve na cédula os números das três (3) obras ou serviços que considera mais importante, em ordem de prioridade (1º lugar, 2º lugar, 3º lugar), conforme os números que serão definidos durante a Assembléia. A obra colocada em 1º lugar ganha 3 pontos, a obra em 2º lugar ganha 2 pontos e a obra em 3º lugar ganha 1 ponto. Para a totalização do resultado será estabelecida a ordem decrescente de pontos das obras por tema.

ATENÇÃO: Só é possível votar em 01 (uma) obra ou serviço por tema.

Nesta assembléia o cidadão também votará nos delegados, que se inscreverão e receberão um número. Para votar no delegado que deseja, o cidadão deve escrever o número dele no quadrado da parte inferior da cédula de votação.

| ASSEMBLÉIA PÚBLICA DO OP/SM REGIONAL | |
|---|---|
| Prefeitura de Santa Maria - ADMINISTRAÇÃO POPULAR - | |
| Região <input style="width: 100%;" type="text"/> | |
| CÉDULA de VOTAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS | |
| VOTE EM 3 OBRAS PRIORITÁRIAS, UMA PARA CADA UM DOS TRÊS PRIMEIROS TEMAS DEFINIDOS NA 1ª RODADA | |
| Escreva o N° da obra prioritária, uma por TEMA | |
| 1º LUGAR | <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> |
| 2º LUGAR | <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> |
| 3º LUGAR | <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> |
| VOTAÇÃO DOS DELEGADOS | |
| ESCREVA O N° DO SEU CANDIDATO | <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> |
| SANTA MARIA ____ / ____ / ____ | |

ANEXO C

CARTILHAS DAS METODOLOGIAS DO OP 2001 -2004

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
Santa Maria



VOCÊ PARTICIPA, TODOS GANHAM

**ORIENTAÇÕES PARA PROPOSTAS, DEBATES
E VOTAÇÕES NAS ASSEMBLÉIAS PÚBLICAS DO OP**

Organize sua comunidade e participe!

 **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**
Administração Popular - Santa Maria 

NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO VOCÊ DEFINE A SANTA MARIA QUE VOCÊ QUER

A Administração Popular está inaugurando o Orçamento Participativo(OP) em Santa Maria. O OP é um instrumento de participação popular, em que Você e toda a comunidade santa-mariense podem propor, discutir e decidir sobre o Orçamento Municipal, definindo as obras e serviços e as políticas públicas para o Município. Com suas idéias e opiniões, Você vai ser sujeito na construção da história de sua comunidade, sua região e de Santa Maria.

O OP é um processo de co-gestão da Administração Popular com a sociedade, no qual o Governo elabora a proposta do Orçamento Público a partir das decisões da comunidade e a encaminha à Câmara de Vereadores a cada ano.

É o espaço de relação permanente da Prefeitura com a população, um modelo de gestão pública democrática, em que Você e todos os cidadãos de Santa Maria podem participar de forma direta, voluntária e universal.

Com a sua participação a Administração Municipal é democratizada, gerando um controle social nas ações do Governo, ampliando a transparência no gasto dos recursos públicos e garantindo investimentos nas áreas de maior necessidade para a maioria da população.

No Orçamento Participativo, VOCÊ PARTICIPA E TODOS GANHAM.

PREFEITURA DE SANTA MARIA

Administração Popular

SECRETARIA DE RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E COMUNICAÇÃO

Rua Venâncio Aires, 2077 (Fundos do Centro Administrativo - Casa do Papai Noel)

Tel.: (55) 222 6076

2 

ETAPAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO SANTA MARIA

1ª ETAPA

➤ ASSEMBLÉIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

1ª RODADA:

A 1ª rodada será realizada nas microrregiões do OP/SM. Nesta rodada teremos 3 atividades principais:

- a) **Prestação de Contas:** o Governo Municipal utilizará alguns minutos para prestar contas das atividades político-financeiras implementadas até o período das assembleias.
- b) **Votação dos Programas de Obras e Serviço:** nesta atividade, os participantes da Assembleia votarão em três programas, que acharem importantes para sua comunidade, na ordem de prioridade. Não é permitido votar em mais de um programa do mesmo tema.
- c) **Escolha dos Mobilizadores:** para cada 10 participantes das assembleias elege-se 1 mobilizador.

2ª RODADA

Na 2ª rodada será realizada uma assembleia por Região do OP. Nesta rodada teremos as seguintes atividades:

- a) **Deliberação das Obras e Serviços:** nesta atividade o participante da assembleia votará a obra ou serviço específico que deseja ser realizada(o) na sua região.

OBS: a obra ou serviço deverá estar dentro dos três temas mais pontuados da sua região.

- b) **Escolha dos Delegados do OP:** nesta atividade os participantes da assembleia votarão nos delegados do Orçamento Participativo, o número de vagas para delegados será definido na 1ª rodada na proporção de 15 participantes para 1 delegado.

2ª ETAPA

➤ ASSEMBLÉIA TEMÁTICA DE DESENVOLVIMENTO

A assembleia Temática de Desenvolvimento será realizada uma única vez em um local central da Cidade. Nela serão votados programas de desenvolvimento global da Cidade. Cada participante votará em 3 programas de temas diferentes em ordem de prioridade. Também nesta assembleia serão eleitos Delegados do OP na proporção de cada 15 participantes 1 delegado

3ª ETAPA

➤ 1ª REUNIÃO DO FÓRUM DE DELEGADOS

O Fórum de Delegados consiste de reuniões dos delegados do OP, das regiões e da Temática. A 1ª reunião é com todos os delegados do município, na qual será eleito o Conselho do Orçamento Participativo (COP), será formada as comissões de obras e deliberado sobre algumas questões do Orçamento Municipal.

4ª ETAPA

➤ REUNIÕES DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (COP)

O COP reunir-se-á periodicamente para tratar assuntos referentes à elaboração, execução e fiscalização da peça Orçamentária Municipal.

LINGUAGEM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Conselheiros - representantes das regiões e da temática na composição do Conselho do Orçamento Participativo. São eleitos pelo Fórum de Delegados.

Conselho do Orçamento Participativo (COP) - órgão máximo de deliberação do Orçamento Participativo, composto pelos conselheiros eleitos no Fórum de Delegados, representando as 10 regiões do OP e a temática. Também integram o COP 1 conselheiro da União das Associações de Moradores (UAC) e representantes do Sindicato dos Municipários, do Sindicato dos Professores Municipais (SINPROSM) e da Prefeitura Municipal. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto da receita e despesa do orçamento (Proposta Orçamentária). Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP.

O COP será formado por 51 conselheiros, mais 8 representantes, assim distribuídos: 1 conselheiro para cada região do OP, 30 conselheiros divididos proporcionalmente à participação popular nas regiões, 10 conselheiros temático, 1 conselheiro pela UAC, 6 representantes do Executivo Municipal, 1 representante do Sindicato dos Municipários e 1 representante do Sindicato dos Professores Municipais.

Crítérios - regras aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo. Subdividem-se em critérios gerais e técnicos. *Gerais* - determinam como se procede a distribuição de recursos para o conjunto do município. *Técnicos* - utilizados pelos órgãos da Prefeitura para análise das demandas e verificação de sua viabilidade.

Mobilizador: vai ser eleito na primeira rodada e tem por função mobilizar sua comunidade para a 2ª rodada. Serão chamados pela Administração Municipal para reuniões intermediárias, antes da 2ª rodada, para esclarecer os resultados e o andamento do OP na sua Região e no município. Para cada 10 participantes da assembléia microrregional é eleito 1 mobilizador.

Delegados - representantes da população eleitos diretamente nas assembléias regionais ou temáticas, em número de um delegado para cada quinze participantes das assembléias da 1ª rodada.

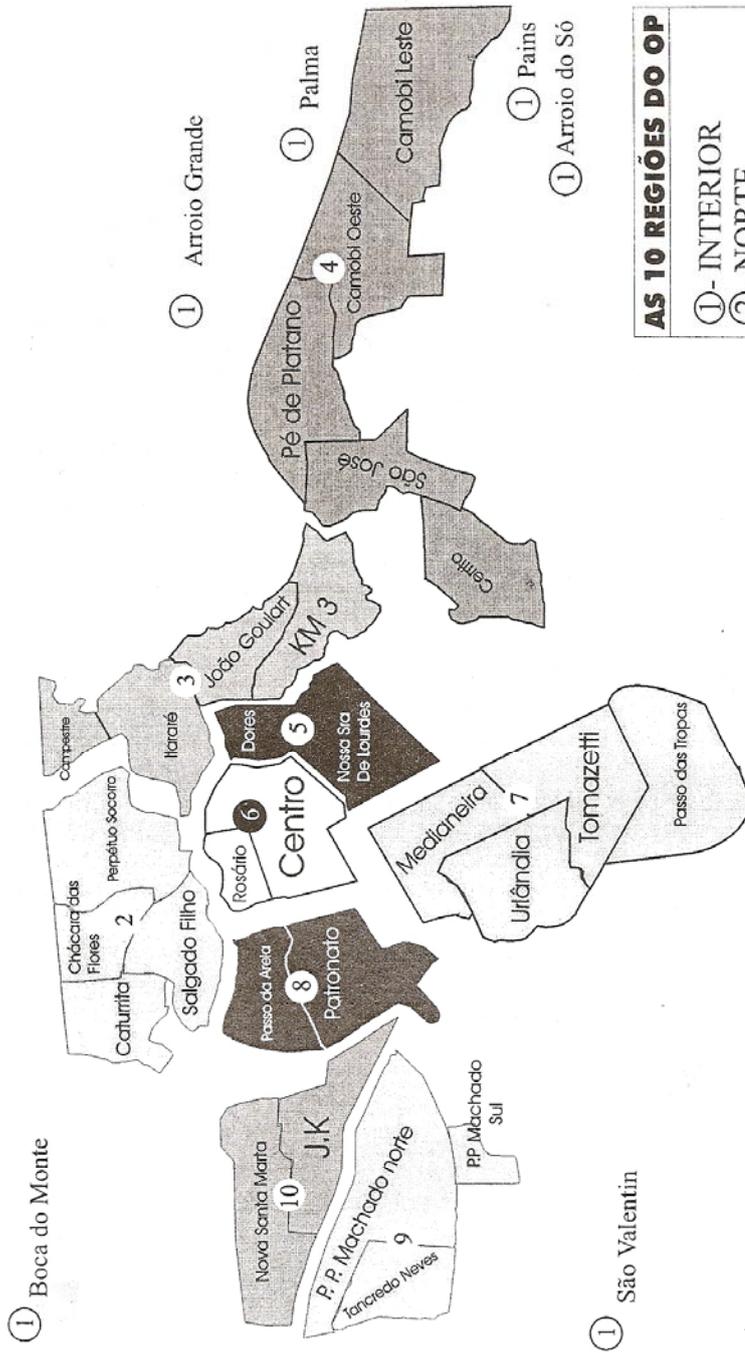
Demanda - determinada obra ou serviço de competência da Prefeitura reivindicada pela população no OP.

Fórum de delegados - reunião do conjunto de delegados escolhidos pela população. Podem ser reuniões regionais ou temáticas e, eventualmente, pode ser convocada uma plenária geral, de todos os delegados do município, para debaterem um determinado assunto.

Plano de Investimentos e Serviços - publicação anual contendo todas as demandas de obras e serviços definidas pela população no processo do OP e aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Proposta Orçamentária - previsão de receitas e despesas, visando a execução das obras e serviços de responsabilidade do Município.

Regimento Interno - conjunto de regras que determinam o funcionamento do OP.



AS 10 REGIÕES DO OP

| |
|------------------|
| ①- INTERIOR |
| ②- NORTE |
| ③- FERROVIÁRIA |
| ④- LESTE |
| ⑤- CENTRO-LESTE |
| ⑥- CENTRO |
| ⑦- SUL |
| ⑧- CENTRO -OESTE |
| ⑨- OESTE 1 |
| ⑩- OESTE 2 |

MAPA DE DIVISÃO DO OP SANTA MARIA

- 10 REGIÕES E 36 MICRORREGIÕES -



TEMAS COM RESPECTIVOS PROGRAMAS DE OBRAS E SERVIÇOS

GESTÃO AMBIENTAL E SANEAMENTO

- 1) Esgoto pluvial (micro e macrodrenagem);
- 2) Arroio (drenagem e dragagem);
- 3) Ações para prevenção e controle de enchentes (drenagem).

POLÍTICA HABITACIONAL

- 4) Regularização Fundiária (concessão de uso, usucapião, levantamento topográfico e pesquisa de propriedade);
- 5) Urbanização;
- 6) Construção de Unidades Habitacionais (Habitações Populares).

PAVIMENTAÇÃO

- 7) Pavimentação de Vias Urbanas;
- 8) Calçamento e Calçada Comunitária (PROCALCO - Projeto de Calçamento Comunitário);
- 9) Abertura de ruas;
- 10) Calçadas, escadarias, passarelas;
- 11) Cascalhamento e recuperação de estradas.

EDUCAÇÃO

- 12) Convênio com Creches Comunitárias;
- 13) Construção, ampliação e reforma de salas de aula ou creche;
- 14) Educação de Jovens e Adultos (EJA)
- 15) MOVA (Movimento de Alfabetização)
- 16) Construção, ampliação e qualificação de Laboratórios;
- 17) Biblioteca;
- 18) Construção de Quadras Poliesportivas.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 19) Apoio sócio educativo em meio aberto (ASEMA);
- 20) Atendimento social, construção e reformas de abrigos, casas de convivência e albergues;
- 21) Repasse de recursos do Fundo Municipal à rede de atendimento da assistência social, para criança, adolescente, família, idoso, portadores de deficiência, população adulta.

SAÚDE

- 22) Reforma, construção e ampliação de Unidades Sanitárias;
- 23) Ampliação de serviços na rede básica e hospitalar;
- 24) Equipamentos e material permanente para as Unidades Sanitárias.

TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO

- 25) Rótulas, baías, abrigos e equipamentos de circulação;
- 26) Linhas de Ônibus.

6
[assinatura]

ORGANIZAÇÃO DA CIDADE

- 27) Construção, urbanização ou reforma de praças e parques;
- 28) Recantos Infantis;
- 29) Iluminação pública.

ESPORTE E LAZER

- 30) Campos de futebol, quadras poliesportivas e pistas de caminhada;
- 31) Equipamentos de esporte, lazer e recreação comunitária;
- 32) Equipamentos de lazer;
- 33) Olimpíadas intercomunitárias.

AGRICULTURA

- 34) Infra-estrutura rural;
- 35) Implantação e fqualificação de feiras;
- 36) Implantação de agroindústrias e empreendimentos cooperativados.

CULTURA

- 37) Qualificação e capacitação de espaços culturais;
- 38) Promoção e gestão de eventos culturais;
- 39) Descentralização e democratização da cultura.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- 40) Centros de trabalho e renda;
- 41) Apoio à empreendimentos;
- 42) Programa de trabalho e renda(apoio às iniciativas econômicas populares).

COMO VOTAR NOS PROGRAMAS DE OBRAS E SERVIÇOS DO OP/SM NA 1ª RODADA

Todas as pessoas credenciadas nas Assembléias Públicas da 1ª rodada do OP/SM, recebem sua cédula para votarem três (3) prioridades de programas de Obras e Serviços escolhidos entre 12 temas de obras e serviços de competência da Administração Municipal.

Após os debates, no momento indicado, cada cidadão escreve na cédula os números dos três (3) programas de obras e serviço que considera mais importante, em ordem de prioridade (1º lugar, 2º lugar, 3º lugar), conforme os números que já constam nesta cartilha do Orçamento Participativo de Santa Maria.

ATENÇÃO: Só é possível votar em 01 (um) programa de obra e serviço por tema.

Nesta assembléia o cidadão também votará nos mobilizadores, que se inscreverão e receberão um número. Para votar no mobilizador que deseja, o cidadão deve escrever o número dele no quadrado da parte inferior da cédula de votação.

Cédula amarela

| ASSEMBLÉIA PÚBLICA DO OP/SM MICRORREGIONAL | |
|--|---|
| Região | <input style="width: 90%;" type="text"/> |
| Microrregião | <input style="width: 90%;" type="text"/> |
| CÉDULA de VOTAÇÃO PROGRAMAS DE OBRAS E SERVIÇOS | |
| VOTE EM 3 PROGRAMAS PRIORITÁRIOS, UM POR TEMA | |
| Escreva o Nº do programa prioritário por TEMA | |
| 1º LUGAR | <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> |
| 2º LUGAR | <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> |
| 3º LUGAR | <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> |
| VOTAÇÃO DOS MOBILIZADORES: | |
| ESCREVA O Nº DO SEU CANDIDATO | <input style="width: 50px; height: 20px;" type="text"/> |
| SANTA MARIA ____/____/____ | |
| <small>Prefeitura Municipal de Santa Maria - SERCC</small> | |

8

CRITÉRIOS PARA CLASSIFICAÇÃO DOS TEMAS PRIORITÁRIOS DA REGIÃO

Para uma obra ou serviço ser realizada numa Região do Orçamento Participativo, ela tem que ser votada no OP, na 2ª rodada das Assembleias Públicas Municipais. Nesta rodada os participantes poderão votar em obras que estejam entre os três primeiros temas de obras e serviços na ordem de pontuação adquirida na 1ª rodada das Assembleias Públicas Municipais.

Veja como é feito o cálculo da pontuação dos temas de obras e serviços de uma região:

Em cada assembleia microrregional são realizadas votações em programas de obras e serviços e esses programas estão relacionados a temas de obras e serviços. Ao final da Assembleia Microrregional é feito o somatório dos votos que cada tema recebeu na assembleia e listado em ordem decrescente ao total de votos. Como são 12 temas de obras e serviços, o primeiro lugar na assembleia receberá 12 pontos, o segundo 11, o terceiro 10, o quarto 9, o quinto 8, e assim sucessivamente, até o número de temas que receberam votos naquela assembleia. Faz-se isto em todas as microrregiões que pertencem a mesma região do OP/SM (Veja a divisão das regiões no mapa, página 05). Depois soma-se os pontos que cada tema recebeu nas microrregiões, chegando-se assim a ordem dos temas mais pontuados da região. Somente os três mais pontuados poderão receber votos para obras e serviços na Assembleia Pública Regional, da 2ª rodada.

Veja exemplo: Região A

| Micro 1 | | | Micro 2 | | |
|---------|--------------------------|--------|---------|-------------------------|--------|
| ORDEM | TEMA | PONTOS | ORDEM | TEMA | PONTOS |
| 1º | HABITAÇÃO | 12 | 1º | EDUCAÇÃO | 12 |
| 2º | EDUCAÇÃO | 11 | 2º | SAÚDE | 11 |
| 3º | PAVIMENTAÇÃO | 10 | 3º | GESTÃO AMB.SANEAMENTO | 10 |
| 4º | SAÚDE | 9 | 4º | ORGANIZAÇÃO DA CIDADE | 9 |
| 5º | ASSISTÊNCIA SOCIAL | 8 | 5º | CULTURA | 8 |
| 6º | ORGANIZAÇÃO DA CIDADE | 7 | 6º | HABITAÇÃO | 7 |
| 7º | ESPORTE E LAZER | 6 | 7º | ASSISTÊNCIA SOCIAL | 6 |
| 8º | TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO | 5 | 8º | TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO | 5 |
| 9º | AGRICULTURA | 4 | 9º | AGRICULTURA | 4 |
| 10º | GESTÃO AMB. E SANEAMENTO | 3 | 10º | PAVIMENTAÇÃO | 3 |
| 11º | CULTURA | 2 | 11º | ESPORTE E LAZER | 2 |
| 12º | DESENV ECONÔMICO | 1 | 12º | DESENV. ECONÔMICO | 1 |

Nesta simulação, após a soma das microrregiões, temos o seguinte resultado:

| | |
|--------------------------|------------------|
| 1º EDUCAÇÃO | 23 PONTOS |
| 2º SAÚDE | 20 PONTOS |
| 3º HABITAÇÃO | 19 PONTOS |
| ORGANIZAÇÃO DA CIDADE | 16 PONTOS |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | 14 PONTOS |
| GESTÃO AMB. E SANEAMENTO | 13 PONTOS |
| PAVIMENTAÇÃO | 13 PONTOS |
| CULTURA | 10 PONTOS |
| TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO | 10 PONTOS |
| AGRILCULTURA | 8 PONTOS |
| ESPORTE E LAZER | 4 PONTOS |
| DESENV. ECONÔMICO | 2 PONTOS |

De acordo com este resultado, na Assembleia Regional do OP desta região, a população poderia votar em obras ou serviços referentes a os três primeiros temas, ou seja, Educação, Saúde e Habitação.

9

CRITÉRIOS GERAIS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NAS REGIÕES DO OP DE SANTA MARIA

CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA PESO 4

| | |
|-------------------|--------|
| DE 0,01% A 20,99% | nota 1 |
| DE 21% A 40,99% | nota 2 |
| DE 41% A 60,99% | nota 3 |
| DE 61% A 79,99% | nota 4 |
| DE 80% em diante | nota 5 |

POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO PESO 2

| | |
|------------------------------|--------|
| Até 9999 habitantes | nota 1 |
| De 10000 a 19999 habitantes | nota 2 |
| De 20000 a 29.999 habitantes | nota 3 |
| Acima de 30.000 habitantes | nota 4 |

Obs.: Fonte de dados do IBGE

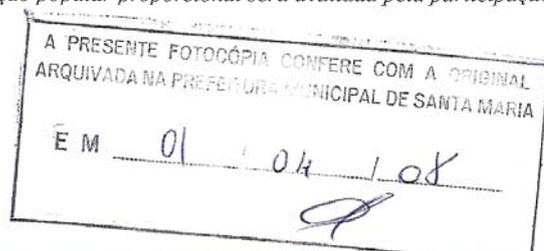
PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO PESO 4

| | |
|---------------------|--------|
| Terceira prioridade | nota 1 |
| Segunda Prioridade | nota 2 |
| Primeira Prioridade | nota 3 |

PARTICIPAÇÃO POPULAR PROPORCIONAL PESO 2

| | |
|--------------------|--------|
| 1º lugar | nota 4 |
| Do 2º ao 4º lugar | nota 3 |
| Do 5º ao 7º lugar | nota 2 |
| Do 8º ao 10º lugar | nota 1 |

OBS: A participação popular proporcional será avaliada pela participação total da região na 1ª rodada.



10

[Assinatura]

CARTILHA DA METODOLOGIA DO OP 2002 -PMSM

SANTA MARIA NÃO ESPERA AS SOLUÇÕES CAÍREM DO CÉ



○ QUE É E COMO FUNCIONA
○ ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
DE SANTA MARIA



A população de Santa Maria não espera mais que soluções para os problemas da cidade caiam do céu. Com o Orçamento Participativo, os santamarienses contam com um canal de participação direta nas decisões sobre as prioridades e os investimentos da Administração Popular. Isso significa mais democracia, mais cidadania e o resgate da auto-estima da população.

Orçamento Participativo,
você participa, todos ganham.



SANTA MARIA ADMINISTRADA PELA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Democratizar o orçamento municipal e as relações entre o poder público e a comunidade. Este é o objetivo da Administração Popular ao implantar no ano de 2001 o Orçamento Participativo em Santa Maria. O OP é um instrumento de participação direta dos cidadãos e das entidades na definição dos rumos de nosso município. Uma forma de tratar com transparência os recursos públicos deixando claro de onde eles vêm e como são gastos.

No ano passado mais de 11 mil pessoas participaram das 47 Assembléias Públicas, em todas as regiões do município, e definiram a realização de 48 obras que serão executadas neste ano.

O OP é uma escola prática de democracia. A discussão aberta dos problemas de cada rua, do bairro, da cidade e do campo, a uniformização dos critérios para aplicação dos recursos do orçamento, a hierarquização das prioridades para atacar as questões mais urgentes para o conjunto da sociedade faz com que todos sejam tratados com igualdade perante o poder público. O OP estabelece uma relação de mão de dupla: a administração municipal presta contas, propõe e escuta; a comunidade levanta os problemas, discute e define onde o dinheiro público deve ser aplicado, acompanha o processo e a execução da obra.

Construir uma Santa Maria democrática, administrada pela participação popular, é o caminho que o Orçamento Participativo e tantas formas de intervenção direta dos cidadãos estão proporcionando.

Venha fazer uma nova Santa Maria, participe e faça o futuro acontecer.



SECRETARIA DE RELAÇÕES
COMUNITARIAS E COMUNICAÇÃO

Esta publicação foi elaborada
pela Secretaria de Relações Comunitárias
e Comunicação da Prefeitura
de Santa Maria - Administração Popular.

Rua Venâncio Aires, 2277 - Centro
CEP 97010-005 - Santa Maria - RS

Fone/fax: (51) 2224115.

www.santamaria.rs.gov.br

comunitarias@santamaria.rs.gov.br

Projeto Gráfico:
Triade Comunicação

Santa Maria, março de 2002

O QUE É ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)?

O Orçamento Participativo, o OP, é um instrumento de participação direta dos cidadãos na definição dos rumos de nosso município.

No OP decidimos, todos juntos, como gastar o dinheiro arrecadado pela prefeitura através dos impostos.

Com o OP você debate e define os investimentos, as obras e os serviços que serão feitos na sua região no ano de 2003. Você participa e todos ganham.

COMO PARTICIPAR DO OP?

O Orçamento Participativo é aberto a todos os cidadãos basta participar das assembleias públicas realizadas na sua região e das assembleias temáticas.

Como o orçamento público é um processo de planejamento das ações da administração municipal, as discussões e votações pela comunidade acontecem durante este ano para definir as obras e serviços que serão realizadas em 2003.



AS REGIÕES CONQUISTAM MELHORIAS E O CIDADÃO DIGNIDADE

Nesta fase a Administração Popular vai a todas as regiões de Santa Maria para que o cidadão eleja as suas prioridades. Desta forma os investimentos e benefícios são distribuídos com igualdade, sem discriminação, e com critérios claros.

A primeira etapa desta fase de construção do Orçamento Participativo começa no mês de março, com o início das ASSEMBLÉIAS PÚBLICAS NAS MICRORREGIÕES. Até o mês de maio são realizadas 37 assembleias em todas as regiões da cidade e do interior (veja cronograma na página 14, e o mapa com a divisão do município na página 13).



No início de cada uma destas assembleias, o Governo Municipal utilizará alguns minutos para Prestar Contas das ações implementadas até o período, como está o andamento das obras definidas pelo OP no ano anterior e como está a situação financeira do município.

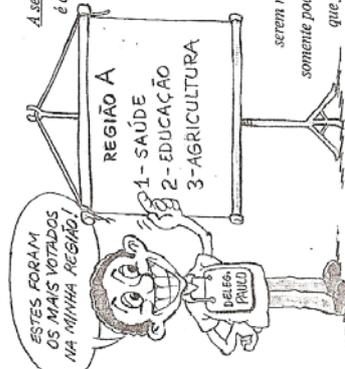
Outra atividade importante das assembleias microrregionais é a **Votação das Obras e Serviços**. Cada participante pode apresentar demandas e votar nas três Obras ou Serviços que acharem mais urgentes para sua comunidade - na ordem de prioridade

(veja como votar na página 9). Também será feita a Escolha dos Delegados do Orçamento Participativo da região. Para cada 10 participantes da assembleia será eleito 1 Delegado. Quanto maior for o número de delegados eleitos na microrregião, maior será a chance de garantir uma obra no orçamento do próximo ano.

A segunda etapa desta primeira fase é a realização das **ASSEMBLEIAS REGIONAIS**. Cada uma das 10 regiões em que o município é dividido para a realização do OP reúne os delegados que foram eleitos nas assembleias microrregionais para deliberar sobre as Obras e Serviços para serem realizadas na região. O delegado somente poderá apresentar e votar em obras que foram votadas pela comunidade nas assembleias microrregionais. A obra ou serviço deverá estar dentro dos três temas mais pontuados naquela região do OP:

No período entre as assembleias microrregionais e a assembleia regional as obras apresentadas pela comunidade serão avaliadas pelos órgãos competentes da prefeitura, para certificar-se que elas não apresentam empacchos técnicos para sua realização. Neste período os Conselhos Municipais também serão consultados sobre as demandas apresentadas pela comunidade.

Nas assembleias regionais também será feita, através do voto, a Escolha dos Conselheiros da Região. O Conselheiro integra o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e tem a missão de acompanhar o fechamento da peça orçamentária e a execução das obras para garantir as deliberações das comunidades. O número de vagas para cada região será definido de acordo com o regimento interno do COP.



SANTA MARIA PENSADA GLOBALMENTE

A segunda fase do Orçamento Participativo é o momento dos **santamarinenses debaterem nas ASSEMBLÉIAS PÚBLICAS TEMÁTICAS** as políticas e ações que envolvem todo o município ou um conjunto de regiões. São programas de abrangência geral, de obras e serviços que não puderam ser aprofundadas nas discussões das regiões porque devem envolver o município globalmente.

Nos meses de maio e junho (ver cronograma na página 15) serão realizadas 4 grandes assembleias na cidade, para discutir temas de importância municipal. As assembleias serão as seguintes:

- OP do DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.
- Debate temas como a inclusão social, a agricultura e geração de trabalho e renda.
- OP da CULTURA E LAZER.

Ahora assuntos como a promoção de eventos culturais, políticas de descentralização da cultura e das atividades desportivas.

- OP AMBIENTAL e da ORGANIZAÇÃO DA CIDADE.
- Discute temas como a política de regularização fundiária; recuperação e ampliação das vias estruturais, arteriais e coletoras; projetos especiais urbanísticos, ambientais, viários, territoriais e de revitalização; arborização municipal; áreas de preservação e recuperação de áreas degradadas.
- OP da JUVENTUDE.

Trata das políticas para a juventude e define programas para serem desenvolvidas neste setor.

Os delegados temáticos serão eleitos em cada uma das assembleias na proporção de 10 participantes para 1 delegado. Os conselheiros serão eleitos numa reunião de todos os delegados temáticos.



PL



FÓRUM DE DELEGADOS

O Fórum de Delegados consiste de reuniões dos delegados do OP das regiões e da Temática. É o órgão representativo máximo das comunidades que participaram das assembleias públicas. É ele quem define, em última instância, a proposta orçamentária anual antes de ser enviada para a Câmara de Vereadores.



CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (COP)

O COP reunir-se-á periodicamente para tratar assuntos referentes à elaboração, execução e fiscalização da peça Orçamentária Municipal. Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP. É um órgão executivo do Fórum de Delegados, composto por 31 conselheiros assim distribuídos: 1 conselheiro para cada região do OP; 30 conselheiros divididos proporcionalmente à participação popular nas regiões, 10 conselheiros temáticos, 1 conselheiro pela UAC, 6 representantes do Executivo Municipal, 1 representante do Sindicato dos Municípios e 1 representante do Sindicato dos Professores Municipais.

COMO VOTAR NAS OBRAS E SERVIÇOS E NOS DELEGADOS NAS ASSEMBLÉIAS MICROREGIONAIS

No momento do credenciamento nas assembleias públicas microrregionais cada pessoa recebe uma cédula para votar em três obras ou serviços prioritários. Na parte inferior da cédula existe o espaço reservado para votar no delegado.

Após os debates e a apresentação das demandas pela comunidade será dado um número para cada obra ou serviço e um número para cada candidato a delegado do OP. Basta escolher três obras em ordem de prioridade. A obra colocada em 1º lugar dá 3 pontos para o tema e 1 para a obra; a que estiver em 2º lugar dá 2 pontos para o tema e 1 para a obra; e a que for colocada em 3º lugar dá 1 ponto para o tema e 1 para a obra. Para a totalização do resultado será estabelecida a ordem decrescente de pontos das obras dentro de cada tema. **ATENÇÃO:** só é possível votar em 01 (uma) obra ou serviço por tema.

SANTA MARIA NÃO ESPERA AS SOLUÇÕES CAIEM DO CÉU.
ASSEMBLÉIA PÚBLICA MICROREGIONAL

Regra Importante

CÉDULA DE VOTAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS

Vote em 3 obras, prioridades, uma por tema. Escreva o número da obra ou serviço.

1º LUGAR pontos
2º LUGAR pontos
3º LUGAR pontos

VOTAÇÃO DOS DELEGADOS
 Escreva o nº do candidato

Santa Maria, _____

Ao lado, o modelo da cédula de votação nas obras e serviços e nos delegados.

QUAIS SÃO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO GOVERNO MUNICIPAL QUE VOCÊ PODERÁ APRESENTAR DEMANDAS?

Diversos serviços que devem ser prestados à população não são da competência do governo municipal. São responsabilidades dos governos federal ou estadual. É o caso do ensino nas universidades e da segurança pública.

Para saber quais os temas e os programas prestados pela Prefeitura veja a lista que segue:

GESTÃO AMBIENTAL E SANEAMENTO
- Esgoto pluvial (micro e macrodrenagem)

Handwritten mark

TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO

- Rótulas, baias, abrigos e equipamentos de circulação
- Linhas de ônibus

ESPORTE E LAZER

- Campos de futebol, quadras poliesportivas e pistas de caminhada
- Equipamentos de esporte, lazer e recreação comunitária
- Olimpíadas intercomunitárias

AGRICULTURA

- Infra-estrutura rural
- Implantação e qualificação de feiras
- Implantação de agroindústrias e empreendimentos cooperativados

CULTURA

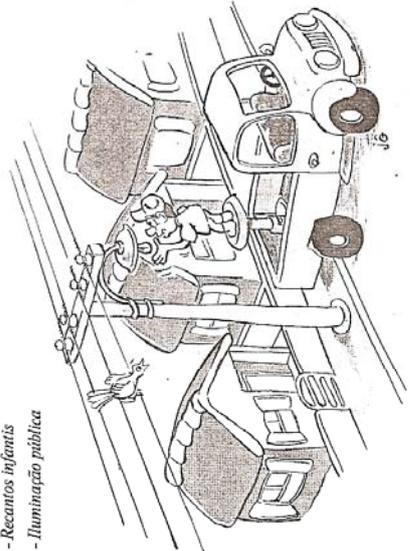
- Qualificação e capacitação de espaços culturais
- Promoção e gestão de eventos culturais
- Descentralização e democratização

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- Centros de trabalho e renda
- Apoios a empreendimentos
- Programa de trabalho e renda (apoio às iniciativas econômicas populares)

ORGANIZAÇÃO DA CIDADE

- Construção, urbanização ou reforma de praças e parques
- Recantos infantis
- Iluminação pública



- Arroio (drenagem e itagagem)
- Ações para prevenção e controle de enchentes (drenagem)

FOLTA HABITACIONAL

- Regularização Fundiária (concessão de uso, usucapião, levantamento topográfico e pesquisa de propriedade)
- Urbanização
- Construção de unidades habitacionais

PAVIMENTAÇÃO

- Pavimentação de vias urbanas
- Calçamento e calçada comunitária
- Abertura de ruas
- Calçadas, escadarias, passarelas
- Cascalhamento e recuperação de estradas

EDUCAÇÃO

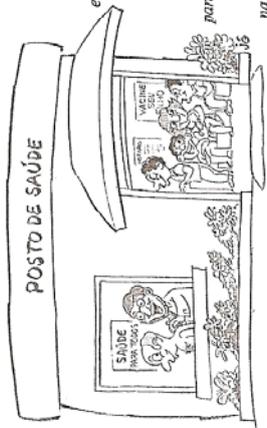
- Construção, ampliação e reforma de salas de aula ou creche
- Construção, ampliação e qualificação de laboratórios
- Construção, ampliação e qualificação de quadras poliesportivas
- Biblioteca
- Convênio com creches comunitárias
- Educação de Jovens e Adultos (EJA)
- Movimento de Alfabetização (MOVA)

ASSISTÊNCIA SOCIAL

- Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto (ASEMA)
- Atendimento social, construção e reformas de abrigos, casas de convivência e albergues.
- Repasse de recursos do Fundo Municipal à rede de atendimento da assistência social

SAÚDE

- Reforma, construção e ampliação de Unidades de Saúde
- Equipamentos e material permanente para as Unidades de Saúde
- Ampliação de serviços na rede básica e hospitalar



R

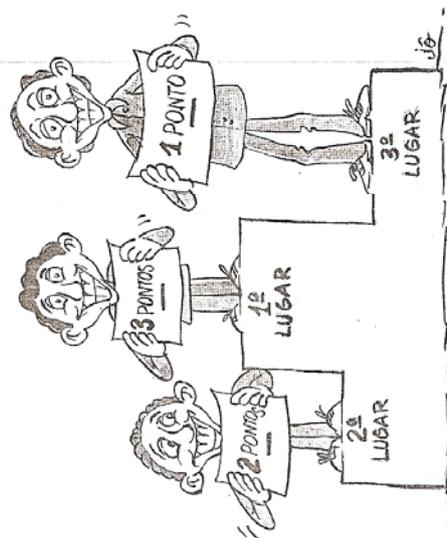
QUAIS SÃO OS CRITÉRIOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DOS TRÊS TEMAS PRIORITÁRIOS DA REGIÃO?

Para que uma obra seja realizada numa região do Orçamento Participativo é preciso que tenha uma grande votação e esteja entre os três temas mais votados. Os três temas são definidos da seguinte maneira:

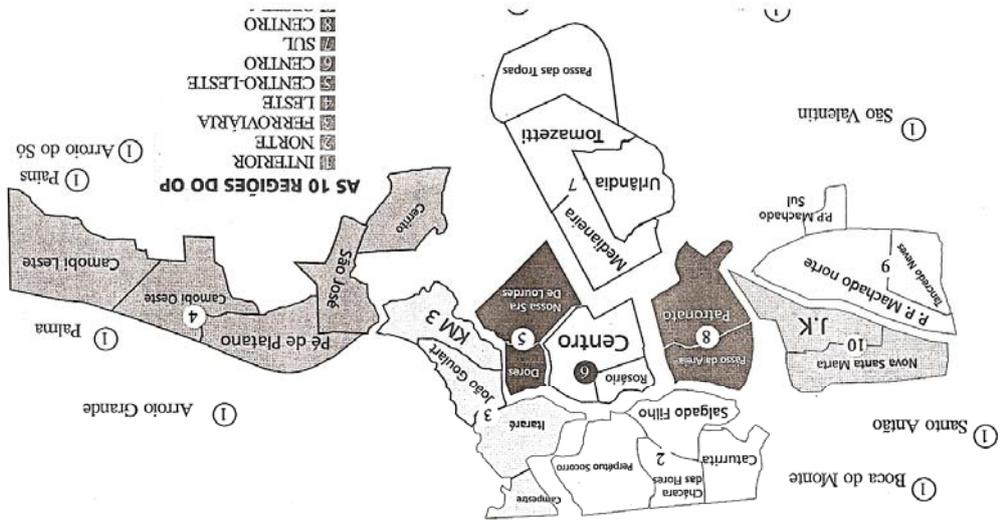
nas votações das assembleias microrregionais cada obra está relacionada a um dos temas listados nas páginas 9, 10 e 11, acima. Cada voto tem um peso diferente, se estiver em primeiro lugar, pesa 3, em segundo 2 e em terceiro 1. Ao final da assembleia microrregional é feito o somatório dos pontos e listado os temas em ordem decrescente ao total de votos. Como são

12 temas de obras e serviços, o primeiro lugar na assembleia receberá 12 pontos, o segundo 11, o terceiro 10 e assim sucessivamente até o número de temas que receberam votos naquela assembleia. Faz-se isto em todas as microrregiões que pertencem

a mesma região do OP. Depois soma-se os pontos que cada tema recebeu nas microrregiões, chegando-se assim a ordem dos temas mais pontuados da região. Somente os três mais pontuados poderão receber votos para obras e serviços na Assembleia Regional.



MAPA DE DIVISÃO DO OP SANTA MARIA 10 REGIÕES E 37 MICRORREGIÕES



Handwritten mark

DATAS DAS ASSEMBLÉIAS MICRORREGIONAIS

| REGIÃO | MICRORREGIÃO | LOCAL | DATA | DIA | HORÁRIO |
|------------------|--------------------|---------------------------------------|-------|-----|---------|
| 1 - INTERIOR | Passo do Verde | Igreja N. S. Aparecida | 16/03 | SAB | 09:00 |
| | Santa Flora | Sala da Igreja de Santa Flora | 23/03 | SAB | 09:00 |
| | Arroio do S6 | CTG Pôrto Mário | 27/03 | QUA | 19:00 |
| | Palma | Escola Mg. Perna de Moraes | 04/04 | QUT | 19:00 |
| | Boca do Monte | Clube Condiella | 13/04 | SAB | 09:00 |
| | Faís | Centro com. de Faís | 19/04 | SEX | 19:00 |
| | São Valentin | Sala da Igreja de São Valentin | 27/04 | SAB | 09:00 |
| | Arroio Grande | Sala da Igreja São Pedro | 04/05 | SAB | 09:00 |
| | Santo Antônio | Associação de moradores na Caverna | 09/05 | QUT | 19:00 |
| | Salgado Filho | Centro Comunitário de Vila Kennedy | 16/05 | SAB | 18:00 |
| 2 - NORTE | Perpétuo Socorro | Sala da Paróquia do Perpétuo | 14/04 | DOM | 17:00 |
| | Chácara das Flores | Centro Comunitário Chácara das Flores | 04/05 | SAB | 14:00 |
| | Canarriz | Capela | 11/05 | SAB | 18:00 |
| | João Goulart | Grêmio Ferroviário Vila Solimar | 24/05 | DOM | 18:00 |
| 3 - FERROVIÁRIA | Km-3 | Igreja N.S. das Graças | 12/04 | SEX | 18:00 |
| | Itanaré | Escola Walter Joblin | 20/04 | SAB | 14:00 |
| | Campeste | Ponte Branco | 28/04 | DOM | 16:00 |
| | Pr. de Pidanio | Igr. do Divino Espírito Santo | 23/05 | SAB | 18:00 |
| 4 - LESTE | São José | Sala da Igreja | 17/04 | QUA | 19:00 |
| | Cerro | Centro Comunitário de Chácara Marçal | 21/04 | DOM | 17:00 |
| | Camobi Oeste | Centro Comunitário Santos Dumont | 27/04 | SAB | 18:00 |
| | Camobi Leste | Escola Margarida Lopes | 04/05 | SAB | 18:00 |
| 5 - CENTRO LESTE | Dores | Auditorio da Brigada Militar | 07/04 | DOM | 17:00 |
| | N. S. de Lourdes | Paróquia Ressurreição | 05/05 | DOM | 17:00 |
| 6 - CENTRO | Centro | C. A. Múltiplas (Bombrial) | 10/04 | QUA | 19:00 |
| | Rosário | Igreja do Rosário | 24/04 | QUA | 19:00 |
| 7 - SUL | Urutema | Sala do Voto de exp. Ceres | 20/03 | QUA | 19:00 |
| | Melissara | Sala Comunitária da F. Colônia | 23/03 | SAB | 14:00 |
| | Passo das Tropas | Sala da Igr. S. Coração de Jesus | 06/04 | SAB | 18:00 |
| | Tomazzetti | CAFC Luizinho De Grand | 26/04 | SEX | 19:00 |

| REGIÃO | MICRORREGIÃO | LOCAL | DATA | DIA | HORÁRIO |
|------------------|---------------------|--|-------|-----|---------|
| 8 - CENTRO OESTE | Paromato | Sala de Pense do Seri Capela Catedral de Maria | 24/03 | DOM | 15:00 |
| | Passo da Areia | CTG Estância do Jereu | 20/04 | SAB | 18:00 |
| | Parque Pinheiro | Sala da Igreja Santa Catarina | 06/04 | SAB | 14:00 |
| 9 - OESTE 1 | Parque Pinheiro Sul | Escola Paulo Landi | 27/04 | SAB | 14:00 |
| | Tamarand Ynes | Igreja São João Evangelista | 08/05 | QUA | 19:00 |
| 10 - OESTE 2 | Jacvelino Juscelino | Colégio Marista | 13/04 | SAB | 14:00 |
| | Nova Santa Maria | | 11/05 | SAB | 14:00 |

DATAS DAS ASSEMBLÉIAS TEMÁTICAS

- OP DA CULTURA E LAZER
- 18/05 - 14h - Centro de Atividades Múltiplas (Bombrial)
- OP DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
- 01/06 - 14h - Centro de Atividades Múltiplas (Bombrial)
- OP DA JUVENTUDE
- 15/06 - 14h - Centro de Atividades Múltiplas (Bombrial)
- OP DA GESTÃO AMBIENTAL E ORGANIZAÇÃO DA CIDADE
- 29/06 - 14h - Centro de Atividades Múltiplas (Bombrial)

A PRESENTE FOTOCOPIA CONFERE COM A ORIGINAL ARQUIVADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA

EM 06/05

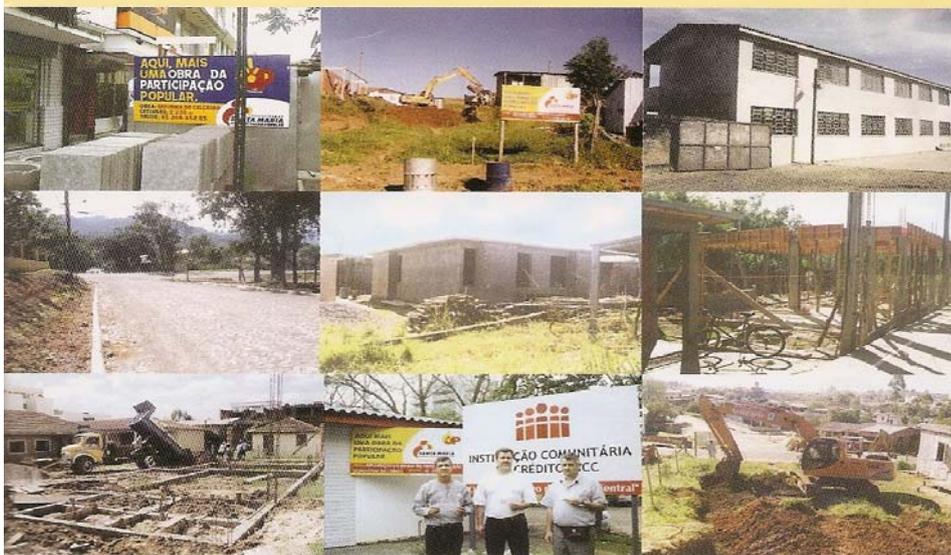


R

CARTILHA DA METODOLOGIA DO OP 2003-PMSM

OP 2003 E NOVO PLANO DIRETOR

**QUEM QUER SABER PARA ONDE
SANTA MARIA VAI, PARTICIPA.**



METODOLOGIA DO OP 2003

O Orçamento Participativo 2003 será realizado em conjunto com a discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

A METODOLOGIA SERÁ A SEGUINTE

Atividades:

1. Prestação de contas das obras do OP e atividades do Governo
2. Diagnóstico da Cidade e da Região Apresentado pela equipe do Plano Diretor (servirá de subsídio para a definição das idéias força da região)
3. Eleição dos delegados da Região, 1 para cada 15 participantes (Os delegados do OP, conselheiros do OP, representantes das Associações Comunitárias, Diretores de Escolas que são eleitos pela comunidade comporão a Comissão Regional)

1ª RODADA

Nas Microrregiões,
de 07 de julho
a 08 de agosto de 2003



2ª RODADA

Uma por região
de 05 de agosto a
15 de setembro de 2003,
sendo o calendário
definido posteriormente.

Atividades:

1. Debate e retirada das Idéias Força (Temas que darão as diretrizes do desenvolvimento da Região). Todos os moradores da região podem participar
2. Escolha de novos representantes do Orçamento Participativo no Conselho do Plano Diretor

COMISSÃO REGIONAL

Terá a função de:

- Acompanhar, fiscalizar e discutir todas as ações da prefeitura na região (obras e serviço)
- Fazer a interlocução da comunidade da região com o Conselho do Plano Diretor
- Deliberar sobre eventuais problemas referentes a obras já definidas pelo Orçamento Participativo.

CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Conselho do Orçamento Participativo manter-se-á o mesmo, pois o OP 2003 não apresentará demandas de novas obras para que se possa realizar todas as obras já demandadas em 2001 e 2002, faz-se necessário manter o atual conselho devido ao acúmulo de discussões realizadas referentes às obras.

DIAS E HORÁRIOS DAS ASSEMBLÉIAS DO OP

| DATA | HORA | REGIÃO |
|----------------------------|-------|-----------------------|
| Segunda-feira - 07/07/2003 | 19:00 | Passo da Areia |
| Terça-feira - 08/07/2003 | 19:00 | Tancredo Neves |
| Quarta-feira - 09/07/2003 | 19:00 | Centro |
| Quinta-feira - 10/07/2003 | 19:00 | JK |
| Sábado - 12/07/2003 | 10:00 | São Valentin |
| Sábado - 12/07/2003 | 14:00 | Urlândia |
| Sábado - 12/07/2003 | 16:00 | Medianeira |
| Domingo - 13/07/2003 | 14:00 | Passo do Verde |
| Domingo - 13/07/2003 | 16:00 | Santa Flora |
| Terça-feira - 15/07/2003 | 19:00 | Nova Santa Marta |
| Quarta-feira - 16/07/2003 | 19:00 | P. P. Machado Sul |
| Quinta-feira - 17/07/2003 | 19:00 | Salgado Filho |
| Sexta-feira - 18/07/2003 | 19:00 | São José |
| Sábado - 19/07/2003 | 10:00 | Arroio do Só |
| Sábado - 19/07/2003 | 14:00 | Nossa Sra. de Lourdes |
| Sábado - 19/07/2003 | 16:00 | Chácara das Flores |
| Domingo - 20/07/2003 | 14:00 | Patronato |
| Domingo - 20/07/2003 | 16:00 | Santo Antão |
| Terça-feira - 22/07/2003 | 19:00 | João Goulart |
| Quarta-feira - 23/07/2003 | 19:00 | Km 3 |
| Quinta-feira - 24/07/2003 | 19:00 | Pé de Plátano |
| Sexta-feira - 25/07/2003 | 19:00 | Tomazzetti |
| Sábado - 26/07/2003 | 10:00 | Boca do Monte |
| Sábado - 26/07/2003 | 14:00 | Itararé |
| Sábado - 26/07/2003 | 16:00 | P. P. Machado Norte |
| Domingo - 27/07/2003 | 14:00 | Arroio Grande |
| Domingo - 27/07/2003 | 16:00 | Campestre |
| Segunda-feira - 28/07/03 | 19:00 | Palma |
| Quarta-feira - 30/07/2003 | 19:00 | Caturrita |
| Quinta-feira - 31/07/2003 | 19:00 | Perpétuo Socorro |
| Sexta-feira - 01/08/2003 | 19:00 | Rosário |
| Sábado - 02/08/2003 | 10:00 | Pains |
| Sábado - 02/08/2003 | 14:00 | Camobi Leste |
| Sábado - 02/08/2003 | 16:00 | Camobi Oeste |
| Domingo - 03/08/2003 | 14:00 | Cerrito |
| Domingo - 03/08/2003 | 16:00 | Dores |

SITUAÇÃO DAS OBRAS DO OP

| OBRA | SITUAÇÃO | REGIÃO |
|--|----------------------|--------------|
| Compra de equipamentos para podas e veículo. | CONCLUÍDA | TEMÁTICA |
| Aquisição de terreno para Escola Castro Alves | CONCLUÍDA | CENTRO OESTE |
| Implantação da Instituição Comunitária de Crédito - ICC | CONCLUÍDA | TEMÁTICA |
| Caschamento da Estrada Geral do Distrito de Santa Flora | CONCLUÍDA | INTERIOR |
| Pavimentação da Rua 1 da Vila São Rafael. | CONCLUÍDA | NORTE |
| Pavimentação da Rua Nézio Beltrame. | CONCLUÍDA | FERROVIÁRIA |
| Oficinas de Cultura na Vila Caramelo | EM FASE DE CONCLUSÃO | OESTE 2 |
| Qualificação das Feiras de Produtores Rurais: Cursos de qualificação | EM FASE DE CONCLUSÃO | TEMÁTICA |
| Ampliação da E. Lívia Mena Barreto | EM FASE DE CONCLUSÃO | LESTE |
| Construção Laboratório de Informática na E. Aracy Barreto Sachis | EM FASE DE CONCLUSÃO | CENTRO LESTE |
| Construção de 03 salas na Escola Duque de Caxias | EM FASE DE CONCLUSÃO | SUL |
| Construção de Creche na T. Neves | EM FASE DE CONCLUSÃO | OESTE 1 |
| Ampliação da Escola Irmão Quintino | EM FASE DE CONCLUSÃO | OESTE 2 |
| Construção de Pista skate no CDM | EM FASE DE CONCLUSÃO | CENTRO |
| Centro de Trabalho Artesanal. | EM FASE DE CONCLUSÃO | CENTRO LESTE |
| Construção de US em Camobi | EM FASE DE CONCLUSÃO | LESTE |
| Aquisição de equipamentos para o Centro Social Urbano. | EM FASE DE CONCLUSÃO | CENTRO OESTE |
| Calçamento da rua João Alvaro Machado. | EM FASE DE CONCLUSÃO | SUL |
| Pavimentação da Rua da Caixa D'água, Cohab F. Ferrari | EM FASE DE CONCLUSÃO | LESTE |
| Regularização Fundiária da Vila Urlândia | EM FASE DE CONCLUSÃO | SUL |
| Regularização Fundiária do Km2 | EM FASE DE CONCLUSÃO | NORTE |
| Regularização Fundiária da Ocupação Canaã (T. Neves) | EM FASE DE CONCLUSÃO | OESTE 2 |
| Projeto de Esgoto Pluvial para o Passo da Areia. | EM FASE DE CONCLUSÃO | CENTRO OESTE |
| Aquisição de Lonão Cultural | EMPENHO | TEMÁTICA |
| Reforma no Telhado do CAM | LICITAÇÕES | CENTRO |
| Qualificação do CAM | LICITAÇÕES | CENTRO |
| Qualif. Feiras de Prod. Rurais: Quiosques | LICITAÇÕES | TEMÁTICA |
| Agroindústria em Santa Flora | LICITAÇÕES | |
| Qualificação das Feiras de Produtores Rurais: Selos de qualidade | LICITAÇÕES | INTERIOR |
| Qualif. Feiras de Prod. Rurais: Equipamentos para as feiras | LICITAÇÕES | TEMÁTICA |
| Laboratório de informática na E. Oscar Grau | LICITAÇÕES | TEMÁTICA |
| Laboratório de Informática no CAIC | LICITAÇÕES | FERROVIÁRIA |
| Ampliação da Escola Hilda Vasconcelos | LICITAÇÕES | SUL |
| Construção de US no bairro Itaré | ESTUDO DE LOCAL | FERROVIÁRIA |
| Ambulância para US Roberto Binato e Floriano Rocha | EM ESTUDOS | FERROVIÁRIA |
| Terminal de Comercialização | ESTUDO DE LOCAL | OESTE 2 |
| Construção de um Centro de Triagem de Material Reciclável. | PROJETO | TEMÁTICA |
| Recuperação do Arroio Cancela | PROJETO | TEMÁTICA |
| Criação de Viveiro Municipal. | PROJETO | CENTRO LESTE |
| Reforma do Albergue Municipal | PROJETO | TEMÁTICA |
| Qualif. Feiras de Prod. Rurais: Asfaltamento da 3ª Via da Av. Roraima | PROJETO | TEMÁTICA |
| Construção de US na Caturrita | PROJETO | INTERIOR |
| Construção de US no Passo do Verde | PROJETO | INTERIOR |
| Construção de US em Pains | PROJETO | INTERIOR |
| Qualificação da US de São José | PROJETO | LESTE |
| Ampliação da US Roberto Binato | PROJETO | OESTE 2 |
| Recuperação das Quadras do Parque Itaimbé | PROJETO | CENTRO |
| Esgoto Pluvial das rua Espanha e Japão. | PROJETO | OESTE 1 |
| Caschamento da rua Guaraci Schimidt | PROJETO | FERROVIÁRIA |
| Pavimentação da rua Danguí Pacheco | PROJETO | LESTE |
| Esgoto Pluvial da rua Rio Branco | PROJETO | OESTE 1 |
| Construção de escola na Chácara das Flores (CIIT) | LICITAÇÃO EM AGOSTO | NORTE |
| Cobertura da Quadra da E. Vicente Farençena | LICITAÇÃO EM AGOSTO | LESTE |

O Orçamento Participativo

é uma conquista de Santa Maria.

Através dele, toda a população pode apontar suas necessidades e buscar a solução para suas questões.

Agora, em 2003, o Orçamento Participativo está ampliando suas funções para responder de forma ainda mais eficiente aos interesses dos cidadãos.

A sistemática empregada irá reunir todas as informações e solicitações recolhidas até hoje para que estas sirvam de base à formulação do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Santa Maria.

Isto representa dizer que as diretrizes que irão nortear o futuro de Santa Maria terão como base as reivindicações de cada cidadão.

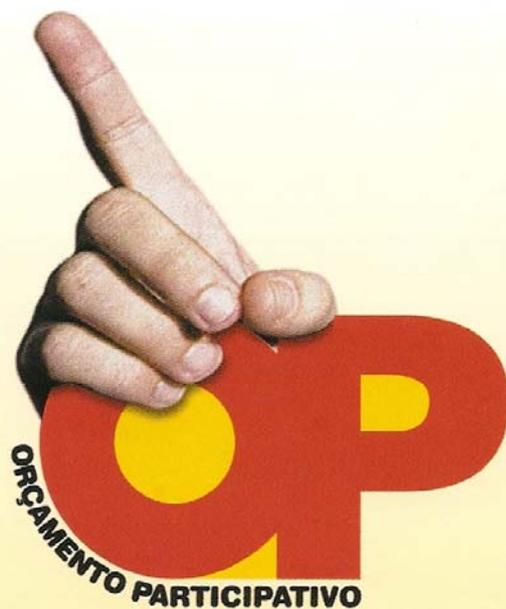
É você decidindo hoje como vai ser a Santa Maria de amanhã. E é também um avanço do OP em direção à realização de todas as suas idéias.

A proposta do OP é clara, partindo de uma ampla discussão em todas as regiões onde, além de levantar suas demandas, a população também ouvirá um amplo relatório sobre todas as obras desenvolvidas até hoje, bem como um relato das demais atividades da Administração Municipal.

Num segundo momento, serão definidas as idéias-base de cada região, as quais servirão para orientar todo o processo a ser ali desenvolvido e, posteriormente, a Comissão Regional terá função de fiscalizar as obras e serviços desenvolvidos. Como o OP 2003 não levantará indicações de novas obras, a fim de realizar todas as já demandadas entre 2001 e 2003, a formação do seu conselho permanecerá a mesma, a fim de que seja garantido um acompanhamento mais próximo e com maior conhecimento dos trabalhos em andamento.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2003 E ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL

Quem quer saber pra onde Santa Maria vai, participa.



REALIZAÇÃO



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2005

Como Funcionam as Assembleias Microrregionais?

1ª Rodada:

ASSEMBLÉIAS PÚBLICAS MICRORREGIONAIS:

- a) Serão realizadas nas 51 Microrregiões do Orçamento Participativo de Santa Maria;
- b) As Assembleias serão coordenadas pelo Diretor de Relações Comunitárias e pelo Coordenador da Região, e terão início a partir do momento em que o coordenador da Assembleia assim o disser;
- c) O credenciamento (que só será efetuado mediante apresentação de documento de identificação) encerra, impreterivelmente, após uma hora a contar do início previsto no Calendário Oficial das Assembleias;
- d) As assembleias são abertas a participação de todos os cidadãos porém, só os com idade superior a 16 (dezesseis) anos, poderão participar com direito a voz e de votar e ser votado;
- e) Serão apresentados e votados as demandas da Microrregião;

Obs.01- Além das demandas elencadas no dia da Assembleia - no período de 02 (dois) dias úteis que antecedem a assembleia microrregional - serão aceitas inscrições de demandas via internet (endereço: op@santamaria.rs.gov.br) e na Prefeitura Municipal (rua V. Aires, 2277) na Diretoria de Relações Comunitárias (Sala 21, tel. 222 6464/Ramal 270) em horário de expediente (07h30 às 13h);

Obs.02- Cada microrregião terá direito a eleger uma obra prioritária; que deverá passar pela análise da Equipe Técnica/Jurídica/Orçamentária da Prefeitura, para ver a viabilidade da sua execução;

f) Serão apresentados e votados os candidatos a delegado do Orçamento Participativo 2005, na seguinte proporção:

- 1) Até 100 credenciados na Assembleia: 01x05 (01 delegado à cada 05 credenciados);
- 2) De 101 credenciados até 500: 01x15 (01 delegado à cada 15 credenciados);
- 3) A partir de 501: 01x25 (01 delegado à cada 25 credenciados).

g) No credenciamento, cada participante receberá uma cédula de votação; com espaço para votar em 03 demandas (de temas diferentes) em ordem de prioridade que o participante de () e um espaço para votar em um candidato a delegado;

Obs03- A demanda votada em primeiro lugar terá 03 pontos, a demanda votada em segundo lugar terá 02 pontos e a demanda votada em terceiro lugar terá 01 ponto

Obs04- A 1ª prioridade só receberá 03 pontos se o participante preencher os demais espaços da cédula, com obras de temas diferentes.

Metologia da Assembleia:

- 1- Prestação de contas da Administração Popular;
- 2- Explicação da metodologia do OP pelo Coordenador da Assembleia;
- 3- Credenciamento e numeração de Demandas;

Obs05: No dia da Assembleia, o credenciamento de demandas iniciará de acordo com o horário previsto no Calendário Oficial das Assembleias do OP 2004 e encerrará impreterivelmente 1 (uma) hora após; quanto a numeração, será seguida a ordem numérica crescente das demandas a partir das demandas inscritas via internet e na DRC;

4- Defesa de Demandas: no dia da Assembleia, cada cidadão - limitado a 10 inscrições - terá um teto de 3 (três) minutos para argumentação; só será aceito inscrição para a defesa de demandas diferentes.

5- Inscrição de candidatos a Delegados: Na abertura da assembleia, a Mesa divulgará o período de inscrição para candidatos a delegados. Cada candidato que se inscrever deverá apresentar um número. Após o término do período de inscrição, os candidatos serão apresentados na assembleia;

6- Regime de Votação: os participantes preencherão na Cédula de votação os espaços destinados para os números das demandas e do seu candidato a delegado;

7- Escrutínio: Será realizado no local pela equipe da Diretoria de Relações Comunitárias com o auxílio de voluntários;

Obs.06- Em caso de empate entre 2 (duas) ou mais demandas, o coordenador abrirá um novo processo de votação para definir, entre as demandas empatadas, qual a prioridade. Persistindo o empate, a definição será encaminhada para apreciação e deliberação do Conselho do Orçamento Participativo;

Obs.07: Em caso de empate na votação de delegados, o candidato mais idoso será o eleito;

8- Publicização do resultado: o resultado final, a obra prioritária e os delegados (titulares e suplentes) eleitos, serão anunciados pelo coordenador da Assembleia;

ANEXO D
SOLICITAÇÃO E DESPACHO DE DADOS DA PROPORÇÃO DE INVESTIMENTO
ORÇAMENTÁRIO ANUAL DA PMSM NO OP

Of. 005/2008

Santa Maria, 31 de março de 2008.

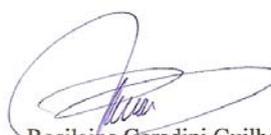
Prezado Senhor Secretário,

Reportando-me ao ofício nº 002/2008, datado em 03/01/2008, protocolado pela assessoria do gabinete do prefeito municipal, no qual divulgava o propósito de uma pesquisa que se encontra em desenvolvimento, bem como registrava o pedido de acesso aos documentos oficiais referentes ao objeto do estudo, venho nesta oportunidade solicitar despacho oficial de planilha enviada, no dia 04/03/2004, do e-mail financas@santamaria.rs.gov.br para o e-mail rosilaine@unifra.br, o qual apresentava a informação da proporção de investimentos na despesa total da administração centralizada referente ao Orçamento Participativo do ano de 2001 a 2004.

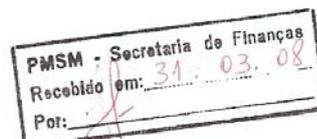
Saliento que o pedido de despacho da informação oficiada se faz necessário, tendo em vista à obrigatória referência as origens das fontes utilizadas no decorrer do estudo.

Certa do seu pronto atendimento,

Cordialmente,


Rosilaine Coradini Guilherme
Assistente Social – CRESS 6619
Professora do Curso de Serviço Social
Responsável pela pesquisa
Fones: 99778946/32226752

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
SECRETARIA DE FINANÇAS
SR. GENIL PAVAN





Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santa Maria
Secretaria de Município das Finanças

OFÍCIO 064/GS/2008

Santa Maria(RS), 31 de março de 2008.

Prezada Professora,

Em atenção ao seu ofício 005/2008 de 31 de março de 2008, referente solicitação de informações acerca do volume de investimentos realizados no município, a partir das demandas do Orçamento Participativo, no período compreendido entre os anos de 2001 a 2004, vimos através deste encaminhar, em anexo, as informações com o percentual de investimento de todo o Executivo Municipal no período solicitado.

Na expectativa de ter atendido a solicitação, enviamos

cordiais saudações,


Luiz Fernando Arrapinoto
DIRETOR GERAL
Secretaria de Município das Finanças

Ilma Sra.
ROSILAINE CORADINI GUILHERME
Professora do Curso de Serviço Social
UNIFRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
SECRETARIA DE FINANÇAS

| INVESTIMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DE 2001 A 2004 – DADOS CONSOLIDADOS | | | |
|--|----------------------|------------------------|-------------------|
| ANO | ORÇAMENTO ATUALIZADO | INVESTIMENTO EMPENHADO | % SOBRE ORÇAMENTO |
| 2001 | 109.508.460,87 | 4.998.706,90 | 4,56 |
| 2002 | 126.953.649,57 | 5.770.019,41 | 4,54 |
| 2003 | 144.071.832,36 | 8.872.776,25 | 6,15 |
| 2004 | 172.776.618,25 | 13.859.728,57 | 8,02 |

Santa Maria (RS), 31 de março de 2008


Lúcia Ferreira Chiapinotto
DIRETORA GERAL
Secretaria de Município de Finanças

ANEXO E
REQUERIMENTO E DESPACHO DE DADOS GERAIS DO OP

Of. 006/2008/RCG

Santa Maria, 26 de maio de 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
GABINETE DO PREFEITO
Sr. VALDECI OLIVEIRA

Prezado Senhor,

Reportando-me ao ofício nº 002/2008, datado em 03/01/2008, protocolado pela assessoria do prefeito, no qual divulgava o propósito de uma pesquisa (fomentada pela UCPEL e CAPES), bem como registrava o pedido de acesso aos documentos oficiais referentes ao processo do Orçamento Participativo do município, no período de 2001 a 2004, **solicito o pedido de despacho de parte de documentos elencados que, até a presente data, não foram disponibilizados pela administração municipal.** Informo que semanas após o protocolo do ofício 002/2008, o Sr. Alexandre Almeida, então assessor do Prefeito, confirmou o nome do Sr. Ronei Lopes como o representante do executivo credenciado para a disponibilização dos documentos.

Deste modo, abaixo se relaciona os documentos solicitados e não disponibilizados até a presente data, lembrando que se espera o despacho oficiado, tendo em vista a obrigatória referência das fontes utilizadas na pesquisa:

- 1) Os Planos de Investimentos correspondentes ao processo anual do OP;
- 2) O nº de habitantes por cada bairros/região que compõem o mapa da divisão territorial do OP;
- 3) O organograma do OP; o 'ciclo' (etapas) anual do OP;
- 4) O número de participantes nas Assembléias Públicas do OP (por ano/por região);
- 5) A relação da 1ª, 2ª e 3ª prioridade resultante de cada processo anual do OP, indicando a respectiva região beneficiada e o recurso orçamentário destinado (referindo se o valor do recurso é atualizado);
- 6) O quadro da situação atual das 'obras' eleitas como prioridade no processo do OP, indicando o ano que foi eleita a demanda, a região beneficiada, o recurso destinado (referindo se o valor do recurso é atualizado) e o ano que foi concluída (citando as que estão em andamento).

Cordialmente,

RECEBIDO
26/05/2008



Valdeci Oliveira
Prefeito Municipal


Rosilaine Coradini Guilherme
Profª do Curso de Serviço Social
Pesquisadora responsável pelo projeto



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santa Maria
Gabinete do Prefeito



Ofício Número 343/08/GP

Em 25 de julho de 2008.

Sr^a Rosilaine Coradini Guilherme (Prof^a Curso de Serviço Social)
Assunto: Resposta ao Ofício nº 006/2008/RCG

No momento em que a cumprimentamos, aproveitamos o ensejo para responder ao ofício encaminhado a este Gabinete no dia 26 de maio de 2008, referente aos trabalhos realizados e resultados alcançados através das Assembléias do Orçamento Participativo no município de Santa Maria, promovidos durante o período de 2001 a 2005.

Atendendo o conjunto de questões elaboradas por vossa senhoria, seguem em anexo todas as informações disponíveis sobre esta importante Plataforma de Governo Municipal, que contribuiu e muito para a consolidação das instituições democráticas e para o desenvolvimento de uma cidadania plena e participativa, fruto de inúmeras experiências de gestão descentralizada proporcionada pelo O.P..

Em nome de toda a Administração Municipal nós parabenizamos sua iniciativa e desejamos que conclua seus trabalhos e alcance seus objetivos com os merecidos méritos.

Sendo o que se apresentava, renovamos votos de consideração e apreço.

Atenciosamente.

Ivo Cassol Junior
Gestor Administrativo
Prefeitura Municipal de Santa Maria-RS

A/C Rosilaine

1) Os planos de Investimentos correspondentes ao processo anual do OP?

Os planos de investimentos para a realização das obras do OP, Foram dados por ano, não temos por demandas:

2001 – Em uma previsão orçamentária de R\$ 109,508,460,87 foram empenhados 4,56%, num total de R\$ 4,998,706,90.

2002 - Em uma previsão orçamentária de R\$ 126,953,649,57 foram empenhados 4,54%, num total de R\$ 5,770,019,41.

2003-- Em uma previsão orçamentária de R\$ 144,071,832,36 foram empenhados 6.15%, num total de R\$ 8,872,776,25.

2004-- Em uma previsão orçamentária de R\$ 172,776,618,25 foram empenhados 6.15%, num total de R\$ 8,872,776,25.

Pelo que conversei com a Professora não é isso que ela quer.

2) O nº de habitantes por cada bairros/região que compõem o mapa da divisão territorial do OP?

Para iniciarmos a divisão da cidade pensamos varias idéias, todas diferentes, mas no primeiro ano dividimos em dez regiões e trinta e seis micro-regiões (2001); No segundo e terceiro ano (2002/2003), dividimos em dez regiões e trinta e sete micro-regiões; E em 2004 em dez regiões e cinquenta e uma micro-regiões.

Informações do IBGE – Censo 2000.

- 1) Interior – 12928
- 2) Norte – 27012
- 3) Ferroviária – 20818
- 4) Leste – 20229
- 5) Centro leste – 19006
- 6) Centro – 36501
- 7) Sul – 31846
- 8) Centro oeste – 18314
- 9) Oeste 1 – 23020
- 10) Oeste 2 – 33722.

3) O organograma do OP, o ciclo (etapas) anual do OP?

CICLO DO ORÇAMENTOTO PARTICIPATIVO

Janeiro / Fevereiro – COP (conselho do orçamento participativo) entra em recesso.

Março – Preparativo para 1º rodada nas regiões e temáticas. Conselheiros, delegados e Prefeitura mobilizam comunidade e setores.

Março / Abril / Maio – Início das Assembléias Publicas nas Micro-regiões; São realizadas plenárias regionais e temáticas. Governo presta contas do ano anterior e apresenta o ano atual. Administração popular vai a todas as regiões de Santa Maria para que o cidadão eleja as suas prioridades.

Maio / Junho – Cada uma das dez regiões do OP reúne os delegados que foram eleitos nas assembleias micro-regionais para deliberar sobre as obras e serviços para serem realizados na região.

COP discute e aprova a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), para encaminhar para a Câmara Municipal até 30 de maio.

Junho / Julho -Fórum de delegados consiste de reuniões dos delegados do OP, das regiões e temáticas.

Agosto / Setembro -Eleição e posse do novo Conselho do Orçamento Participativo, definições de calendário de reuniões, alteração no regimento interno.

Outubro / Novembro / Dezembro – COP reúne com os secretários de governo para discutir obras e demandas a serem executadas. COP acompanha votação da proposta orçamentária na Câmara de Vereadores.

- 4) O numero de participantes nas Assembleias Publicas do OP (por ano/por região);
Numero dos participantes nas assembleias do OP nos anos de 2001/02/03/04

2001:

| | |
|-----------------|-----|
| 1) Interior | 619 |
| 2) Norte | 682 |
| 3) Ferroviária | 885 |
| 4) Leste | 975 |
| 5) Centro leste | 207 |
| 6) Centro | 345 |
| 7) Sul | 897 |
| 8) Centro oeste | 362 |
| 9) Oeste 1 | 503 |
| 10) Oeste 2 | 453 |

Total 1ª rodada: 5928 credenciados

No 1º ano tivemos duas rodadas, eu não tenho nada nos arquivos que me de o numero por região da 2ª rodada.

2002:

| | |
|----------------|------|
| 1)Interior | 1501 |
| 2)Norte | 936 |
| 3)Ferroviária | 712 |
| 4)Leste | 1193 |
| 5)Centro leste | 402 |
| 6)Centro | 416 |
| 7)Sul | 1186 |
| 8)Centro oeste | 415 |
| 9)Oeste 1 | 1118 |
| 10)Oeste 2 | 1386 |

Total: 9268 credenciados

2003:

Não houve demandas de obras do OP e sim assembléias para construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Santa Maria, com 3700 participantes.

2004:

Nos arquivos do OP não existe informações sobre o número de participantes por assembléias, e sim o número total que foi de 6292.

5) A relação da 1º, 2º e 3º prioridade resultante de cada processo anual do OP, indicando a respectiva região beneficiada e o recurso orçamentário destinado (referindo se o valor do recurso é autorizado);

Obras demandadas 2001:

1) Região Leste

Construção do posto de saúde em Camobi;
Qualificação do Posto de saúde no Bairro São José;
Reforma da Escola Lívia Menna Barreto;
Cobertura da Quadra de Esporte Vicente Farenzena;
Pavimentação do itinerário do ônibus F. Ferrari;
Pavimentação da rua José Dangui Pacheco no Pé de Plátano;

2) Região Ferroviária

Construção de um posto de saúde no bairro Itararé;
Construção de um laboratório na Escola Oscar Grau;
Ampliação da Escola Ilda Vasconcelos;
Pavimentação da rua Nésio Beltrame na Vila Floresta;
Cascalhamento da rua Guaraci Schimidt;

3) Região Norte

Regularização fundiária do Km2;
Construção da Escola no Bairro Chácara das Flores;
Pavimentação da rua 1 na Vila São Rafael;

4) Interior

Cascalhamento da estrada Geral no Distrito de Santa Flora;
Terminal de Comercialização no Centro;
Agroindústria em Santa Flora;
Construção de Posto de saúde no Passo do Verde;
Construção de Posto de saúde na Caturrita;
Construção de Posto de saúde em Pains;

5) Região Sul

Regularização fundiária da Vila Urlândia;
Reforma e construção de salas de aula na Escola Duque de Caxias;
Construção de laboratório de informática no CAIC;
Asfaltamento na rua João Álvaro Machado;

6) Região Centro

Qualificação e Capacitação do CAM;
 Construção e reforma do Albergue Municipal;
 Equipamentos de esporte para o Parque Itaimbé;

7) Região Centro-Leste

Dragagem do Arroio Cancela;
 Construção de um laboratório de informática na Escola Araci Sachs;
 Construção de um centro de trabalho artesanal;

8) Região Centro-Oeste

Construção de uma rede pluvial no bairro Passo da Areia;
 Aquisição de um terreno para a Escola Castro Alves;

9) Região Oeste 1

Conclusão do esgoto pluvial da rua Rio Branco;
 Construção de esgoto pluvial na Vila São João;
 Construção de Creche na T. Neves;
 Regularização fundiária da ocupação da Canaã;
 Regularização fundiária da Vila Ecologia;

10) Região Oeste 2

Ambulância para US Floriano Rocha e Roberto Binato;
 Ampliação de salas de aulas na Escola Irmão Quintino;
 Oficina de cultura pra Vila Caramelo;

Obras demandadas 2002:

1) Região Leste

1. Laboratório de Informática na Escola Vicente Farenzena
2. Construção de uma creche na Cohab F. Ferrari
3. Construção de duas salas de aula na Escola Miguel Beltrame;
1. Asfaltamento da rua José Danguê Pacheco;
2. Calçamento da rua João Franciscato;
3. Calçamento da rua Bogotá;
1. Construção de uma Praça comunitária na Padre João Bosco;
2. Iluminação pública na rua 7ª, Vila Cerrito;

2) Região Ferroviária

1. Asfaltamento da rua Guaraci Schmidt;
2. Calçamento da rua Bosque na Vila Floresta;
3. Asfaltamento da rua Pedreira;
1. Construção de uma sala de aula para pré-escola na Escola Ilda Vasconcelos;
2. Construção de uma quadra poliesportiva na Escola Oscar Grau
1. Aquisição de área para regularização fundiária da ocupação do Km 3;
2. Regularização fundiária do Campestre;

3) Região Norte

1. Asfaltamento da rua São Cristóvão;
2. Calçamento da rua Persival do Amaral;

3. Asfaltamento da rua Elísio Dorneles;
 1. Programa de geração e trabalho e renda para o Km2
 2. Verba para geração de trabalho e renda para o bairro Caturrita;
 3. Programa de geração e trabalho e renda para o Perpétuo Socorro;
 1. Construção de uma quadra poliesportiva no CIIT;
 2. Construção de uma quadra poliesportiva coberta na Escola João Menna Barreto;
 3. Construção de laboratório e Informática na Escola Nossa Sra. Conceição;

4) Interior

1. Cascalhamento da estrada São Geraldo, Pains e Camobi;
2. Pavimentação da rua Eda Cunha – Vila Esmeralda;
3. Cascalhamento e alargamento da estrada Banhados e Grapia – Santa Flora;
 1. Aquisição de maquinário para o Distrito de Santo Antônio;
 2. Construção de um centro de comercialização na Escola Irineu Antonilli;
 3. Aquisição de uma retroescavadeira para o distrito de Palmas;
 1. Construção de um laboratório de informática na Escola José Paim de Oliveira;
 2. Laboratório de informática na Escola João Hundertmack;
 3. Construção de uma sala de aula para educação infantil na Escola Major T. Pena de Moraes;

5) Região Sul

1. Asfaltamento da rua Júlio Prado Lima;
2. Asfaltamento da rua 2;
3. Calçamento da rua Ernani Schirmer
 1. Conclusão das obras de quadra poliesportiva na Escola Duque de Caxias;
 2. Implantação do laboratório de informática no CAIC;
 3. Ampliação da creche do CAIC;
 1. Regularização fundiária da Vila Urandia;
 2. Regularização fundiária da Vila Lorenzi;
 3. Regularização fundiária da Vila Esperança;

6) Região Centro

1. Qualificação do Santa Maria em dança;
2. Reforma da Casa de cultura;
3. Construção de um Galpão Cricúlo anexo a Casa do Gaúcho;
 1. Asfaltamento da rua Quintino Bocaiúva;
 2. Recuperação do Calçadão;
 1. Ampliação do serviço da US do CDM;
 2. Ampliação do serviço da US do bairro Rosário;

7) Região Centro-Leste

1. Conclusão da quadra poliesportiva da Escola Dom Luis Victor Sartóri
2. Cobertura de quadra de esporte da Escola Araci Barreto Sarchs;
 1. Dragagem do arroio Cadena;
 2. Recuperação do Arroio Cancela;
 1. Oficinas culturais do B. N. Sra. De Lurdes;
 2. Oficinas culturais, através do Ionão cultural – B. Dores

8) Região Centro-Oeste

1. Construção da nova Escola Castro Alves;
2. Construção de 2 salas de aula na Escola Sérgio Lopes;
3. Ampliação da creche Araci Trindade Cauri;
1. Calçamento da rua 24 de maio;
2. Calçamento da rua Coronel Valença;
3. Calçamento da rua Antonio João;
1. Construção de um galpão e reciclagem e resíduos sólidos na Vila Oliveira;
2. Construção de rede de esgoto na rua Amizade;

9) Região Oeste 1

1. Asfaltamento da rua Rio Branco;
2. Calçamento da rua Florianópolis;
3. Calçamento da rua da antena da Guarathan
1. Regularização fundiária da Vila Ecologia;
2. Regularização fundiária do Residencial Piratini;
3. Aquisição de área para construção habitacional pra ocupação da BR 158
1. Construção de uma creche próximo a Escola P.P.Machado;
2. Construção de 3 salas de aula na Escola Erlinda Vinadé
3. Aquisição de um terreno para ampliação da Escola Leduvina da Rosa Rossi;

10) Região Oeste 2

1. Construção de 12 salas de aula na Escola Irmão Quintino;
2. Construção de 7 salas de aula na Escola Altina Teixeira;
3. Construção de creche na área da Nova Santa Marta;
1. Oficinas culturais na região Oeste 2;
1. Calçamento da rua dos abacateiros;
2. Calçamento da rua Radialista Osvaldo Nobre;
3. Calçamento da rua Av. principal na Nova Santa Marta

11) Temática

Desenvolvimento Econômico e Social

1. Micro-crédito Banco do Povo;
2. Apoio a agroindústria e empreendimentos cooperativados;
3. Fortalecimento do micro-crédito e pequenos empreendimentos solidários;

Juventude

1. Garantia dos Direitos Humanos;
2. Centro de comunicação e integração para adolescentes;
3. Apoio sócio educativo em meio aberto;

Cultura e Lazer

1. Descentralização e democratização da cultura;
2. Qualificação e capacitação de espaços culturais;
3. Construção e reforma de espaços esportivos e de lazer;

Gestão ambiental e Organização da Cidade

1. Regularização fundiária;
2. Programa de implantação de galpões de seleção e reciclagem de resíduos sólidos;
3. Programa de implementação de Parques Municipais;

6) O quadro da situação atual das obras eleitas como prioridade no processo do OP, indicando o ano que foi eleita a demanda, a região beneficiada, o recurso destinado (referindo se o valor do recurso é atualizado) e o ano que foi concluída (citando as que estão em andamento).

OBRAS DEMANDADAS NAS ASSEMBLÉIAS DO OP 2001/2002/2004

Educação:

2001 (concluídas)

1. Ampliação da Escola Hilda Vasconcelos - Ferroviária
2. Construção da Escola Chácara das Flores – Norte
3. Aquisição do terreno para a Escola Castro Alves – Centro Oeste
4. Ampliação da Escola Livia Mena Barreto - Leste
5. Construção Laboratório de Informática na E. Aracy Barreto Sachis – Centro leste
6. Construção de 03 salas na Escola Duque de Caxias - Sul
7. Ampliação da Escola Irmão Quintino – Oeste 2
8. Laboratório de informática na E. Oscar Grau - Ferroviária
9. Laboratório de Informática no CAIC - Sul
10. Cobertura da Quadra da E. Vicente Farenzena - Leste
11. Construção de Creche na T. Neves – Oeste 1

2002 (concluídas)

12. Construção de salas de aula na escola Altina Teixeira – Oeste 2
13. Conclusão da Quadra poliesportiva na E. M. Dom Luiz Victor Sartóri – Centro leste
14. Conclusão da quadra de esportes da Escola Duque de Caxias – Sul
15. Construção de uma sala para a pré-escola na Escola Hilda Vasconcelos – Ferroviária

2002 (não concluídas)

16. Construção de laboratórios de informática na Escola Municipal José Pain de Oliveira - Interior
17. Construção de uma creche junto a Escola Pinheiro Machado – Oeste 1
18. Construção de salas na Escola Municipal Irmão Quintino – Oeste 2
19. Construção de uma quadra poliesportiva na E.M. Irineu Antolini (Passo do Verde) – Interior
20. Construção de quadra poliesportiva do CIIT – Norte

2002. Em andamento

21. Construção da nova Escola Castro Alves – Centro-Oeste

2004 Concluídas

22. Construção de uma quadra de esportes na E.M. Adelmo Simas Genro - Oeste 1

2004 (não Concluídas)

23. Aquisição de um terreno para construção de Creche no Campestre do Menino Deus - Ferroviária
24. Cobertura da quadra de esportes da E.M.F..Aracy B. Sacchis – Ferroviária
25. Ampliação da Creche Araci Trindade – Centro oeste - PAC
26. Construção de uma cozinha com refeitório para a E.M.E.F. Francisca Weimann – Sul
27. Construção da quadra poliesportiva na E.M.E.F.Sergio Lopes – Centro oeste

28. Cobertura da quadra de esportes da E.M. Major Tancredo P. de Moraes – Interior
29. Cobertura e fechamento da quadra de esportes da E.M. Bernardino Fernandes – Interior
30. Cobertura e fechamento da quadra de esportes da E.M. Santa Flora – Interior
31. Construção de uma quadra poliesportiva na E.M. José Pain de Oliveira - Interior
32. Ampliação da E.M. Gabriel Bolzam e Creche Alfredo Tonetto - Leste
33. Ampliação de 4 salas de aulas na E.M. Miguel Beltrame - Leste
34. Cobertura da quadra de esportes da Escola Antônio G,do Amaral – Leste
35. Construção de um Ginásio de esportes para a E.M. D. João L. Possobom - Leste
36. Ampliação da E.M.F.Nossa Senhora da Conceição – Norte
37. Reforma geral e ampliação da E.M.E.F. Pinheiro Machado – Oeste 1
38. Ampliação da E.M. Irmão Quintino – Oeste 1
39. Cobertura da quadra de esportes da E. São Carlos – Sul
40. Construção da nova Escola Duque de Caxias – Centro leste
41. Construção de salas de aula E.M. Irmão Quintino – Oeste 2
42. Construção de quadra poliesportiva na Escola CAIC – Sul

2004 Em andamento

43. Conclusão das obras na E.M.E.F Castro Alves – Centro oeste
44. Lab de Informática E. M. Vicente Farenzena - Leste

Pavimentação:

2001 concluídas

1. Cascalhamento da Estrada geral do Distrito de Santa Flora - Interior
2. Calçamento da Rua 1 da Vila São Rafael, Rua Alcides Pereira dos Santos - Norte
3. Calçamento da Rua Nézio Beltrame - Ferroviária
4. Calçamento da rua João Álvaro Machado - Sul
5. Asfaltamento da Rua da Caixa D'água, Cohab F. Ferrari (Luiz Petry/Robsom Flores) - Leste
6. Esgoto Pluvial das ruas Espanha e Japão – Oeste 1
7. Cascalhamento da rua Guaraci Schimidt - Ferroviária
8. Calçamento da rua José Danguí Pacheco - Leste
9. Esgoto Pluvial da rua Rio Branco – Oeste 1

2002 concluídas

10. Cascalhamento da Estrada que liga São Geraldo, Pains e Camobi - Interior
11. Asfaltamento da Rua São Cristóvão - Norte
12. Calçamento da Rua Júlio do Prado Lima - Sul
13. Calçamento da Rua 24 de Maio – Centro oeste
14. Asfaltamento da Rua Rio Branco (I e II fase) – Oeste 1
15. Calçamento da Rua dos Abacateiros – Oeste 2
16. Asfaltamento da Quintino Bocaiúva - Centro
17. Recuperação do Calçadão - Centro
18. Calçamento da Rua Guaraci Schimidt - Ferroviária
19. Calçamento da Rua José Danguí Pacheco - Leste

2004 concluídas

20. Asfaltamento da Rua Princesa Izabel - Ferroviária

21. Calçamento da Rua Raimundo Corrêa - Norte
22. Asfaltamento da Rua João M. Soares - Leste

2004 em andamento

23. Calçamento da Rua Elisio Dorneles - Norte

2004 não concluídas

24. Calçamento da rua Antonio João – Centro oeste
25. Asfaltamento da Rua Armando Ceccim - Ferroviária
26. Asfaltamento de toda a extensão da Rua Oscar Henrique Zappe - Ferroviária
27. Alargamento, cascalhamento e continuação da obra de Pains/Tronqueiras - Interior
28. Calçamento da Rua Bortortolo Bianchini - Interior
29. Asfaltamento de toda a extensão da Rua David Rubistein - Leste
30. Drenagem e Pavimentação da Rua Otávio Mangabeira - Norte
31. Calçamento da Rua André da Rocha e trecho da Oscar Romero - Norte
32. Calçamento da Rua Francisco F. da Cunha – Oeste 1
33. Calçamento da Rua das Amoreiras – Oeste 2
34. Calçamento da Rua José Tavares - Sul
35. Calçamento da Mario Salvador - Sul

Saúde

2001 concluídas

1. Ambulância para US Roberto Binato e Floriano Rocha – Oeste 2
2. Construção da US em Pains - Interior
3. Construção de US no Bairro Itararé - Ferroviária
4. Construção de US em Camobi - Leste
5. Aquisição de equipamentos para o Centro Social Urbano – Centro oeste
6. Qualificação da US de São José - Leste
7. Equipamentos para US Rubens Noal - Oeste 1
8. Ampliação dos serviços na US do CDM - Centro

2001 não concluídas

9. Ampliação da Unidade de Saúde Roberto Binatto- Oeste 2
10. Construção de US Caturita – Norte
11. Construção de US Passo do Verde – Interior
12. Funcionamento da US da Santa Marta – Oeste 2

2004 não concluídas

13. Construção de salas para o PSF - Norte

Desenvolvimento Rural:

2001 concluídas

1. Qualificação das Feiras de Produtores Rurais: Cursos de qualificação - Interior
2. Qualif. Feiras de Prod. Rurais: Equipamentos para as feiras - Interior
3. Qualif. Feiras de Prod. Rurais: Asfaltamento da 3ª Via da Av. Roraima - Leste
4. Qualif. Feiras de Prod. Rurais: Quiosques - Centro
5. Qualificação das Feiras de Produtores Rurais: Selos de qualidade - Interior
6. Terminal de Comercialização- Centro

2002 concluída

7. Aquisição de máquinas para o distrito de Santo Antônio – Patrulha Agrícola - Interior

2004 concluída

8. Perfuração de um poço artesiano na localidade de Quebra Dente – Interior

2001 não concluída

9. Agroindústria Santa Flora - Interior

Assistência Social:**2001 concluídas**

1. Reforma do Albergue Municipal - Centro

2002 concluídas

2. Programa de garantia dos Direitos Humanos -Temática

Cultura:**2001 concluídas**

1. Oficinas de Cultura na Vila Caramelo- Oeste 2

2001 não concluídas

2. Reforma no Telhado e Qualificação do CAM - Centro
3. Loução Cultural – Temática
4. Qualificação do CAM – Centro

2002 concluídas:

5. Oficinas culturais no B. N.S. de Lourdes – Centro leste
6. Oficinas culturais na região Oeste-2.
7. Descentralização e Democratização da Cultura - Temática
8. Qualificação do Santa Maria em dança - Centro

2004 concluídas

9. Reforma da casa de cultura - centro

Desenvolvimento Econômico:**2001 concluídas**

1. Implantação da Instituição Comunitária de Crédito - Temática
2. Centro de Trabalho Artesanal – Centro leste

2002 concluídas

3. Programa de Geração de Trabalho e Renda para o KM 2 - Norte
4. Programa de Micro-crédito – Temática

2004 não concluídas

5. Aquisição de área para centro de geração de trabalho e renda – Sul
6. Qualificação do centro de trabalho e renda Fios e Tramas – Centro leste

Proteção ambiental:**2001 concluídas**

1. Compra de equipamentos para podas e veículo - Temática
2. Criação de Viveiro Municipal - Temática
3. Construção de um Centro de Triagem de Materiais Recicláveis - Temática

2001 em andamento

4. Recuperação do Arroio Cancela (PAC – Centro leste)

2002 não concluídas

5. Construção de um galpão de Reciclagem de Resíduos Sólidos na V. Oliveira- Centro oeste
6. Dragagem do arroio cadena – Centro leste

2004 em andamento

7. Esgoto cloacal e pluvial no Km2 (PAC)

Habitação:**2001 concluídas**

1. Regularização Fundiária do Km2 (PAC) - Norte
2. Regularização Fundiária da Ocupação Canaã – Oeste
3. Projeto de esgoto pluvial Passo da Areia – Centro Oeste

2001 não concluídas

4. Regularização Fundiária da Vila Urlândia – Sul

2002 não concluída

5. Programa de Regularização Fundiária - Temática
6. Regularização Fundiária da Vila Urlândia - Sul

2002 em andamento

7. Regularização fundiária da Vila Ecologia – Oeste 2
8. Programa de regularização fundiária – Temática

2004 não concluídas

9. Aquisição de área para as famílias da ocupação do Km3 - Ferroviária
10. Regularização fundiária da vila Aparicio de Moraes - Leste

Esportes e lazer:**2001 concluídas**

1. Construção da pista de skate no CDM - Centro
2. Recuperação das quadras do parque Itaimbé - Centro

2004 concluídas

3. Construção de uma Praça Comunitária na Padre João Bosco - Leste

2004 EM ANDAMENTO

4. Construção de praça de esporte e lazer (Vila Chácara da Flores)- Norte

8

ANEXO F

NOTÍCIA VEICULADA EM JORNAL DO MUNICÍPIO SOBRE A “RETOMADA DO OP”

P. 15/17.132.155 - 0001
Tel: 51.333.1111
www.arazao.com.br

JORNAL DO MUNICÍPIO

Santa Maria - RS
Rua da Liberdade, 100 - Centro
Fone: 51.333.1111

Política

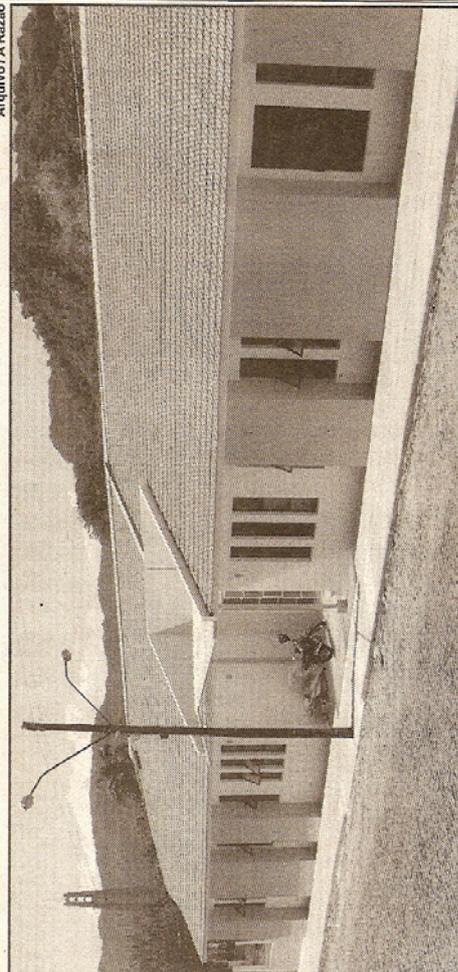
E-mail: redacao@arazao.com.br

5

A RAZÃO Sábado e domingo, 7 e 8 de julho de 2007

Prefeitura vai retomar o OP

Arquivo / A Razão



Demanda | Posto de saúde no bairro Itararé foi construído através da decisão da comunidade

entais. Dois exemplos são a dragagem do Arroio Cadena e uma agroindústria no distrito de Santa Flora. O secretário de Captação de Recursos e Relações Internacionais, Ivo Cassol Junior, admite que a Prefeitura errou em algumas regras e decisões nas escolhas das obras junto à comunidade. “Tivemos erros e acertos, não podemos negar. Os acertos servem de exemplo e os erros, em compensação, nos apontaram uma série de novas diretrizes para o futuro do OP”, explicou. Outras obras poderão ser escolhidas e debatidas para substituir aquelas inviáveis.

“Quero lembrar que o OP nunca parou, apenas decidimos concluir as obras escolhidas. Agora vamos redefinir prioridades, com a comunidade, prestar contas e dialogar sobre a realidade das obras”, completou o secretário Cassol.

Conforme o secretário de Comunicação, Tiago Machado, para o começo das assembleias uma equipe de 20 funcionários do Executivo será preparada para atuar diretamente na mobilização da população. Entre as novas regras está a redefinição geográfica do OP, baseada na nova distribuição dos bairros de Santa Maria. Antes, a divisão era em 51 micro-regiões.

Novas assembleias serão realizadas a partir do final do mês para prestar contas e rediscutir obras

A participação popular sempre foi a principal bandeira dos mandatos do prefeito Valdeci Oliveira em Santa Maria. Automaticamente, o Orçamento Participativo (OP) faz parte das propostas de administração municipal. Depois de dois anos sem assembleias e novas obras, o OP será retomado com prestação de contas das obras já entregues, das que não estão concluídas e daquelas que não foram executadas.

De acordo com a Prefeitura, ao longo de sete anos, cerca de 130 obras foram escolhidas pelos santamarienses. Dessas, 60% (perto de 80 obras) estão entregues, 30% (por volta de 50) estão em andamento. Em algumas, a fase é de captação de recursos. Em outras, como a praça do bairro Chácara das Flores, está sendo feita a tubulação. Os 10% que faltam na conta são de obras que não foram realizadas, pelo menos da maneira com foram votadas, por problemas técnicos, jurídicos ou ambi-

Trajatória do Orçamento Participativo

- * **Implantado em 2001**, na primeira administração de Valdeci Oliveira. A Prefeitura tomou como exemplo a experiência do Executivo de Porto Alegre, administrado pelo PT na época
- * **Em 2001 e 2002** - foram realizadas assembleias e escolha de obras
- * **Em 2003** - foram realizadas somente assembleias, sem escolha de obras
- * **Em 2004** - as assembleias ocorreram e a escolha de obras também
- * **Em 2005 e 2006** - sem assembleias ou obras
- * **Em 2007** - retomada das assembleias, prestação de contas, rediscussão de obras e redefinição geográfica para demandas do OP: ruas, posto de saúde no bairro Camobi, posto de saúde hab Tancredo Neves, criação do Banco do Povo

ANEXO G
REQUERIMENTO DOS DOCUMENTOS CONTÁBEIS REFERENTES AO
ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

Santa Maria, 10 de setembro de 2008.

Prezados (as),

Reportando-me ao contato pessoal realizado no mês de maio do corrente ano junto a Secretaria de Finanças, no qual divulgava o propósito de uma pesquisa científica que se encontra em desenvolvimento (fomentada pela UCPel e CAPES), venho nesta oportunidade registrar o pedido da disponibilização dos seguintes dados referentes ao Orçamento Público Municipal:

Período: exercício de 1997 a 2007 (referindo o valor total orçado e executado de cada um dos anos referidos); o valor orçado e executado das seguintes funções nos exercício de 1997 a 2007: habitação, educação, saúde e assistência social.

Cordialmente,



Rosilaine Coradini Guilherme
Assistente Social – CRESS 6619
Responsável pela pesquisa
Fones: 99778946 - 33071655

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
SECRETARIA DE FINANÇAS

Recebi em 10/09/08. j.f.o.

ANEXO H
TABULAÇÃO DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS ANUAIS

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 1997.

| 1997 | PL | LOA | Executado |
|------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Administração e Planejamento | 15.018.000,00 | 15.021.000,00 | 16.398.148,47 |
| Saúde | 4.109.000,00 | 4.109.000,00 | 5.577.521,06 |
| Educação | 13.216.500,00 | 13.240.500,00 | 13.544.284,16 |
| Assistência Social | 803.500,00 | 803.500,00 | 485.359,36 |
| Habitação | 130.000,00 | 130.000,00 | 0 |
| Total do Orçamento | 57.000.000,00 | 57.000.000,00 | 57.520.082,08 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 1998.

| 1998 | PL | LOA | Executado |
|------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Administração e Planejamento | 19.636.000,00 | 19.636.000,00 | 16.802.728,47 |
| Saúde | 9.215.000,00 | 9.215.000,00 | 9.151.944,08 |
| Educação | 19.426.000,00 | 19.426.000,00 | 19.682.101,51 |
| Assistência Social | 3.150.000,00 | 3.150.000,00 | 2.456.458,27 |
| Habitação | 205.000,00 | 205.000,00 | 14.447,90 |
| Total do Orçamento | 95.000.000,00 | 95.000.000,00 | 78.712.848,37 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 1999.

| 1999 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Administração e Planejamento | 19.993.000,00 | 19.413.000,00 | 17.624.382,88 |
| Saúde | 11.337.000,00 | 11.337.000,00 | 11.198.650,69 |
| Educação | 22.928.500,00 | 23.478.500,00 | 23.298.442,21 |
| Assistência Social | 2.234.000,00 | 2.164.000,00 | 2.271.359,14 |
| Habitação | 305.000,00 | 305.000,00 | 2.748,88 |
| Total do Orçamento | 96.800.000,00 | 96.800.000,00 | 82.159.485,63 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2000.

| 2000 | PL | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Administração e Planejamento | 18.377.000,00 | 18.377.000,00 | 19.472.898,78 |
| Saúde | 9.820.000,00 | 9.820.000,00 | 10.769.341,63 |
| Educação | 31.608.500,00 | 31.658.500,00 | 29.126.881,79 |
| Assistência Social | 4.976.000,00 | 5.484.000,00 | 5.880.280,00 |
| Habitação | 1.040.000,00 | 1.340.000,00 | 534.520,12 |
| Total do Orçamento | 107.300.000,00 | 107.828.000,00 | 96.098.102,43 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2001.

| 2001 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Administração e Planejamento | 24.609.800,00 | 25.228.800,00 | 27.893.799,91 |
| Saúde | 12.537.500,00 | 13.266.500,00 | 13.311.502,40 |
| Educação | 32.536.700,00 | 32.436.700,00 | 32.058.462,05 |
| Assistência Social | 3.062.000,00 | 3.062.000,00 | 1.813.088,23 |
| Habitação | 624.000,00 | 624.000,00 | 1.049.119,52 |
| Total do Orçamento | 105.650.000,00 | 105.650.000,00 | 95.812.728,13 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2002.

| 2002 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Administração e Planejamento | 21.812.926,00 | 27.152.059,00 | 27.433.323,50 |
| Saúde | 20.945.252,00 | 17.757.452,00 | 18.503.149,84 |
| Educação | 31.302.535,00 | 27.207.235,00 | 30.270.332,97 |
| Assistência Social | 4.050.867,00 | 4.118.867,00 | 2.888.962,37 |
| Habitação | 621.677,00 | 689.677,00 | 1.150.985,09 |
| Total do Orçamento | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 | 112.252.531,17 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2003.

| 2003 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Administração e Planejamento | 30.945.073,30 | 30.552.073,30 | 32.172.797,82 |
| Saúde | 20.404.763,96 | 20.404.763,90 | 21.425.605,83 |
| Educação | 30.174.672,81 | 30.184.672,81 | 35.602.287,56 |
| Assistência Social | 1.021.110,00 | 1.246.110,00 | 3.191.958,82 |
| Habitação | 577.000,00 | 577.000,00 | 998.791,68 |
| Total do Orçamento | 130.250.000,00 | 130.250.000,00 | 131.585.689,03 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2004.

| 2004 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Administração e Planejamento | 35.245.781,46 | 33.244.781,46 | 32.388.691,30 |
| Saúde | 31.044.188,40 | 31.244.188,40 | 27.504.222,52 |
| Educação | 40.474.605,73 | 40.524.605,73 | 41.004.935,95 |
| Assistência Social | 1.720.389,00 | 2.060.389,00 | 3.421.997,95 |
| Habitação | 403.000,00 | 853.000,00 | 339.895,21 |
| Total do Orçamento | 160.850.000,00 | 160.850.000,00 | 154.211.317,70 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2005.

| 2005 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Administração e Planejamento | 32.796.275,95 | 32.479.325,95 | 29.887.457,08 |
| Saúde | 33.221.582,26 | 33.221.582,26 | 29.301.772,96 |
| Educação | 37.029.881,58 | 37.029.881,58 | 41.156.414,25 |
| Assistência Social | 2.536.070,00 | 2.331.070,00 | 3.468.051,00 |
| Habitação | 65.000,00 | 35.000,00 | 30.312,85 |
| Total do Orçamento | 161.170.000,00 | 161.170.000,00 | 153.734.765,86 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2006.

| 2006 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Administração e Planejamento | 32.658.285,15 | 32.308.685,15 | 33.607.272,12 |
| Saúde | 41.454.724,45 | 41.454.724,45 | 36.722.799,51 |
| Educação | 38.894.358,19 | 38.994.358,19 | 44.323.811,39 |
| Assistência Social | 3.138.404,27 | 3.138.404,27 | 3.423.263,46 |
| Habitação | 267.094,06 | 267.094,06 | 87.201,60 |
| Total do Orçamento | 179.101.800,00 | 179.101.800,00 | 161.696.485,80 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2007

| 2007 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Administração e Planejamento | 46.682.451,23 | 43.472.421,23 | 42.532.440,51 |
| Saúde | 46.228.018,70 | 46.212.918,70 | 39.751.706,72 |
| Educação | 51.460.681,04 | 49.400.681,04 | 52.012.922,66 |
| Assistência Social | 3.514.311,83 | 3.654.311,83 | 5.069.840,05 |
| Habitação | 2.246.306,13 | 2.246.306,13 | 1.133.882,77 |
| Total do Orçamento | 160.850.000,00 | 160.850.000,00 | 154.211.317,70 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação dos dados do processo orçamentário de Santa Maria para o exercício de 2008.

| 2008 | Projeto de Lei | LOA | Executado |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Administração e Planejamento | 52.060.234,91 | 49.508.623,31 | 52.969.156,86 |
| Saúde | 42.187.072,74 | 42.187.072,74 | 44.554.074,41 |
| Educação | 56.189.449,11 | 56.189.449,11 | 59.103.548,04 |
| Assistência Social | 4.050.734,80 | 4.050.734,80 | 6.080.943,55 |
| Habitação | 31.113.647,17 | 31.113.647,17 | 3.285.170,86 |
| Total do Orçamento | 307.000.000,00 | 307.000.000,00 | 263.213.434,19 |

Fonte: PL, LOA e Balanço de Final de Gestão (anexo 8 – demonstrativo da despesa por funções, programas e subprogramas conforme o vínculo com os recursos).

Tabulação da despesa percentual executada por determinadas funções

| ANO | ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO (%) | SAÚDE (%) | EDUCAÇÃO (%) | ASSISTÊNCIA SOCIAL (%) | HABITAÇÃO (%) |
|------|--|--------------|-----------------|---------------------------|------------------|
| 1997 | 28,77 | 9,79 | 23,76 | 0,85 | 0,00 |

| | | | | | |
|------|-------|-------|-------|------|-------|
| | | | | | |
| 1998 | 17,69 | 9,63 | 20,72 | 2,59 | 0,02 |
| 1999 | 18,21 | 11,57 | 24,07 | 2,35 | 0,003 |
| 2000 | 18,15 | 10,04 | 27,15 | 5,48 | 0,50 |
| 2001 | 26,40 | 12,60 | 30,34 | 1,72 | 0,99 |
| 2002 | 22,86 | 15,42 | 25,23 | 2,41 | 0,96 |
| 2003 | 24,70 | 16,45 | 27,33 | 2,45 | 0,76 |
| 2004 | 20,14 | 17,10 | 25,49 | 2,13 | 0,21 |
| 2005 | 18,54 | 18,18 | 25,54 | 2,15 | 0,02 |
| 2006 | 18,76 | 20,50 | 24,75 | 1,91 | 0,05 |
| 2007 | 26,44 | 24,71 | 32,34 | 3,15 | 0,70 |
| 2008 | 17,25 | 14,51 | 19,25 | 1,98 | 1,07 |

Fontes: PL, Balanço de Gestão.

Tabulação da despesa percentual orçada por determinadas funções

| ANO | ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO (%) | SAÚDE (%) | EDUCAÇÃO (%) | ASSISTÊNCIA SOCIAL (%) | HABITAÇÃO (%) |
|------|---|--------------|-----------------|------------------------------|------------------|
| 1997 | 26,35 | 7,21 | 23,19 | 1,41 | 0,23 |
| 1998 | 20,67 | 9,70 | 20,45 | 3,32 | 0,22 |
| 1999 | 20,65 | 11,71 | 23,69 | 2,31 | 0,36 |
| 2000 | 17,13 | 9,15 | 29,46 | 4,56 | 0,97 |
| 2001 | 23,29 | 11,87 | 30,80 | 2,90 | 0,59 |
| 2002 | 18,18 | 17,45 | 26,09 | 3,38 | 0,52 |
| 2003 | 23,76 | 15,67 | 23,17 | 0,78 | 0,44 |
| 2004 | 21,91 | 19,30 | 25,16 | 1,07 | 0,25 |
| 2005 | 20,35 | 20,61 | 22,98 | 1,57 | 0,04 |
| 2006 | 18,23 | 23,15 | 21,72 | 1,75 | 0,15 |
| 2007 | 29,02 | 28,74 | 31,99 | 2,18 | 1,40 |
| 2008 | 16,96 | 13,74 | 18,30 | 1,32 | 10,13 |

Fonte: PL, Balanço de Gestão.