

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JABOTICABAL/SP: LIMITES E DEBILIDADES PARA UMA EFETIVA PARTILHA DE PODER

PARTICIPATORY BUDGET IN JABOTICABAL/SP: LIMITS AND WEAKNESS TO EFFECTIVE CO-MANAGEMENT

José Eduardo VIGLIO¹

Bernardo Arantes do Nascimento TEIXEIRA²

RESUMO: de modo geral, entende-se o orçamento participativo como práticas que incorporam a participação popular nas discussões e decisões em torno do orçamento municipal. Tais práticas suscitaram uma série de debates sobre as possibilidades de um aprofundamento democrático nas relações entre sociedade e Estado justamente por verem em algumas experiências do orçamento participativo, especialmente a de Porto Alegre, um novo modelo ou mesmo uma esfera pública de co-gestão dos recursos públicos. Porém, estudos mais sistemáticos sobre a prática de orçamento participativo nos municípios brasileiros e sobretudo alguns estudos de casos, sugerem não ser possível uma aproximação natural entre muitas práticas intituladas de orçamento participativo e uma co-gestão efetiva de poder, principalmente pelo fato de tais experiências assumirem formatos muito diferenciados em termos de coordenação, de espaços participativos e de conteúdos abertos a deliberação. Dentro desse âmbito, esse artigo teve como objetivo avaliar se o modelo de orçamento participativo desenvolvido no município de Jaboticabal-SP entre os anos de 1999-2002, configurou-se num espaço relevante de co-gestão dos recursos públicos municipais. Para isso, a análise recaiu sobre a forma de coordenação, o desenho das instâncias de participação e a dinâmica participativa bem como o conteúdo da peça orçamentária envolvido no processo.

PALAVRAS-CHAVE: democracia participativa; políticas públicas; gestão participativa.

ABSTRACT: generally, Participatory Budget is understood by practices that incorporate population's participation on the discussion and decisions over the destination of municipal budget. Such practices brought up lots of debates about possibilities of a deeper democratic in the relations between State and society by observing some experiences of Participatory Budget, specially in Porto Alegre, a new way or even a public sphere of co-managing the public resources. However, more systematic studies about Participatory Budget practices on the Brazilian cities, moreover in some particular cases, demonstrated not to be possible narrowing many practices known as Participatory Budget to the effective power of co-management, mainly because such experiences assumed different formats in terms of coordination, about participatory instances and

¹ Mestre em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil. e-mail: viglio@bol.com.br

² Professor do Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos. CEP 13565-905, São Carlos, São Paulo, Brasil. e-mail: bernardo@power.ufscar.br

open content of budget for deliberation. Therefore, this article has the goal to analyze the Participatory Budget model from Jaboticabal-SP from 1999 to 2002, in a way to observe its potential of democratization around the public policies, focusing its coordination, the instances framework of participation and the participatory dynamic as well as the Municipal budget content involved on the process.

KEYWORDS: Participatory Democracy, public policy, participatory management

INTRODUÇÃO

O orçamento participativo (OP) é encarado pela literatura como um mecanismo inovador de inserção do cidadão comum e da sociedade civil no processo de discussão e deliberação do orçamento municipal.

As idéias em torno do OP e seu viés democratizante em âmbito municipal ganhou força a partir de experiências concretas, principalmente pela experiência de Porto Alegre no final da década de 1980. Já na década de 1990, assistiu-se um processo de alargamento espacial da prática do OP em muitos municípios brasileiros. Sabe-se que na gestão de 1997-2000, em torno de 140 municípios desenvolveram *práticas associáveis ao OP* no Brasil, segundo Ribeiro e Grazia (2003).

Por ser desenvolvido em contextos dos mais diferenciados (político, econômico, social e cultural) o OP assume diversos formatos que ora se aproximam, ora se distanciam do modelo mais conhecido e consolidado que é o OP de Porto Alegre. Desse modo, o caso de Porto Alegre se constituiu tanto num referencial teórico/analítico quanto prático/político das experiências desenvolvidas no Brasil.

O levantamento dessas experiências se torna fundamental para elucidar suas especificidades. Nesse contexto situa-se o presente artigo, que tem como objetivo avaliar se o modelo de orçamento participativo desenvolvido no município de Jaboticabal-SP, entre os anos de 1999-2002, configurou-se num espaço relevante de co-gestão dos recursos públicos municipais. Para tanto, o foco analítico recaiu sobre a forma de coordenação do OP de Jaboticabal/SP, as instâncias e dinâmica de participação, e a relação do processo com o orçamento municipal no que se refere ao conteúdo da peça orçamentária aberto à deliberação pública. Tal análise possibilitou compreender as debilidades do OP do município e a sua não consolidação a partir de 2003.

1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As idéias que substanciam o modelo discursivo da democracia representativa vinculam-se principalmente as chamadas teorias realistas de democracia, nas quais destacam-se a teoria do elitismo competitivo de Joseph Schumpeter e o modelo pluralista de Robert Dahl. Tanto no elitismo competitivo quanto no modelo pluralista há uma redução da democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definiriam os rumos, ações e os programas públicos, sendo a legitimidade do governo assegurada pelo resultado do processo eleitoral (LUCHMANN, 2002).

Porém, mesmo com o sufrágio universal, eleições ocasionais e competição das elites por espaços políticos implícitos à democracia liberal, não se garante que na prática os cidadãos conseguirão implementar seus direitos políticos iguais, já que as elites controlam o debate político e a maioria dos eleitores fica isolada da vida política, o que implica que os cidadãos não têm qualquer controle sobre seus representantes (ABERS, 1998).

Nesse sentido, Genro (2003, p. 11) concebe a democracia representativa como ainda não totalmente democrática, ou portadora de um déficit que poderia ser superado por uma outra engenharia política e institucional, segundo o autor “[...] uma engenharia de radicalização democrática que combinasse certa instabilidade consensual com um acordo majoritário sobre uma mínima indeterminação”.

Os modelos discursivos em torno da democracia deliberativa ou participativa surgiram a partir dos anos 1970 no interior da teoria democrática como uma tentativa de reavaliar o peso do elemento argumentativo no interior do processo decisório. Jürgen Habermas, um dos maiores expoentes nesse contexto, atribui à esfera pública o papel de se tornar o local destinado à deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais se colocariam em contato, gerando uma rede de procedimentos comunicativos. Desse modo, Habermas define a democracia como um processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, capaz de proceduralizar a soberania popular ao tornar o sistema político dependente das redes periféricas de comunicação presentes na esfera pública (AVRITZER, 1996).

As críticas sobre os limites da esfera pública habermasiana, destacam a impossibilidade de decisões efetivas adotadas imediatamente pelo sistema político, ou seja, a esfera pública habermasiana não é entendida como espaço de co-gestão entre sociedade e Estado, e sim uma possibilidade de influenciar as decisões políticas tomadas nas arenas institucionais do sistema estatal. Desse modo, os discursos em torno da democracia deliberativa ganham novos contornos, e esta passa a ser vista como um processo de institucionalização de espaços e mecanismos de decisão coletiva e pública, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas estatais. Portanto, compete aos cidadãos não apenas a influencia ou uma orientação informal e sim a definição e ou/ a co-gestão das políticas públicas (LUCHMANN, 2002).

Para Cohen e Sabel (1997), o OP de Porto Alegre pode ser considerado como uma das possíveis e mais promissoras formas de democracia deliberativa. Segundo esses autores, o caso de Porto Alegre poderia se situar nessa órbita justamente por apresentar um arranjo inovador que pode se elevar acima das propostas tradicionais e pouco eficazes para a resolução dos problemas existentes, e ao mesmo tempo por demonstrar as deficiências do poder centralizado, as virtudes da descentralização e os valores intrínsecos e instrumentais da participação.

Avritzer (2000), Abers (1998), Santos (1998) também consideram o OP como um dos locais ou formas da democracia deliberativa. De modo geral, esses autores acreditam ser os fóruns entre Estado e sociedade que têm surgido em muitos países, o local da democracia deliberativa. No caso brasileiro além do OP os conselhos setoriais também pertenceriam a essa categoria.

Para Avritzer (2000), as experiências do OP têm como uma primeira característica a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação o que pode contribuir para a argumentação pelo fato dos atores trazerem para os arranjos participativos, razões anteriormente não contempladas pelas decisões estatais. Ainda, segundo este autor, no caso do OP, as informações relevantes para uma deliberação de governo são tornadas públicas, ao contrário da concepção weberiana cujas “[...] informações detidas pela burocracia não necessitariam nem serem públicas nem serem partilhada com os atores” (2000, p. 26).

O OP se constitui, segundo Fedozzi (2000, p. 43) numa “[...] esfera pública ativa de co-gestão dos fundos públicos”. Para o autor o OP está fundado numa dinâmica procedimentalista fundamentada em um regramento compartilhado, o qual instituiria formas de legitimação e validação das decisões tomadas.

Por outro lado, Navarro (2003) tem restrições em ver o OP como exemplo de esfera pública deliberativa, principalmente pelo fato dessas experiências mobilizarem no máximo 2% da população. Para o autor, soma-se ao fato de que a homogeneidade no perfil dos participantes (pessoas com renda de até quatro salários mínimos e baixa escolaridade) impõe limites na pluralidade da participação social ao empobrecer o debate público.

Sobre esse último aspecto, Avritzer (2003a) argumenta que o OP de Porto Alegre resolve uma deficiência importante de outras experiências, ao conseguir que a participação se aproxime da configuração socioeconômica da cidade, pois, segundo esse autor, consegue-se evitar que setores da classe média com níveis de educação mais elevada se apropriem do processo participativo.

Para Avritzer (2003a), ao se discutir a qualidade da participação em Porto Alegre é preciso considerar que há uma tensão entre espaço público e democracia deliberativa. Segundo o autor, pela perspectiva do espaço público, interessa aferir a heterogeneidade dos atores participantes, enquanto que pela perspectiva da democracia é mais relevante saber se a maioria está representada, especificamente no que se refere às políticas distributivas. Ainda segundo Avritzer (2003a), se considerar o OP como uma experiência de democracia deliberativa e de articulação entre representação e participação, a questão da pluralidade precisaria se articular com a fidelidade da representação social o que foi ignorado por Navarro (2003).

1.2 EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Tomando o OP como a relação prefeitura-população, num diálogo prévio para definir o orçamento municipal, é possível, segundo Pires (2001), indicar três fases distintas no desenvolvimento dessa prática: a primeira (por volta de 1978-1988), denominada de experiências precursoras que, em geral, não são e nem levam o nome de orçamento participativo, mas que, segundo o autor, já possuem elementos que se aproximam dele; a segunda, denominada de fase petista (1988-1992), que consiste num conjunto de iniciativas do Partido dos Trabalhadores

em parte das 36 prefeituras que conquistou nas eleições de 1988; a terceira (1993-2000) que é caracterizada pela ampliação do número de protagonistas, incluindo prefeituras petistas e não petistas, além de contar com a participação de entidades e organizações não governamentais.

Ribeiro e Grazia (2003) coordenaram um estudo sistemático sobre as experiências desenvolvidas no Brasil na gestão municipal de 1997-2000. As autoras apontam que o número de experiências que se autodenominaram orçamento participativo, envolveram em torno de 140 municípios, o equivalente a 1,9% do total dos municípios brasileiros (5506). Dessas, as experiências ligadas ao PT representavam 50% do total de experiências do OP, seguidas por PSDB (13%), PSB (11%), PMDB (9%), PDT (8%), PPS (3%), PV (3%), PFL (2%), PTB (2%).

Ribeiro e Grazia (2003) procuraram levantar basicamente aspectos das experiências de OP relacionadas às formas de coordenação do OP, ao desenho das instâncias de participação, à dinâmica participativa e à proporção do orçamento global deliberadas nas arenas do OP. Quanto à coordenação, para muitos autores, as instâncias mais legítimas para a coordenação do OP “[...] são aquelas que se inserem dentro de uma perspectiva de soberania e auto-regulação popular, vinculadas à própria dinâmica do OP” (AVRITZER 2003b, p. 16).

No levantamento de Ribeiro e Grazia (2003), estas instâncias vinculadas à própria dinâmica do OP estavam presentes em apenas 13,6% dos municípios que desenvolvem experiências associáveis ao OP. Essas instâncias que incluem representação da sociedade civil são conhecidas como Conselho Municipal do OP, Coordenadoria do Conselho Popular e Coordenadoria da Assembléia Municipal.

O desenho dos espaços de participação e organização dessas instâncias informa o formato assumido pelo processo decisório e as possibilidades de mobilização e participação social. Segundo Ribeiro e Grazia (2003), a estrutura básica das instâncias participativas no OP realizado na gestão de 1997-2000 era composta basicamente por: reuniões por região, reuniões do conselho municipal do OP e reuniões municipais temáticas, pois estavam presentes em 74%, 70% e 55% dos municípios pesquisados respectivamente. A partir dos dados, as autoras propõem uma classificação da composição das estruturas alcançada no OP, denominando de básica, intermediária e máxima como se vê no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1- Síntese do ciclo de participação na gestão 1997-2000: composição alternativa das estruturas alcançadas

BÁSICA	INTERMEDIÁRIA	MÁXIMA
		Reuniões com entidades da sociedade civil
	Reuniões por bairro	Reuniões por bairro
		Reuniões por micro região
Reuniões por região	Reuniões por região	Reuniões por região
	Visitas às prioridades escolhidas	Visitas às prioridades escolhidas
		Reuniões de delegados por região
Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas
		Reuniões municipais de delegados
Reuniões do Conselho Municipal do OP	Reuniões do Conselho Municipal do OP	Reuniões do Conselho Municipal do OP
		Congressos do Orçamento Participativo

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

No que se refere à dinâmica participativa, a forma de coordenação dos encontros e reuniões é fundamental para a compreensão de aspectos relevantes, pois, para Ribeiro e Grazia (2003), muito mais do que a simples condução dos trabalhos, a coordenação expressa o nível de respeito à integridade do processo, o que pode ser demonstrado através do estímulo ou comprometimento da autonomia da sociedade, do controle das regras coletivas estabelecidas e da garantia de uma tomada de decisão efetivamente democrática.

A partir da relação com a questão orçamentária, pode-se dizer que, de modo geral, constata-se que o OP praticado na gestão de 1997-2000 se constitui enquanto um canal de participação em que foram decididos principalmente recursos referentes a investimentos. As decisões relativas às políticas mais amplas do governo municipal (despesas e receitas) relacionadas às estratégias de desenvolvimento desses municípios, não estavam associadas ao OP na maioria dos municípios, como demonstraram os dados da pesquisa organizada por Ribeiro e Grazia (2003).

Sobre investimentos deliberados no OP, dos 64 municípios dos quais se obteve informações sobre essa questão, há experiências que destinam de 1 a 10% dos investimentos (15% dos municípios) e experiências que destinam 100% (21% dos municípios). As autoras propuseram uma classificação das experiências de OP desenvolvidas no Brasil (Quadro 2), em 3 arranjos possíveis, denominados de mínimo (experiências com limites tanto de formular quanto para garantir decisões), médio (experiências que tendem a garantir investimentos decididos no OP) e máximo (experiências com mais condições de realizar a participação).

Quadro 2- Formas de arranjos do orçamento participativo em relação questão orçamentária

Arranjo mínimo (experiências com limites tanto para formular decisões como para garanti-las)	Arranjo médio (experiências que tendem a garantir investimentos decididos no OP)	Arranjo máximo (experiências com mais condições de realizar a participação)
O OP não delibera sobre recursos ou delibera sobre no máximo, 5% do Orçamento Global.	O OP delibera de 5 a 50 % do Orçamento Global	O OP delibera sobre mais do que 50 % do Orçamento Global
O OP delibera sobre até 50 % dos investimentos Prefeitura convoca o OP através de recursos restritos	O OP delibera sobre 50 % a 100 % dos investimentos Prefeitura envolve redes institucionais na convocação	O OP delibera sobre o total de investimentos e sobre custeio Prefeitura interage com entidades da sociedade civil na convocação
Não há deliberação sobre a política tributária	O OP delibera sobre política tributária	Além da política tributária o OP delibera sobre convênios e investimentos externos
O conselho é formado apenas por representantes diretos da população e do governo	O Conselho, além dos anteriores, inclui representação de entidades da sociedade civil	O Conselho, além dos anteriores, inclui representação dos conselhos setoriais.
Prefeitura não oferece análises de necessidades	Prefeitura oferece análise de infra-estrutura	Prefeitura informa necessidades de infra-estrutura, de políticas sociais e planos para o município.
	Prefeitura identifica setores mais carentes (renda/ número de habitantes)	Prefeitura identifica setores mais carentes (renda/ número de habitantes)
	Prefeitura identifica setores com maior necessidade de políticas sociais (educação, saúde, etc).	Prefeitura identifica setores com maior necessidade de políticas sociais (educação, saúde, etc) e os articula a disponibilidades financeiras.
		Prefeitura fornece análise de impacto dos investimentos
	Prefeitura tem a decisão final sobre a Lei Orçamentária	Prefeitura submete a decisão final da lei orçamentária à instância municipal do OP
		Prefeitura decide na instância municipal do OP sobre atraso na realização de investimentos
	Envolvimento das Secretarias de Obras, de Finanças ou de Planejamento no OP	Além das secretarias citadas para o Arranjo Médio, há o envolvimento das secretarias de políticas sociais
	A execução orçamentária é acompanhada pelos representantes e por organizações sociais	A execução orçamentária é acompanhada pelos representantes, por organizações sociais, pelo Conselho do OP e/ou comissões específicas

Fonte: RIBEIRO e GRAZIA (2003)

Alguns trabalhos empíricos sobre as experiências de OP em algumas localidades procuram identificar fatores que mais contribuem para o êxito dessas experiências. Segundo Avritzer (2003a), Silva (2003), Wampler (2003), Teixeira (2003), pelo menos quatro fatores se constituem como condicionantes na implementação e nos resultados de uma experiência de OP: a) densidade associativa; b) elementos do desenho institucional; c) vontade política ou compromisso governamental; d) capacidade administrativa e financeira para implementar a proposta. Para Silva (2003), esses fatores foram decisivos para o êxito³ ou consolidação da experiência do OP de Porto Alegre.

Em relação à densidade associativa, Avritzer (2003a), Silva (2003), Wampler (2003) realçam a importância histórica das organizações populares em Porto Alegre no processo de lutas sociais, pois o associativismo desempenhou um papel fundamental em termos de ocupação dos espaços de participação e no processo de informação, organização e mobilização social. No caso de Porto Alegre, mais de 90% dos delegados e conselheiros do OP participavam de algum tipo de organização social.

Quanto ao desenho institucional, Silva (2003) e Avritzer (2003a) apontam a importância de um conjunto de variáveis relacionadas ao processo de consolidação do OP de Porto Alegre. Avritzer (2003a) destaca a importância do OP conciliar diferentes propostas de desenho institucional trazidas por diferentes atores: as assembléias que se constituíam em práticas anteriores dos movimentos populares e a forma conselho que foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Silva (2003) aponta a importância da introdução de critérios para o processamento de demandas e a forma do desenho das regiões do OP que possibilitou uma metodologia objetiva no direcionamento dos investimentos municipais. Luchmann (2002), ao analisar a experiência de Porto Alegre, mostra que elementos institucionais como regras, normas, espaços, critérios de participação e leis têm um importante impacto no OP e contribuem para a sua sustentabilidade.

No que se refere ao fator vontade política, para Silva, no caso de Porto Alegre “[...] predominou no nível de orientação do Executivo municipal à diretriz de abrir o processo à participação e, principalmente respeitar as deliberações nele tomadas” (2003, p. 166). Segundo Avritzer

³ Para esse autor, o termo êxito se refere principalmente à capacidade de manutenção desse processo ao longo de mais de uma década com uma relativa vitalidade na atração dos agentes sociais da cidade, e não aos resultados substantivos do OP.

(2003a), a presença de membros da administração nas reuniões do OP, a capacidade de superar obstáculos para implementação de obras e a centralidade do OP nas políticas da administração municipal são indicativos importantes desse fator.

Em relação ao último dos fatores condicionantes para implementação e resultados do OP descritos (capacidade administrativa e financeira para implementar a proposta), segundo Silva, esse aspecto define a possibilidade objetiva da administração responder às demandas e interesses resultantes do processo participativo, pois “[...] é a capacidade de investimento que determina a eficácia da participação e, em função disso garante parte de sua credibilidade” (2003, p. 166).

2. METODOLOGIA

Por se tratar de análise de um processo social pós-fato, para a obtenção de informações sobre o Orçamento Participativo de Jaboicabal, recorreu-se aos procedimentos tradicionais de coleta de dados: entrevistas formais e informais, coleta e análise de material documental.

As entrevistas foram realizadas de diversas formas: presenciais, telefone, e-mail e foram aplicadas exclusivamente junto à equipe coordenadora do Orçamento Participativo do município com o objetivo de levantar informações relevantes do processo: detalhes do funcionamento do processo; fatores envolvidos na elaboração do formato das instâncias de participação; principais dificuldades encontradas pela equipe coordenadora na mobilização, nas instâncias participativas e no interior da administração.

Quanto ao material documental, a maioria era de circulação restrita à administração municipal e se tratava de documentos referentes às Reuniões Regionais (que descrevia o número de participantes, de representantes eleitos, das necessidades regionais e das demandas decididas como prioritárias nessas regiões) e às Conferências Municipais do Orçamento Participativo (que descrevia as demandas regionais selecionadas nas Conferências do OP e os recursos destinados ao OP pela administração municipal). Além desses, foi utilizado documentos sobre a execução das demandas selecionadas pelo OP, fornecidos pela sua coordenação.

Para cada ano do OP foram analisados: o grau de participação popular nessas instâncias; a porcentagem dessa participação frente à população regional e o número de representantes eleitos. Para o ano de

1999 foi possível estabelecer um perfil dos participantes do OP, baseado na idade, sexo, renda familiar, grau de escolaridade etc.

Desse modo, essa série de procedimentos permitiu reunir elementos para uma posterior discussão e caracterização geral da experiência do Orçamento Participativo de Jaboticabal.

3. RESULTADOS

3.1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM JABOTICABAL-SP

O município de Jaboticabal situa-se a nordeste do Estado de São Paulo, inserido na região administrativa de Ribeirão Preto e pelo censo de 2000 contava com uma população de 67.389 habitantes. O município apresenta o IDH de 0,8581 ocupando a 98ª posição entre os 645 municípios paulistas.

O município de Jaboticabal foi um dos municípios pioneiros na implantação do Orçamento Participativo no Estado de São Paulo. Na gestão de 1989-1992 administrada pelo PT, o município adotou uma experiência intitulada de Orçamento Participativo. Tratava-se de algo muito simplificado (prefeitos e secretários iam aos bairros e levantavam demandas) caracterizado como um processo consultivo. O processo foi encerrado no final de 1992 com a saída do Partido dos Trabalhadores do governo municipal.

O OP inicia-se novamente no município de Jaboticabal a partir 1997 depois que o PT reassumiu o governo. O OP de Jaboticabal de 1997 até o final de 1998 possuiu um formato diferenciado daquele que foi instituído a partir de 1999, o qual permaneceu praticamente estável, até o término do processo no ano 2002. Durante esse período ressalta-se que a composição do governo não foi alterada já que nas eleições municipais de 2000 a mesma frente foi reeleita.

Desse modo, o OP do município a partir de 1997 pode ser dividido em dois momentos principais: de 1997 ao final de 1998 e de 1999 até o final de 2002. No primeiro momento o OP pode ser caracterizado como um processo de caráter estritamente consultivo e apresentava apenas uma instância de participação denominada de Reunião Regional, onde a população das diversas regiões apenas elencavam os problemas de suas respectivas regiões na presença da prefeita e secretários.

Já no segundo momento, que se constituiu justamente no objeto deste artigo, houve uma série de mudanças no formato institucional do

OP, pois foram criadas novas instâncias de participação e realizadas alterações na dinâmica participativa das Reuniões Regionais. A partir de 1999 o OP de Jaboticabal passa a ter um caráter deliberativo, já que uma parte dos recursos destinado a investimentos eram decididos no OP.

3.2 COORDENAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JABOTICABAL NO PERÍODO DE 1999-2002

O Orçamento Participativo de Jaboticabal nos anos de 1999-2002 como nos anos anteriores foi coordenado pela Secretaria de Governo e tinha como vínculo institucional essa mesma secretaria e o Gabinete da prefeita. A partir de informações da equipe coordenadora do OP, nunca houve a preocupação pelo fato do organismo coordenador do OP em Jaboticabal ser vinculado exclusivamente à administração municipal e não a algum organismo ligado à própria dinâmica do OP formado por representantes da sociedade civil, pois segundo a coordenação não havia no município (ou não era atuante) organizações sociais que lutavam pela democratização da questão orçamentária.

Segundo o ex-Secretário de Governo de Jaboticabal, que ocupou o cargo de 1997 até o início de 2002, a vantagem maior da Secretaria de Governo atuar na coordenação do OP decorria da capacidade de articulação política com outras secretarias e a possibilidade de um relacionamento mais próximo com a sociedade. Já a maior dificuldade se dava em função do volume excessivo de atribuições que possuía essa secretaria.

Dentro da equipe que coordenava o OP não havia profissional com dedicação exclusiva as atribuições do Orçamento Participativo. Segundo os coordenadores, o OP do município não era um projeto prioritário dentro da administração, já que os sujeitos envolvidos apenas se envolviam com as atividades do OP quando não havia outras tarefas típicas das secretarias a serem executadas.

Ainda, segundo a coordenação, foi muito difícil estabelecer uma articulação política em torno do OP dentro do governo, pois a falta de consenso e de apoio das demais secretarias em relação ao OP foi notória em várias situações: ausência dos secretários nas instâncias participativas, recusa do secretariado de inserir algumas demandas aprovadas nessas instâncias na peça orçamentária.

Segundo o ex-secretário, houve uma série de procedimentos para uma maior articulação política em torno do OP. Foram realizadas reuniões com o secretariado cujo objetivo era esclarecer a importância da participação das diversas secretarias em relação ao OP, além de palestras proferidas por técnicos do OP de Porto Alegre. Para os secretários que não compareciam às Reuniões Regionais a Secretaria de Governo enviava um documento que descrevia todas as necessidades levantadas pela população nessas reuniões.

3.3 INSTÂNCIAS E DINÂMICA PARTICIPATIVA

O OP de Jaboticabal nos anos de 1999 a 2002 possuiu um ciclo de participação composto por duas instâncias participativas: 1) Reuniões Regionais e 2) Conferência ou Congresso do Orçamento Participativo. As Reuniões Regionais foram realizadas em uma única rodada nas 11 regiões do OP (exceto na região 11 em 2002) entre os meses de maio e Julho de 1999-2002, sempre no período noturno e tinham por objetivo levantar as necessidades e deliberar prioridades regionais por meio de assembléias. Essas reuniões contavam com a participação dos representantes do poder público (coordenadores do OP, prefeita e secretários), embora, segundo informações da própria coordenadoria do OP, o número de secretários presentes nessas reuniões era mínimo, numa média de 2 secretários por Reunião Regional.

Os coordenadores do OP tinham a função de apresentar à população os mecanismos básicos de funcionamento do orçamento público, a metodologia do OP e as competências da administração municipal. Cabia também aos coordenadores do OP auxiliar a condução das reuniões como mediadores. Segundo a coordenação, a intervenção se dava mais no sentido de orientações técnicas, pois não procuravam interferir nas demandas levantadas.

Não foram oferecidos nem elaborados critérios para auxiliar a decisão sobre a distribuição de recursos nessa arena, nem mesmo os valores disponíveis para investimentos a ser deliberado. Segundo a coordenação, optou-se por esse caminho em função dos recursos financeiros destinados ao OP serem considerados baixos (5% dos recursos para investimentos em 1999, 14% em 2000, 16 % em 2001 e 0% em 2002) o que provocaria na população um desinteresse pelo processo e até mesmo um sentimento de frustração ao constatar que muitas demandas levantadas dificilmente iriam ser executadas frente aos escassos recursos a ser deliberados.

Quanto ao número de participantes nas Reuniões Regionais, verificou-se uma queda gradual entre 1999 a 2002 (481, 461, 449, 364 participantes, respectivamente) quando somadas todas as regiões. Para o ano de 1999 foi possível estabelecer um perfil dos participantes do OP, levando em consideração o sexo, idade, grau de escolaridade e renda. 52,3% dos participantes eram do sexo feminino e 47,7% do sexo masculino. Quanto à idade, a grande maioria dos participantes (aproximadamente 86%) tinha entre 22 e 65 anos.

Em relação ao grau de escolaridade, constatou-se que grande parte (54%) dos participantes do OP de 1999 não possuía o primeiro grau completo, enquanto que apenas 4,13% dos participantes possuíam ensino superior. Aproximadamente, 70% dos participantes do OP de 1999 apresentavam renda familiar de até 5 salários mínimos e 4,7%, possuíam uma renda acima de 10 salários mínimos.

Nas Regionais também foram eleitos os chamados representantes populares que tinham a função de representar as regiões e deliberar sobre demandas prioritárias para o município nas Conferências do OP. Esses representantes foram eleitos por assembleias sendo que o número variava de região para região, dado à existência de critérios estabelecidos pela coordenação, regiões mais habitadas ou com maior número de participantes nas reuniões elegiam mais representantes.

Sabe-se que esses representantes não chegaram a formar um Conselho do OP em Jaboticabal como em outras experiências. Esses representantes pertenciam a uma única classe, pois, não havia o papel de delegado e de conselheiro, suas competências foram definidas nas Reuniões Regionais e se restringiam principalmente à participação na Conferência do OP para deliberar prioridades municipais a partir das demandas prioritárias regionais. Não foram desenvolvidas pela coordenação atividades de capacitação desses representantes.

A Conferência do OP era considerada a instância máxima já que as decisões tomadas pelos representantes entrariam na peça orçamentária, mais especificamente na Lei Orçamentária Anual. Os representantes recebiam o levantamento de todas as reivindicações eleitas nas onze Reuniões Regionais com seus respectivos custos. Ao contrário das reuniões regionais, nas Conferências os participantes recebiam um valor aproximado destinado ao OP.

Da mesma forma que nas Reuniões Regionais, foram inexistentes nessas Conferências uma metodologia objetiva de

distribuição de recursos que levasse em consideração critérios relacionados às carências setoriais e territoriais. Segundo a coordenação, os próprios representantes tinham conhecimento sobre os principais problemas do município e a existência de tais critérios poderia dificultar a compreensão do processo. As demandas eleitas nas Conferências do OP entravam na peça orçamentária sem serem especificadas, como demanda decidida no OP. Para o ex-secretário de Governo esse fato não era um fator que dificultava a execução orçamentária de tais demandas.

Segundo a coordenação, os representantes regionais não participaram nos quatro anos do acompanhamento da execução orçamentária, já que praticamente nunca se reuniram fora das Conferências do OP. Esses acompanhamentos, em certa medida, eram realizados pelos próprios integrantes da equipe do OP.

Já em relação ao perfil dos eleitos representantes regionais observou-se, para o ano de 1999, que 45% eram do sexo feminino, 73% tinham uma renda familiar de até 5 salários mínimos e 23% possuíam uma renda acima de 5 salários mínimos. Em relação à escolaridade aproximadamente 46 % tinham o primeiro grau incompleto, 12% o primeiro grau completo, 18 % o segundo grau completo e 16 % possuíam nível superior.

3.4 O IMPACTO DO OP FRENTE AO ORÇAMENTO MUNICIPAL

A prefeitura destinou para o Orçamento Participativo de 1999, 2000 e 2001 respectivamente 5%, 14% e 16% do total disponível para investimentos. Para o ano de 2002, a administração não estabeleceu nenhum valor para ser deliberado na Conferência do OP. Segundo a coordenação, durante a Conferência do OP de 2002, procurou-se esclarecer aos representantes sobre dificuldades financeiras enfrentadas pelo município e a impossibilidade de investimentos para o ano de 2003.

Já em relação às demandas deliberadas nas Conferências do OP, observou-se que entre 1999 e 2002, ocorreu uma redução na execução dessas demandas como se observa na Tabela 1. As demandas deliberadas em 2002 não foram executadas até o final de 2003. Notou-se também que algumas demandas foram executadas pela administração municipal sem serem priorizadas nas Conferências, mas aprovadas nas Reuniões Regionais, fato ocorrido especialmente nos anos de 2000 e 2001.

Tabela 1 - Demandas decididas nas reuniões regionais e conferência do op de 2002 e execução.

Ano	Nº de demandas aprovadas nas Reuniões Regionais	Nº de Demandas aprovadas na Conferência do OP como prioritárias	Demandas prioritárias executadas pela administração
1999	45	7	6
2000	41	6	3
2001	44	7	1
2002	45	4	0
Total	175	24	10

4. DISCUSSÃO

A vinculação direta da coordenação do OP à Secretaria de Governo e ao Gabinete da Prefeita sugere que a existência do processo dependeu fundamentalmente da vontade política do governante. A inexistência de mecanismos de inserção de agentes sociais na coordenação do OP de Jaboticabal pela equipe coordenadora, e mesmo a não criação de novos organismos de coordenação vinculados diretamente ao processo participativo, reforçam a hipótese de Avritzer (2003b) de que os municípios que desenvolvem o OP estão dispostos a ampliar a participação, mas há uma resistência maior na criação de um órgão centralizado associado ao próprio processo participativo.

Mesmo com a realização de alguns procedimentos para uma melhor articulação política em torno do OP, observou-se que a coordenação vinculada à Secretaria de Governo não teve o êxito em inseri-lo no centro das políticas da administração. Esse fato pode ser compreendido sob vários fatores: número baixo de secretários e demais integrantes da administração nas instâncias de participação do OP, baixo montante de recursos efetivamente envolvidos nas decisões e número elevado de demandas deliberadas não executadas nos prazos estipulados.

O OP de Jaboticabal apresentou uma estruturação do ciclo de participação muito simplificada, ou básica, seguindo as alternativas de estruturação do ciclo de participação descritas por Ribero e Grazia (2003). Nessa categoria estão as experiências que apresentaram Reuniões Regionais, Reuniões Municipais Temáticas e Reuniões do Conselho Municipal do OP. Apesar de em Jaboticabal não terem existido essas duas últimas instâncias, a Conferência do OP teve alguns objetivos

comuns em relação às Reuniões do Conselho Municipal do OP desenvolvidas em outras localidades.

Se, por um lado, a Conferência do OP substituiu o papel do Conselho na deliberação de prioridades municipais, a tarefa de acompanhamento da execução orçamentária praticamente não ocorreu, pois representantes populares não se reuniram para tais procedimentos. Desse modo, a simplificação excessiva no formato das instâncias de participação com o objetivo de facilitar o entendimento da população, pode prejudicar o andamento do processo ao eliminar etapas ou arenas que favoreceriam uma efetiva co-gestão e divisão de poder. Esse fato vem reforçar a posição de Ribeiro e Grazia (2003, p. 51), que vêem com ressalvas a possibilidade de uma instância mais ampla (no caso de Jaboticabal, a Conferência do OP) substituir o Conselho do OP, entendido pelas autoras como “[...] instância mais ágil e fundamental para desdobrar as decisões no decorrer do processo inteiro de controle do orçamento público”.

Pode-se até mesmo questionar se houve um real interesse por parte da administração em assegurar aos representantes atribuições relacionadas ao acompanhamento orçamentário e mobilização. Pelo modelo de regimento interno que foi elaborado (mas não implementado) pela equipe coordenadora, fica claro que não caberiam aos representantes tais competências. Mas, de qualquer modo, pode-se dizer que a inexistência de um mecanismo que possibilitasse uma normatização interna à dinâmica do Orçamento Participativo (ex: regimento interno) e a ausência de instrumentos de capacitação (cursos, palestras), são fatores de forte potencial explicativo da indefinição ou mesmo do não cumprimento de certos papéis pelos representantes.

A ausência de parâmetros de apoio às decisões nas instâncias de participação, pode ter dificultado ainda mais a tarefa da população e dos representantes na escolha das demandas, além de caracterizar o OP como um processo descontextualizado dos programas e políticas mais amplas do município.

Em relação à participação, de modo geral, o OP de 1999-2002 envolveu uma média de 0,75 % da população do município, não muito diferente de outras experiências paulistas como revelaram os dados de Carvalho et al (2002), para a gestão de 1997-2000. Comparado com a experiência do OP de Porto Alegre, o OP de Jaboticabal teve uma mobilização menor, pois o OP de Porto Alegre mobilizou aproximadamente entre 1,2 % e 1,5 % da população nesse mesmo período.

O perfil médio dos participantes no ano de 1999 estava concentrado principalmente na faixa etária de até 41 anos, com primeiro grau incompleto e renda familiar de até cinco salários mínimo, reafirmando realmente uma tendência do OP em reunir principalmente uma faixa específica da sociedade, de renda e escolaridade baixa, fato que indicaria para Avritzer (2003a) uma possibilidade de reversão dos gastos sociais. Porém, no caso de Jaboticabal não se pode dizer que o OP teve um potencial significado na reversão de gastos sociais, já que, como veremos adiante, o OP do município não se constituiu na principal política orçamentária do município, mesmo restringido-a a investimentos.

Já em relação aos representantes, quanto à escolaridade percebeu-se que ocorreu entre os representantes um aumento do número de pessoas em relação à escolaridade com nível superior e uma diminuição dos participantes com primeiro grau incompleto comparado com o perfil dos participantes das Reuniões Regionais. Do mesmo modo, levando em consideração a renda houve um aumento de pessoas entre os representantes cuja renda familiar era superior a 5 salários mínimos. Tais dados indicam uma tendência das instâncias mais decisivas do OP em apresentarem uma composição sócio-econômica com índices um pouco maiores que a média dos participantes nas Reuniões Regionais.

Quanto à diminuição do número de participantes entre 1999 a 2002, em âmbito global, poderia-se estabelecer uma correlação entre essa e a não execução das demandas deliberadas. Porém ao analisar cada região do OP, observou-se que essa relação não se estabeleceu em todas as regiões, pelo contrário, algumas aumentaram o número de participantes mesmo tendo demandas (deliberadas nas Conferências no ano anterior) não executadas pela administração. Por outro lado, algumas regiões a não execução de demandas decididas na Conferência do OP teve uma relação com a diminuição do número de participantes, o que poderia reforçar a hipótese de que a não execução das demandas no período estipulado desestimula a participação.

As decisões do OP de Jaboticabal, no período de 1999-2002, se restringiram a uma pequena parcela dos recursos para investimentos. Desse modo, em relação à questão orçamentária, o OP do município possuiu um arranjo mínimo, ao consideramos a sistematização proposta por Ribeiro e Grazia (2003) referente à síntese da questão orçamentária. Alguns itens confirmados por esse estudo de caso permitem tal classificação do OP de Jaboticabal desenvolvido no período de 1999-2002: deliberação sobre até 50% dos investimentos, não deliberação sobre

política tributária e não oferecimento pela administração de análises de necessidade de infra-estrutura e de políticas sociais.

Desse modo, a experiência de Jaboticabal de 1999-2002, pode ser entendida como uma experiência com limites tanto na formulação das decisões como para garanti-las, visto que a maioria das decisões nas Conferências, a partir de 2000, não foi executada, fato favorecido pela ausência de uma instância mais ágil como o Conselho do OP, como colocado anteriormente.

O fato das decisões do OP ter sido restrito a uma pequena parcela dos recursos de investimentos, não possibilitou que suas instâncias se tornassem o principal espaço decisório do município. Desse modo, o OP do município apresentou-se, tomando os termos de Ribeiro e Grazia (2003, p. 87), como um “[...] filtro de necessidades sem correspondente transferência de poder”.

Muitos trabalhos demonstram que o OP não deve ser encarado como uma política orçamentária secundária. Mesmo se restrito as políticas de investimento, a administração deve garantir a maior quantidade de recursos para serem decididos no âmbito do OP, pois ao contrário, a experiência pode gerar constrangimentos tanto para administração que não é capaz de executar as demandas como para a população que vêem suas decisões não concretizadas.

É inegável que há grandes dificuldades na construção de uma esfera pública de co-gestão dos recursos públicos municipais. Mas quando efetivamente implementadas, os resultados se estendem desde uma melhor eficiência dos gastos públicos (entendido aqui como reversão dos investimentos para os setores e áreas mais carentes) ao aprofundamento democrático referente às instituições políticas e as relações sociais.

CONCLUSÃO

Pelas evidências esboçadas nesse artigo, conclui-se que a experiência do OP de Jaboticabal não se configurou num espaço de co-gestão dos recursos públicos e, portanto, não contribuiu efetivamente para a consolidação de um novo modelo de gestão pública, ancorada na participação da população.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Capes pela bolsa concedida para a realização da pesquisa de mestrado que deu origem a esse artigo e ao meu orientador Bernardo A. T. Nascimento pelo apoio.

VIGLIO, J. E.; TEIXEIRA, B. A. N. Participatory budget in Jaboticabal/SP: limits and weakness to effective co-management. *Revista ORG & DEMO* (Marília), v. 8, n.1/2, Já.-Jun./Jul.-Dez., p. 93-114, 2007.

REFERÊNCIAS

ABBERS, R. From clientelism to cooperattion: local government, participatory policy, and civic organizing. Porto Alegre. *Politics and Society*. v. 26, n.4, p. 511-537, 1998.

AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 1996. 168 p.

_____. Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls. *Net. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIENCIAS SOCIAIS, XXIV*, 2000. Petrópolis. GT 19: Teoria Social. Disponível em: <www.clacso.edu.ar/~libros/anpocs00/gt19/00gt1912.doc> Acesso em: 05 abril de 2003.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. ; NAVARRO, Z. (orgs). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: CORTEZ, 2003a. 13-60.

AVRITZER, L. Apresentação. In: RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, D. G. *Experiência de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003b. 118 p.

CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C.; ANTONINI, L.; MAGALHÃES, I. Orçamento participativo em municípios paulistas: gestão 1997-2000. *Caderno Polis*. São Paulo, n.5, 32 p. 2002.

COHEN, J.; SABEL, C. Directly deliberative polyarchy. *European Law Journal*. v.3, n.4, p. 313-342, 1997.

FEDOZZI, L. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N. B; MOLL, J. (orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 37-82.

GENRO, T. Crise democrática e democracia direta. *Democracia e Política*. Rio de Janeiro, série III, n.6, p. 9 -23, 2003.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, n.36, p.39-53, 1995.

LUCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. 213 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

NAVARRO, Z. O “orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.

PIRES, V. *Orçamento participativo: o que é, pra que serve e como se faz*. São Paulo: Manole, 2001. 149 p.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. *Experiência de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003. 118 p.

SANTOS, B.S. Participatory budgeting. Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*. 26, n. 4, p 461-509, 1998.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L. ; NAVARRO, Z. (Orgs). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

TEIXEIRA, A. C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, L ; NAVARRO, Z. (Orgs). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189-216.

WAMPLER, B. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Orgs). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

VIGLIO, J. E.; TEIXEIRA, B. A. N.