

POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA: ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA

César Machado Carvalho¹

Geraldo José Ferraresi de Araújo²

Resumo: O objetivo desse artigo é analisar o Orçamento Participativo (OP) de Araraquara /SP, como forma de democratizar o orçamento público, tornando-o acessível à atuação da sociedade. O método de análise foi o levantamento, junto a Coordenadoria de Participação Popular do município, de dados sobre a participação popular entre 2001 a 2006 na sistemática do OP e na observação das atividades realizadas no ano de 2006. O intuito é analisar a aproximação entre prefeitura e munícipes na gestão recursos públicos e os desafios e os avanços que o OP proporciona para a ampliação da prática da participação popular em Araraquara.

Palavras-chave: Administração Pública, Orçamento Participativo, Cidadania.

Abstract: The aim of this paper is to analyze the Participatory budget (PB) of Araraquara/SP, as a way to democratize the public budget, making it accessible to the society's activities. The analysis method was a survey, along the Coordination of Popular Participation in the municipality, of data on people's participation between 2001 to 2006 in the systematic PB and in observation of the realized activities in 2006. The aim is to analyze the links between municipality and residents in managing public resources and the challenges and advancements that the BP provides for expanding the practice of popular participation in Araraquara.

Keywords: Public Administration, Participatory Budget, Citizenship.

Introdução

Nas últimas décadas o Estado brasileiro passou por um período de profundas mudanças tanto político quanto institucional, pois houve o processo de redemocratização do país e a promulgação de uma nova constituição em 1988, a chamada constituição cidadã. Logo, através dela está ocorrendo significativas mudanças no que compete a ampliação da participação popular e o fortalecimento dos Estados e Municípios, ademais vem ocorrendo uma série de inovações promovidas pelos governos locais com maior enfoque nas políticas sociais, visto que a constituição assegura a descentralização política, favorecendo para uma série de deslocamento do poder central para o poder municipal, abrindo, assim, novos caminhos para a inclusão do cidadão na participação das arenas decisórias da administração pública. Assim, atualmente, observamos nos governos locais a crescente adoção de políticas públicas que visam promover na gestão municipal a participação da população em áreas como saúde, educação, assistência social e orçamento público.

¹ Mestrando em Ciências Políticas pela Universidade Federal de São Carlos. Email: cesarmc27@yahoo.com.br

² Bacharel em Administração pela Universidade de São Paulo. Email: geraldoFerraresi@gmail.com

Em vista das crescentes experiências programas políticos que ampliam a democratização no poder municipal, o presente artigo tem o objetivo de recorrer à literatura sobre Orçamento Participativo (OP) e seu papel para a ampliação da democratização e da educação cidadã. Em seguida, aprofundaremos nosso estudo sobre o OP de Araraquara com o intuito de analisar a tipologia e sistemática do mesmo e a evolução da participação civil nas assembleias promovidas pelo programa entre os anos de 2001 e 2006. O objetivo é demonstrar os avanços e desafios deste programa enquanto instrumento que pretende fortalecer a participação popular nas questões orçamentária local.

A escolha do objeto de estudo é devido ao fato de a cidade de Araraquara possuir um legado de Associações de Moradores, porém havia um baixo interesse do poder público em proporcionar instâncias de diálogos com os munícipes, com a meta de solucionar suas demandas. A relação entre Associações de Moradores e prefeitura sempre fora intermediada por lideranças locais, cujos objetivos eram de pressionar o poder local em busca de recursos públicos e cativar largas clientelas usuárias de serviços e equipamentos sociais.

Com administração do prefeito eleito, Edson Antônio Edinho da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), deu início no ano de 2001 ao procedimento de instalação do projeto Orçamento Participativo, com o objetivo de criar espaços públicos para que os munícipes participem e dialoguem com o Executivo. A finalidade era de que interferissem diretamente na alocação de recursos públicos destinados às elaborações de obras junto ao plano de investimento municipal.

Ao longo de seis anos de OP no município de Araraquara, o projeto vem enfrentando críticas, referentes aos atrasos nas execuções das obras eleitas ao final do ciclo anual do OP. Oscilações na participação popular, mudanças no regimento e na sistemática e, também, elogios por possibilitar a administração local a destinar recursos em investimentos em regiões periféricas do município, fatos estes levantados neste artigo.

Orçamento Participativo: uma experiência que reforça a democratização e educação cidadã.

O Orçamento Participativo (OP) é um programa político municipal com o objetivo de prover uma administração orçamentária na qual os munícipes tenham acesso às arenas decisórias e informações técnicas a respeito da distribuição de recursos do município. Um programa que vem sendo apontado pela literatura especializada como responsável pela radicalização da democracia, pela construção da nova cidadania, pelo aperfeiçoamento do gasto público e promoção do desenvolvimento através da democratização e da participação da sociedade.

Como afirma Pires³:

O orçamento participativo é uma das experiências em andamento, nas duas últimas décadas, que procura responder aos anseios de aprofundamento democrático na gestão das contas públicas, apontando na direção de uma democracia participativa que se não coloca em questão a validade da democracia representativa, propõem uma calibragem mais fina dos mecanismos de representação para, com isso, tornar o regime democrático mais efetivo e as finanças públicas mais eficientes e inclusivas. (PIRES, 2010 p. 2)

A primeira cidade a implantar o OP foi Porto Alegre em 1989, na gestão municipal dos Partidos dos Trabalhadores (PT). O objetivo era atender uma antiga reivindicação dos movimentos sociais gaúchos, o de maior participação nas decisões de alocação de recursos públicos para o atendimento das demandas locais. Sendo assim, o OP em Porto Alegre seria um programa que promoveria a participação direta da população nas arenas decisórias referentes à execução do orçamento municipal com o objetivo de prover acesso e poder de voz ao cidadão. (SANTOS, 2002)⁴.

Contudo, o OP de Porto Alegre tornou-se reconhecido nacional e internacionalmente como uma importante inovação na democratização da gestão pública, como afirma Fedozzi⁵:

O chamado Orçamento Participativo de Porto Alegre, como ficou conhecido esta inovação, vem sendo reconhecido desde então como uma experiência bem sucedida de participação popular e de governabilidade de gestão pública e, como tal, vem alcançando uma ampla repercussão no cenário político nacional e até internacional, sendo interpretado nos discursos de diversos atores políticos e sociais como uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil. (FEDOZZI, 2001, p.20)

Assim, a ampla repercussão do OP de Porto Alegre foi devido ao ineditismo da sua metodologia, pois o programa buscava promover a transparência da gestão orçamentária municipal, a prestação de contas dos administradores públicos e a participação dos munícipes na decisão prioridades das demandas a serem atendidas, que favoreceram para implicação de um novo tipo de relação entre Estado e sociedade em que os cidadãos seriam os protagonistas na gestão orçamentária sem haver a necessidade de renúncia de qualquer tipo de instituição da democracia representativa. (PIRES, 1999)⁶.

Tal protagonismo, dado aos cidadãos, advém de uma sistemática do OP que está configurada para fomentar a participação direta dos munícipes através da abertura de espaços públicos para o diálogo entre sociedade e o poder local. Espaços estes onde a população expõe suas demandas a serem debatidas junto à equipe da prefeitura e também

³ PIRES, V. **Transparência, participação e orçamento participativo**: reflexões a partir do caso brasileiro. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 4, n. 5, p. 1-15, 2010.

⁴ SANTOS, B. S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B.S., **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 1). 2002.

⁵ FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 2001.

⁶ PIRES, V. **Orçamento participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Piracicaba: ed. do autor, 1999.

presença a prestação de contas da mesma, referente aos investimentos públicos realizados em anos anteriores e a atual condição da receita do município. (SILVA, 2005)⁷.

Na prática, o OP tornar-se-ia um canal de diálogos entre munícipes e prefeitura que auxiliaria na democratização da gestão dos recursos públicos, pois promoveria maior equidade na distribuição de recursos e pressionaria o governo local por maior eficiência e transparência dos atos administrativos, diminuindo o risco de desvio de recursos públicos fatores úteis para que o governante estabeleça um planejamento mais voltado para os interesses imediatos da população. (PIRES, 1999)⁶

O Orçamento Participativo mostra que, enquanto prática, ele democratiza a relação entre a sociedade civil e o poder local. Ainda mais relevante, uma avaliação do OP mostra que a forma de deliberação pública é superior às outras formas institucionais existentes, em virtude da sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade (DAGNINO, 2002 p. 40)⁸.

Conseqüentemente, nas últimas décadas, OP vem sendo implantado em mais de 103 municípios, cada qual respeitando suas condições administrativas e financeiras em gerir o programa, porém sempre buscando adotar, quanto à estrutura, etapas e funcionamento similar ao OP de Porto Alegre.

Muitos especialistas no estudo sobre o Orçamento Participativo apontam-no como instrumento favorável para o exercício da cidadania, pois beneficiará ao indivíduo participante resgatar a ideia de sujeito no espaço público, por isso sentir-se-ia digno de ser respeitado pelo poder público e de fazer parte de um todo social regido por normas e não por vontades individuais ou coletivas superiores. (PIRES, 1999)⁶

De acordo com Azevedo, Mares e Renno (2005)⁹, a dinâmica do OP é dotado de grande potencial educativo, pois o processo permite que as demandas particulares sejam discutidas coletivamente, decidindo pela qual realmente deva ser atendida. Permite, também, a implementação de políticas redistributivas e compensatória de solidariedade favorecendo os mais necessitados. Ademais, atingem frontalmente práticas clientelistas de alocação de recurso pelo fato, de OP combinar características democráticas e progressivas.

Segundo Kerbauy (2000)¹⁰, clientelismo é uma conduta política baseada na relação de troca de favores entre duas partes: o político e a grupos da sociedade civil. Atualmente tal relação ocorre com o político sendo porta voz de categorias sociais específicas, corporativas e profissionais em vez de atender as solicitações individuais. Assim, um político passa a ter a

⁷ SILVA, E. C. **Orçamento participativo: a experiência de Araraquara.** Um estudo de caso sobre um modelo de gestão local dos recursos públicos por meio da participação popular. 2005. 210 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2005.

⁸ DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra, 2002.

⁹ AZEVEDO, S.; MARES, G.; RENNO, V. Orçamento participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte. In: **Orçamento participativo: construindo a democracia.** Org: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. Rio de Janeiro, 2005. p. 97 – 110.

¹⁰ KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000. v. 1. 158 p.

função de representar as categorias existentes nas sociedades, pressionar as agências burocráticas e o governo central em busca de recursos além de cativar largas clientelas usuárias de serviços e equipamentos sociais. Dessa forma, o político executará a distribuição de recursos, cativando aquelas clientelas que lhe proporcionariam credibilidade política.

Logo, com a implementação de programas políticos que promovam a participação popular como o OP as práticas clientelistas tem tendência a cair em desuso. Pois, de acordo com Fedozzi, o OP prima por regras “universais de participação e critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades reivindicadas pelas comunidades” (FEDOZZI, 2001 p. 144)⁵.

O OP fundamenta-se num processo contratual de negociação e consenso, entre o Executivo e cidadão ou representantes da sociedade civil. E somado a isso, a sistemática do OP beneficia o acesso e a compreensão dos cidadãos às questões técnicas de implementação e execução de recursos financeiros e materiais que antes eram de domínio restrito do poder local. Como relata Santos (2002)⁴, o OP favorece a substituição de uma cultura tecnoburocrática, isto é, o monopólio da esfera Estatal sobre o saber técnico das informações e dos procedimentos administrativos, para uma mudança gradual de cultura democrática da gestão pública.

Enfim, critérios impessoais, universais e objetivos que permitirão ao OP uma relação horizontal entre Executivo e os municípios na gestão do orçamento municipal. Situação esta que enfraquecerá a atuação de práticas clientelista na execução de distribuição de recursos públicos, pois os cidadãos terão acesso direto aos critérios técnicos e gerais no que tange a questões de execução e financiamento de recursos materiais e à equipe da prefeitura para reivindicar suas prioridades. Condições que tornará o Orçamento Participativo um instrumento capaz de ofertar aos municípios experiências de participação política que auxiliarão na ampliação da cidadania local.

1. Metodologia

Para a análise do Orçamento Participativo de Araraquara foi realizado pesquisa bibliográfica sobre o tema, focando a estruturação da sistemática do OP e a investigação sobre a participação popular no OP. Quanto às fontes secundárias foram levantadas na cidade de Araraquara, junto a Coordenadoria de Participação Popular (CPP), dados sobre o número de participantes no ciclo anual do OP, número de obras realizadas, quantidades de recursos públicos investidos no programa e outros dados relativos ao tema de pesquisa entre o período de 2001 a 2006.

A pesquisa empírica deu-se por meio de visitas e observações das plenárias existentes no ciclo do OP. O intuito foi observar o trabalho realizado pela Coordenadoria da Participação Popular (CPP) para a implementação do projeto e a observação da frequência da participação dos munícipes nas reuniões. Com a posse de dados sobre a participação popular nos anos de 2001 a 2006, cedidos pela CPP, será realizada uma avaliação sobre a evolução da participação dos munícipes de Araraquara nas plenárias do OP e, posteriormente, a realização de algumas considerações sobre a possibilidade do OP para o exercício da cidadania.

1.1 Objetivo

O objetivo desse artigo é analisar o OP de Araraquara nos anos de 2001 a 2006 as sistemáticas existentes no projeto e suas funções, depois por meio de dados obtido junto a CPP e por observação de algumas plenárias no ciclo anual de 2006 avaliarmos a participação popular do OP no período citado e a influência do projeto em ampliar o exercício da cidadania nos munícipes.

2. Orçamento Participativo de Araraquara: análise da sistemática e da participação popular.

Como citamos anteriormente, a implementação do Orçamento Participativo no município de Araraquara foi instituído pela administração do prefeito Edison Antonio Edinho da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) no ano de 2001, inspirado no modelo de administração municipal petista de Porto Alegre (RS). O objetivo era oferecer aos munícipes espaços públicos abertos às reivindicações e a decisões da sociedade civil, enfim, um espaço de diálogo entre representantes da prefeitura e a sociedade civil.

A prefeitura deu início a implementação do OP com a criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), órgão responsável em sistematizar e divulgar o projeto. Em 2001 a CPP realizou reuniões com os principais líderes regionais, para explicar o que seria o OP e convencê-los da importância do trabalho integrado entre as diversas organizações da sociedade civil com intuito de que participassem dos espaços de discussão (AGATTO, 2003)¹¹. Nestas reuniões, foi discutida a elaboração do Regimento Interno do OP. Nele estariam definidos os critérios de discussão e aprovação da política de investimentos do município, bem como as funções que cada representante da sociedade tem nas diferentes instâncias de

¹¹ AGATTO, J. P. **Democratização da gestão pública e poder local: a experiência OP em Araraquara.** 2003. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Araraquara, 2003.

participação do OP e os critérios para a eleição de representantes e de prioridades de demandas. Ao final de cada ciclo do OP, o Regimento Interno seria reavaliado e rediscutido junto ao CPP através de seus conselheiros e delegados.

A elaboração da divisão geográfica de Araraquara pelo CPP buscou seguir critérios metodológicos que pudessem colaborar para acessibilidade das assembleias do OP para grande parte dos munícipes e assim promover a participação popular direta no programa. De acordo com Souza (2003)¹², a divisão espacial do município com fim específico de promover a participação popular não deve firmar somente em critérios “técnicos objetivos”, como a distribuição espacial de renda. Deve levar em conta, “os quadros de referência quotidianos de orientação da própria população” (SOUZA, 2003 p. 354), isto significa que, a divisão espacial tem de considerar os bairros e suas similaridades sócio-espacial ou sócio-geográfica, ou seja, a identidade e interação entre bairros e o modo de vida ou tradições da população local.

Souza (2003) afirma que a elaboração da divisão espacial do território influencia, na organização e no andamento do OP, que determinará: quais grupos deverão negociar entre si para apresentarem suas demandas em bloco, assim como definirão também o quanto suas realidades são diferenciadas ou próximas e a maneira que os cidadãos terão acesso a participação nas assembleias e outras reuniões. Caso a segmentações do território tenham pouca afinidade sócio-geográfica, gerariam situações de incompatibilidade e atrito.

Em Araraquara a divisão espacial funda-se em oito regiões, sendo que uma delas se refere à zona rural onde localiza os assentamentos. A divisão territorial em Araraquara não utilizou critérios de renda. De acordo com Silva (2005)⁷ e Agatto (2003)¹¹, a divisão obedeceu a critérios sócio-geográfico, ou seja, respeitando os critérios naturais de separação (linha férrea, rios, pontilhão), proximidade entre os bairros, facilidade de deslocamento entre os mesmos via utilização do transporte coletivo e afinidades em relação à concentração, ou não, de obras de infraestrutura. Assim, a cidade de Araraquara estaria dividida em oito regiões e vinte quatro sub-regiões.

Deste modo, a sistemática do OP de Araraquara seria composta das seguintes assembleias subsequentes: vinte quatro Plenárias Sub-Regionais, oito Plenárias Regionais e seis Plenárias Temáticas, espaços estes que se caracterizam por estabelecer um diálogo direto entre representantes da prefeitura e munícipes, com a exposição de demandas e a prestação de contas. Em seguida, as etapas: Fórum Municipal de Delegados e Conselho do Orçamento Participativo estâncias responsáveis na escolha das demandas prioritárias a serem contempladas, em meio a estas assembleias, a Caravana da Cidade, momento em que os delegados e conselheiros percorrem os bairros onde as demandas são consideradas prioritárias com intuito de avaliar a real emergência da obra.

¹² SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

Tabela 1: Sistemática do Orçamento Participativo de Araraquara

Etapa	Atividade	Executores/Convidados	Objetivos
1º	Divulgação das plenárias do OP.	<ul style="list-style-type: none"> Membros da CPP. 	<ul style="list-style-type: none"> Informar a população sobre as plenárias do ciclo do orçamento participativo.
2º	Reuniões Sub-regionais	<ul style="list-style-type: none"> Membros da CPP; Prefeito; Secretários; Vereadores; Companhia de Transportes de Araraquara; Departamento de Água e Esgoto de Araraquara; Guarda Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> Cadastrar os indivíduos participantes; Oferecer espaços para a população expor suas demandas; Votar suas prioridades; Possibilitar o Prefeito esclarecer a população pontos da administração municipal; Eleger os representantes do bairro.
3º	Plenária Temática	<ul style="list-style-type: none"> Prefeito; Membros da CPP; Secretários; União Municipal dos Estudantes Secundaristas; Centro de Referencia Afro; Centro de Referencia da Mulher; Conselho Municipal do Idoso; Sindicato dos Metalúrgicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Plenárias com os temas: Pessoas com deficiência, idosos, desenvolvimento urbano e econômico, mulher, jovens e afrodescendentes; Eleição de delegados e de demandas prioritárias.
4º	Plenária Regional	<ul style="list-style-type: none"> Prefeito; Secretários; Membros da CPP. 	<ul style="list-style-type: none"> Escolha de dois conselheiros e um suplente; Votar por tema de acordo com as respectivas regiões.

Fonte: Elaborada pelos autores

Tabela 2: Entidades Organizadoras o Orçamento Participativo

Organização	Executores/Convidados	Objetivo
Fórum Municipal dos Delegados	<ul style="list-style-type: none"> • Delegados. • Conselheiros. • Membros da CPP. • Equipe técnica da Prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reunir todos os delegados eleitos nas Sub-regiões e nas Plenárias Temáticas para discutirem sobre as prioridades escolhidas nas respectivas reuniões; • Esclarecimento sobre as diretrizes do OP, finanças do município, andamento das obras contempladas.
Caravana da Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • Delegados; • Conselheiros. • Membros da CPP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegados e conselheiros percorrem os bairros do município para observarem os temas votados em todas as plenárias contribuindo para que os representantes possam ter conhecimento das necessidades eleitas no OP.
Conselho do Orçamento Participativo	<ul style="list-style-type: none"> • Conselheiros; • Membros da CPP, • Secretários; • Delegados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propor, fiscalizar e deliberar sobre as prioridades eleitas nas Plenárias Regionais e Temáticas ao Plano de Investimento do Orçamento Municipal de Araraquara; • Oferecer discussões e maior embasamento técnico aos conselheiros para que contribuam na adequação de prioridades escolhidas ao montante de recursos de investimento disponibilizado pela Prefeitura.
Coordenadoria de Participação Popular (CPP)	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadores; 	<ul style="list-style-type: none"> • Execução da divulgação das plenárias e dos convites aos secretários e prefeito a participarem destas; • Auxiliar as representantes da sociedade civil a estarem disponibilizarem condução para levarem suas respectivas comunidades às reuniões; • Exemplificar e esclarecer o processo do ciclo anual do OP, a cadastrar os participantes, a distribuir e fazer a contagem de cédulas de votação e de organizar o processo de eleição de delegados e conselheiros; • Orientar e fornecer informações para as decisões de delegados e conselheiros.

Fonte: Elaborada pelos autores

3.1 Avaliação do Orçamento Participativo de Araraquara

Neste aparo, avaliaremos a evolução do número de participantes nas plenárias sub-regionais e plenárias regionais do OP de Araraquara, pois são espaços abertos à participação direta dos cidadãos. Logo, para melhor elucidar a análise da evolução da participação dos municípios no OP dividiremos a análise em dois triênios; 2001 a 2003 e 2004 a 2006. Também, acrescentaremos a avaliação sobre as Plenárias Temáticas, com o intuito de analisar a evolução do número de participantes e elaborar algumas considerações. Por fim, analisaremos quais são os temas frequentemente eleitos na etapa final do ciclo do OP (plenárias regionais) nos anos de 2001 a 2006.

a. Avaliação das Plenárias Sub-regionais

A avaliação no primeiro triênio (2001 a 2003) do OP em respeito às etapas das sub-regiões nos mostrou por meio da exibição de dados que a participação total no período foi de 3217 municípios. Essas reuniões ocorrem mais próximas das casas dos municípios favorecendo para a ampliação da participação. Justamente este fato possibilitou que esta plenária apresentasse um total de participação elevado no período em comparação com as Plenárias Regionais.

Tabela 3 - Orçamento Participativo: participação por sub-regiões nos anos de 2001, 2002 e 2003

Regiões	1		2		3				4				5				6		7		8				
Sub-Região	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	6.1	6.2	7.1	7.2	7.3	7.4	8.1	8.2	Total
2001	42	23	62	40	15	23	20	36	62	46	17	37	122	18	33	57	70	19	37	16	12	27	30	79	943
2002	64	21	20	17	37	35	21	36	72	46	16	36	146	86	16	27	33	52	63	3	11	49	50	88	1045
2003	56	103	17	37	65	39	25	83	103	66	27	37	86	33	18	39	92	40	25	19	32	41	75	71	1229
																								3217	

Fonte: Prefeitura do Município de Araraquara/Coordenadoria de Participação Popular

Agatto(2003)¹¹ aponta como destaque de participação popular a sub-regional 5.1 composta pelos bairros Jardim das Hortênsias, Aparecidinha e Condomínios Satélites com presença de 122 pessoas em 2001 e 146 pessoas em 2002. A justificativa para esse contingente na busca pelo OP deve-se ao fato de que esta sub-região foi alvo de especuladores imobiliários que estruturaram o loteamento sem um planejamento urbano. A região não tinha iluminação pública nos 500 metros de vias de acesso a região, poucas eram as ruas pavimentadas, poucas eram as de linhas de ônibus disponibilizadas para os bairros e somente

havia somente uma unidade de saúde e uma de escola funcionando de modo precário e forçando a população a deslocarem-se para regiões centrais em busca destes serviços.

O descaso existente nesta região rendeu recordes de audiência no quesito criminalidade, violência urbana e tráfico de entorpecentes. Assim, os moradores motivados pelo desejo de mudança viram no projeto do OP a oportunidade de concretizar as melhorias nos bairros, onde, com a intensa participação popular, conseguiram sensibilizar representantes de outras regiões para o atendimento de suas demandas, as quais foram concretizadas nos ciclos de 2001 e 2002. Em 2003, houve uma queda na participação na sub-regional 5.1. Para Agatto (2003)¹¹ deve-se ao fato de as pessoas já estarem satisfeitas com as mudanças feitas nos bairros proporcionadas pelo OP e que a demandas não se referem mais a problemas de infraestrutura, mas à oportunidades de empregos para os habitantes desta sub-regional.

Tabela 4 - Orçamento Participativo: participação por sub-regiões nos anos de 2004, 2005 e 2006

Região	1		2		3				4				5				6		7		8				
Sub-regiões	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	6.1	6.2	7.1	7.2	7.3	7.4	8.1	8.2	Total
2004	21	58	25	11	12	21	14	10	84	11	32	10	50	25	36	10	112	79	42	20	9	23	28	64	807
2005	98	53	69	23	57	34	10	25	50	28	71	26	44	47	54	15	112	101	24	39	15	28	10	20	1053
2006	64	75	37	7	64	80	22	16	42	24	41	11	51	46	9	7	51	30	8	26	0	23	11	30	775
																								2635	

Fonte: Prefeitura do Município de Araraquara/Coordenadoria de Participação Popular.

No segundo triênio (2004 a 2006) do OP, a participação total foi de 2635 munícipes, ou seja, em comparação ao primeiro período houve queda de 18%. A queda torna-se mais drástica quando se comparado ao ano de 2003 (com participação total de 1229 pessoas) e ao de 2004 (com participação total de 807 pessoas) chegando uma margem de queda 34% entre os dois anos. É difícil determinar o motivo da queda de participação no segundo triênio no OP de Araraquara. Mas observando boa parcela das reuniões do ciclo do OP no ano de 2006, analisamos que a população participante de algumas sub-regiões mostrava certo descontentamento com o projeto, em relação aos atrasos da entrega de obras eleitas em anos anteriores, fato notado em reuniões onde a população presente quase não apontava demandas para a votação, mas cobravam e exigiam explicações da equipe do CPP e dos secretários sobre os atrasos das obras.

Entretanto, há exemplos de sub-regionais que tiveram posturas distintas em relação ao que foi citado acima. Por exemplo, a sub-região 5.1 no ano de 2003 onde houve uma queda de participação, teve como recorrência o contentamento da população dos bairros com as

demandas contempladas na sistemática do OP. Nota-se que este fato perdurou no segundo triênio com uma média de participação de 40 pessoas por reunião nesta sub-região. Também, há exemplos de sub-regionais como as 2.2, 4.4, 5.4 e 7.3 onde a média de participação no período era baixa em relação às outras regiões, chegando a ter na plenária da sub-regional 7.3 no ano de 2006 cancelada por falta de participantes. A isto se deve ao fato, por serem regiões mais centrais e de boa infraestrutura, portanto, não havendo estímulo para discussões referentes a obras e serviços.

Portanto, a mobilização popular nas sub-regionais no segundo triênio tornou-se menos intensa do que a do primeiro triênio, devido principalmente aos atrasos de obras e serviços eleitos nos ciclos anteriores causando um significativo desânimo nos munícipes. No entanto, em vista destes dados é importante destacar a elevada participação da sub-regional 6.1 representada pelos bairros: Cruzeiro do Sul, Jardim Ieda, Imperial e Esplanada, localizados, a exemplo do Jardim Hortênsias, distante do perímetro urbano da cidade. A população vem tentando reverter o descaso do poder público para com a região através do OP. Os temas que ao longo deste período vem sendo expostos referem-se à ampliação da Escola de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série para à 1ª a 8ª série, ampliação do número de salas no Centro de Educação e Recreação e à pavimentação de algumas vias.

b. Avaliação das Plenárias Regionais do OP de Araraquara

No primeiro triênio, nas Plenárias Regionais o total de participação foi de 2610 munícipes, com destaque para o ano de 2002, período de maior número de participação com 1279 pessoas.

Tabela 5 - Orçamento Participativo: participação por região nas plenárias regionais II nos anos 2001, 2002 e 2003.

Regiões	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
2001	70	62	87	48	69	26	43	113	518
2002	248	45	360	103	257	121	109	36	1279
2003	230	34	97	169	114	57	59	53	813
									2610

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara/Coordenadoria de Participação Popular.

De acordo com Agatto(2003)¹¹, a elevada participação do ano de 2002 se deve por razões referentes à credibilidade do projeto observado pela população neste ano, pois, anteriormente, a execução das plenárias regionais, na qual ocorre na fase final do ciclo do OP, entre os meses de julho e agosto, foi possível a população observar a iniciativa do poder

público em realizar as obras eleitas no ano de 2001. Fato este que gerou grande mobilização de algumas regiões na esperança de que suas demandas fossem realmente atendidas como as das regiões 5, 3, e 1, nas quais foram testemunhas em seus bairros das execuções de obras eleitas em 2001. Isto incentivou os moradores destas regiões a organizarem-se e articularem-se para votação de suas prioridades nas plenárias regionais.

As plenárias regionais no segundo triênio contaram com a participação total de 3215 pessoas, superior à somatória dos anos 2001, 2002 e 2003, um aumento de 19%. O ano de 2005 registrou a participação de 1316 pessoas, enquanto nos anos de 2004 e 2006 tiveram respectivamente 963 e 936 de munícipes presentes nas reuniões.

Tabela 6 - Orçamento Participativo: participação nas plenárias regionais nos anos de 2004, 2005 e 2006

Regiões	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
2004	107	30	147	157	184	158	87	93	963
2005	300	104	106	221	138	194	119	134	1316
2006	261	40	135	180	51	146	30	93	936
									3215

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara/Coordenadoria de Participação Popular.

Um fator que vem chamando a atenção ao se observar os dados do OP de Araraquara referente às plenárias regionais é a queda de participação dos anos de 2003, 2004 e 2006. Como foi relatado anteriormente no ano de 2002, houve uma intensa mobilização da participação influenciada pela execução de obras eleitas em 2001, este fato vai se repetir no ano de 2005. Em 2003 a prefeitura não conseguiu executar todas as obras eleitas no ano anterior, segundo o poder público, por falta de recursos. Então, algumas delas entraram em uma espécie de “lista de espera” para serem concretizadas. No ciclo do OP, deste mesmo ano (2003) muitas das demandas eleitas como prioridades, também, não foram executadas no ano seguinte (2004), pelos mesmos motivos citados anteriormente gerando um acúmulo de obras não realizadas. Este fato tornou OP alvo de crítica e de descontentamento da população, refletindo na queda de participação em 2003 e 2004.

No segundo semestre de 2004 e no início de 2005 a prefeitura empenhou-se para concretizar convênios e parcerias com setores privados e estatais para o investimento de obras atrasadas. A divulgação deste fato e a futura realização de algumas obras atrasadas favoreceram o aumento da participação popular em todo sistemática do OP neste ano. No ano de 2006, houve um outro decréscimo da participação, motivado pelo atraso na execução

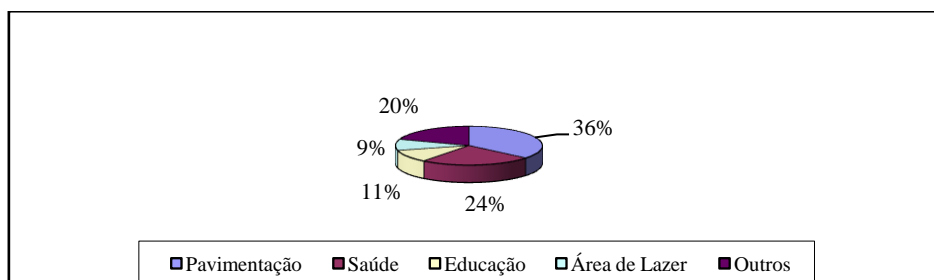
de obras referentes à pavimentação eleitas em anos anteriores, de acordo com a prefeitura. Este problema foi resolvido através de um convênio firmado com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a liberação de seis milhões de reais para a contemplação de todas as demandas de pavimentação atrasadas.

c. Avaliações dos temas eleitos no OP de Araraquara

O modelo do OP de Araraquara “tem como filosofia adotar a prática de co-gestão dos recursos públicos” (SILVA, 2005, p. 144)⁷, ou seja, a política de investimentos do OP acontece através de negociação em que há o consenso entre poder Executivo e comunidade para investimento em recursos materiais no município.

A prática de cogestão estimulada pelo OP tem favorecido a aplicação de recursos públicos em bairros periféricos. Muitos deles com precária infraestrutura, ou seja, são bairros que enfrentam problemas com a falta ou precariedade da pavimentação e a precariedades das estruturas das unidades de saúde e das escolas. Com essa problemática as prioridades eleitas no OP são em sua maioria relacionadas a estas deficiências de infraestrutura em que chegam a mobilizar alta participação popular em algumas regiões como foi notado na avaliação feita anteriormente sobre as plenárias.

Gráfico 1 - Temas eleitos nas Plenárias Regionais nos anos de 2001 a 2006.



Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara/Coordenadoria da Participação Popular.

Observando o gráfico, nota-se que as prioridades mais eleitas ao longo de seis anos de OP é a pavimentação. Compreende cerca de 37% das prioridades eleitas no período. Atualmente por volta de 30 bairros de Araraquara têm problemas relacionados à pavimentação, a maioria vítima de mau planejamento urbano, como foi citada acima. Motivados por essa problemática, a saúde e educação estão respectivamente com 24% e 10% e à área de lazer que figura no OP como quarto tema mais eleito (cerca de 9%). Na plenária regional, as razões da escolha deste tema e a presença de vários terrenos da prefeitura na cidade abandonados tornando locais de entulhos, lixos e de queimadas, a outra causa refere-se a falta de área de lazer em muitos bairros periféricos de Araraquara. Nestes bairros, o motivo para escolha da prioridade pelos moradores é a defesa de um local para recreação das crianças, numerosas nestas regiões.

d. Avaliação da Plenária Temática do OP de Araraquara

Em 2002 foram criadas as plenárias temáticas com o intuito de mobilizar setores da sociedade civil, que, segundo o poder público, pouca representatividade tem nas arenas decisória municipal. Essas plenárias foram organizadas em seis reuniões, cada uma abordando os seguintes temas: pessoas com deficiência, idosos, mulheres, jovens, afrodescendentes e desenvolvimento urbano e econômico.

Tabela 7: Orçamento Participativo: participação nas Plenárias Temáticas de 2002 a 2006

Temas	Pessoas com Deficiências	Idosos	Mulheres	Juventude	Afro descendente	Desenvolvimento Urbano e Econômico	Total
2002	96	130	88	110	74	80	578
2003	87	63	178	110	81	85	604
2004	95	43	77	60	44	93	412
2005	11	96	41	52	23	137	360
2006	23	81	69	36	55	120	384
							2338

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara/Coordenadoria da Participação Popular.

No início da implementação da Plenária Temática, como pode observa na tabela 7, os anos de 2002 (com 578 participantes) e 2003 (com 604 participantes), foram os que tiveram maior número de participação popular em todas as reuniões em relação aos anos posteriores, com um total de 1.182 participantes motivados principalmente pela alta expectativa dos grupos de terem suas decisões contempladas. Entretanto, a queda da participação deu-se a partir do ano de 2004 (neste ano com a presença total de 412 pessoas nas reuniões em 2005 foi de 360 e 2006 com 384). A explicação para a queda de participação de algumas plenárias após 2003 está ligada a falta de credibilidade do projeto devido ao atraso de obras.

O fato pode ser observado na temática afrodescendente a qual todas as demandas eleitas como prioridades desde 2002 somente foram entregues pela prefeitura no primeiro semestre de 2006. Isto explica o declínio da participação nesta plenária chegando a ter em 2005 a participação de 23 pessoas. Com a realização das demandas em 2006 houve um aumento da participação, com a presença de 55 munícipes. O mesmo ocorreu com as plenárias dos idosos que elegerem no ano de 2003 a implementação de um Centro de Referência ao Idoso, mas também não foi entregue pela prefeitura. Na plenária da mulher, por três anos consecutivos (2002, 2003 e 2004), as mulheres que vivem nos assentamentos se organizam e elegem proposta de geração trabalho e renda, porém, sem muitos sucessos na efetivação deste tema.

A temática pessoa com deficiência elegeu, em 2005, a disponibilização pela prefeitura de equipamento de órtese e prótese, porém este tema não foi ainda entregue pela prefeitura. As plenárias dos jovens e a do desenvolvimento urbano e econômico também enfrentam os mesmos problemas de atrasos das entregas das demandas. Portanto, são fatos que estão influenciando na participação popular nas assembleias temáticas, como se pode observar em 2005. A plenária de pessoas com deficiências teve a presença de somente 11 pessoas e a de 2006 com 17 pessoas presentes, e a plenária dos jovens teve um esvaziamento considerável em 2006 com a presença de 36 pessoas, uma queda de 67% em relação a 2002 na participação popular, que contou com a presença de 110 pessoas na plenária.

A plenária do desenvolvimento urbano e econômico, diferentemente das outras plenárias, observa-se um acréscimo da participação popular no decorrer dos anos, embora enfrente os mesmos problemas das outras plenárias, como o atraso de obras. O acréscimo da participação popular nesta plenária poder ser explicado através da presença de algumas organizações da sociedade civil tais como os ambientalistas, os sindicalistas e as ONG'S. Quando algumas destas organizações têm o interesse de exporem e defenderem temas, conseguem mobilizar, na maioria das vezes, um contingente suficiente para poder eleger a demanda e pressionar o poder público. Logo, mantendo um volume ascendente de participação popular no decorrer de cinco anos, diferentemente das outras temáticas que há o declínio de participação.

4. Considerações Finais

Anteriormente à implementação do Orçamento Participativo, as reivindicações advindas da população para solucionar suas demandas ficavam cargo de figuras políticas. Estas davam início a um processo de negociação com o executivo e o legislativo em que percebe o uso de práticas clientelistas, ou seja, a troca de favores políticos entre os atores da negociação na busca de votos dos munícipes.

De acordo com Silva (2005)⁷, as figuras políticas existentes em Araraquara firmavam-se cada vez mais no espaço público devido a pouca organização das associações de moradores para enfrentar o poder público municipal com o objetivo de negociar com a prefeitura e câmara de vereadores suas demandas. Segundo Nunes (1997)¹³, tais figuras são resultado de um sistema administrativo público orientado pela prática clientelista, na qual o político paira entre a sociedade e o Estado, exercendo a postura de defender os interesses deste e ao mesmo tempo fornece aos estratos mais baixos voz e mecanismos para a resolução de demandas específicas.

¹³NUNES, E. A. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

No entanto, com o OP na prefeitura de Araraquara minimizou-se a atuação clientelista nos recursos públicos destinados a população, por consequência da abertura de espaço público, sob a responsabilidade da equipe da prefeitura, e da transferência do poder de decisão nos investimentos dos recursos públicos aos municípios. Fatos que promovem uma maior imparcialidade nos investimentos públicos, sendo o melhor exemplo de redistribuição dos recursos através do OP em Araraquara é a crescente emissão de fundos em obras públicas nas regiões periféricas, visto que são as que enfrentam maiores problemas de infraestrutura.

Porém, mesmo com as transformações impulsionadas pelo OP na relação entre Executivo e o cidadão e na alocação de verbas públicas, observa-se ao longo de seis anos de projeto a diminuição gradativa da participação popular nas reuniões, motivo este influenciado principalmente pelo atraso na execução de obras eleitas nos fóruns.

Entretanto, observamos que a presença dos municípios no OP de Araraquara nos dois primeiros anos foi satisfatória, ciclos de grandes desafios para a CPP, secretário e prefeito, pois, de acordo com Silva (2005)⁷, a população comparecia em grande número para reclamar os problemas que se arrastavam nos bairros às várias administrações e com muita dificuldade em assimilar a proposta do projeto, visto que a metodologia do OP promove o diálogo e a negociação na priorização de demandas refutando práticas imediatistas para solucionar os problemas locais.

Mas, a partir de 2003, a queda de participação torna-se mais acentuada, relacionada principalmente, pelo descrédito da população ao atraso sucessivo das obras eleitas na sistemática do OP e/ou, como demonstra Agatto (2003)¹¹, devido a satisfação das pessoas por terem suas necessidades efetivadas.

Em relação ao primeiro motivo exposto para a queda de participação popular, é de se esperar que a população tenha a postura de não participar mais das reuniões do OP, pois este é um projeto em que estabelece uma relação mútua de compromissos – o executivo cria espaços públicos para discussões e se compromete a acatar as decisões da população e esta se compromete a participar das reuniões seguindo os critérios estabelecidos pelo executivo e a apontar as prioridades de demandas do bairro – o descumprimento de uma das partes leva a outra a perda de confiança e credibilidade do projeto. Portanto, os atrasos das execuções de obras eleitas em anos anteriores na sistemática do OP proporcionada pela prefeitura devido a um mau planejamento das finanças, motivam a população à torna-se cada vez mais descrente e decepcionada com o projeto, conseqüentemente enfraquecendo a participação popular nas plenárias, incitando para o prejuízo da relação de corresponsabilidade entre prefeitura e município na decisão de alocar recurso público para obras na cidade.

No que confere ao segundo motivo relatado por Agatto (2003)¹¹, a autora afirma que tal fato soa como aspecto negativo da implementação da política de participação popular e que diante de tais condições fica difícil de despertar nas pessoas a construção da cidadania.

Porém, avaliando OP de Araraquara em 2006, nota-se que no projeto são inseridos vários limites no que tange o orçamento, a eleição de demandas e a discussão entre Estado e cidadão, pela equipe da prefeitura. Quando uma determinada região do município de Araraquara tem o declínio de participação nas reuniões do OP por motivos de satisfação das necessidades, este não caracteriza completamente uma situação de desconstrução da cidadania de determinada região, uma vez que, o OP impõe à população um limite de discussão, a efetivação de obras públicas. Quando há o desgaste deste debate, ou seja, a população de um bairro é contemplada com a execução das obras que afetam um grande número de moradores, torna-se legítimo a queda da participação nas plenárias, pois as demandas passam a serem pontuais e referentes a um pequeno número de moradores. Talvez a população que se afastou das reuniões deseje realmente discutir com o executivo temas relacionados à programas de governo, preservação do meio ambiente, desemprego no município e à melhoria da educação e da saúde na cidade fato não permitido no OP. Percebe-se aí a limitação de atuação cívica daquela que o projeto propõe a população.

Desse modo, pode-se assegurar que o próprio regimento do projeto influencia para a futura queda da participação popular nas plenárias, visto que os limites (orçamentários e de discussões) impostos aos munícipes podem no futuro não corresponder mais à problemática existente para determinada comunidade, levando-a gradativamente ao abandono do espaço ofertado pelo OP e, talvez, à procura de outros espaços públicos que lhes ofereçam discutirem suas atuais problemáticas.

Logo, os critérios e as sistemáticas do OP possibilitam uma aproximação entre prefeitura e munícipes e uma inovação em administrar recursos públicos para a execução de obras – beneficiando principalmente bairros periféricos de Araraquara. Também, tem aspecto negativo no que tange o não cumprimento de execução de obras eleitas em anos anteriores, provocando descontentamento da população notada principalmente na queda de participação em reuniões. Porém, dentro de um limite de discussão e atuação, ofertado pelo projeto para a participação política, pode-se estimar que o OP influencia o exercício da cidadania nos indivíduos participantes, visto que as plenárias são espaços na qual a população expõem suas demandas, escutam do prefeito e dos secretários a prestação de contas das finanças públicas do município e decide por votação a alocação de investimentos na execução de obras. Mas somente o espaço cedido pelo OP não é suficiente para a concretização da cidadania no município, pois é um programa que sofre certa limitação do poder público. Assim, o OP apresenta-se como um importante instrumento para educação cidadã aos araraquarenses. Entretanto, a população carece por falta de existências de outros fóruns que permitam a ela maior acesso a participação nas decisões política municipal que a auxiliariam na efetivação da cidadania local.

REFERÊNCIAS

- AGATTO, J. P. **Democratização da gestão pública e poder local:** a experiência OP em Araraquara. 2003. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2003.
- ARARAQUARA (MUNICÍPIO). Coordenadoria da Participação Popular. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA**, 2006.
- AZEVEDO, S.; MARES, G.; RENNO, V. Orçamento participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte. In: **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Org: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. Rio de Janeiro, 2005. p. 97 – 110.
- DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 2001.
- KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000. v. 1. 158 p.
- NUNES, E. A. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- PIRES, V. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba: ed. do autor, 1999.
- _____. **Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro**. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 4, n. 5, p. 1-15, 2010.
- SANTOS, B. S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B.S., **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 1). 2002.
- SILVA, E. C. **Orçamento participativo: a experiência de Araraquara. Um estudo de caso sobre um modelo de gestão local dos recursos públicos por meio da participação popular**. 2005. 210 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2005.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.