



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

## **DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL: O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA/SP**

**Elielson Carneiro da Silva**

**Doutorando em Ciência Política - Universidade Estadual de Campinas/Unicamp**

**Pesquisador financiado pela FAPESP**

**e-mail: [elielsoncarneiro@yahoo.com.br](mailto:elielsoncarneiro@yahoo.com.br)**

### **Resumo:**

O intuito desta proposta é apresentar uma análise teórico-empírica a respeito do arranjo institucional de Orçamento Participativo desenvolvido no município de Araraquara – São Paulo, com especial enfoque às suas dinâmicas e resultados. O objetivo é verificar em que medida este projeto possibilitou o empoderamento social. A análise será desenvolvida a partir da investigação do ciclo de políticas públicas, analisando-se as distintas fases de agenda, implantação, formulação e avaliação desta política pública de participação popular. No que se refere à fase da agenda, verifica-se que a experiência de Orçamento Participativo de Araraquara entrou na agenda de políticas públicas a partir de uma iniciativa do governo, por isto o mesmo buscou convencer a população a participar deste novo modelo de gestão, ao contrário do que ocorreu em experiências paradigmáticas como a de Porto Alegre, onde o vetor partiu da comunidade para o governo, ou seja, houve uma pressão da própria sociedade (por meio da UAMPA, por exemplo), para que a discussão orçamentária fosse democratizada. Este “problema de origem” perdurou-se ao longo do processo do OP na medida em que o governo municipal de Araraquara influenciou sobremaneira a agenda de discussão da política de investimento municipal, embora tenha havido uma intervenção razoável dos representantes em relação a este tópico ao longo do processo. No que se refere à formulação, será dada especial ênfase à investigação dos aspectos legais e, portanto, dos regimentos que definiram as regras de implantação do projeto em Araraquara; o intuito aqui é investigar as regras institucionais que definem os papéis dos dois pólos envolvidos neste processo: governo e comunidade. Neste quesito, pode-se apontar uma certa preponderância do primeiro sobre o segundo. No que tange à implementação, será avaliado o processo de definição da política de investimentos e execução das obras e projetos votados nas plenárias, com especial ênfase na avaliação da distribuição do poder entre governo e representantes da população (conselheiros do Orçamento Participativo). Por fim, no que tange à avaliação desta política pública, investiga-se se e até que ponto se dá o acompanhamento e a fiscalização dos investimentos definidos no OP, um aspecto fundamental para apontar a existência ou não de empoderamento nesta modalidade de experiências. De forma conclusiva, pode-se apontar que a análise da experiência de Orçamento Participativo de Araraquara apresenta avanços no que se refere à definição da agenda de discussão no OP, bem como em relação à formulação dos investimentos municipais; não obstante, verificam-se déficits quanto ao acompanhamento e fiscalização da implementação da política de investimentos. Do ponto de vista metodológico, esta investigação utiliza entrevistas em profundidade com representantes do governo e da comunidade, bem como de uma pesquisa presencial de acompanhamento etnográfico (a investigação participante).



## **I. Introdução e discussão teórica**

Novas experiências de participação direta têm sido implantadas no Brasil e em outros contextos nacionais, despertando a atenção de autores nacionais e internacionais sobre o tema. Todavia, embora tais inovações democráticas se constituam em objeto de análise de diversos pesquisadores, ainda há muito que avaliar sobre suas reais possibilidades e limitações, particularmente no que se refere à discussão sobre os resultados da participação nestas modalidades de experiências.

Verifica-se, assim, um descompasso entre o número de experiências participativas em andamento e a avaliação de seus resultados em termos de eficácia democrática. O que permite afirmar que há ainda muito que pesquisar sobre as conseqüências concretas de experiências como o Orçamento Participativo como um fator de incremento da democracia. Este trabalho tem como objetivo dar a sua contribuição para o preenchimento dessa lacuna.

A análise que se segue tem como foco, portanto, o estudo da dinâmica e os resultados da participação dos cidadãos em um arranjo institucional participativo, o Orçamento Participativo na cidade de Araraquara-SP, a partir de uma reflexão sobre o ciclo de políticas públicas apontado pela literatura temática, que abrange a agenda, a implantação, a formulação e a avaliação. Tal reflexão se fundamenta numa revisão bibliográfica, em materiais institucionais levantados junto à Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara, em um *survey* que foi elaborado e aplicado aos delegados do OP, bem como, em entrevistas em profundidade que foram feitas com os conselheiros do OP e com membros do governo.

### **1. Agenda**

A revisão da bibliografia sobre participação popular demonstra que tais experiências entraram na agenda política dos governos na virada dos anos 1970 para os anos de 1980, em cidades como: Boa Esperança/ES, Piracicaba/SP e Lages/SC



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

Lesbaupin (2000), Baierle (1996). No que se refere ao OP, foi com o processo de redemocratização a partir do final dos anos de 1980 e a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, que as mesmas entraram de forma sistemática na agenda dos governos municipais, particularmente em contextos onde havia um forte associativismo civil.

Destaca-se, porém, que foi a partir de meados dos anos de 1990, quando da premiação do Habitat II da ONU como uma das 40 melhores experiências de governos na esfera local, que a temática do Orçamento Participativo ganhou força na agenda dos governos e no debate teórico sobre a participação Avritzer (2000), Abers (2000), Fedozzi (1999), Vitullo (2000), passando a servir de referência para inúmeros governos locais em diversas partes do mundo.

Ao analisar a literatura, observa-se que grande parte do debate teórico tem como referencial empírico o modelo de Porto Alegre, identificado como uma experiência bem-sucedida de elaboração e execução da política de investimentos. De certa forma, todos os estudos de caso sobre o OP estão dialogando com o processo desenvolvido em Porto Alegre, sendo o sucesso e o insucesso desses projetos, em grande medida, determinados pela proximidade e/ou o distanciamento daquele modelo.

Ao refletir sobre os fatores que fizeram com que OP entrasse na agenda política municipal de Porto Alegre, esta literatura atribui bastante importância a duas variáveis em particular: à vontade política e ao associativismo civil, ou seja, à existência de um governo comprometido com a participação e um associativismo civil disposto a participar do processo de definição dos investimentos.

#### a) Vontade Política

No que se refere à vontade política, trata-se de um fator importante para o sucesso de experiências deste tipo devido às características institucionais brasileiras que atribuem aos Executivos Municipais a prerrogativa de elaborar o orçamento do município. Portanto, a iniciativa de tal instituição é sempre um fator fundamental para que o projeto entre na agenda política municipal (Wampler (2004), visto que estes entes administrativos são os responsáveis por abrir o processo de elaboração da política de investimentos à participação da comunidade



Desta forma, autores como Souza (1999) destacam que a primeira condição para viabilizar projetos como o Orçamento Participativo é que os mesmos sejam colocados como uma opção e uma prioridade de todo o governo. Neste sentido, destaca o autor, “não é suficiente que uma secretaria ou um órgão esteja responsável pela sua implantação. Todo o governo deve ser envolvido e comprometido, começando pela autoridade maior” (SOUZA, 1999, p. 4).

Avritzer (2008) embora destaque que o OP configura-se em uma política participativa fortemente democratizante, reconhece que trata-se de uma política participativa altamente dependente da vontade do governante. Neste sentido, ao comparar o Orçamento Participativo com outras experiências de participação, faz a seguinte afirmação:

O OP é o desenho participativo mais democratizante, devido à sua capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias. Mas, foi possível observar também que o OP é o desenho participativo mais vulnerável à vontade da sociedade política (AVRITZER, 2008, p. 60).

A perspectiva analítica que aponta a importância da vontade política para dar início a experiências de OP é encontrada, ainda, em autores como Baierle (1996), Vitale (2004), Abers (2000), Avritzer (2008), Marquetti (2000), entre outros. Todos eles, ao realizarem as suas análises empíricas sobre o Orçamento Participativo, destacam que a vontade política dos agentes governamentais configurou-se em um fator fundamental para que o projeto entrasse na ordem de prioridade dos governos municipais.

#### b) Associativismo civil

No que se refere ao associativismo civil, destaca-se que o mesmo configura-se em uma variável importante para que o Orçamento Participativo seja posto em prática em experiências de governos municipais. Aliás, grande parte da literatura sobre o OP, atribui o sucesso destas à existência de uma organização prévia da sociedade, sem a qual não seria possível romper com uma determinada forma de relação entre a



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

sociedade civil e o Estado e criar novos mecanismos de elaboração da política de investimentos municipais.

Autores como Avritzer (2003), ao revisar a literatura clássica sobre o OP, destaca que Baierle foi o primeiro autor a destacar que os movimentos sociais comunitários foram atores fundamentais para que o Orçamento Participativo entrasse na agenda dos governos municipais em fins dos anos 80. Neste sentido, ressalta que desde a criação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) no ano de 1983, foram empreendidos esforços visando romper com a relação tradicional entre as associações de bairros e o Estado. Assim, os movimentos sociais “estariam na origem do OP” (Baierle, 2000 apud AVRITZER, 2003, p. 6).

Autores como Silva (2001) corroboram com essa tese, e vão além, na medida em que afirma que a dinâmica da participação no OP tem como base principal a ação mobilizadora das lideranças dos movimentos – sendo que o principal campo de identificação e atuação destas é uma rede associativa de base comunitária. Conforme o autor, grande parte da literatura sobre o OP leva em consideração as características da sociedade civil. Por conta disto, dão destaque a fatores como:

o papel das pré estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes aquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP (Silva, 2001, p.47, apud AVRITZER, 2003, p. 7).

Tal perspectiva analítica também é identificada em autores como Fedozzi (2001), Vitale (2004), Marquetti (2000), entre outros, ao constatarem que um dos fatores fundamentais para que experiências participativas, como as do Orçamento Participativo, fossem postas em prática e tivessem um desenvolvimento satisfatório, foi um contexto marcado por uma cultura política associativa anterior à implementação do projeto.



## 2. Formulação

No que se refere à formulação do Orçamento Participativo, destaca-se que um dos principais aspectos abordados pela literatura é o estabelecimento das regras de funcionamento de tal experiência – o que a literatura temática denominou de desenho institucional ou desenho institucional participativo.

Os primeiros autores a refletirem sobre tal temática, ao compararem o Orçamento com outras modalidades de participação na Índia e nos Estados Unidos, foram Fung e Wright. Os autores denominam esses tipos de desenhos institucionais de “governança participativa com transferência de poder para as bases”, na medida em incorporam o compromisso e a capacidade das pessoas comuns. Destacam, ainda, que tratam-se desenhos deliberativos, na medida em que instituem um processo racional de tomada de decisão e são uma forma de aumento do poder das bases na forma como eles ligam ação e discussão (Fung e Wright, 2002, p.5 apud AVRITZER, 2003, p. 7-8).

No entender de autores como Avritzer (2003 e 2008), as experiências do OP se destacam por conciliar, na sua implantação, propostas de desenho institucional oriunda de diversos atores, visto que a dinâmica deste processo participativo comporta as assembleias regionais, que eram práticas anteriores, características do movimento comunitário; e a forma conselho, que era uma proposta do Partido dos Trabalhadores. Dispõe, ainda, de outras instituições como a CRC e o GAPLAN, que resultaram de propostas que foram formatadas pela administração municipal.

Tal perspectiva é analisada também por autores como Avritzer e Carvalho (2002), Avritzer e Pereira (2005), entre outros, sobre a argumentação de que a capacidade deliberativa no OP está diretamente vinculada ao formato ou desenho de participação, que, quase sempre está relacionada às variáveis “vontade política e capacidade deliberativa existente no nível da sociedade civil” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 23).

## 3. Implementação

No que se refere à implementação, ressalta-se que embora experiências do gênero tenham sido implementadas anteriormente (Lesbaupin, 2000; Baierle, 1996), o projeto foi implementado de forma mais sistematizada a partir da virada dos anos de



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

1980 para os anos de 1990, em governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores; em contextos nos quais havia uma grande reivindicação visando garantir a participação da sociedade civil em relação decisões políticas municipais.

Tal projeto teve a sua implementação ampliada a partir de meados dos anos de 1990, quando da premiação do Habitat II da ONU (Organização das Nações Unidas) como uma das 40 melhores experiências de governos na esfera local, que a temática do Orçamento Participativo ganhou força na agenda dos governos no debate teórico sobre a participação, passando a servir de referência para inúmeros governos locais em diversas partes do mundo.

Uma simbiose entre o debate teórico Fedozzi (1999), Vitullo (2000), Avritzer (2000), Santos (2002), Abers (2000) entre outros, e o sucesso de experiências empíricas como as do OP de Porto Alegre (RS), Santo André (SP), Santos (SP), Piracicaba (SP), São Paulo (SP), Angra dos Reis (RJ), Teresina (PI), Vila Velha (ES), Vitória (ES), Ipatinga (MG), Icapuí (CE) contribuiu para a difusão do projeto no Brasil e no exterior. Houve uma expansão constante dos governos que puseram o projeto em funcionamento, conforme pode ser constatado pelos dados de Teixeira (2002), que atestam que “entre 1989 e 1992 eram 12 cidades, entre 1993 e 1996 eram 36 municípios e entre 1997 e 2000 eram 103” – número que aumentou exponencialmente no último período (TEIXEIRA, 2002).

Mesmo com a diversificação das experiências ao longo das duas décadas em que o projeto tem sido desenvolvido no Brasil, atesta-se que grande parte do debate teórico sobre o OP se concentrou na análise do OP de Porto Alegre, identificada como uma experiência bem-sucedida de elaboração e execução da política de investimentos Souza (2001), Abers (2000), Avritzer (2003), Carvalho (2002), Prates e Prates (2005), Vitale (2004), Lüchmann (2007 e 2008), Baierle (2005), Marquetti (2000), Azevedo (2003), entre outros, sendo o sucesso desses projetos, em grande medida, determinado pela proximidade com aquela experiência.

#### **4. Avaliação do OP**

Em relação à avaliação sobre o OP, constata-se que é a partir da virada dos anos 1990 para os anos 2000 que há uma inflexão na literatura sobre o OP desenvolvida nos



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

primeiros trabalhos sobre o projeto Benevides (1991), Genro (1997), Fedozzi (1999) Avritzer (2000) Dagnino (1994). Com isto, passou a haver uma diversificação nas abordagens sobre o Orçamento Participativo, o que significou o surgimento de inúmeras reflexões que contemplaram em suas análises uma visão mais crítica sobre o projeto, observando não apenas os aspectos positivos como também os constrangimentos que a experiência impunha ao processo de democratização na esfera local. Esta inflexão ocorreu, inclusive, dentro do próprio campo que analisava o projeto identificando apenas os aspectos positivos, conforme pode ser constatado a partir da revisão de autores como Abers (2000), Avritzer (2008), Avritzer e Navarro (2003), Souza (2001), Luchmann (2002), Fedozzi (2001), Azevedo (2003), entre outros.

Cabe destacar, porém, que a maior parte da literatura que realiza uma avaliação sobre o OP, concentra a sua análise em aspectos como: o esboço e implementação do processo participativo, das formas de definição das prioridades, do perfil dos participantes, da escolha dos representantes, das regras de funcionamento do projeto, entre outros.

Embora existam vários estudos que incluem nas suas análises a atuação de órgãos como o CONFORÇAS, o COP e o CRC Azevedo (2003), Avritzer e Pereira (2005), Souza (1999), poucos são os trabalhos empíricos que se detêm na análise da atuação dos representantes da comunidade, no que diz respeito ao acompanhamento e a fiscalização dos investimentos definidos no OP por parte dos representantes da comunidade – algo que, como se sabe, é um aspecto fundamental para apontar a existência ou não de empoderamento nesta modalidade de experiências.

## **II. Análise da experiência empírica**

O trabalho que se segue realiza um estudo teórico-empírico a respeito do arranjo institucional de Orçamento Participativo desenvolvido no município de Araraquara – São Paulo, tendo como enfoque a dinâmica e resultado da participação, buscando verificar se houve o empoderamento social. Para tal objetivo busca-se explicitar como se deu o esboço do modelo, a implementação, a definição dos investimentos e o acompanhamento e fiscalização o Orçamento Participativo na cidade de Araraquara.



A estratégia utilizada neste estudo empírico foi focalizar os atores que participaram do OP, mais especificamente, os delegados e conselheiros, já que os mesmos constituem novos tipos de intermediários entre o público interessado e o governo local Wampler (2004). Tais atores sociais representam o conjunto de cidadãos que participam do OP, no que diz respeito à tomada de decisão para elaboração do plano de investimentos.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho referencia-se em uma revisão bibliográfica sobre o tema, na análise de materiais coletados junto a Coordenadoria de Participação Popular, nos dados de um *survey* realizado junto aos delegados do OP de Araraquara, bem como em dados coletados pelas entrevistas individuais realizadas com os representantes da comunidade e membros do governo municipal. Todos esses procedimentos se mostraram imprescindíveis para a realização deste trabalho.

## 1. Agenda

No que se refere à agenda, verifica-se que a experiência de Orçamento Participativo de Araraquara entrou na agenda de políticas públicas em 2001, a partir de uma iniciativa do governo, que realizou um trabalho exaustivo de convencimento da população para que a mesma viesse a participar do projeto, diferentemente do que ocorreu em experiências paradigmáticas como a de Porto Alegre, onde, conforme aponta autores como Pontual (2000), Fedozzi (1999), Abers (1997), Silva (2004), já havia uma cobrança das associações de moradores para que o governo abrisse canais para que a mesma pudesse intervir na definição dos investimentos municipais.

Cabe destacar que os dados utilizados por este trabalho, os quais foram levantados para a pesquisa de doutorado desenvolvida por este autor, demonstram que o governo municipal de Araraquara foi o responsável pela entrada do projeto na agenda municipal. Em um grau muito mais acentuado do que em Porto Alegre, visto que aquela cidade contava com uma demanda coletivamente formulada por parte das Associações de Moradores, organismos coletivos que, mesmo antes do PT ganhar o governo, já reivindicavam uma participação efetiva na elaboração do orçamento municipal Silva (2004), Abers (1997), Vitale (2004). Neste sentido, o modelo de OP que se instalou em



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

Araraquara teve o sentido do Estado para a sociedade e, por isso, tornou-se muito mais dependente da postura e do empenho político por parte do governo municipal.

## 2. **Formulação**

No que se refere à formulação do projeto, destaca-se que o mesmo passou a fazer parte da estrutura formal da administração municipal de Araraquara, a partir da promulgação da lei de reestruturação administrativa de 05 de janeiro de 2001 (Lei nº 5592), de iniciativa do próprio governo. Talvez seja por isso que a referida lei não faz nenhuma menção sobre a delegação de autoridade aos delegados e conselheiros do OP, nem mesmo uma referência que coloque a participação em um patamar diferenciado das demais estruturas da administração municipal.

Mesmo em relação à Coordenadoria de Participação Popular, criada pelo governo para tocar a política de participação, não há um tratamento que a diferencie no desenho institucional, apenas destaca que a mesma está alocada no Gabinete do Prefeito Municipal. Assim, há apenas um reforço aos aspectos formais no que concerne às atribuições administrativas do Chefe do Executivo Municipal e da burocracia governamental, o que pode ser constatado nos artigos 5º e 6º:

Artigo 5º - A Administração Municipal deverá promover a integração da comunidade na vida político-administrativa do Município, nos moldes do que a respeito dispuser a sua Lei Orgânica (Lei 5592/2001).

Artigo 6º - A Administração Municipal é exercida pelo Prefeito Municipal e auxiliada pela direção dos órgãos e entidades que lhes são subordinados (Lei 5592/2001).

No que se refere ao Regimento Interno, destaca-se que o mesmo atribuía bastante poder aos delegados e conselheiros. Observa-se, portanto, que isto se deve não a algum tipo de pressão da comunidade, mas a necessidade do governo de se adequar aos modelos de Porto Alegre e Caxias do Sul - os quais serviram de base para o OP de Araraquara. Por isso é que ao longo dos anos de execução do projeto, observou-se uma diminuição da autoridade formal de tais representantes da comunidade, sem que houvesse uma resistência por parte dos mesmos em relação a tais alterações.



Estas mudanças propostas quase sempre pelo governo fizeram com que o Regimento Interno do OP de Araraquara fosse sistematicamente abandonando as características deliberativas e assumindo características consultivas, conforme pode ser comprovado a partir da comparação entre as diferentes versões deste documento, bem como a partir dos dados do *survey* e das entrevistas em profundidade, realizados com os delegados e conselheiros respectivamente.

### 3. Implementação do OP em Araraquara

No que se refere à implementação, destaca-se que, como adiantado anteriormente, tal projeto foi posto em prática por iniciativa do governo. Como não havia uma proposta própria da parte do governo e nem, muito menos, da parte da comunidade, o governo optou por adotar como parâmetro de OP os modelos oriundos de Porto Alegre e Caxias do Sul, os quais forneceram as principais ferramentas para a instalação do projeto em Araraquara.

Desta feita, o que houve em Araraquara foi uma adaptação dos princípios básicos de Porto Alegre apontados por Fedozzi (1999), Avritzer (1999), Abers (1997), isto é, a adoção de regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento, um método objetivo de definição de recursos para investimentos, que perfaz um ciclo anual de atividades públicas do orçamento do município, bem como de um processo decisório.

Baseado no desenho institucional participativo de Porto Alegre, o governo de Araraquara dividiu a cidade em oito regiões, de acordo com critérios geográfico-espaciais, sendo sete regiões urbanas, seguindo o critério de proximidade geográfica entre os bairros, e uma região que inclui toda a zona rural da cidade, inclusive os assentamentos.

Esta divisão geográfico-espacial facilitou o desenvolvimento do OP em Araraquara, particularmente no que se refere às demandas de caráter regional. (definidas pelo grau de carência). Ao longo dos primeiros anos de execução do projeto, o governo diagnosticou que esta sistemática de definição das prioridades desestimulava a



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

participação dos indivíduos que atuavam em segmentos específicos da sociedade. Por conta disso, propôs e aprovou as Plenárias Temáticas, incluídas formalmente no Regimento Interno do OP a partir de 2002, às quais passaram a mobilizar os indivíduos a partir de temas específicos.

#### **4. Avaliação do OP de Araraquara**

Cabe destacar que o Orçamento Participativo foi implementado em Araraquara justamente no Período em que o projeto começava a passar por uma avaliação mais sistemática, com o surgimento de vários trabalhos que operam uma transição de um enfoque analítico mais normativo para um enfoque mais crítico em relação ao projeto Abers (2000), Avritzer (2008), Avritzer e Navarro (2003), Souza (2001), Luchmann (2002), Fedozzi (2001), Azevedo (2003) entre outros.

Aponta-se, assim, que já havia um acúmulo teórico no que tange à avaliação das experiências de OP no Brasil, abordando aspectos como a concepção política do projeto, o processo de implementação, as formas de definições das prioridades, o perfil dos participantes, o processo de escolha dos representantes, o desenho institucional participativo, entre outros aspectos. Neste sentido, destaca-se que o modelo de OP que se iniciou em Araraquara em 2001 já contemplava estas reformulações.

Desta forma, o projeto que se iniciou em Araraquara naquele momento, já pode se espelhar nos modelos que já haviam passado por um processo de avaliação e corrigido muitos dos problemas apresentados. O próprio desenho participativo, cujas normas estavam definidas pelo Regimento Interno, já era fruto de inúmeras reformulações feitas ao longo de mais de dez anos de execução do projeto no âmbito nacional.

Ao avaliar a atuação dos representantes da comunidade no OP de Araraquara, observa-se que o aspecto em que o projeto apresentou mais problemas, o que, aliás, se coaduna com outras experiências do gênero, foi em relação ao acompanhamento e fiscalização dos investimentos definidos no OP. Isto explica, inclusive, a facilidade que governo teve de executar várias obras que não passaram pelo espaço de decisão no OP,



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

de forma particular as obras com recursos oriundos do Governo Federal e Estadual, enquanto muitas obras do OP estavam atrasadas.

O agravante em relação a isto é que todas as obras executadas com recursos oriundos de outras esferas do poder conta com uma contrapartida municipal, que às vezes ultrapassa os 30% do custo total da obra. E, ainda, pelo fato de que tal contrapartida geralmente é retirada das verbas disponibilizadas para os investimentos definidos no OP.

### **Conclusão**

No que se refere à dinâmica, conclui-se que houve uma autonomia relativa dos participantes da comunidade Santos (2003). Destaca-se, porém, que esta autonomia relativa foi garantida ao longo dos dois governos do prefeito Edinho Silva graças, em grande medida, à existência de um desenho participativo robusto, baseado nos modelos de Orçamento Participativo de Porto Alegre e Caxias do Sul. Estas regras de funcionamento do processo, postas em prática num momento em que havia um compromisso do governo com a participação, possibilitaram que a população pudesse interferir bastante em relação à definição dos investimentos.

Cabe observar, porém, que na medida em que a análise sai da etapa de definição para a etapa de execução dos investimentos, observa-se que o governo sempre retomava o controle do processo, reduzindo sobremaneira o poder dos representantes da população. Isto tanto pode ser percebido pelas constantes insatisfações dos representantes em relação à atuação do governo no processo de execução das obras, como pelos dados levantados junto aos delegados e conselheiros do OP de Araraquara, coletados por meio do survey e das entrevistas individuais em profundidade – os quais dão conta das dificuldades desses representantes para acompanharem e fiscalizarem a execução dos investimentos definidos no OP.

Conclui-se, assim, que o governo foi o responsável pela inclusão do projeto na agenda municipal, pela formulação, implementação e execução dos investimentos definidos no OP. Isto não significa, porém, que esta experiência não tenha possibilitado



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

o empoderamento social, mas que este esteve circunscrito apenas ao processo de definição dos investimentos.

## Bibliografia

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos da Cidade*, vol. 05, n. 07, maio/2000.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol 14, nº 1, junho de 2008.

\_\_\_\_\_. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (org.). *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_ e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. *Revista Teoria e Sociedade*. Número Especial março de 2005. Belo Horizonte, UFMG, 2005.

\_\_\_\_\_ e NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sérgio de. Considerações Sobre a Experiência Brasileira do Orçamento Participativo: potencialidades e constrangimentos. Trabalho apresentado no Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. Promoção FASE / Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburgo, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um princípio ético - político nos movimentos populares Urbanos em Porto Alegre. In: *Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos*, Porto Alegre, 1996.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Os movimentos sociais e a constituição de um espaço público no Brasil: reivindicação e construção da “participação popular”. In: *Participação Social no Brasil Hoje*. Porto Alegre, 2002.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

FEDOZZI, Luciano. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. In: R. paran. Desenv., Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 2000.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. (2002) Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Campinas, tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Doutorado em Ciências Sociais, IFCH, Unicamp.

MARQUETTI, Adalmir. *O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre*. Porto Alegre, PUCRS, 2000.

PONTUAL, Pedro Carvalho de. *O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do Estado*. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica.

RIBEIRO, A. T. e GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Democracia e Participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto, Edições afrontamento, 2002.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e democratização da gestão pública no Brasil. Porto Alegre, 2004. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas – o papel do orçamento participativo. In: São Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001.

SOUZA, Patrus Ananias de. Orçamento Participativo: Democratização da sociedade ampliação do poder público. Revista do Legislativo, abr-dez/99.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. 2002. Orçamento Participativo: condições de implementação, medidas do êxito e formatos da experiência. Seminário de Tiradentes, Tiradentes, mimeo.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: MARCOS, NOBRE & COELHO, Vera schattan P. (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no Orçamento Participativo de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo, Editora UNESP, 2004.