



## DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: uma análise do Processo Participativo de Santa Maria-RS

Rosilaine Coradini Guilherme<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente texto comporta parte das análises contidas em dissertação produzida a partir de pesquisa intitulada "Orçamento Participativo e Políticas Sociais: um inventário das correlações na experiência de Santa Maria/RS". Tem como propósito apresentar uma base informacional sobre o processo decisório local, explicitando as particularidades de cada ciclo. Ao final, revela indícios de que o tipo de mecanismo implementado no município não conseguiu romper com o padrão tradicional de relação entre Estado e sociedade civil.

**Palavras-chave:** Democracia. Orçamento Participativo. Orçamento Público

### ABSTRACT

This text comprises of the analysis contained in dissertation produced from research entitled "Participatory Budgeting and Social Policies: An inventory of correlations in the experience of Santa Maria / RS." Aims to provide a basic informational site about the decision-making process, explaining the particularities of each cycle. At the end, reveals evidence that the type of mechanism implemented in the municipality failed to break the traditional pattern of relationship between state and civil society.

**Key-Words:** Democracy. Participative Budget. Public Budget

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Centro Universitário Franciscano (UNIFRA) / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). E-mail: rosilaineguilherme@yahoo.com.br.



## 1. INTRODUÇÃO

Há convergência no reconhecimento de que estudos recentes sobre a política pública intitulada Orçamento Participativo constituem-se, sob distintas perspectivas teórico-metodológicas, num expressivo volume encontrado na literatura nacional e internacional. Entretanto, a investigação do caso do OP de Santa Maria, cidade localizada na região central do Rio Grande do Sul, destaca-se pelo ineditismo. Neste escopo, a pesquisa denominou-se um estudo de caso. A coleta dos dados se realizou por meio da reunião de documentos contemporâneos primários relacionados à prática participativa. Ou seja, centrou-se na evolução do processo decisório, com atenção às instituições de participação que envolvem os critérios e metodologia para a distribuição dos recursos orçamentários. Sendo assim, o presente texto situa, inicialmente, as especificidades da proposta de democratização do Orçamento Público local, enfatizando as condições políticas que orientaram à iniciativa participativa. Por fim, analisa-se a evolução do processo decisório, com atenção às instituições de participação que envolvem os critérios e metodologia para a distribuição dos recursos orçamentários.

## 2. A DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO LOCAL

A proposta<sup>2</sup> de democratização do Orçamento Público, iniciada na gestão 2001-2004, inaugura a prática de experiência deste tipo na cidade. Nesta ocasião, a população organizada ou não em movimentos populares de base, esteve diante do chamado Orçamento Participativo. Consta como principal objetivo do OP local democratizar o orçamento municipal e as relações entre o poder público e a comunidade.

Já em 2001, primeiro ano de gestão da Administração Popular (PT, PSB e PC do B), impulsionado pela prática mantida na capital gaúcha, inaugurou-se os debates e às votações nas assembleias públicas do OP. De maneira prática, este processo presuppõe a realização de reuniões comunitárias, local onde se coletam sugestões e, logo após, elege-se

---

<sup>2</sup> A sistematização desenvolvida neste item e no seguinte foi construída com base nos documentos contemporâneos primários, pois não se encontrou registro de pesquisa anterior referente ao tema. Importante ressaltar a ausência nos arquivos da prefeitura de uma sistematização mínima da prática do OP na cidade. Além disto, não se encontrou registro da publicação anual do Plano de Investimento, documento básico de prestação de contas do Executivo.



às prioridades sociais, encaminhando-as ao governo para que as atenda através de investimentos públicos.

Em face do objetivo principal do OP que envolve a participação da população na elaboração da proposta orçamentária, entende-se oportuno inferir que legalmente a definição e a aprovação do orçamento compete ao Poder Legislativo. O Poder Executivo limita-se a submeter ao Legislativo a proposta do Projeto de Lei Anual Orçamentária que, por sua vez, possui a prerrogativa de alterá-lo, aprová-lo ou rejeitá-lo.

No caso do OP, presupõe-se, em termos políticos, que o Executivo deva incluir no Projeto de Lei as chamadas demandas prioritárias deliberadas pela população no interior das assembleias públicas, uma vez que esta iniciativa configura a condição primeira de legitimação do processo decisório. Contudo, os denominados *critérios técnicos*<sup>3</sup> determinados na metodologia do processo participativo, podem conformar a primeira possibilidade de distorção da hierarquização das demandas eleitas. Outra distorção possível pode ocorrer na ocasião da apreciação do Projeto de Lei pelo Legislativo.

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

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

## 2 O PROCESSO PARTICIPATIVO POR CICLOS

---

<sup>3</sup> Regras utilizadas na análise da Equipe Técnica, Jurídica e Orçamentária para a verificação da viabilidade de execução das demandas hierarquizadas nas assembleias públicas.



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

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

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

Sobre a evolução metodológica do OP, consta que no ano de 2001, o ciclo participativo consiste em quatro etapas denominadas, respectivamente, da seguinte forma: duas rodadas de assembleias públicas municipais; assembleia temática de desenvolvimento; reunião do fórum de delegados; reunião do conselho do orçamento participativo. Na primeira rodada de assembleias públicas ocorrem assembleias em cada uma das trinta e seis microrregiões do OP. Nesta rodada são desenvolvidas três atividades principais: prestação de contas; votação dos programas de obras e serviços; escolha dos mobilizadores: para cada dez participantes das assembleias elege-se um mobilizado. Já na segunda rodada ocorrem assembleias em cada uma das dez regiões do OP. Na segunda rodada é desenvolvida as



seguintes atividades: deliberação das obras e serviços, devendo estar dentro dos três temas mais pontuados da região; b) escolha dos delegados do OP; na proporção de quinze participantes para um delegado. A assembleia temática de desenvolvimento é realizada em uma única vez em local central, devendo ser votados programas de desenvolvimento global para a cidade. Cada participante vota em três programas de temas diferentes e em ordem de prioridade. Também são eleitos os delegados do OP na proporção de cada quinze participantes um delegado. O fórum dos delegados consiste de reuniões dos delegados do OP, das regiões e da temática. A 1ª reunião prevê a presença de todos os delegados do município a fim de eleger o Conselho do OP e formar comissões para deliberar sobre questões orçamentárias. Este conselho assume a tarefa de reunir-se periodicamente para tratar assuntos referentes à elaboração e fiscalização da peça orçamentária municipal.

No que se refere ao ciclo participativo no ano de 2002, constata-se que o mesmo inicia com alterações flagrantes já na divisão territorial do OP, uma vez que houve agregação de uma microrregião, totalizando trinta e sete. Além disso, ocorreram algumas mudanças metodológicas se comparado ao ano de 2001. Ou seja, as assembleias públicas municipais desdobram-se em microrregionais e regionais. A microrregionais ocorrem em cada uma das trinta e sete microrregiões do OP. As atividades principais previstas são: prestação de contas; votação de três programas de obras e serviços; eleição dos delegados do OP da região, na proporção de um para cada dez participantes. Já as regionais: cada uma das dez regiões do OP reúne os delegados eleitos nas assembleias microrregionais para deliberar sobre as demandas à serem realizadas na região. O delegado somente poderá votar em demandas que foram votadas pela comunidade nas microrregionais. A demanda deverá estar dentro dos três temas mais pontuados da região. Nas assembleias regionais também serão eleitos os conselheiros que irão compor o COP, assumindo a tarefa de acompanhar o processo de elaboração e execução da peça orçamentária.

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



população apenas indica nas microrregionais as demandas que serão efetivamente deliberadas pela participação representativa nas assembleias regionais.

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

Por sua vez, o ciclo do OP 2003, concentra uma série de mudanças metodológicas. Neste ano, devido à execução de demandas dos anos anteriores estarem em atraso (ver Tabela 1), o ciclo participativo eliminou a possibilidade de indicação e eleição de novas demandas. Também se destaca que em 2004 esta condição se acentua.

Tabela 1 – Balanço da execução das demandas do OP de Santa Maria

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

Fonte: PMSM. Elaboração da pesquisadora.

Na cartilha de publicação da metodologia esta alteração é justificada por meio da intenção de *realizar todas as já demandadas entre 2001 e 2002*. Para tanto, aparece à proposição de manter a formação do COP do ano anterior, a fim de acompanhar a execução das demandas consideradas em andamento. De maneira pontual, o ciclo de 2003 se configura numa proposta de discussão, nas regiões do OP, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental –PDDUA. Esta instância tem como um dos seus objetivos criar canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana.



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

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

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

Por seu turno, o ciclo participativo de 2004 coincide com o último ano da gestão iniciada em 2001, caracterizando um período eleitoral. Uma vez mais ocorrem mudanças metodológicas quanto à dinâmica de funcionamento do processo decisório. Neste ano, a grande novidade resume-se na realização de etapa única. Isto é, assembleias públicas em cada uma das cinquenta e uma microrregiões. A regra estabelecida é de se eleger, à revelia do constatado atraso de execução dos compromissos assumidos nos ciclos anteriores (ver Tabela 1), uma demanda para cada microrregião. Ou seja, cada participante presente na assembleia da microrregião tem o direito de votar em três temas, elegendo a demanda que receberá maior pontuação. Na ocasião serão eleitos os delegados do OP, obedecendo a seguinte proporção: até 100 credenciados na assembleia (um delegado à cada cinco credenciados); de 101 até 500 (um delegado à cada quinze credenciados); a partir de 501 (um delegado a cada vinte cinco credenciados). Também estão previstas para estas



assembleias as seguintes atividades: a) prestação de contas do governo; b) explicação da metodologia do OP; c) credenciamento e numeração das demandas.

Na análise do ciclo 2004, nota-se significativas mudanças metodológicas, se comparado às adotadas nos anos anteriores. Diferentemente do ano de 2001 que previa a realização de duas rodadas de plenárias com a população, o ciclo de 2004 propôs uma única rodada, conotando a brusca redução do debate. Por outro lado, se comparado ao ano de 2002 e 2003 é possível constatar alguns aspectos positivos. Na comparação com o ciclo de 2002 prevaleceu a participação representativa sobre a direta. Já no ciclo de 2004 a prerrogativa de eleger a demanda prioritária da região ficou a cargo da população presente na assembleia, não restringido esta condição aos delegados como ocorrido em 2002. Na análise comparativa com o ciclo de 2003 também é perceptível a recuperação do processo, uma vez que naquele ciclo ocorreu a primeira interrupção parcial do OP.

Entretanto, prosseguindo a análise do comprometimento governamental, com base no que Silva (2003) definiu de sustentação do processo decisório e na efetivação de suas deliberações, constata-se que a gestão municipal 2005-2008, ainda sob o comando da frente popular, deflagra novas interrupções à prática do OP. Consta que até o final desta gestão não ocorreu sequer assembleias de discussão e votação de demandas sociais prioritárias. Por outro lado, o OP continuou sendo divulgado pelo governo, reeleito em outubro de 2004, como uma de suas políticas públicas prioritárias. Isto significa dizer que, apesar do OP sustentar-se formalmente, na prática permaneceu estagnada durante o segundo mandato da Administração Popular que transferiu, em janeiro de 2009, o executivo da cidade para o PMDB. Esta última administração, até a presente data, visto que se reeleger em 2012, não se manifestou publicamente quanto à continuidade do OP.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sobre o caso do OP local, especialmente no que concerne à evolução do processo, o que equivale dizer, instituições de participação que envolve os critérios e metodologia –, tratou-se de desvendar os questionamentos sobre as repercussões da prática, pondo em questão a concepção de democracia local realmente existente. Daí que o caso estudado, considerando os limites das análises, demonstrou possuir uma baixa capacidade de resposta às deliberações oriundas do processo decisório. O que,





inelutavelmente, relegou às instituições de participação o caráter inócuo. Ao que pareceu, houve um “falseamento” da concepção democrática contra-hegemônica que, teoricamente, elege a esfera pública como o local no qual indivíduos problematizam uma condição de desigualdade e, sob critérios de discussão e deliberação, visam equacioná-la.

Justamente no contexto da equação das desigualdades, representada pela efetiva execução das políticas priorizadas pela população na ocasião das assembleias do OP, que recrudescer a tendência ao baixo comprometimento governamental na sustentação do processo e na efetivação das suas deliberações. Mais do que isso significa dizer que o caso estudado revelou indícios de que o tipo de mecanismo implementado nem de longe conseguiu romper com o padrão tradicional de relação entre Estado e sociedade civil. Ou seja, ao não concretizar a execução integral das demandas priorizadas pela população, extinguiu-se o caráter deliberativo do OP, relegando a participação à condição meramente consultiva. Não há como reduzir o OP num processo de participação que se restringe tão somente à hierarquização de demandas, tendo em vista seu potencial original de atingir tanto os cidadãos, como a administração e a política, propiciando a transformação social.

Sendo assim, é preciso contrapor a concepção ampla do OP na sua forma original ao reducionismo encontrado no caso estudado. De maneira pontual, o discurso propagado em torno da prática participativa, se comparado aos dados neste espaço elucidados, aproxima-se mais a uma estratégia de gestão do que uma efetiva política pública de participação. Entretanto, acredita-se que a análise realizada acerca do caso não se encerra neste exercício, devendo impulsionar novos empreendimentos, a partir das referências registradas ao longo do balanço crítico-analítico que se almejou instituir. Em suma, e aqui se retoma as aspirações iniciais da pesquisa, entende-se que os resultados publicados merecem atenção tanto da gestão pública como de futuros estudos envolvendo outras localidades.

## REFERÊNCIAS

GUILHERME, Rosilaine Coradini. **Orçamento Participativo e Políticas Sociais**: um inventário das correlações na experiência de Santa Maria-RS. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, RS.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. **Cartilha da Metodologia do OP:** 2001, 2002, 2003, 2004.

\_\_\_\_\_. **Balanco municipal de gestão:** 1997 a 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental.** Santa Maria, 2004.

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

TRE -RS. **Eleições.** Disponível em: <<http://www.tre-rs.gov.br/index.php>>. Acesso em 11.fev. 2012.