

ENTRE O LEGAL E O REAL: A AUTORIDADE DA COMUNIDADE E DO GOVERNO NO DESENVOLVIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA

Elielson Carneiro da SILVA¹

RESUMO: O intuito neste artigo é analisar os mecanismos de delegação de autoridade verticais e horizontais no Orçamento Participativo de Araraquara (SP). Para tanto, serão investigados seus aspectos 1) formais e legais, mediante a análise documental do Regimento Interno e Lei de criação do OP e 2) empíricos, por meio da pesquisa etnográfica de investigação participante nas plenárias, para verificar se e até que ponto os aspectos formais se efetivam na prática.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo; Delegação de Autoridade; Mecanismos de Autoridade Verticais; Mecanismos de Autoridade Horizontais.

Introdução

No presente artigo é desenvolvida uma reflexão sobre o arranjo institucional de Orçamento Participativo em Araraquara/SP, cidade de médio porte do interior paulista, que desenvolve tal projeto há aproximadamente oito anos, a partir da conquista do governo municipal no ano de 2000 e reeleição no pleito de 2004. O recorte temporal desta pesquisa é, portanto, no período compreendido entre 2001 e 2008, ou seja, desde a implantação do projeto até 2008.

No que se refere aos objetivos de pesquisa, o intuito é verificar como se deu a organização e o desenvolvimento do processo participativo no OP de Araraquara no tocante à relação governo e comunidade, buscando verificar o quão extensa é a delegação de autoridade aos representantes da comunidade, ou seja, a partir das dimensões de Brian Wampler (2004), verificar se trata-se de uma delegação com um caráter vertical ou horizontal.

Buscou-se auferir o tipo de autoridade que delegados e conselheiros do OP de Araraquara possuem a partir de duas formas de análise: (1) verificar os aspectos formais e legais do Orçamento Participativo de Araraquara, mediante uma avaliação documental do Regimento Interno e Lei de criação do OP, contrapondo-os aos aspectos formais e legais de outras realidades que essa experiência adotou como parâmetro e (2) realizar um processo de pesquisa etnográfica por meio de uma investigação participante nas plenárias do OP, com o intuito de verificar se e até que ponto os aspectos formais e legais do OP são respeitados no processo real de implementação do projeto.

Contextualização: o Orçamento Participativo de Araraquara

O Orçamento Participativo, projeto que constava do Programa de Governo da Frente

¹ Pesquisador financiado pela FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Doutorando em Ciência Política. UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. UNESP - Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências e Letras. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 - elielsoncarneiro@yahoo.com.br.

Democrática e Popular que ganhou a eleição municipal de Araraquara no ano de 2000, é apresentado pelo governo como um dos principais, senão o principal, projetos implementados pela coligação política que passou a administrar a cidade de Araraquara a partir de 2001. Este processo participativo foi apresentado à comunidade enquanto um mecanismo de democratização da metodologia de elaboração do orçamento público municipal, que possibilitaria o aumento do poder da comunidade no que se refere à definição dos investimentos públicos municipais.

O Orçamento Participativo na cidade de Araraquara foi organizado a partir de uma realidade na qual não havia uma organização da sociedade civil no sentido de reivindicar a participação na elaboração e execução do orçamento público. Neste sentido é que as experiências vindas do sul do país serviram como referenciais importantes. Todavia, cabe ressaltar que em Porto Alegre havia uma participação muito ativa da sociedade civil organizada já na elaboração das bases fundamentais do Orçamento Participativo, visto que naquela cidade havia uma demanda por parte das Associações de Moradores por uma participação efetiva na elaboração do orçamento municipal (SILVA, 2004; ABERS, 1997; VITALE, 2004), ao passo que, em Araraquara, a implementação do Orçamento Participativo deu-se a partir de uma medida tomada pelo poder Executivo municipal.

Deste modo, o Orçamento Participativo de Araraquara não contou com a participação política mais efetiva da sociedade civil, que precisou ser “convencida” a aderir ao projeto, ao contrário do que ocorreu nas experiências de Santo André e Porto Alegre (PONTUAL, 2000; FEDOZZI, 1999; ABERS, 1997; SILVA, 2004).

Por tais fatores, a composição política que chegou ao poder em 2000, tinha dois grandes problemas no que se refere à extensão da delegação de autoridade no OP, o que está relacionado com a qualidade do próprio projeto: 1) o primeiro deles era implantar um projeto de participação num contexto em que os atores não estavam e nem nunca estiveram mobilizados na perspectiva de uma administração participativa, visto que esses processos não estavam postos no horizonte político dos administradores e, tampouco, da sociedade civil araraquarense, boa parte da qual encontrava-se historicamente alijada das decisões políticas, visto que apenas a elite dispunha de espaços privilegiados de decisão; 2) o segundo problema que limitava a implantação de um projeto de participação popular em Araraquara a partir de 2001, era a falta de experiência das pessoas que estavam à frente do governo, particularmente da Coordenadoria de Participação Popular.

Assim, devido ao fato dos agentes que estavam assumindo a política de participação popular no município não terem nenhuma experiência na execução de projetos deste tipo, optou-se por adotar como parâmetro de OP experiências já desenvolvidas em outras localidades, como Porto Alegre e Caxias do Sul, que forneceram as principais ferramentas para a instalação do projeto em Araraquara, inclusive o modelo organizativo.

Neste sentido, representantes das administrações de Porto Alegre e Caxias do Sul, subsidiaram a equipe de Participação Popular a elaborar o modelo de funcionamento do OP de Araraquara, no que concerne à relação governo e comunidade. No entanto, a utilização de referenciais exógenos à realidade mostrou-se um complicador muito grande, visto que cada cidade tem as suas peculiaridades. Apesar do anacronismo do modelo formal, que necessitou de ajustes para se adaptar à realidade

araraquarense, a implantação de um processo metodológico com regras objetivas e universais, possibilitou uma relativa dinâmica ao projeto.

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 de orçamento do município e de um processo decisório.

Para efeitos da dinâmica de funcionamento do OP, a cidade foi dividida em oito regiões, de acordo com critérios geográfico-espaciais (Figura 1), cujo parâmetro foi também os modelos oriundos do Sul do país, sendo sete regiões urbanas, seguindo o critério de proximidade geográfica entre os bairros, e uma região que inclui toda a zona rural de Araraquara, inclusive os assentamentos. Esta divisão geográfico-espacial facilitou o desenvolvimento do OP, todavia, o governo alegou que, pelo caráter das decisões que eram tomadas, ou seja, atendendo o critério de maior prioridade por região (definida pelo grau de carência), desestimulava a participação das pessoas que gostariam de propor demandas específicas. Por isso é que em 2002 foram criadas as Plenárias Temáticas (incluídas no Regimento Interno do OP a partir de 2002), que mobilizou pessoas ligadas a temas específicos a participarem das atividades do Orçamento Participativo.

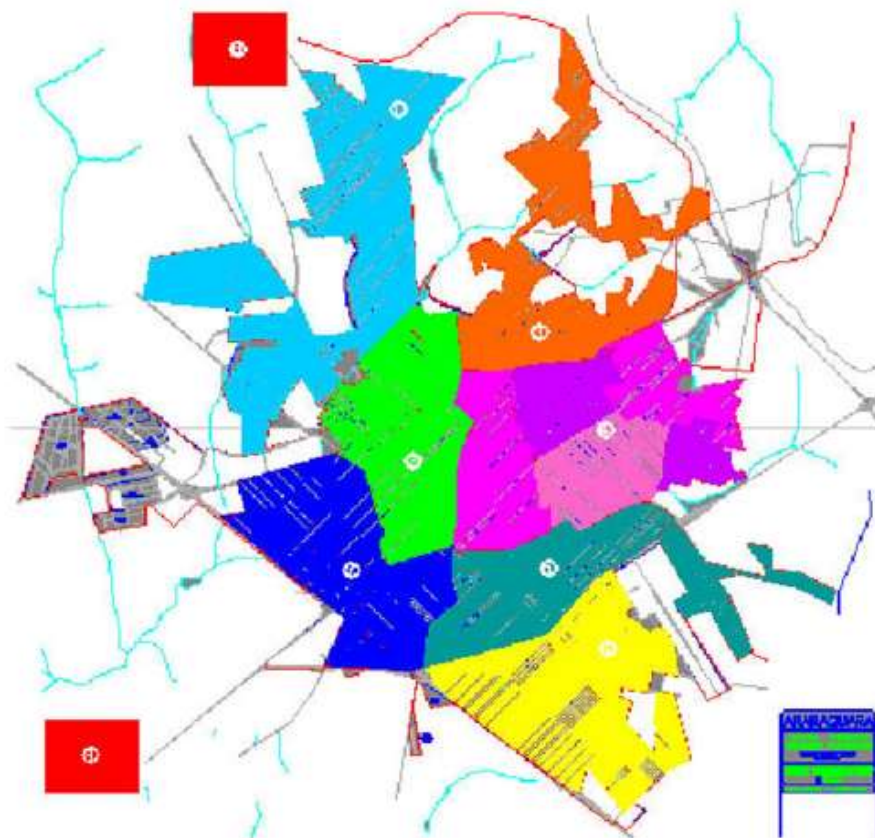


Figura 1 - Mapa de divisão da cidade de Araraquara em oito regiões do Orçamento Participativo.

O modelo de Orçamento Participativo em Araraquara foi ancorado em um ciclo de plenárias (Figura 2) que, em 2001, se iniciou com as realizações das plenárias explicativas e concluiu-se com a eleição das prioridades de investimentos e dos conselheiros, nas plenárias regionais II. Cabe destacar que este ciclo foi bastante simplificado, atualmente iniciando-se com as plenárias nas sub-regiões (Figura 3).

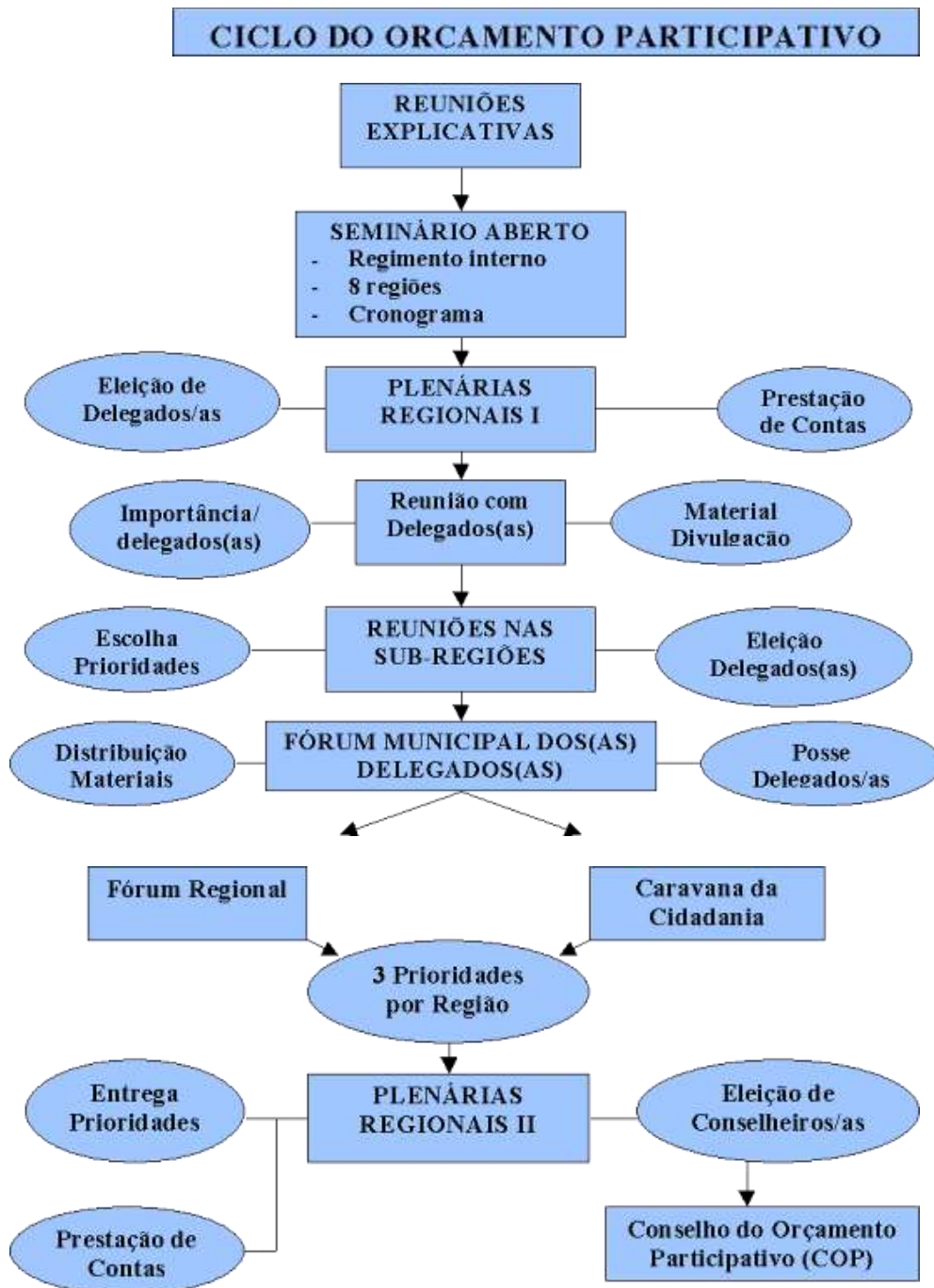


Figura 2 - Ciclo do Orçamento Participativo em 2001

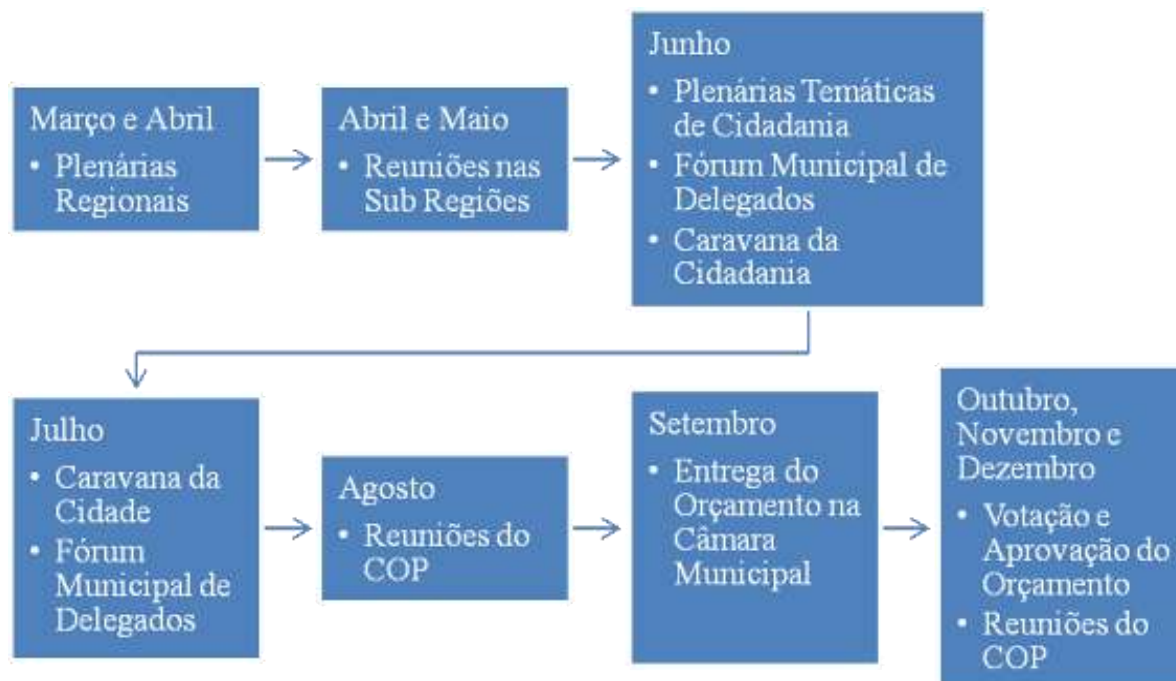


Figura 3 - Ciclo do Orçamento Participativo em 2002

No que se refere à participação da comunidade, o processo anual do Orçamento Participativo de Araraquara passa pelas seguintes fases:

No primeiro ano do OP de Araraquara (2001), as atividades se iniciaram pelas plenárias.

Explicativas, pois era necessário que a população passasse a conhecer este projeto para certificar-se sobre o tipo de intervenção que poderia ser desenvolvida nas diferentes fases do processo. Neste sentido, esta era realizada com o objetivo de mobilizar e informar a população sobre os diversos aspectos do OP, como critérios de participação, critérios de escolhas dos representantes, critérios de deliberação, enfim, quais seriam as funções desenvolvidas pelos participantes do OP de Araraquara.

Naquele ano também foi organizado um seminário aberto que contou com mais de 800 pessoas, cujo objetivo foi discutir os pontos polêmicos e aprovar o Regimento Interno que passaria a valer para os anos subseqüentes.

Nos meses de março a abril dos primeiros anos (2001 e 2002) foram realizadas as Plenárias Regionais I em todas as oito regiões do Orçamento Participativo, contando com a presença do prefeito, vice-prefeito e o secretariado municipal, bem como dos membros da Participação Popular, tendo como pauta:

- 1 - A prestação de contas pelo governo municipal das obras e investimentos definidos nos anos anteriores (a partir do ciclo de 2002);
- 2 - A apresentação dos itens receita e despesa para a população ficar ciente das possibilidades e limites financeiros da Prefeitura;
- 3 - A abertura do microfone para a população se posicionar sobre os dois itens anteriores; e
- 4 - uma pauta na qual a comunidade pode deliberar: a escolha dos delegados que passariam a representar o bairro e a região no OP do ano em curso.

Nos meses de abril e maio, a Coordenadoria de Participação Popular dividiu o processo de mobilização e trabalho nas sub-regiões. Estas reuniões menores têm uma importância muito grande no processo metodológico do OP de Araraquara, visto que é nelas que são selecionadas as três prioridades que entrarão no processo de votação nas Plenárias Regionais II, quando há um afunilamento dessas prioridades para a escolha, por parte dos representantes da sociedade civil, das três prioridades regionais. Resumidamente, as Plenárias Sub-Regionais têm basicamente duas atribuições nas quais os delegados podem deliberar:

1 - Escolha de três prioridades até 2003 e duas a partir de 2004, que serão encaminhadas à

Plenária Regional II para apreciação e votação;

2 - Escolha de delegados(as) para representarem os bairros presentes, que ficaram sub-representados nas Plenárias Regionais I.

Cabe destacar, assim, que a partir de 2003, o ciclo anual do Orçamento Participativo de Araraquara (verificar esquema do ciclo do OP) cancelou a fase das plenárias regionais I, começando o ciclo do OP a partir das plenárias nas sub-regiões.

No mês de junho, são realizadas as Plenárias Temáticas de Cidadania, expediente que começou a funcionar a partir de 2002. Ao todo, são seis temas definidos a partir da compreensão do poder público de que essas seriam as áreas de maior exclusão da sociedade. Obedecendo a esse critério estão os temas: Mulheres, Juventude, Idosos, Afro-descendentes e Pessoas com Deficiência. O outro tema Desenvolvimento Urbano e Econômico entrou nas Plenárias Temáticas pelo fato do governo julgar que seria necessário um espaço temático que discutisse a cidade, isto é, discutisse os temas e os investimentos que fossem relevantes para toda a cidade. Nestas plenárias os representantes dos diferentes temas deliberam sobre as prioridades de investimentos e, além disso, escolhem os representantes (delegados e conselheiros) que participarão das atividades subseqüentes do Orçamento Participativo.

No mês de junho, ainda, são realizados o Fórum Municipal de Delegados e a Caravana da Cidadania. A primeira atividade é justificada pelo governo municipal como um momento de integração, que reúne todos os delegados eleitos nas etapas anteriores para discutirem sobre as prioridades escolhidas nas regiões e temáticas, um espaço onde são socializadas todas as informações sobre o que foi decidido nas etapas anteriores, para que as pessoas tenham maior conhecimento no momento da definição dos investimentos encaminhados ao Conselho do Orçamento Participativo. Trata-se de um espaço com caráter de conscientização e confraternização.

A segunda atividade é justificada como tendo um caráter de preparação dos delegados para uma escolha mais fundamentada das prioridades, pois este é um momento em que todos os delegados de uma mesma região e das Plenárias Temáticas percorrem, de ônibus, os bairros de uma mesma região para conhecerem de perto as prioridades que foram escolhidas por cada sub-região, para poder contrapor as demandas das outras sub-regiões. Trata-se de um processo de socialização das demandas escolhidas nas sub-regiões.

No mês de julho acontecem aquelas que, no processo metodológico do OP de Araraquara, configuram-se como as atividades mais importantes: as Plenárias Regionais II. Nesta fase do OP de

Araraquara, mais uma vez são realizadas reuniões nas oito regiões do OP que, conforme consta no seu Regimento, os delegados têm atribuições deliberativas importantes como:

- 1) Eleger aqueles que serão os representantes das regiões e temas no Conselho do Orçamento Participativo;
- 2) Aprovar as prioridades das regiões e dos temas que serão discutidas pelo Conselho do Orçamento Participativo.

Cabe destacar que, em 2008, último ano de enfoque desta pesquisa, por conta do calendário eleitoral, as plenárias regionais II foram antecipadas para o mês de junho. O governo justificou a mudança sob a alegação de que o clima de disputa eleitoral contaminaria as discussões no OP, dificultando o bom andamento das atividades do processo de participação popular e influenciando no posicionamento da comunidade em relação à definição da política de investimentos. Ainda no mês de julho, realiza-se a Caravana da Cidade, que tem como objetivo possibilitar que os conselheiros das regiões e dos temas conheçam as diferentes prioridades escolhidas pelas Plenárias Regionais II. Na Caravana da Cidade eles percorrem toda a cidade.

A partir do mês de agosto, o COP passa a se reunir com os membros da equipe de Participação Popular e com as diferentes Secretarias Municipais para que possam adquirir informações técnicas que contribuirão para a adequação das prioridades escolhidas ao montante dos recursos de investimentos disponibilizados pelo governo, para que o Plano de Investimentos não se configure em algo que não esteja devidamente contemplado na disposição geral dos itens receita e despesa. Estas reuniões do COP são abertas, mas apenas os conselheiros é que podem votar, cabendo ressaltar que apenas os conselheiros e membros do governo é que têm participado das reuniões do COP. Ressalta-se que, apesar de não ter direito a deliberar sobre o Plano de Investimentos, os membros do governo têm uma interferência muito grande nas deliberações tomadas no COP, visto que, muitas vezes, predomina naquele espaço os argumentos técnicos e as ponderações sobre as limitações orçamentárias, sobre os quais os integrantes da comunidade têm pouco domínio.

Mecanismos de Delegação de Autoridade no OP: Revisão da Literatura

Conforme Wampler (2004), a participação direta de cidadãos em processos de tomada de decisão constitui uma tarefa árdua em qualquer município, devido às dificuldades enfrentadas pelos governos no que se refere ao equilíbrio entre fazer valer a delegação de autoridade sem alienar os não-participantes. E é neste sentido que a delegação de autoridade é concebida pelo autor como “um risco político, pois o governo se dispõe a redefinir onde, quando e quem toma as decisões, em um contexto político marcado por eleições futuras, por considerações sobre os rumos da gestão e pela necessidade de construção de uma base de apoio que vá além da base tradicional do partido” (WAMPLER, 2004, p. 371).

No que se refere à delegação de autoridade nas experiências de Orçamentos Participativos, Wampler (2004) afirma que esta pode ser decomposta analiticamente em duas direções: vertical e horizontal, ressaltando que “a delegação vertical ocorre quando cidadãos utilizam o voto para escolher líderes como seus representantes”. Atesta, ainda, que a “delegação vertical no OP assume,

basicamente, duas formas. (1) Os cidadãos que participam do processo votam em lideranças que os representam em nível regional ou no conselho municipal”, forma pouco diferenciada da democracia representativa. (2) “Governos eleitos devolvem a autoridade a eles delegada para os participantes do processo de forma que cidadãos possam fazer escolhas específicas relativas aos resultados das políticas públicas”, um tipo mais inovador; colocando a segunda forma de delegação de autoridade como uma iniciativa muito mais difícil de ser implementada pelos governos “uma vez que a ampliação da autoridade do conjunto dos cidadãos participantes implica a redução do controle por parte do governo sobre os resultados políticos” (WAMPLER, 2004, p. 374).

Em relação à delegação horizontal de autoridade, Wampler ressalta que essa compreende a idéia de que uma instituição possa bloquear ou neutralizar as prerrogativas de outra instituição. Embora aponte o OP como um formato institucional inovador neste quesito, “na medida em que situa os seus representantes eleitos na relação com a administração municipal (Poder Executivo) e fornece-lhes autoridade limitada para contestar as iniciativas de política de governo”, Wampler destaca que, pelo fato de OP se localizar no âmbito do poder municipal, “a existência de um mecanismo de controle horizontal implicaria que os delegados do OP desfrutassem da oportunidade de barrar as prerrogativas para a definição de políticas públicas da própria instituição que lhe dá condição de existência” (Wampler, 2004, p. 374-5).

No que se refere aos mecanismos de delegação vertical e horizontal de autoridade, fundamentais para caracterizar os modelos de Orçamento Participativo, cabe destacar que estes estão diretamente relacionados com o conceito de *accountability*, para o qual não existe um conceito em português. Frederic Mosher (apud CAMPOS, 1990, p. 33), apresenta-o como similar à responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. Mecanismos de *accountability* são aqueles que possibilitam a responsabilização de gestores públicos por seus atos frente às instituições do Estado, podendo ser entendidos como a prestação de contas, transparência e publicização das ações delas perante a sociedade.

O’Donnell (2000) apresenta dois tipos de *accountability*: *horizontal*, que consiste no controle que as instâncias de poder exercem umas sobre as outras e *vertical*, que é a necessidade que os representantes têm de prestar contas e se submeterem ao veredicto da população, cujo ponto culminante é as eleições. A partir da conceituação de delegação de poder elaborada por Brian Wampler (2004), é que se pretende refletir sobre a experiência empírica do Orçamento Participativo de Araraquara.

A Autoridade Formal dos Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de Araraquara: Um olhar sobre o Regimento Interno

O intercâmbio com outras administrações municipais que implementaram o Orçamento Participativo contribuiu para a elaboração das normas gerais do Orçamento Participativo de Araraquara, o que é possível verificar ao se constatar que parte dos itens do Regimento Interno do OP de Araraquara consta de Regimentos elaborados em Porto Alegre e Caxias do Sul. Cabe destacar que neste regimento estão as regras fundamentais que norteiam todas as fases do processo de relação do governo com a sociedade no interior do Orçamento Participativo, algo que estabelece regras claras por escrito,

com o intuito de garantir objetividade e transparência e facilitar o acompanhamento e a intervenção por parte da sociedade civil.

No que se refere à criação do Orçamento Participativo enquanto uma estrutura formal da administração municipal de Araraquara, algo possibilitado graças à lei de reestruturação administrativa de 05 de janeiro de 2001 (Lei nº 5592), não houve nenhuma menção no sentido de delegação de autoridade a delegados e conselheiros do OP, nem mesmo uma referência que colocasse a participação em um patamar diferenciado das demais estruturas da administração municipal. Ademais, a única citação feita à Coordenadoria de Participação Popular é para destacar que a mesma está alocada no Gabinete do Prefeito Municipal. Assim, cabe ressaltar que a referida lei apenas reforça os 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.

Artigo 6º - A Administração Municipal é exercida pelo Prefeito Municipal e auxiliada pela direção dos órgãos e entidades que lhes são subordinados.

No que se refere ao Regimento Interno do OP, este estabelece os critérios de escolha dos delegados e conselheiros, bem como a autoridade exercida por esses no processo de seleção dos investimentos públicos municipais.

Com relação aos delegados do OP, desde o início do processo ficou definido formalmente no Capítulo I, artigo 1º do documento supracitado que as Plenárias do Orçamento Participativo elegem delegados na proporção de um para cada dez participantes, ficando garantida a representação mínima de um delegado por bairro, agrovila e loteamento da região, desde que presentes nas Assembléias. Cabe ressaltar que nos primeiros anos de governo a escolha dos delegados processava-se a partir das Plenárias Regionais I; ao passo que, a partir do terceiro ano de governo, os delegados passaram a ser escolhidos a partir das plenárias das sub-regiões (verificar a figura do ciclo do OP), processo bastante semelhante à escolha de delegados em experiências de OP como a de Porto Alegre, conforme relatos de autores como Abers (2000), Avritzer (2002), Silva (2004), Fedozzi (1999), Marquetti (2000), entre outros.

Acrescenta-se, ainda, que nos parágrafos primeiro e segundo do artigo primeiro ficou estabelecida a realização das plenárias regionais e temáticas, como parte do processo preparatório anual de elaboração da política de investimentos, nas quais as demandas são hierarquizadas e os delegados são eleitos na proporção descrita acima, respeitando-se os critérios que definem que, para ter direito de votar e ser votado no processo do Orçamento Participativo, seria necessário ser morador da região e ter mais de dezesseis anos.

No que se refere às funções dos delegados do Orçamento Participativo de Araraquara, o Art. 2º do referido Regimento Interno estabelece um rol de atribuições desses atores políticos, critérios esses que foram modificados ao longo do processo. Cabe destacar que nesse artigo são citadas as atuais funções dos delegados do OP, ao mesmo tempo em que se destacam as alterações formais mais significativas. Conforme o Regimento Interno os delegados possuem as seguintes atribuições:

- a) organizar as reuniões e os moradores dos bairros (sub-regiões e regiões) para participarem das reuniões do Orçamento Participativo;
- b) divulgar as informações para a população sobre o funcionamento do Orçamento Participativo;
- c) acompanhar o Plano de Investimentos, desde sua elaboração até a execução das obras;
- d) compor as comissões que acompanharão a escolha das prioridades, bem como as comissões de obras, as licitações, os conselhos, o acompanhamento do orçamento na Câmara Municipal e a execução orçamentária. As comissões podem ser ampliadas com pessoas da comunidade que participarem das reuniões do Orçamento Participativo;
- e) acompanhar, em conjunto com os conselheiros do OP, bem como emitir opiniões sobre dúvidas que eventualmente surjam no processo de elaboração do Plano de Investimentos da cidade; em substituição a **“deliberar em conjunto com os demais representantes sobre dúvidas que eventualmente surjam no processo de elaboração do Plano de Investimentos da cidade”**;
- f) em conjunto com os Conselheiros do OP, acompanhar e dar opiniões sobre o Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo e sobre eventuais modificações no processo de Orçamento Participativo, em substituição a **“deliberar, em conjunto com os Conselheiros, o regimento interno do Conselho do Orçamento e modificações no processo do Orçamento Participativo”**;
- g) defender no Fórum de Delegados as prioridades elencadas no bairro e votar as prioridades regionais e temáticas;
- h) deliberar, por intermédio do Fórum Municipal de Delegados, sobre o disposto no artigo 4º deste regimento;
- i) comunicar com antecedência suas ausências (dos delegados) das reuniões;
- j) organizar, juntamente com a equipe de Coordenadoria Executiva de Participação Popular, cursos para formação de delegados e conselheiros sobre orçamento público, licitação e finanças públicas;
- k) participar das reuniões do COP, tendo direito a voz e não a voto;
- l) reunir-se com os demais delegados de sua região, uma vez por mês.

Cabe destacar que, se comparado com o regimento anterior que se baseava no Regimento de Porto Alegre, houve uma diminuição da autoridade formal dos delegados, visto que a única possibilidade deliberativa formalmente estabelecida que esses atores políticos ainda possuíam em 2008 estava relacionada à perda do mandato por parte dos delegados que transgredissem as regras que estabeleciam os critérios de funcionamento do OP, tornando o processo praticamente consultivo, na medida em que os delegados somente podiam deliberar sobre a perda do mandato dos próprios delegados.

Acrescenta-se, ainda, que os delegados do OP não possuíam uma atuação autônoma, visto que a sua autonomia estava circunscrita à possibilidade de reunir-se com os demais delegados de sua região, sem a possibilidade de deliberar sobre aspectos que interferissem no andamento das atividades do OP. Não sendo permitido aos delegados do OP de Araraquara, portanto, interferir no Plano de Investimentos, no andamento das obras, nas mudanças do Regimento Interno, etc., ao contrário dos

Regimentos de Porto Alegre e de Caxias do Sul, que subsidiaram a experiência de Araraquara. Neste sentido, observa-se que houve uma diminuição formal drástica da autoridade dos delegados do Orçamento Participativo de Araraquara, o que se deu por iniciativa do próprio governo.

No que se refere aos conselheiros do OP, desde o início do processo ficou definido formalmente no Capítulo III, artigo 5º do documento supracitado que o Conselho do Orçamento Participativo (com composição apenas de membros da comunidade) seria composto por dois conselheiros titulares e dois suplentes, eleitos em cada uma das plenárias regionais e temáticas (juventude, mulheres, afro-descendentes, portadores de deficiências, idosos e desenvolvimento urbano e econômico) sendo que as plenárias temáticas passaram vigorar a partir de 2002. Cabe acrescentar que o mandato de Conselheiro do OP resume-se ao período de um ano, admitindo-se a reeleição e que esses mandatos podiam ser revogados a qualquer momento pelos demais representantes do COP por deliberação de 2/3 dos representantes deste conselho, processo bastante semelhante a experiências de OP como a de Porto Alegre, no que se refere à escolha e ao funcionamento dos conselhos, conforme relatos de autores como Abers (2000), Avritzer (2002), Silva (2004), Fedozzi (1999), Marquetti (2000), entre outros.

No que se refere às competências do Conselho do Orçamento Participativo de Araraquara, definidas formalmente nos artigos 8º do Regimento Interno deste arranjo institucional, destaca-se que este é um "órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao Plano de Investimentos do Orçamento Municipal de Araraquara, com base nas prioridades definidas no processo do OP". É no artigo 9º que são atribuídas as competências do COP:

- I** – apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Orçamento Anual (parte de investimentos) a ser enviada a Câmara de Vereadores;
- II** – apreciar e emitir opinião sobre o conjunto de obras e atividades constantes no Orçamento Anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo;
- III** – acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes ou alterações nos investimentos;
- IV** – opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição do Plano de Investimentos e do processo do OP para o ano vindouro;
- V** – apreciar e emitir opinião sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade;
- VI** – dar ciência à população das deliberações tomadas pelo COP;
- VII** – participar e acompanhar todas as comissões juntamente com os delegados;
- VIII** – avaliar e fiscalizar as demandas do ano anterior, principalmente as constantes do orçamento anual;
- IX** – reunir-se trimestralmente com os delegados das suas respectivas regiões com o objetivo de discutir a atuação no processo do OP;
- X** – reunir-se, ordinariamente, uma vez por mês.

No que se refere às competências e funções que eram formalmente atribuídas ao Conselho do

Orçamento Participativo de Araraquara, cabe acrescentar ainda as que estavam contidas no artigo 10º do seu Regimento Interno, que ressaltavam que para que as deliberações fossem tomadas no referido Conselho seria necessária a participação de "metade mais uma das regiões e/ou metade mais um dos conselheiros", ou seja, as decisões seriam tomadas por maioria simples.

Destaca-se, ainda, a norma estabelecida no parágrafo primeiro do referido artigo que ressaltava que "as resoluções aprovadas seriam encaminhadas ao Executivo, que as acolheria ou vetaria no todo ou em parte". E a norma estabelecida no parágrafo segundo que ressaltava que "vetada a resolução, a matéria retornaria ao COP para nova apreciação ou votação". O parágrafo terceiro deste artigo destacava que "na hipótese de rejeição do veto do Executivo, o que somente ocorreria por decisão mínima de dois terços (2/3) dos membros do COP, conforme quorum estabelecido, a matéria seria novamente encaminhada ao Executivo Municipal". O curioso é que este artigo do Regimento Interno do OP de Araraquara parece se esquivar propositalmente do desfecho sobre as competências na definição sobre o Plano de Investimentos, pois não diz nada sobre o posicionamento do Executivo no caso de haver a rejeição ao veto por parte do COP. Trata-se, portanto, de uma omissão que seguindo o rigor formal do regimento do OP, poderia ser corrigida, embora não o seja, pelo texto do artigo 29º que destaca que "os casos omissos deste regimento serão decididos pelo COP".

Com base no acompanhamento empírico do OP de Araraquara é possível afirmar que o governo geralmente respeitava as decisões originárias deste processo, no que se refere à política de investimentos. Todavia, ao longo do governo, constatou-se que várias obras foram executadas sem passar por esse espaço; a bem da verdade, todas as que foram executadas com recurso do Governo Federal e Estadual não foram submetidas às definições do OP; no máximo aconteceu um informe ao Conselho do Orçamento Participativo, com um agravante de que, pela legislação, todas as obras executadas com recursos oriundos de outras esferas do poder conta com uma contrapartida que às vezes ultrapassa os 30% do custo total da obra. Tal contrapartida geralmente era retirada dos recursos disponibilizados para os investimentos definidos no OP.

Esse procedimento, bastante utilizado por decisão do governo, se tornou uma espécie de "calcanhar de Aquiles" do Orçamento Participativo de Araraquara. Neste sentido é que as chamadas contrapartidas sofreram uma forte resistência do Conselho do OP, sob a alegação de que as mesmas acabavam por achatam substancialmente as verbas de investimentos que eram deliberadas no OP. A contrapartida é um instrumento recente, dos governos Federal e Estadual, que tem sido utilizado como um fator condicionador de liberação de recursos de investimentos para as prefeituras.

Conclusão

Analisando a delegação de autoridade dos participantes do Orçamento Participativo de Araraquara é possível concluir que, comparando-se a primeira versão do Regimento Interno (que se baseava no Regimento de Porto Alegre), com a aplicada no último ano pesquisado, houve uma diminuição da autoridade formal dos delegados, visto que a única possibilidade deliberativa formalmente estabelecida que esses atores políticos ainda possuíam estava relacionada à perda do mandato por parte dos delegados que transgredissem as regras que estabeleciam os critérios de

funcionamento do OP, tornando o processo praticamente consultivo, na medida em que os delegados somente podiam deliberar sobre a perda do mandato dos próprios delegados.

Acrescenta-se, ainda, que os delegados do OP não possuíam uma atuação autônoma, visto que a sua autonomia resumia-se à possibilidade de reunir-se com os demais delegados de sua região, sem a possibilidade de deliberar sobre aspectos que pudesse interferir no andamento das atividades do OP. Não sendo permitido aos delegados do OP de Araraquara, portanto, interferir no Plano de Investimentos, no andamento das obras, nas mudanças do Regimento Interno, etc., ao contrário dos Regimentos de Porto Alegre e de Caxias do Sul, que subsidiaram a experiência de Araraquara. Neste sentido, observa-se que houve uma diminuição formal drástica da autoridade dos delegados do Orçamento Participativo de Araraquara, o que se deu por iniciativa do próprio governo.

Buscando definir o OP de Araraquara a partir de uma tipologia de autoridade sugerida por Wampler (vertical e horizontal), é possível apontar que o arranjo institucional de Araraquara atende em parte apenas aos pré-requisitos para ser classificada como fazendo parte da primeira tipologia (mecanismos de delegação de autoridade vertical), já que não atende integralmente aos critérios para ser qualificada como uma experiência que possibilita uma delegação vertical, devido aos questionamentos que podem ser feitos sobre a existência, de fato, de autoridade dos participantes do OP de Araraquara, no que se refere às "escolhas específicas relativas aos resultados das políticas públicas" (WAMPLER, 2004, p. 374).

Todavia, é possível sugerir que o Orçamento Participativo de Araraquara avançou no sentido de uma "accountability vertical", na medida em que os participantes do OP podem exercer influências sobre as ações do poder público municipal. De forma semelhante às conclusões a que chegou Wampler no trabalho supracitado, pode-se afirmar que os delegados e conselheiros de Araraquara "utilizam o OP de forma bem-sucedida para avançar nas suas próprias agendas políticas e sociais, trabalhando, também, nas suas comunidades" (WAMPLER, 2004, p. 398).

No que se refere à delegação horizontal de autoridade, contudo, o processo de Orçamento Participativo de Araraquara está distante de atingir esse patamar. Nem no momento de implementação do processo tampouco na fase final de execução do mesmo em Araraquara, colocou-se no horizonte a possibilidade desta instituição ter poder de bloquear ou neutralizar as prerrogativas do Poder Executivo. Tal fato deve-se, em parte, à própria estrutura deste projeto, que se localiza no âmbito do poder executivo municipal, e que, por isso "a existência de um mecanismo de controle horizontal implicaria que os delegados do OP desfrutassem da oportunidade de barrar as prerrogativas para a definição de políticas públicas da própria instituição que lhe dá condição de existência" (WAMPLER, 2004, p. 374-5).

É possível acrescentar que em Araraquara, a exemplo do que foi constatado em São Paulo pelo referido autor, os delegados e conselheiros "não são capazes de contestar a autoridade e poder do governo, em parte pela falta de interesse do próprio governo de dar suporte a essa instituição" (WAMPLER, 2004, p. 398).

Finalmente, no que se refere ao grau de autoridade exercido pelos delegados e conselheiros do OP de Araraquara, o acompanhamento da experiência empírica de Araraquara aponta para dilemas semelhantes àqueles apontados por Wampler (2004) quando analisa o caso do OP da cidade de São

Paulo, dilemas esses característicos de governos que adotam projetos de participação direta de cidadãos em processo de tomada de decisão, pois os governos têm que fazer valer a delegação de autoridade nos espaços de participação, ao mesmo tempo em que buscam não alienar os não-participantes; visto que a delegação de autoridade, como destacado anteriormente, dá-se em condições de risco político, na medida em que os governos dispõem-se "a redefinir onde, quando e quem toma as decisões, em um contexto político marcado por eleições futuras, por considerações sobre os rumos da gestão e pela necessidade de construção de uma base de apoio que vá além da base tradicional do partido" (WAMPLER, 2004, p. 371).

SILVA, Elielson Carneiro da. Between the legal and real: the authority of community and government in developing the participatory budget in Araraquara (São Paulo, Brazil). **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 4, n. 5, 2010.

ABSTRACT: *The purpose of this paper is to analyze the mechanisms of delegation of authority vertical and horizontal in Participatory Budgeting in Araraquara (Brazil). For this, we investigated: 1) formal and legal aspects by the documental analysis of the "Bylaws" and the Law that created the participatory budget, 2) empirical aspects, through ethnographic research participant in the plenary, to verify and the extent to which the formal aspects are effective in practice.*

KEYWORDS: *Participatory Budgeting; Delegation of Authority; vertical mechanisms of the Authority; horizontal mechanisms of the Authority.*

RÉSUMÉ: *Le but de cet article est d'analyser les mécanismes de délégation d'autorité verticale et horizontale dans les Budgets Participatifs en Araraquara (Brésil). Pour cela, nous avons étudié: 1) les aspects formels et juridiques de l'analyse documentaire des statuts et la loi qui a créé le budget participatif, 2) les aspects empiriques, par participant à la recherche ethnographique en séance plénière, à vérifier et à la mesure dans laquelle les aspects formels sont efficaces dans la pratique.*

MOTS-CLÉS: *budget participatif; délégation de pouvoir; mécanismes verticaux de l'Autorité; mécanismes horizontaux de l'Autorité.*

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. In: **Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR**, 1997.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina. (Ed.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro, Campinas, Paz e Terra, Fundação Ford, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2002.

_____. Teoria Democrática, esfera pública e participação local. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul/dez 1999, p. 18-43.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa**. São Paulo, Ática, 1998.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: **Administração Pública**, Fev/abr, 1990.

COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **RBCS**, vol.12, n.35, outubro/97.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo – reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: **Observatório de políticas urbanas e gestão municipal (FASE1PPUR)**, 2ª edição, 1999.

FUNG, Archon. Receitas para Esferas Públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: NOBRE, M. e COELHO, Vera Schattan P. (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GENRO, Tarso & SOUZA Ubiratan de. **Orçamento Participativo – a experiência de Porto Alegre**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

LEI de Reestruturação Administrativa da Prefeitura Municipal de Araraquara no. 5592/2001. LESBAUPIN,

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

NOBRE, Marcos & COELHO, Vera Schattan P. (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

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

O'DONNELL, Guilherme, *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, 1998.

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.

REGIMENTO INTERNO do Orçamento Participativo de Araraquara, 2001.

_____do Orçamento Participativo de Araraquara, 2002.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SILVA, Elielson Carneiro da. **Orçamento Participativo: a experiência de Araraquara**. Dissertação de Mestrado pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, junho de 2005.

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

_____. A construção da participação popular. *In: Sociologia*, Programa de Pós Graduação em Sociologia nº 2, jul/dez, 1999, Porto Alegre: IFCH/UFRGS.

TATAGIBA, L. e TEIXEIRA, A.C. Participação e democracia: velhos e novos desafios, **Civitas**, revista de Ciências Sociais, v. 6, n.1, jan./jun. 2006.

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.

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.