UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Carlos Roberto Xavier Braga

NORMATIZAÇÃO E LEGITIMIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O ESTUDO DE CASO DO MUNICIPIO DE SÃO LEOPOLDO

São Leopoldo
2010

Carlos Roberto Xavier Braga

NORMATIZAÇÃO E LEGITIMIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O ESTUDO DE CASO DO MUNICIPIO DE SÃO LEOPOLDO

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Prof. Diogo Joel de Marco
Tutor Orientador: Prof. Roberto Tadeu de Souza Junior

Porto Alegre

2010

Carlos Roberto Xavier Braga

NORMATIZAÇÃO E LEGITIMIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O ESTUDO DE CASO DO MUNICIPIO DE SÃO LEOPOLDO

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Aprovado em 10 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof. Diogo Joel de Marco

_____

Prof. Fábio Bittencourt Meira

A meus pais (in memorium)

Aires e Irene Braga

AGRADECIMENTOS

Os trabalhos de elaboração intelectual, sejam eles acadêmicos ou de qualquer outra natureza, costumam ser apresentados sempre no seu formato final. Esconde-se desta forma, a síndrome da folha branca, a falta de inspiração, a preguiça da leitura, e até mesmo os momentos de inspiração, ou não, que podem se manifestar sob a forma de satisfação diante de um parágrafo considerado maravilhoso, ou pelo contrário, ao desespero de não saber o que fazer, para onde ir e quando terminar.

Para este trabalho a situação não foi diferente, no entanto, também não será diferente com outros que virão. Para mim, sem dúvida, esse trabalho estabeleceu-se como um marco em minha vida, não só pelo descrito acima; mas, principalmente, pelos incentivos múltiplos que partiram de todos os lados, principalmente daqueles que não acreditaram que um dia eu conseguiria.

Acredito chegar até aqui com o sentimento de dever cumprido, mas não satisfeito, pois entendo que o desejo do conhecimento continua latente em minha mente. Sendo assim, reservo a mim, o direito de vôos maiores.

Agradeço a minha família, em especial a memória de meus pais, Aires e Irene, que em vida não mediram esforços para que eu chegasse até aqui. À minha companheira, Mariléia, meus filhos Carlos Rodrigo, Jéssica e Carlos Henrique, que nos últimos tempos acompanharam toda a minha ansiedade e angústia. A todos, mais do que nunca, peço desculpas pela ausência com meu envolvimento com este curso.

Pela compreensão, agradeço à minhas irmãs, seus familiares e meus amigos de que me distanciei muitas vezes, não por vontade, mas por necessidade.

Agradeço também a todos os professores e tutores que efetivamente participaram da minha construção acadêmica, em especial ao coordenador do Pólo São Leopoldo, Ricardo Grings, que durante a maior parte do curso conduziu-nos com habilidade para que chegássemos até aqui. Em especial, também, ao meu tutor orientador Tadeu: Amigo, Professor e Orientador, que me conduziu com muita confiança para que eu concluísse este trabalho com bastante propriedade.

Obrigado a todos.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi identificar e caracterizar o perfil e os interesses dos participantes do Orçamento Participativo de São Leopoldo. A partir do estudo de caso da regional Centro de São Leopoldo foi analisado o processo do OP como ferramenta de gestão; o principio da auto-regulamentação e suas particularidades; a legitimidade e a legalidade na condução das deliberações sobre as destinações do orçamento público. Os resultados obtidos demonstram que a auto-regulamentação na institucionalização da estrutura e dinâmica da construção do orçamento dessa regional analisada faz com que esta via, com legalidade prevista na constituição, assegure uma forma de participação popular na gestão dos recursos públicos, com relativa autonomia em relação ao Executivo e Legislativo Municipal. As experiências relatadas demonstram que estes participantes do OP atuam de forma complementar a democracia representativa. Verifica-se, no entanto, que algumas questões da tensão entre legitimidade e legalidade de suas aspirações e ações necessitam ser equacionadas.

Palavras-chave: Administração Pública. Auto-regulamentação. **F**erramenta de gestão. Legalidade. Legitimidade. Orçamento. Orçamento Participativo. Participação Popular.

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 - Investimentos realizados entre 2006 a 2009..... 25
Tabela 3.2 - Resultados do Orçamento Participativo em 2006..... 26
Tabela 3.2 - Evolução da participação do Orçamento Participativo entre 2005 a 2008. 26

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 3.1 - Regiões do Orçamento Participativo de São Leopoldo..... 23
Quadro 4.1 - Categoria de Análise I..... 28
Quadro 4.2 - Categoria de Análise II..... 29
Quadro 4.3 - Categoria de Análise III..... 32
Quadro 4.4 - Categoria de Análise IV..... 34

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**.....	10
2	**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONCEITOS, PRINCÍPIOS E A LEGITIMAÇÃO**.....	14
2.1	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO.....	14
2.2	O PRINCÍPIO DA AUTO-REGULAMENTAÇÃO.....	15
2.3	LEGITIMIDADE E LEGALIDADE NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	18
3	**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**.....	22
4	**INFORMAÇÕES SOBRE A REGIÃO CENTRO**.....	27
4.1	O CONCEITO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	27
4.2	A CONSCIÊNCIA POLÍTICA E SOCIAL.....	29
4.3	O COTIDIANO DAS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	32
4.4	A EXPECTATIVA SOBRE O QUADRO ATUAL.....	34
5	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**.....	36
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38
	ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	40

INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa que tem como filosofia a inclusão dos cidadãos nas tomadas de decisões da Administração Pública, influenciando a destinação de receitas vinculadas ao orçamento de investimentos das prefeituras municipais.

Assim, o OP vai ao encontro das considerações de Avritzer (2000), onde afirma que a democracia deliberativa deve ocorrer em fóruns entre Estado e sociedade civil. Ao analisar-se o OP percebe-se o caráter inovador trazido por este instrumento à gestão dos recursos públicos municipais. Constitui-se em um programa de origem brasileira iniciado na cidade de Porto Alegre no ano de 1989, tendo sua utilização posteriormente estendida a outras municipalidades do país, como por exemplo, na administração municipal de São Leopoldo.

Os arranjos deliberativos empregados por este instrumento permitem inferir que o Estado, por si só, não possui informações completas para suas respectivas tomadas de decisões e, ainda, que estas não são detidas em sua totalidade por nenhum dos atores integrantes do processo, necessitando assim, serem coletivamente construídas.

No Orçamento Participativo implantado no município de São Leopoldo, o governo participa com a apresentação de propostas, fornecendo informações, assessoria técnica e infra-estrutura, necessárias para o desenvolvimento das atividades, contudo, não tendo direito a voto nas diversas instâncias deliberativas do processo. Tem-se que é por meio do OP que é elaborada a proposta orçamentária posteriormente votada pela Câmara Municipal.

Em outras palavras, as modificações na gestão pública trazidas pelo Orçamento Participativo permitem que a sociedade, antes mera receptora das decisões acerca do orçamento municipal, passe a definir pautas de gastos nas áreas as quais consideram mais prioritárias, tendo sua autonomia regida pelo princípio da auto-regulamentação, onde não existem regras definidas para a atuação de movimentos sociais voltados para o exercício de democratização.

A auto-regulamentação consiste num processo por meio do qual uma organização ou grupo de pessoas interessadas concordam em praticar um conjunto de regras auto-suficientes para garantir a qualidade, segurança e a responsabilidade diante de suas atividades. No âmbito da administração pública o OP se utiliza deste princípio para a elaboração e execução do orçamento municipal.

Em São Leopoldo, a Secretaria de Orçamento Participativo é responsável pela elaboração da política de participação da população na gestão municipal. É de sua responsabilidade, também, coordenar no OP a discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Plano Plurianual (PPA), do Plano de Investimentos e da Lei Orçamentária (LDA).

A dinâmica do funcionamento do ciclo anual do OP consiste em atividades abaixo seqüencialmente elaboradas no decorrer do ano:

- Reuniões Preparatórias Regionais
- Reuniões Preparatórias Microrregionalizadas
- Assembléia Municipal Temática
- Assembléias Temáticas
- Assembléias Regionais
- Fóruns de Delegados
- Assembléia Municipal
- Discussão e deliberação da proposta orçamentária pelo COP
- Entrega da Proposta Orçamentária para a Câmara de Vereadores
- Detalhamento do Plano de Investimento no COP e nos Fóruns de Delegados
- Avaliação e Revisão do Regimento Interno do OP

Na cidade de São Leopoldo sabe-se que o Conselho do Orçamento Participativo (COP) é o órgão máximo das deliberações do OP deste município e que o princípio da auto-regulamentação faz com que os próprios participantes eleitos e com direito a voto determinem a elaboração de seu regimento interno.

A despeito das análises já feitas por Avritzer e Navarro (2003), o princípio da auto-regulamentação traz importantes questionamentos quanto à legitimidade do OP, basicamente em função da inexistência de uma específica normatização formada. Idéias básicas sobre a legitimidade são pregadas por alguns autores abaixo citados, onde governos, pelo consentimento de decisões permitem o compartilhamento do poder convertido em direito, em substituição à força impositiva própria do Poder Público.

Segundo Max Weber (1991) a legitimidade é a crença social num determinado regime, a fonte do respeito e da obediência consentida. Nesta mesma linha, Adriano Moreira (1997) prega que a legitimidade consiste na relação do poder com certo sistema de valores, com o sistema de crenças e com o regime político do grupo, com a idéia institucional. Por outro lado, Georges Burdeau (1980) entende que ao poder que se impõe é acrescentado a qualidade de

um poder consentido, onde a legitimidade "enobrecendo" a obediência converte-se em obrigações de um dever de atitudes antes ditadas pelo temor.

Sendo assim, pode-se verificar que a legitimidade represente o requisito da titularidade do poder, justificando o seu título, enquanto a legalidade represente um requisito e a justificativa para o respectivo do exercício do poder.

A legitimidade, portanto, pode tanto ser a autenticidade de algum procedimento como também a justificação da vontade geral, por meio da lei. É possível afirmar que a relação entre legitimidade e legalidade é circular. Não se pode reduzir a legitimidade à legalidade, mas a dificuldade em se obter um juízo de certeza quanto ao consenso social é dado que a lei presumivelmente decorra da vontade geral, sendo correto propor que a legalidade seja um pressuposto da legitimidade. Esta proposição, bem evidente, é de uma presunção relativa, já que se houverem dúvidas quanto à legitimidade da própria lei haverá um afastamento entre os propósitos dos dois conceitos. Assim pensando, Norberto Bobbio, discorre:

> III. O PODER LEGAL-RACIONAL... O que legitima o poder não é tanto, ou não é só, uma motivação afetiva ou racional relativa ao valor: a esta se junta à crença na sua legitimidade. O poder do Estado de direito é racional quando, escreve Weber, "se apóia na crença da legalidade dos ordenamentos estatuídos e do direito daqueles que foram chamados a exercer o poder". Assim, a fé na legitimidade se resolve em fé na legalidade, e a legitimação da administração que transmite o comando político é uma legitimação legal. (BOBBIO, 2000 p. 402)

A partir destas considerações iniciais o presente estudo visa responder a seguinte questão de pesquisa**: *Como ocorre o processo de participação dos integrantes das reuniões do Orçamento Participativo na cidade de São Leopoldo?***

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho consiste em avaliar a participação popular no OP de São Leopoldo considerada a questão sobre o principio da auto-regulamentação, legitimidade e legalidade do processo.

Salienta-se que este mecanismo tem se manifestado como uma iminente oportunidade política para segmentos que buscam assegurar legalmente a conquista de direitos sociais de cidadania com instrumentos políticos de gestão publica voltada para a busca de legitimidade em suas ações.

A partir do referido objetivo geral, foram estabelecidos para fins dessa pesquisa os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e caracterizar o perfil e os interesses dos participantes do Orçamento Participativo de São Leopoldo;

- Identificar e analisar as demandas escolhidas pelos participantes nas plenárias do Orçamento Participativo local;
- Avaliar os resultados práticos (implantação) das demandas ora escolhidas no OP.

A importância deste estudo vem ao encontro deste novo modelo de administração pública experimentado por São Leopoldo, verificada a real importância da regulamentação no que se refere à legitimação do processo junto à população local.

A análise proposta por este trabalho poderá também servir de referencial a outras prefeituras ou governos praticantes do sistema de OP ou interessados na implantação do mesmo.

Além disso, cita-se a contribuição dada por este trabalho no que se refere ao incremento de referencial bibliográfico sobre OP, diante das poucas referências sobre este tema e por tratar-se de uma situação quase exclusiva da região sul deste país.

Em capítulo específico deverão ser analisados os conceitos, princípios e a importância da legitimação do orçamento participativo.

Além desta parte introdutória o presente trabalho estará dividido em mais 4 capítulos. Em um capítulo serão analisados os conceitos, princípios e a importância da legitimação do orçamento participativo. Subdividido em três sessões o referido capítulo irá abordar o processo do OP como ferramenta de gestão; o principio da auto-regulamentação e suas particularidades; e a legitimidade e a legalidade na condução das deliberações. No segundo capítulo serão privilegiados os métodos e procedimentos de pesquisa a serem utilizados. Posteriormente, no terceiro capítulo serão procedidas as análises dos dados coletados, onde serão identificadas as formas de participação dos integrantes na condução das deliberações experimentadas pela prefeitura de São Leopoldo. Por fim, no quarto capítulo serão apresentadas as conclusões e considerações finais.

2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONCEITOS, PRINCIPIOS E A LEGITIMAÇÃO

Neste capítulo inicialmente serão abordados assuntos relativos ao Orçamento Participativo como ferramenta de gestão da política pública na forma de parceria entre população e governo e no que tange à decisão das prioridades na destinação do orçamento público. Posteriormente, será analisado o principio da auto-regulamentação que consiste na elaboração, por parte dos eleitos do OP, de suas próprias regras para a condução de seus processos. Por último, serão analisadas as implicações da legitimidade e legalidade na interação entre sociedade e Poder Público.

2.1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO

O princípio da participação popular, com o advento da Constituição Federal de 1.988, norteia toda a organização da Administração Pública, tem como características ser implícito, derivado e estruturante, como bem leciona Guerra e Ribeiro, (2007 p.612):

> Como corolário, o nosso ordenamento jurídico, em especial a CR/88, consagrou um novo princípio de organização da Administração, a participação popular. Esse princípio pode ser caracterizado como: **implícito**, pois não se encontra arrolado no caput do art. 37 ou em qualquer norma constitucional de forma expressa, mas é desvendado a partir da combinação de diversas normas constitucionais (art. 37, § 3º, art. 10, art. 29, X etc.); Além disso, é também **derivado** (sub-princípio), pois conectado a outros princípios constitucionais (...), e **estruturante** da atividade da Administração Pública em diversos graus, pois conduz á formação de processos de decisão e de divisão de funções. (grifo nosso)

"O orçamento participativo é um importante mecanismo de democracia direta e de participação direta do cidadão e de grupos de cidadãos, na construção da democracia local do Brasil." (GENRO e SOUZA, 2001)

O desenvolvimento do OP em cada cidade ou Estado ocorre de formas variadas, mas com uma base comum: o debate público da destinação orçamental antes da sua apreciação pelo Poder Legislativo, em processo aberto a qualquer participante, com algumas poucas regras já conhecidas e regulares e com tramite das decisões a partir de reuniões plenárias

locais até uma instância superior, mais especificamente os Conselhos de OP. Estes Conselhos têm como atribuição a organização das demandas e o encaminhamento ao Executivo das deliberações tomadas pelo OP. Em todas as situações previsíveis, o Poder Legislativo fica à margem do processo, não existindo articulações formais com os instrumentos orçamentários previstos em Constituição.

No orçamento participativo, é instituído um ambiente voltado para a discussão ampla dos problemas estruturais no município. Os integrantes expõem seus pontos de vista e tentam convencer-se entre si da importância da destinação de determinado recurso. A carência e a necessidade são fundamentais para a decisão deliberativa. Com base nestas considerações pode-se observar que a sistemática empregada pelo OP atende a fins específicos: 1) permitir aos participantes o conhecimento mútuo; 2) instaurar/identificar uma realidade de necessidade customizada entre os participantes; 3) possibilitar a compreensão mútua entre os integrantes com a participação ativa no sistema político formal através de idéias compartilhadas. Não existe uma separação plena destes objetivos, na medida em que são interdependentes e entrecruzados.

Apesar de ter sido criado e desenvolvido por integrantes de um específico partido político, e sujeito a oscilações por este fato, o OP se manifesta como uma forma democrática de equalizar o acesso a bens de infra-estrutura em cidades de médio porte com boa capacidade administrativa e tributária. Sabe-se que o perfil da maior parte dos municípios que praticam ou praticaram o OP desde sua criação são, na grande maioria, com sociedades civis relativamente bem organizadas e freqüentemente governadas por integrantes de diferentes partidos de esquerda conforme concepção de AVRITZER (2009).

A participação popular na decisão orçamentária dos governos através do OP tem como característica principal o princípio da auto-regulamentação onde não existe um regulamento previamente elaborado pela administração pública. Sendo assim cabe aqui verificar a influência da auto-regulamentação na composição deste processo administrativo.

2.2 O PRINCÍPIO DA AUTO-REGULAMENTAÇÃO

A auto-regulamentação é um processo por meio do qual um grupo de pessoas e demais partes interessadas concordam em estabelecer um conjunto de regras com o objetivo de garantir qualidade, segurança e responsabilidade diante de suas decisões.

No caso específico do Orçamento Participativo a auto-regulamentação tem sido a única forma de condução de suas atividades apresentando uma relativa tradição desde seus primórdios. Os esquemas de auto-regulamentação até hoje empregados têm ajudado a apoiar um ambiente de respeito que beneficie as partes interessadas (órgãos públicos e participantes da população) no direcionamento de parte dos recursos públicos voltados aos interesses das representações sociais.

Os princípios básicos da auto-regulamentação têm a pretensão de privilegiarem pessoas ou entidade não governamentais visando maior confiança nas decisões tomadas através de respostas rápidas e eficientes às preocupações do emprego adequado das verbas públicas sobre qualquer aspecto.

Uma auto-regulamentação eficiente tem de ser caracterizada pela imparcialidade, facilidade de acesso e transparência. Aonde a legislação é vista como morosa, cara, burocrática e de difícil acesso, a auto-regulamentação tem de fornecer uma alternativa rápida, simples e econômica.

Acredita-se que a auto-regulamentação e a regulamentação governamental não são mutuamente exclusivas, mas podem ser equacionadas entre si (PEREIRA, 1998).

As alternativas à regulamentação compreendem a co-regulamentação e a auto-regulamentação. A co-regulamentação pode consistir no conferimento da realização dos objetivos definidos na legislação aos parceiros sociais ou a organizações não governamentais, por exemplo. Já a auto-regulamentação pode consistir em acordos voluntários entre pessoas ou organismos privados para resolver problemas através de compromissos entre os interessados para o atingimento de determinados objetivos.

A co-regulamentação, composta pela auto-regulamentação e a regulação governamental, pode acontecer onde a legislação estabelece o formato e os objetivos, concomitantemente com as condições de monitoramento e vigilância para o sistema de auto-regulamentação. A não especificação detalhada de um conjunto de regras e normas faz com que a co-regulamentação responsabilize as partes interessadas, assumindo um papel ativo na garantia da consolidação do sistema.

A auto-regulamentação eficiente pode ser caracterizada pela imparcialidade, facilidade de acesso e relativa transparência. Pode ser provida uma resposta rápida, flexível, relevante e não-burocrática para as reclamações que se constituam legítimas, de maneira que seja reconhecida tanto a essência quanto o formato de suas regras, códigos e procedimentos. Para que se possam acompanhar as rápidas mudanças do mundo em transformação os preceitos que determinam os códigos de auto-regulamentação precisam ser realimentados

regularmente. Ao contrário da auto-regulamentação que fornece alternativas rápidas, simples e custo baixo, a legislação tem sido vista como lenta, onerosa, burocrática e de acesso dificultado, segundo Tullok, Seldon e Brady (2005)

Na interpretação de Genro e Souza (2001) o princípio da auto-regulamentação do Orçamento Participativo encontra apoio tanto nas leis orgânicas municipais como na própria Constituição Estadual, na medida em que podem se previstas formas de consulta popular com o objetivo de imprimir maior justiça e transparência na aplicação de recursos públicos.

Princípios básicos de auto-regulamentação têm por objetivo o beneficiamento das decisões grupais garantindo-se confiança no processo idealizado, através de respostas rápidas e eficientes às necessidades coletivas. Enquanto a regulamentação tem embasamento na lei, de forma direta (lei ordinária ou complementar) ou indireta (decreto, portaria, instrução, resolução, que necessariamente não podem contrariar a lei), a auto-regulamentação se baseia sempre no direito das entidades privadas de definirem as regras de convivência de seus integrantes e destes com terceiros, podendo imprimir uma sensação de liberdade de movimentos.

Diversos autores contemporâneos entendem a palavra liberdade em dois sentidos distintos. Sob a ótica da doutrina liberal clássica, ser livre é poder agir sem qualquer impedimento por parte do Estado. Já sob o ponto de vista da doutrina democrática, é a simples faculdade de obedecer às normas impostas a si mesmo pela auto-regulamentação. Em conseqüência, no Estado liberal a interferência do Poder Público é mínima, enquanto que, no Estado democrático, não são poucos os órgãos de autogoverno.

Em sua obra, Kant (1993) emprega os conceitos de liberdade já empregados por Montesquieu e Rousseau. Ao afirmar que liberdade "é o direito de fazer tudo o que as leis permitem", Montesquieu evidenciou o ponto de vista liberal, enquanto que Rousseau foi um dos ideólogos da doutrina democrática. Na obra, *Contrato Social,* em que foi consagrado, Rousseau afirmou que liberdade é "a obediência à lei que nos prescrevemos", procurando significar que, no âmbito do Estado, os cidadãos, coletivamente, devem formular as leis.

Kant, ao utilizar a palavra liberdade, no seu pensamento político, deixa de distinguir claramente qual dos dois sentidos do termo está querendo empregar. Bobbio (1992 p.50) defende a tese de que Kant:

> ...deixando crer, por meio de uma definição explícita, que emprega o termo no sentido de Rousseau (liberdade como autonomia, autodeterminação coletiva), não esclarece

> que a liberdade que invoca e eleva à posição de fim da convivência política é a outra – liberdade como ausência de impedimento, a liberdade individual.

Em conclusão, Kant inspira a doutrina liberal. Sua filosofia concebe a história como sendo a história do progresso do direito como garantia da máxima liberdade individual.

A auto-regulamentação por sua natureza explícita nesta engenharia institucional diferenciada questiona-se pelo fato de poder possibilitar condições políticas e administrativas que possa legitimar uma discussão pública e participativa, e, se alcançado um incremento de qualidade, confira uma estrutura garantidora de uma legitimidade do processo. Assim sendo, cabe aqui determinar a influência da legitimidade na auto-regulamentação dos OPs em suas intervenções integradas nas regiões trazendo sustentação política e desenvolvimento aliado a práticas cotidianas das comunidades.

2.3 LEGITIMIDADE E LEGALIDADE NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Do conceito legalidade pode-se abstrair que os indivíduos devem obedecer às leis que visam regular a vida em sociedade como forma de possibilitar este convívio, no entanto, também se pode associar que somente estarão satisfeitos em colaborar no cumprimento destas normas se os resultados forem benéficos para a coletividade, exarando a sua aceitação pela legitimidade.

Para Sobottka (2004), a legitimidade pode ser considerada como a aceitação e o apoio às iniciativas e ações do governo pela sociedade em geral. Entende-se, no entanto, que a falta com a legalidade pode ocasionar uma sanção direta aos governantes, prevista para os casos de descumprimento da lei, enquanto a conquista ou perda da legitimidade verifica-se imediatamente e pode não apenas dar-se em graus variados como também distribuir-se no tempo.

Segundo Novaro (1995), a legitimidade do sistema democrático é dada pela manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos. Considera que a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral.

O OP pode ser considerado como um instrumento político dos gestores em busca de legitimidade entre a democracia representativa e a democracia participativa (AVRITZER, 2003).

Vê-se que o OP surgiu da primeira proposta de consulta popular sobre as prioridades para os investimentos da prefeitura municipal. Na verdade iniciou-se aí, a busca de legitimidade jurídica para a anunciada inversão de prioridades, consistindo na fuga para frentes num contexto em que os canais legislativos tradicionais se encontravam virtualmente emperrados.

A legitimidade do sistema democrático é verificada pela manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos, onde a responsabilidade conferida ao processo decisório está restrita aos representantes escolhidos pelas eleições (NOVARO, 1995).

Em ambos os casos se verificará como os agentes necessitam equacionar a questão da tensão entre legitimidade e legalidade de suas aspirações e ações.

A institucionalização jurídica do OP envolve principalmente o aspecto de sua legalidade. Embora não exista lei específica que o determine e regulamente sua atuação, cabe aqui determinar se a realização do OP encontra amparo legal nas disposições do ordenamento jurídico brasileiro.

O Estatuto das Cidades ao privilegiar as diretrizes gerais da política urbana, prevê a gestão democrática das cidades através da participação popular (art. 2°, lI), identificando como um dos instrumentos a gestão dos orçamentos públicos de forma participativa (art. 4°, lI, t), em nível municipal, com "debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal" (art. 44). Este estatuto prevê, ainda, que os instrumentos de política urbana "que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social garantido a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil" (art. 4°, § 3°).

Essas regras são consideradas normas gerais, impondo-se a todos os municípios brasileiros o cumprimento das condutas prescritas.

Na visão de Hely Lopes Meirelles (2006): "Normas gerais são as que traçam as linhas essenciais que servirão de diretrizes básicas na preceituação sobre determinada matéria. À legislação local cabe disciplinar o ajuste de tais diretrizes às peculiaridades e exigências inerentes ao interesse municipal.”

Atualmente a legislação federal está incumbida de tutorar as práticas de participação popular na elaboração dos orçamentos públicos, como também, a fiscalização de sua execução nos municípios. A partir destes preceitos tem-se a conclusão de que a não observação de suas disposições, ou seja, a não implementação de metodologias de participação popular na elaboração das leis orçamentárias, é que pode caracterizar a

ilegalidade.

Pode-se inferir que a ausência de previsão legal específica possa dificultar a correta condução dos processos participativos em suas concordantes normas e procedimentos negociados pelos participantes e consolidados informalmente por Regimento Interno.

A formalização jurídica do nível de autoridade do OP, na definição sobre os investimentos orçamentários em cada município, pode imprimir maior força à suas decisões, inclusive quanto ao seu caráter vinculante, se assim a lei determinar.

Quanto à implementação da participação popular na gestão orçamentária, torna-se importante saber se ele está estreitamente relacionado às decisões populares, ou se apenas constituem subsídios, que podem ser acatados ou não. Deve-se verificar, ainda, se esta vinculação depende das deliberações previstas em lei às instâncias decisórias.

Torna-se importante analisar se a não estatalidade do OP está intimamente ligado a sua não-regulamentação legislativa. Ao buscar-se "legitimar" este instrumento através de uma normatização, tem-se de verificar se não existe a expectativa de torná-lo estatizado e a mercê das elites que estiverem no poder, descaracterizando, com isso, todo o seu aspecto de espaço público não estatal.

Atualmente, a idéia geral é a de que o OP depende principalmente de vontade política. Cabe aqui verificar se caso não haja uma determinação legal, possa ser garantida a sua implementação e conseqüente legitimidade. Por outro lado, tem de se verificar se uma regulamentação pelo Legislativo poderia trazer inibição ou controle desmedido sobre a experiência. Segundo esse entendimento, tem de serem verificadas as influências do princípio da auto-regulamentação, expresso pelas normas de seu Regimento Interno, sobre o OP. Por esse princípio, a definição das regras e critérios de participação, definida pela comunidade, por meio do Conselho do Orçamento Participativo, não sofrem a interferência do Executivo ou do Legislativo.

A ligação entre reforma do Estado e aperfeiçoamento da democracia é bem tratada também por Bresser Pereira e Grau (1999 p.22), quando estes introduzem o termo “público não-estatal” para definir os espaços de interação entre governo e sociedade.

Na visão destes autores os espaços públicos não estatais podem propiciar uma maneira mais correta de criar mecanismos de controle de gastos orçamentários e principalmente, como forma de se administrar o poder público.

A governabilidade e legitimidade das ações dos governos locais, através do OP, são de suma importância para os governantes através da co-regulamentação ou da auto-regulamentação. Torna-se importante a legalidade e legitimidade nestes processos, na medida

em que proporciona a participação de segmentos da população relativamente excluídos das políticas públicas das cidades através da administração tradicional. Existe uma distinção entre legalidade e legitimidade que merece ser investigada. A legalidade reflete fundamentalmente o acatamento a uma estrutura normativa vigente, enquanto a legitimidade pode abranger a consensualidade dos ideais, dos fundamentos, das crenças, dos valores e dos princípios ideológicos, justificando saber da sua importância na condução de processos administrativos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O orçamento participativo em algumas administrações públicas representa uma diferente ordem na política da gestão dos recursos orçamentários destes governos. Consiste, na verdade, em novos mediadores exercendo de fato funções de representação política em novos lugares.

O princípio da auto-regulamentação atualmente impera nas mais diversas regiões, onde atores coletivos têm demandado e/ou Governos têm proposto e passado leis destinadas a ampliar os mecanismos de democracia direta – iniciativas populares, referendum, plebiscitos – e a introduzir a participação de representantes da sociedade civil nos processos de formulação de políticas. Atualmente, os processos de OP vêm despertando crescente interesse.

Considerando que a orçamentação participativa possa ser vista como uma possibilidade de melhorar a gestão pública, mais eficiente, e ampliadora da prática democrática, pelo envolvimento da população e reduzindo espaços de arbítrio, corrupção e clientelismo, faz-se necessário uma análise sobre as experiências em curso para verificar se são suficientes para aferir na medida em que estes processos têm seus objetivos alcançados.

Na prática, na participação da construção do orçamento da cidade, cada morador deve adquirir a visão do conjunto da comunidade, compreendendo necessidades e também os limites da ação da administração pública.

Faltam análises sistematizadas sobre os problemas enfrentados e os resultados obtidos, o que dificulta avaliar e aprimorar o processo como um todo, e capacitar melhor os participantes. Por isso, pretende-se pesquisar a experiência do OP do município de São Leopoldo.

A partir de sua instituição, as regiões do OP de São Leopoldo tornam-se a referência espacial para a realização de plenárias, fornecendo os limites geográficos para a participação e formulação de demandas. As plenárias, por sua vez, representam o espaço institucional inicial da participação popular na dinâmica do orçamento participativo.

Para melhor entendimento da composição regional pode-se verificar no quadro 3.1 a distribuição das 8 regiões participantes do OP de São Leopoldo.

Região participante do OP	BAIRROS
Região Centro	Centro, São José, Morro do Espelho, Fião, Cristo Rei e Padre Réus (Vila Prass).
Região Leste	Feitoria Madezzatti, Loteamento do Vale, Jardim Harmonia, Feitoria Nova, Jardim dos Sonhos, Cohab Feitoria, Alto Feitoria/Seller, Jardim das Acácias, Jardim Cora, Nova Acácia, Uirapuru I e II, São Geraldo, Independência, Imigrante e Santa Cecília
Região Nordeste	Rio dos Sinos (Vila Progresso) e Santos Dumont (Vilas Aeroclube, Bom Fim, Brás, Jardim Petrópolis).
Região Norte 1	Scharlau (Jardim Viaduto, Vila Glória, Parque Sinuelo, Vila Três Marias, Parque Itapema, Parque Panorama, Vila Santo Augusto e Vila União) e Boa Vista.
Região Norte 2	Campina (Vilas Novo Sinos, Terrasinos, Antônio Leite, Santo Antônio, Cerâmica e Jardim Fênix) e Arroio da Manteiga (Vilas Brasília, Berguer, Elza, Santa Ana, Parque Campestre, Vila Baum, Parque Mauá, Vila Santa Marta e Jardim Luciana).
Região Oeste	São Miguel (Vila Paim), Vicentina (Vila Paulo Couto) e São João Batista (Vila Batista, Vila Otacília e Residencial Santo Inácio).
Região Sudeste	Rio Branco, Santo André, Pinheiro e Campestre (Vila São Cristóvão, Born e Parque Recreio Monte Belo).
Região Sul	Santa Tereza (Vila Kennedy), Duque de Caxias (Vilas Duque Nova e Duque Velha, Cohab Duque e Vila São Jorge), Jardim América (Vila Esperança e Jardim Monte Carlo) e São Borja (Parque Lago São Borja, Loteamento Monte Blanco, Loteamento Casa Blanca, Loteamento Industrial, Barreira e Morro do Paula).

Quadro 3.1 - Regiões do Orçamento Participativo de São Leopoldo
Fonte disponível em: http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/show_page.asp?user=&id_CONTEUDO=1472&codI_CAT=1&imgCAT=tema_prefeitura.jpg&id_SERVICO=&ID_LINK_PAI=1248&categoria=Secretarias Acesso em: 23.08.2010

Para conhecimento do problema de pesquisa elaborado neste trabalho, faz-se necessário entender os momentos prioritários da constituição deste processo participativo, listados a seguir:

- *Reuniões Preparatórias* – Encontros abertos ao público, realizáveis nas oito regiões do OP. É nesta ocasião que o governo apresenta o processo de

participação popular, e a população, por sua vez, inicia a discussão das prioridades para a sua região.

- *Reuniões Preparatórias Micro-regionalizadas* - Com caráter multiplicador estas reuniões são usadas para a divulgação da metodologia do OP. Seu começo tem origem nas preparatórias regionais em espaços da comunidade, como por exemplo, associações comunitárias, CTGs (Centros de Tradição Gaúcha), sindicatos, escolas, clubes, igrejas, entre outros. Esses encontros micro-regionalizados têm a função de propiciar a articulação e organização da população para o OP.
- *Assembléias Regionais* – Aberta à comunidade em suas devidas regiões, contam com a presença do prefeito e dos secretários municipais. Nesses encontros são eleitos, pelo voto direto, as demandas e os temas prioritários da região. Nestas assembléias ocorre, também, a eleição dos delegados regionais.
- *Fóruns Regionais de Delegados* – Estas reuniões onde acontecem os Fóruns de Delegados reúnem os delegados eleitos nas Assembléias Regionais e têm caráter continuado. Nesses fóruns constituem-se na instância de deliberação das questões regionais do Orçamento Participativo. Neles são eleitos os conselheiros do OP.
- *Assembléia Municipal* – Constitui-se no grande encontro da população, realizado em local amplo. É neste momento que o prefeito empossa os conselheiros do OP eleitos pelo Fórum de Delegados. Nessa assembléia é que são apresentadas pela população as prioridades de São Leopoldo para exercício definido, resultando em Assembléias Regionais.

O método escolhido para esta análise será o de estudo de caso, de abordagem qualitativa, considerando as particularidades que estão especificamente ligadas ao poder executivo do município de São Leopoldo. Experiências mais conhecidas e a literatura já existente sobre elas são utilizadas, quando couber, como referência para o presente estudo.

O objeto deste estudo terá como base a "Região Centro" formado pelos bairros Centro, São José, Morro do Espelho, Fião, Cristo Rei e Padre Réu (Vila Prass), por ser uma região que demandou a maior parcela dos investimentos orçados pelo município, no período entre 2006, 2007, 2008 e 2009, conforme tabela 3.1.

Sendo assim, a pesquisa envolverá exclusivamente os participantes da Região Centro, cuja média da população ativa no OP foi de 761 pessoas no ano de 2008, conforme pode ser identificado nas tabelas 3.2 e 3.3.

Tabela 3.1 - Investimentos realizados entre 2006 a 2009

Demanda de Investimentos realizados (R$)					
Região	2006	2007	2008	2009	Total
Leste	293.513,73	4.027.274,75	10.800.768,29	-	15.121.556,77
Norte 1	7.568.752,75	1.251.855,59	-	-	8.820.608,34
Sul	697.670,66	2.399.060,21	330.000,00	-	3.426.730,87
Sudeste	1.844.546,47	806.312,07	-	-	2.650.858,54
Nordeste	6.713.085,80	752.520,91	961.724,22	-	8.427.330,93
Centro	3.426.848,82	150.000,00	13.440.090,50	112.225,95	17.129.165,27
Norte 2	3.333.761,87	3.528.147,82	722.354,05	-	7.584.263,74
Oeste	2.361.349,29	204.816,00	2.258.909,00	-	4.825.074,29
Total	26.239.529,39	13.232.213,30	28.513.846,06	112.225,95	67.985.588,75

Fonte: PRESTAÇÃO DE CONTAS, São Leopoldo, PMSL, 2010

A coleta de dados primários se dará através da realização de entrevistas semi-estruturadas com perguntas abertas junto aos participantes selecionados através de amostragem aleatória simples, ou seja, os elementos a serem entrevistados serão obtidos ao acaso da população, tendo cada amostra a mesma chance de ser escolhida. Ao todo, entre delegados e participantes serão entrevistados 20 pessoas. Nesse sentido, mais especificamente no que se refere à realização de análises subjetivas, Vergara (2009, p.6) coloca que:

> Quanto ao número de pessoas que podem ser individualmente entrevistadas, existem autores que consideram 15 um número mínimo para entrevistas e 25 um número máximo adequado. Esses limites não podem, contudo ser tomados ao pé da letra. [...] tudo depende do problema da investigação, da metodologia escolhida e da representatividade dos entrevistados. Depende, também, de bom senso e de domínio de certas regras cientificas, por parte do pesquisador.

Tabela 3.2 - Resultados do Orçamento Participativo em 2006

Região	Participantes	Delegados titulares	Delegados suplentes	Total de Delegados
Norte 1	811	81	02	83
Norte 2	1235	124	04	128
Nordeste	924	92	23	115
Oeste	446	45	03	48
Sul	627	63	01	64
Centro	139	14	00	14
Sudeste	300	30	02	32
Leste	452	45	01	46
Total	4934	494	36	530

Fonte disponível em: http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/show_page.asp?user=&id_CONTEUDO=1487&codID_CAT=1&imgCAT=tema_prefeitura.jpg&id_SERVICO=&ID_LINK_PAI=1248&categoria=Secretarias Acesso em: 23.08.2010

Tabela 3.3 - Evolução da participação nas assembléias do Orçamento Participativo em 2005 a 2008

Região	2005	2006	2007	2008	Totais
Leste	334	452	475	868	2129
Norte 1	451	811	451	514	2227
Sul	414	627	407	670	2118
Sudeste	242	300	417	284	1243
Nordeste	591	924	891	553	3959
Centro	85	139	362	761	1341
Norte 2	584	1235	1528	1450	4797
Oeste	341	446	950	691	2428
	3042	4934	5481	6791	20248

Fonte disponível em: http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/home/show_page.asp?user=&id_CONTEUDO=1487&codID_CAT=1&imgCAT=tema_prefeitura.jpg&id_SERVICO=&ID_LINK_PAI=1248&categoria=Secretarias Acesso em: 23.08.2010.

4 INFORMAÇÕES SOBRE A REGIÃO CENTRO

A análise do material obtido das entrevistas levantou um volume de informações que, após sucessivas leituras e classificações, foram organizadas em torno do que se poderiam considerar quatro grandes categorias de análise, por meio dos quais se procura apreender distintos objetos: (I) o conceito do Orçamento Participativo; (II) a consciência política e social dos participantes; (III) o cotidiano das decisões orçamentárias; (IV) a expectativa sobre o quadro atual.

As informações foram levantadas a partir da análise das respostas obtidas do roteiro de entrevista, aplicados em 17 participantes, contendo 12 perguntas abertas, com objetivo de identificar a forma de participação nas assembléias do Orçamento Participativo da região Centro de São Leopoldo, buscando-se inclusive, entender este processo sob o aspecto das satisfações, sentimentos e seus reflexos dentro da forma alternativa de gestão de recursos públicos.

Para efeito de referência nesta análise será atribuído um número para cada um dos 17 participantes entrevistados.

Nas seções subseqüentes serão analisadas as quatro categorias acima descritas, com base nas perguntas constantes do Anexo A deste trabalho.

4.1 O CONCEITO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Através das perguntas constantes do quadro 4.1 buscou-se definir o conceito do OP com base nas respostas dos participantes entrevistados.

Dentro do discurso dos participantes entrevistados, a participação popular aparece como um conceito pluridimensional, ultrapassando, em muito, a dimensão ideológica.

Este estudo reforça conclusões de diferentes autores no sentido de que a visão popular referente à participação do povo nas decisões da destinação do orçamento público, aponta diferentes níveis de construção de espaços públicos democráticos, como uma alternativa de mudança social e uma concepção de um estado de direito democrático. Conforme Appio (2004), a intensidade do sucesso de uma política pública está na formulação de modelos *representativo e participativo* de democracia, funcionando de modo complementar, e

garantindo a legitimidade das decisões governamentais através de mecanismos que formem um elo entre governantes e governados em torno do substrato da Constituição, os direitos fundamentais.

Perguntas*	Categoria de análise	Palavra-chave
1 e 9	Conceito do OP	Auto-regulamentação, Participação popular

Quadro 4.1 – Categoria de análise I
Obs.(*) As perguntas encontram-se transcritas no ANEXO 1.

Pesquisando o sistema de suas participações no processo podem-se verificar vários domínios que se integram nas explicações formuladas pelos entrevistados em resposta às perguntas realizadas. Foram analisadas diferentes dimensões do princípio da auto-regulamentação nesta ferramenta de gestão, com vistas à legalidade e legitimidade deste instrumento. Estas dimensões foram identificadas através da interpretação das respostas dadas pelos participantes do Orçamento Participativo ao roteiro de entrevista. Em transcrições recebidas pelo roteiro aplicado, podem-se constatar, respectivamente, estas dimensões. Quando questionados sobre a auto-regulamentação do Orçamento participativo, onde cada unidade tem suas próprias regras de funcionamento obtiveram-se algumas respostas:

> "Na minha opinião a constituição destes grupos deveriam ter uma diretriz tecnicamente embasada para a condução das decisões de forma mais eficiente..." (entrevistado 1)
>
> "Não vejo necessidade de regras fixas, pois, para mim, o importante é respeitar o envolvimento de cada questão da forma como eles aparecem..." (entrevistado 4)
>
> "A cada ano mudam os participantes acho que deveria ter um colegiado... (entrevistado 12)
>
> "Normalmente são associações de bairro que trazem as reivindicações Eu acho que são eles que devem determinar as regras..." (entrevistado 5)

A Constituição de 1988 estabeleceu princípios embasados em conceitos como participação e controle social. O texto constitucional trouxe influência determinante ao formato e conteúdo das políticas públicas que deram origem a debates sobre participação em espaços públicos no Brasil.

Para grande maioria dos entrevistados, participação é um estado que depende da natureza, das relações sociais e das reivindicações solicitadas. Trata-se, portanto, de uma

concepção que, apesar de incorporar o discurso ideológico, ultrapassa-o revelando-se um meio naturalmente adequado para o exercício da cidadania.

As Assembléias e Fóruns desta regional do OP têm por característica a vinculação do governo eleito, pois não se tratam de instâncias consultivas, mas sim, de unidade autônoma de gestão popular dos recursos públicos em suas respectivas áreas de atuação, que ao final da Assembléia Municipal dispõe, portanto, da prerrogativa de vincular o conteúdo da lei Orçamentária Anual. Nesta ótica, o processo de formulação de políticas públicas de São Leopoldo faz com que a partir de interesses mediados pela instituição formal do Estado e da sociedade organizada, não incida no 'aprisionamento' da democracia num sistema aristocrático. Entende-se que é a partir daí que esta instituição tem legitimidade para a formulação de políticas públicas no Estado democrático, com a participação das instâncias eleitas pela comunidade.

Em relação a esta categoria de análise pode-se concluir que a auto-regulamentação da região Centro tem se demonstrado satisfatória para os participantes. O debate de criação das regras de funcionamento desta regional através de Assembléia Popular tem se demonstrado um meio eficaz para as decisões, com o apoio da administração municipal com o fornecimento de dados técnicos indicando os recursos disponíveis e as carências da região analisada.

4.2 A CONSCIÊNCIA POLÍTICA E SOCIAL

Através das perguntas constantes do quadro 4.2 buscou-se definir a consciência política e social sobre o OP com base nas respostas dos participantes entrevistados.

Em alguns trechos de depoimentos recolhidos, fica explícita a fragilidade desta consciência, no que se refere legitimidade como um todo, quanto ao direito à participação nas decisões orçamentárias. No entanto, torna-se importante perceber que mais do que propriamente a ausência de uma consciência de direitos, verifica-se a percepção clara de que os direitos não são plenamente amplos para a massa da população.

Perguntas	Categoria de análise	Palavra-chave
2, 3, 6 e 8	Consciência política e social	Ferramenta de gestão

Quadro 4.2 – Categoria de análise II
Obs.(*) As perguntas encontram-se transcritas no ANEXO 1.

A possível falta da concretização das decisões que não saem do papel fica clara na fala de alguns usuários, assim como a percepção de uma presente divisão de poder presente na sociedade. Questionados sobre suas participações no Orçamento Participativo quanto a influencia na destinação dos recursos públicos verificou-se:

> "Nem sempre as decisões são unanimes. Tem que ser o que alguns querem, não o que a gente quer." (entrevistado 16)
>
> "... existem pessoas influentes. As classes baixas não têm o mesmo poder que o alto." (entrevistado 9)
>
> "Muitas vezes decisões de grupos são mais importante. A gente não pode fazer nada. Quem decide são os grandes..." (entrevistado 3)

Mediante a participação popular na elaboração da proposta orçamentária pode-se observar um maior engajamento político da população, mitigando ou até mesmo inibindo a ocorrência do fenômeno do refluxo, da repulsa da população à política. Quando questionados sobre a consideração de utilidade da sua participação para melhorar o processo de decisão da Câmara Municipal obteve-se algumas destas respostas:

> "... contribui para diminuir as possibilidades de erros ou omissões." (entrevistado 16)
>
> "Considero necessária para a definição de prioridades." (entrevistado 2)
> "Acredito que a Câmara possa decidir melhor, com a população melhor servida... (entrevistado 3)

E quanto à participação? O que é participar para os integrantes das assembléias?

Pelas várias referências à questão da participação da população no enfrentamento das questões relativas ao Orçamento Público, dentre outras razões, torna-se sumário que participar tem como principal objetivo ser ajudado. Nas declarações em que a questão da participação merece um destaque, este mecanismo torna-se útil para expor os problemas a fim que obter ajuda dos que 'estão no poder', ou então, um método de resolução de problemas que passam a

ser responsabilidade da população. Quanto à principal razão que o levou a participar no Orçamento Participativo obtivemos, entre outras, estas respostas:

> "Se a gente não se reúne para expor os problemas que nós temos, as pessoas que podem nos ajudar não tomam conhecimento." (entrevistado 10)
>
> "... Não tenho interesse político algum. Apenas participando já estou ajudando minha comunidade..." (entrevistado 16)
>
> "Sinto-me num condomínio residencial aberto onde há necessidade de que os moradores se reúnam para decidir as melhorias... "(entrevistado 17)
>
> "Participo da Associação... e sempre procuramos trazer propostas para nossa região." (entrevistado 2)

Pelo que podemos captar nestes trechos que destacamos, dentre outros vários exemplos, poderíamos citar o sentimento de participação que orienta o grupo que longe de representar um mecanismo fundamental no processo de transformação social independe de sua dimensão política, configurando-se numa prática continuada de relações.

Dentro desta mesma linha, muitas pessoas não participam das assembléias do Orçamento Participativo. Mas por que não participam? Questionados sobre o porquê da participação nas assembléias não ser maior verifica-se:

> "As pessoas não vão às reuniões e assembléias porque não acreditam. Aquele pessoal?... dizem que vão fazer, mas não fazem..." (entrevistado 7)
>
> "Alguns dizem: Fazer reunião não resolve. Só dizem que vai melhorar e a gente nunca vê melhora nenhuma!" (entrevistado 14)
>
> "Muitos argumentam que é pura perda de tempo. Fica-se lá o tempo todo, mas você não se consegue nada... É por isso que não me interesso." (entrevistado 6)

Podemos deduzir que, paralelamente aos problemas relacionados ao cotidiano das pessoas entrevistadas (cansaço, falta de tempo etc.), pode-se constatar uma descrença nos seus representantes. A representatividade de suas lideranças acaba constituindo-se em um fator essencial para o entendimento da fragilidade de certas instâncias. Entretanto o questionamento de suas participações nesses mecanismos pode evoluir para um processo de capacitação

desses atores para a negociação junto a outros. Sobre a possibilidade de um orçamento aprovado pelo Orçamento Participativo não ser cumprido pelo Poder Executivo verifica-se:

> "O problema é que, às vezes, são aprovadas obras ou melhorias na nossa região, mas não são aceitas pela assembléia geral..." (entrevistado 11)
>
> "Normalmente as solicitações são cumpridas. A dificuldade está em sua proposta ser aprovada pela Assembléia Geral. A região tem que ter um delegado influente..." (entrevistado 7)
>
> "Nossa região por ser uma das mais importantes da cidade têm conseguido aprovar bastante coisa... "(entrevistado 14)

Para esta categoria de análise e pelas respostas obtidas dos entrevistados da região centro, pode-se concluir que, embora a Constituição de 1988 signifique um avanço na legislação e gestão administrativa pública do país, torna-se ainda necessário construir uma conscientização política das e nas coletividades. Muitos fatores contribuem com o distanciamento entre a lei, a ordem gerencial pública e a realidade do social brasileira, considerando que a politização é uma necessidade educativa fundamental para a democracia participativa desta região.

Não foram disponibilizados pela regional da OP os dados da correspondência entre aquilo que o povo queria em termos de orçamento participativo e o que realmente era efetivado, mas pelos depoimentos dos entrevistados acredita-se que a satisfação desejada situa-se aquém de suas expectativas.

4.3 O COTIDIANO DAS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

Através das perguntas constantes do quadro 4.3 pretendeu-se buscar definir o cotidiano das decisões orçamentárias do OP com base nas respostas dos participantes entrevistados.

Os Orçamentos Participativos em sua formulação básica não contrariam a legislação em vigor, pois a disponibilidade da participação direta da população também está prevista na Constituição Federal, onde é considerado que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido de forma representativa ou direta. A legalidade está implícita neste ato.

Perguntas	Categoria de análise	Palavra-chave
7, 10 e 11	Cotidiano das decisões	Legalidade, Legitimidade

Quadro 4.3 – Categoria de análise III
Obs.(*) As perguntas encontram-se transcritas no ANEXO 1.

O processo de trabalho do Orçamento Participativo encerra-se com uma Reunião Pública de apresentação dos resultados. Concomitante a isto, Câmara Municipal distribui informações sobre os resultados do Orçamento Participativo e o Plano de Atividades e Investimentos Municipais, informações disponíveis na Internet, no site da Prefeitura, e em impressos confeccionados pelo Orçamento Participativo.

Distantes do cotidiano de trabalho dos participantes do OP evidenciam-se as dificuldades encontradas pelo grupo na compreensão de suas prioridades. Sem muito questionar se a ordem de prioridade é ou não observada nas suas decisões, destaca-se o aspecto relativo à transparência na gestão de recursos públicos:

> "Transparência na gestão existe. O problema é que nem sempre as melhores propostas é que são aceitas." (entrevistado 6)
>
> "A transparência está no mecanismo de fiscalização direta da comunidade sobre as decisões orçamentárias..." (entrevistado 11)
>
> "O fato de o Orçamento Participativo expor-se de maneira integral ao controle dos moradores, transforma-o em alvo de cobranças e críticas, com uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos." (entrevistado 14)

A concepção do Orçamento Participativo engloba uma dimensão psicoafetiva, onde os participantes esperam que suas reivindicações sejam atendidas. As decisões das plenárias regionais são buscadas sob a forma de elemento de destaque pessoal. Quanto questionados sobre o acatamento das decisões da região constata-se as declarações:

> "Aqui eu, graças a Deus encontro aquilo que estava procurando. Aquela atenção..." (entrevistado 6)
>
> "Existe um pouco de burocracia, mas normalmente as propostas são bem conduzidas..." (entrevistado 7)
>
> "às vezes os interesses de outra região são mais importantes que os nossos... A gente acaba não conseguindo ter sua proposta aceita." (entrevistado 14)

Para esta categoria de análise posso concluir que embora as decisões da região sejam por ela aprovada, não existe a obrigatoriedade nem o comprometimento de que as reivindicações sejam priorizadas nas próximas instâncias decisórias. Embora pelo relato dos participantes isto possa ocorrer tecnicamente legislativo não é obrigado a aprovar o projeto de lei proposto pelo executivo a partir da deliberação popular.

Trata-se na verdade de uma proposta do executivo para o legislativo segundo a Constituição do Município (a lei orgânica), ou seja, o executivo não está obrigado a observar as deliberações populares nem o legislativo está obrigado a aprovar o projeto de lei orçamentária. Por outro lado se a Câmara não aprovar a deliberação da população, deverá exibir convincentes explicações para o seu eleitorado.

Neste caso percebe-se uma revalorização da democracia representativa a partir do seu funcionamento. Na verdade observa-se nas experiências relatadas pela região Centro que o OP atua de forma complementar a democracia representativa, ele não substitui a democracia representativa, mas contribui para seu aperfeiçoamento. Em outras palavras a democracia participativa garante que a democracia representativa seja mais democrática.

4.4 A EXPECTATIVA SOBRE O QUADRO ATUAL

Através das perguntas constantes do quadro 4.4 buscou-se definir a expectativa dos participantes sobre o OP, região centro, com base nas respostas dos participantes entrevistados.

Perguntas*	Categoria de análise	Palavra-chave
4, 5 e 12	Expectativa sobre o OP	Legitimidade

Quadro 4.4 – Categoria de análise IV
Obs.(*) As perguntas encontram-se transcritas no ANEXO 1.

Aqui, o sentimento predominante que emana dos depoimentos é a sensação de ânimo e amparo; de ter como reclamar e reivindicar destinação de recursos. Sobre a informação dos recursos disponíveis nas reuniões dos participantes verifica-se:

> "Sabendo dos recursos disponíveis a gente tem como reivindicar melhorias. Acredito que só assim pode ser tomada alguma atitude.” (entrevistado 11)
>
> "Os recursos disponíveis são informados. Cabe a nossa regional se candidatar para conseguirmos os recursos desejados." (entrevistado 7)
>
> "Os recursos são bem definidos, mas não se tem cotas. Tudo é decidido nas reuniões... Prevalece o consenso..." (entrevistado 10)

Podemos verificar no sentimento da população a crença de que a situação pode mudar. A grande parte dos participantes acredita que a realidade pode ser transformada pelos segmentos disponíveis apesar de algumas contrariedades. Percebem em si a possibilidade de exercer poder. Caso contrário, a inexistência de canais de participação efetiva se tornaria um entrave segmentos sociais mais fortemente organizados defrontando-se com obstáculos excepcionais para levar à frente suas demandas. Os trechos abaixo retirados do roteiro de entrevistas são claros quando perguntados se consideram útil suas participações para melhorar o processo de decisão da Câmara Municipal:

> "Minha participação e a dos outros é importante para o processo..." (entrevistado 14)
>
> "Eu sou do tipo de pessoa que não tem vergonha, reclamo e argumento quando necessário. Nunca me calo nestas situações." (entrevistado 17)

Cientes da dimensão política presente desta prática, os participantes se dão conta de sua importância no processo de conscientização no sentido de uma transformação para melhor da situação atual.

Para esta categoria de análise, quanto às expectativas sobre o quadro atual, considerando as respostas obtidas junto aos entrevistados da região centro, pode-se deduzir, de um modo geral, a sensação dos participantes quanto à oportunidade de manifestação possuída na atualidade. No entanto, entende-0se que faltam oportunidades e conscientização para que esta participação se realize de uma maneira mais efetiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo de caso teve como objetivo entender a participação de populares na decisão das prioridades para destinação dos recursos orçamentários do município de São Leopoldo.

Para maior compreensão do processo buscou-se analisar aspectos próprios do Orçamento Participativo, voltado aos princípios de auto-regulamentação, legalidade e legitimidade.

A identificação do perfil dos integrantes da regional Centro deste instrumento de gestão pública buscou dimensionar e caracterizar o perfil e os interesses destes participantes no Orçamento Participativo de São Leopoldo.

Para esta alternativa de modelo de administração pública, tomaram-se como exemplo as características dos participantes das plenárias do OP, tanto do ponto de vista teórico como empírico. O estudo de caso da regional Centro de São Leopoldo buscou analisar o processo do OP como ferramenta de gestão, influenciados pela sua auto-regulamentação e particularidades; pela legitimidade e pela legalidade na condução de suas deliberações.

Os resultados obtidos vão ao encontro das análises de Avritzer e Navarro (2005), onde afirmam que o princípio da auto-regulamentação traz importantes questionamentos quanto à legitimidade do OP, basicamente em função da inexistência de uma específica normatização formada.

O texto constitucional federal de 1988 aponta para o exercício da soberania popular através da adoção de uma teoria democrática participativa. No art. 14, da Constituição Federal é prevista a utilização dos mecanismos diretos de participação popular, iniciativa popular, referendo e o plebiscito, na soberania popular. O Orçamento Participativo vem ser a utilização desses instrumentos, possibilitando a implementação de uma democracia participativa, reestruturando o modelo de delegação de poderes instaurado pelo Estado Liberal.

Com base nas constatações verificadas no Orçamento Participativo da região Centro de São Leopoldo entende-se que a gestão pública modelada conforme a Constituição de Federal pode ser entendida como a "Gestão Pública Democrática Participativa", pois considera a Administração Pública pautada por critérios de legitimação democrático-participativa. Ao buscar-se a 'participação cidadã' por meio de participantes coletivos, faz-se a junção ao processo político-social, através de indivíduos, grupos ou organizações que tem

interesses, apoiados em valores que se manifestam num contexto de diversidade e pluralidade, com o exercício da cidadania.

Para tanto, há que se considerar o papel dos participantes em sua relação com o Orçamento Participativo, diante do desafio de construção de uma consciência social, participando na decisão das prioridades para o orçamento público.

Este estudo de caso foi desenvolvido especificamente na região Centro do OP de São Leopoldo, mas entende-se aqui a necessidade de mais estudos em situações análogas, fundamentados em abordagens qualitativas com o objetivo intrínseco de imprimir maior amplitude ao entendimento dos fatores analisados nas relações de cidadania com órgãos públicos.

Por último, cabe ressaltar o papel estratégico das relações estabelecidas no cotidiano do OP, para o processo de mudança social e construção dos direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio; **Dicionário Jurídico Brasileiro**, 9ª edição, Editora Jurídica Brasileira, p.768.

APPIO**,** Eduardo Fernando; **O controle judicial das políticas públicas no Brasil** p.420. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegr**e. Relatório final do Projeto Civil Society and Governance. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG. Mimeo.

AVRITZER, Leonardo. **A relevância política da participação**. Le Monde Diplomatique, Brasil, Março 2009. Disponível em:
http://www.redejuvenil.com.br/arquivos/participao_popular.pdf

AVRITZER, L. e AZEVEDO, S. **A política do "Orçamento Participativo" – formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil**. Caxambu, Anpocs, 1994.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, N. *Direito* **e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. Brasília: Ednub, 1992: 50.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Tradução Carmen C. Varriale... [et al]; 5ª.ed.Vol.1, Brasília: Universidade de Brasília - Imprensa Oficial do Estado, 2000,

BRASIL. Câmara dos Deputados**. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, 2001.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER DE SOUZA, Ubiratan. **El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas** Capítulo 12. Orçamento Participativo Experiência do Rio Grande do Sul. Emir Sader. CLACSO. 2001 - http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sader/cap12.pdf.

COELHO, Luiz Fernando. **Teoria Crítica do Direito**, 2ª edição, Editora Sergio Antonio Fabris. (p.360)

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. MEIRELLES, Hely Lopes.

GUERRA, Evandro Martins e RIBEIRO, Manuella Lemos**,** In: **O orçamento participativo como instrumento de gestão democrática do município.** Revista do Administrador Público: Governet. Publicado no Boletim de Orçamento e Finanças de julho de 2007. p. 612

KANT, Immanuel. **Crítica da faculdade do juízo**. Tradução de Valério Rohden e António Marques. Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, (p.188).

NOVARO, M. **O debate contemporâneo sobre a representação política**. *Novos Estudos*, [S.l.], n.42, jul., 1995.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser (Org.). **O Público não Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro. Ed. FGV. 1999.

PEREIRA, L. C., SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. P. 237-270. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf

SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo Experiência do Rio Grande do Sul** * Cap 12 Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sader/cap12.pdf

SOBOTTKA, Emil A.; SAAVEDRA, Giovani A.; ROSA, Viviane da **Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual.** In: STRECK, Danilo R.; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. *Dizer a sua palavra*. 2004

TULLOK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas do Governo: uma introdução à teoria da escolha pública.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

1. Como teve conhecimento do Orçamento Participativo de São Leopoldo – Região Centro?

2. Já tinhas participado de alguma Sessão Pública do Orçamento Participativo?
   Sim. Qual/quais?
   Não. Por quê?

3. Qual foi a principal razão que a/o levou a participar no Orçamento Participativo?

4. Você acredita que sua participação no Orçamento Participativo pode influenciar na destinação dos recursos públicos? Por quê?

5. Você acha que o Orçamento Participativo traz transparência à gestão dos recursos públicos? Por quê?

6. Em sua opinião, porque a participação nas assembléias não é maior? Justifique.

7. As decisões da regional "Centro" normalmente têm sido acatadas pelas plenárias do município? Por quê?

8. Considera útil a sua participação para melhorar o processo de decisão da Câmara Municipal? Por quê?

9. O que você acha da auto-regulamentação do Orçamento participativo, onde cada unidade tem suas próprias regras de funcionamento?

10. Nas reuniões dos participantes são informados os recursos disponíveis?

11. Existe algum tipo de influência na votação das demandas?

12. Existe a possibilidade de um orçamento aprovado pelo Orçamento Participativo não ser cumprido pelo Poder Executivo? Exemplifique.