



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

Rosilaine Coradini Guilherme

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS: UM INVENTÁRIO DAS
CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA - RS**

Pelotas, RS

2009

ROSILAINE CORADINI GUILHERME

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS:
UM INVENTÁRIO DAS CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Escola de Serviço Social, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Martins da Cruz

Pelotas, RS

2009

Rosilaine Coradini Guilherme

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS:
UM INVENTÁRIO DAS CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Escola de Serviço Social, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Política Social.

Aprovada em 31 de março de 2009.

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Antonio Carlos Martins da Cruz
(Presidente e Orientador, PPGPS/UCPel)

Prof^ª. Dr^ª. Vini Rabassa da Silva
(1º Examinador, PPGPS/UCPel)

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano
(2º Examinador, PPGCP/UFRGS)

Dedicatória

*Ao meu filho Thales,
cujo amor quase não fala,
porque sabiamente melhor se adorna a fatos e ações.*

Agradecimentos

Fugindo, ou quase, de algumas expressões consagradas nos discursos de agradecimentos, quero iniciar dizendo que foi um grande privilégio ter vivido dias difíceis.

É preciso reconhecer que cultivar o esforço intelectual dói (e muito!), por mais singelo que seja.

Entretanto, com a certeza de que os “dias difíceis” não foram solitários, dirijo minha gratidão sincera:

Ao Assis e ao Thales, pela compreensão dos incontáveis dias roubados de convivência (e pelo amor flagrante a me acolher e dar abrigo e abraços, nos dias mais inusitados);

A todos os professores e colegas do mestrado em política social, por me fazerem acreditar que a dúvida modesta é a luz do sábio;

Ao professor Antonio, orientador desta pesquisa, por levar-me a me reconhecer “capaz” diante da “imensa tarefa” (de tudo fica a lição de que foi possível!);

À Comissão Examinadora desta pesquisa, pelas oportunas contribuições;

Ao Centro Universitário Franciscano – UNIFRA, por propiciar-me permanentemente o aprendizado, fazendo com que em mim realce a harmonia amena e provocativa do saber;

Às colegas de docência do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano, especialmente a Veridiana por ter acompanhado de muito perto “os dias difíceis” (sim...foram muitos planos mirabolantes para driblar os bloqueios criativos...lembra?);

Aos queridos alunos do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Franciscano, pela doce troca de saberes;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –CAPES- pela imprescindível bolsa de estudo;

A todos que contribuíram no processo da pesquisa, entre eles os profissionais do Executivo e do Legislativo do município de Santa Maria, pela imensa paciência em dispor os documentos e as informações necessários para o estudo;

Por fim, fica o reconhecimento de que Longe vai o tempo em que a sabedoria gritava pelas ruas, e ninguém lhe dava ouvidos...

Foi um grande privilégio ter vivido dias difíceis...

Eternamente grata.

*No jardim da política, meu bem,
vamos passear.
Chega nega morena vem
vamos passear
no jardimzinho bonitinho
cheirosinho formosinho da política
ô meu bem
vamos passear.
Chega neguinha morena vem
vamos passear.
Eu te dou um beijo esquerdista
na ponta do pé
você se irrita
e diz que essa servidão capitalista
não lhe conquista.
Eu te peço
a boquinha molhada de saliva,
minha diva,
você diz que essa liberdade
é excessiva.
E diante desta contradição ideológica
te ofereço a rosa comemorativa
desta tua democracia relativa [...]*

*No Jardim da Política
(TOM ZÉ, 1985)*

RESUMO

Esta dissertação comporta a inédita análise das correlações entre orçamento participativo e políticas sociais, a partir do estudo de caso do município de Santa Maria-RS, identificando quais são as repercussões da prática participativa sobre a alocação dos recursos orçamentários e a execução das políticas de saúde, habitação, educação e assistência social no período de 1997 a 2008. Inicialmente, o estudo propicia a apropriação teórica, produzindo significativas reflexões, especialmente sobre as categorias democracia, orçamento participativo, políticas sociais e orçamento público. Neste escopo, estabelece-se um plural diálogo entre algumas vertentes analíticas, buscando interpretar, estabelecer relações e extrair conclusões dos discursos proferidos. Deste modo, a pesquisa disposta nesta dissertação orienta-se no método hermenêutico-dialético, amparando-se metodologicamente na modalidade denominada “estudo de caso” e na abordagem que compreende a interação entre os aportes qualitativos e quantitativos. No processo de pesquisa, a coleta dos dados se realizou por meio da reunião de documentos contemporâneos primários relacionados ao processo orçamentário e à prática do orçamento participativo ocorridos no município. No delineamento da prática participativa, centra-se na análise da evolução do processo decisório, com atenção às instituições de participação que envolvem os critérios e metodologia para a distribuição dos recursos orçamentários e, também, os dados dos investimentos empenhados e da execução das demandas oriundas de cada ciclo participativo. Para a análise orçamentária utilizam-se os Projetos de Leis, as Leis Anuais e os Balanços de Gestão, a fim de relacionar as variações da alocação e execução das políticas sociais com os tipos de práticas institucionais adotadas no processo decisório de elaboração do orçamento público. De maneira pontual, centra-se na produção de um inventário das correlações na experiência do município de Santa Maria, buscando instituir um balanço crítico-analítico dos resultados desse processo, com vistas à construção de referências, tanto para a gestão pública como para futuros estudos envolvendo outras localidades em nível regional ou nacional.

Palavras-Chave: Democracias. Orçamento Participativo. Políticas Sociais. Orçamento Público

ABSTRACT

This dissertation includes the analysis of correlations between novel participative budget and social policies, from the case study of the municipality of Santa Maria-RS, identifying what are the implications of participatory practice on the allocation of budgetary resources and implementation of health policies, housing, education and welfare in the period 1997 to 2008. Initially, the study provides a theoretical ownership, producing significant reflections, especially on the categories democracy, participatory budgeting, social policies and budget. In this scope, it is a pluralistic dialogue between analytical aspects, interpret seeking to establish relations and draw conclusions for speeches. Thus, research in this dissertation guides prepared in the hermeneutic-dialectic method, supporting the method is methodologically called "case study" approach and covers the interaction between the qualitative and quantitative inputs. In the process of research, data collection took place through the reunion of contemporary primary documents related to the budgeting process and practice of participatory budgeting that occurred in the municipality. In the design of participatory practice, focuses on the analysis of the evolution of decision making, with attention to the institutions of participation involving the criteria and methodology for the distribution of budget resources, and also the data of the investments involved and the implementation of the demands from participation of each cycle. For the budget analysis is used to design laws, the laws and the Annual Balance Sheet Management in order to relate the changes in allocation and implementation of social policies with the kinds of institutional practices adopted in the process of drafting the budget. Absolutely spot, focuses on the production of an inventory of the correlations in the experiment of the municipality of Santa Maria, trying to establish a critical-analytical assessment of the results of this process with a view to construction of references, both for public management and for future studies involving other localities in a regional or national.

Key Words: Democracies. Participatory Budget. Social Policies. Public Budget

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
ICVSM	Índice de Custo de Vida de Santa Maria
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
OP's	Orçamentos Participativos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PL	Projeto de Lei Orçamentária
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
PMSM	Prefeitura Municipal de Santa Maria
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
UAC	União das Associações Comunitárias
UCPel	Universidade Católica de Pelotas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxogramas

Fluxograma 1 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2001	82
Fluxograma 2 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2002	84
Fluxograma 3 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2003	86
Fluxograma 4 – Ciclo do Orçamento Participativo de Santa Maria em 2004	87

Gráficos

Gráfico 1 – Variação de investimento empenhado no OP em relação ao total do orçamento atualizado	90
Gráfico 2 – Gastos em dólar por determinadas funções <i>per capita</i>	100
Gráfico 3 – Comparação dos recursos orçados e executados na educação	102
Gráfico 4 – Evolução dos recursos orçados no Projeto de Lei para a educação	104
Gráfico 5 – Evolução dos recursos executados na educação	105
Gráfico 6 – Comparação dos recursos orçados e executados na saúde	106
Gráfico 7 – Evolução dos recursos orçados no PL para a saúde	107
Gráfico 8 – Evolução dos recursos executados na saúde	108
Gráfico 9 – Comparação dos recursos orçados e executados na habitação	109
Gráfico 10 – Evolução dos recursos orçados no PL para a habitação	111
Gráfico 11 – Evolução dos recursos executados na habitação	111
Gráfico 12 – Comparação dos recursos orçados e executados na assistência social	113
Gráfico 13 – Evolução dos recursos orçados no PL para a assistência social	114
Gráfico 14 – Evolução dos recursos executados na assistência social	115

Mapas

Mapa 1 – Divisão territorial do Orçamento Participativo de Santa Maria	80
--	----

Organogramas

Organograma 1 – Categorias explicativas da realidade da pesquisa	69
--	----

Quadros

Quadro 1 – Comparação da evolução conceitual do Orçamento Público	56
Quadro 2 – Critérios Gerais para distribuição de recursos nas regiões do OP-SM	81
Quadro 3 – Áreas prioritárias de investimentos por ciclo anual do OP de Santa Maria.	93

Tabelas

Tabela 1 – Distribuição da população por regiões do Orçamento Participativo de Santa Maria	80
Tabela 2 – Evolução Anual da Participação no Orçamento Participativo de Santa Maria	89
Tabela 3 – Proporção de investimento empenhado no OP <i>per capita</i>	91
Tabela 4 – Balanço da execução das demandas do OP de Santa Maria	92
Tabela 5 – Despesa média percentual executada por determinadas funções do governo nos períodos de 1997-2000, 2001-2004 e 2005-2008	98
Tabela 6 - Gastos em dólar por determinadas funções <i>per capita</i>	101

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 PARA ALÉM DO CÂNONE DEMOCRÁTICO	16
2.1 AS VERTENTES ANALÍTICAS DA DEMOCRACIA	17
2.2 AS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA	22
2.3 O CASO BRASILEIRO DA (RE) DEMOCRACIA	26
3 A “NOVIDADE” DEMOCRÁTICA	30
3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, ENTRE O REAL E O MITO	30
3.1.1 Do Processo Participativo à Decisão Sobre as Políticas Sociais	36
4 ENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A CONTRA-REFORMA DO ESTADO (O ‘NÃO-LUGAR’ DA POLÍTICA SOCIAL)	41
4.1 AS CONCEPÇÕES IDEOLÓGICAS DA (CONTRA) REFORMA DO ESTADO ...	42
4.1.1 A (Contra) Reforma do Estado no Brasil	45
4.2 AS “REGRAS DO JOGO” ORÇAMENTÁRIO DA REFORMA NEOLIBERAL E O (DES) FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL	50
5 ORÇAMENTO PÚBLICO: ENDÓGENAS INFLEXÕES E POSSÍVEIS INOVAÇÕES	56
6 A INVESTIGAÇÃO DAS CORRELAÇÕES: UMA METODOLOGIA	61
6.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS AO PROBLEMA E ÀS PRINCIPAIS QUESTÕES DA PESQUISA	61
6.2 REFERENCIAL EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA	65
6.2.1 Categorias de Análise do Método	67
6.2.2 Categorias Explicativas da Realidade da Pesquisa	69
6.3 INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DOS DADOS	70
6.3.1 Revisão Bibliográfica	70
6.3.2 Pesquisa Documental	71
6.4 MODO DE REPRESENTAÇÃO, EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	72
7 O RETRATO EM PRETO E BRANCO DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SANTA MARIA	74
7.1 A CIDADE DO “CORAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL”	74
7.2 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO LOCAL	77
7.3 O PROCESSO PARTICIPATIVO POR CICLOS	79

8 UM INVENTÁRIO DAS CORRELAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE SANTA MARIA	95
8.1 O CONJUNTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NOS DIVERSOS ORÇAMENTOS ANUAIS	95
8.2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO	102
8.3 A POLÍTICA DE SAÚDE	105
8.4 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO	109
8.5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	112
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
APÊNDICES	126
ANEXOS	131

1 INTRODUÇÃO

Nos dicionários, o termo *inventariar* significa *arrolar; descrever minuciosamente; registrar; relacionar; catalogar; produzir um balanço*, conotando um amplo sentido de ação. O significado visitado remete a pesquisa disposta nesta dissertação que tem como objetivo produzir um inventário das correlações entre a prática do Orçamento Participativo sobre a alocação dos recursos orçamentários e a execução das políticas sociais na cidade de Santa Maria-RS. Entende-se que dissertar sobre o tema proposto envolve, além da apropriação teórica, também a reflexão crítica, em face do objeto de estudo representar a *prática social empírica dos indivíduos em sociedade em seu movimento contraditório*.

Sem dúvida, há o reconhecimento de que estudos recentes sobre a política pública intitulada Orçamento Participativo constituem-se, sob distintas perspectivas teórico-metodológicas, num expressivo volume encontrado na literatura nacional e internacional. Entretanto, a investigação do caso do OP de Santa Maria não encontra precedente, atribuindo à presente pesquisa o caráter de ineditismo no que se refere a esta localidade. Soma-se a esta condição a originalidade que se refere ao exercício de correlação entre a prática participativa e as políticas sociais, justificando a relevância do estudo.

Com base nestes pressupostos, esta investigação se propõe a responder o seguinte problema: quais são as repercussões da prática do Orçamento Participativo sobre a alocação e execução de recursos orçamentários para as políticas sociais no município de Santa Maria-RS? No intuito de encontrar indícios que contribuam ao esclarecimento da indagação, iniciou-se o processo de pesquisa, tendo como referência epistemológica o método hermenêutico-dialético. O estudo, mesmo assim, não deixa de ser “estudo de caso” e sua abordagem compreende também a interação entre os aportes qualitativos e quantitativos.

Os resultados obtidos a partir da pesquisa encontram-se sistematizados no conjunto das seções estruturadas na presente dissertação, organizada da seguinte maneira: inicialmente procede-se uma revisão de literatura sobre a categoria democracia, a partir de sucessivas aproximações aos postulados de diferentes teóricos. Este diálogo perpassa o escopo que vai do modelo da democracia liberal às características alternativas do modelo da democracia participativa e também propicia um breve exame da transição à visão hegemônica neoliberal vivenciada no contexto contemporâneo brasileiro.