

POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA: ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA

César Machado Carvalho (PG-UFSCAR)

Geraldo José Ferraresi de Araújo (FEA-RP/USP)

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar o Orçamento Participativo (OP), como forma de democratizar o orçamento público tornando-o mais acessível à atuação da sociedade civil. A literatura sobre o tema considera o OP um estímulo ao exercício da cidadania. Nosso objeto de estudo é o OP do Município de Araraquara, implantado há seis anos. O método de análise baseia-se no levantamento, junto a Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara, de dados sobre a participação popular durante os anos de 2001 a 2006 na sistemática do OP e na observação das atividades realizadas no ciclo do projeto no ano de 2006. Nossa finalidade é de avaliar se o OP possibilita nos municípios participantes das plenárias o exercício da cidadania e contribuir de forma efetiva para as decisões que afetam diretamente nos bairros onde as mesmas residem.

Palavras Chave: Administração Pública. Orçamento Participativo. Cidadania.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o Estado brasileiro passou por um período de profundas mudanças políticas quanto institucional, pois houve o processo de redemocratização do país e a promulgação de uma nova constituição em 1988, a chamada constituição cidadã. Logo, através das prerrogativas presentes na nova constituição atualmente busca-se em ampliar a participação popular e o fortalecimento do Estado e Municípios.

De tal modo que observamos nos governos locais a crescente adoção de políticas públicas que visam promover na gestão municipal a participação da população em áreas como Saúde, Educação, Assistência Social e Orçamento Público.

Assim, o presente artigo pretende recorrer à literatura sobre cidadania e participação política para aclarar a respeito da consolidação das premissas da cidadania na sociedade brasileira e analisar a recente experiência de política pública criada pelo Executivo local, o Orçamento Participativo (OP), para consolidar na sociedade civil a prática da participação civil na definição das prioridades dos investimentos públicos.

Em seguida, aprofundaremos nosso estudo a respeito sobre o OP de Araraquara com o intuito de analisar a tipologia e sistemática do mesmo e a evolução da participação civil nas

assembleias promovidas pelo programa entres os anos de 2001 e 2006. O objetivo é demonstrar os avanços e desafios deste programa enquanto instrumento que pretende fortalecer a participação popular nas questões orçamentária local.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CIDADANIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De acordo com Carvalho (2001), a consolidação da cidadania no Brasil em comparação ao modelo inglês descrito por T. H. Marshall (1967), ocorreu de forma inversa. Pois, cidadania foi-se consolidando na sociedade inglesa através de uma sucessão cronológica dos elementos (os direitos civis, políticos e sociais) Segundo ele, houve uma sucessão lógica, os ingleses obtendo os direitos civis, almejavam os direitos políticos e, conseqüentemente, conquistariam direitos sociais. Portanto, foi um processo que não ocorreu de maneira simples e rápida. O desenvolvimento da Inglaterra durou séculos e marcado por conflitos entre os operários, burgueses e o Estado.

No entanto, historicamente no Brasil o cenário político nacional fora marcado pela inconstância de regimes políticos e a presença de práticas elitistas e excludentes. O país estava sob a tutela das elites oligárquicas e financeiras que destinavam poucos esforços políticos para a consolidação de direitos à população. A justiça era corrompida para benefício dos mesmos, havia uma grande repressão do direito civil. O direito social independente do regime político quase não havia devido à cultura política do clientelismo o bem estar da população era empregado pela elite política como uma concessão de favor.

O fato de o Brasil ter um percurso inverso do exercício da cidadania deve-se à consolidação de direitos a uma camada subalterna da sociedade brasileira, os trabalhadores urbanos, em um período de grande repressão política, civil e social, a ditadura Vargas. A legitimação da CLT, ensejo para ampliação dos direitos sociais no país a uma camada da sociedade que até então quase não tinham direitos.

Entretanto, com a constituição de 1988 a cidadania torna-se um princípio fundamental, os direitos políticos, civis e sociais adquirem amplitude nunca antes vista no país. A igualdade perante a lei a todos brasileiros torna-se constitucional, e também, o direito ao voto e auxílios básicos públicos, como a educação e a saúde.

Todavia, segundo Carvalho (2001), o percurso da cidadania no Brasil não se completou, pois concomitante a ampliação da cidadania, o Estado sofre com problemas relacionados à economia, aos altos índices de desempregos e a desigualdade social.

Aliado a estes problemas, ocorre a difícil construção do cidadão ativo, conhecedor de seus direitos e deveres, devido a pouca experiência em relação a exercícios democráticos e a inconstância política na história do país para a construção da cidadania. As práticas clientelistas perduram e a noção de cidadania ainda parece oculta. O que se percebe é a prática do favor e a postura de distanciamento da população em relação aos acontecimentos políticos nacional.

O povo não se vê como responsável pelo o que acontece no país, não apenas porque não participa, mas também por não se considerar cúmplice de seus representantes, mesmo quando os elege. Não se vê como agente direto nem indireto da política (CARVALHO, 1999, p.43).

Carvalho (2001) argumenta que algumas medidas estão sendo feitas para a consolidação do exercício da cidadania no Brasil, uma deles corresponde à atuação do governo municipal, estadual e federal em elaborar algumas alternativas, que visam solucionar a desigualdades no acesso a direitos civis, políticos e sociais.

No que diz respeito aos direitos políticos, o debate está em torno da universalização da participação popular nas arenas decisórias do Estado. Esse fato que possibilitaria garantir ao cidadão o acesso à discussão para a formulação e execução de políticas públicas realizadas pelo governo, no que concerne a educação, saúde e orçamento público.

Atualmente, as prefeituras municipais experimentam formas alternativas em gerir e distribuir recursos públicos. Em algumas prefeituras sob a administração do Partido dos Trabalhadores (PT), exemplo Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) e Caxias do Sul (RS), Santo André (SP) e outras, foi legitimado um projeto que visa fornecer espaços de discussão, regulado pelo Executivo, entre esse e a sociedade civil para a decisão na alocação de parte de orçamento municipal em investimentos públicos destinados a recursos materiais. O projeto é denominado Orçamento Participativo (OP).

De acordo com a avaliação de Dagnino (2002):

O Orçamento Participativo mostra que, enquanto prática, ele democratiza a relação entre a sociedade civil e o poder local. Ainda mais relevante, uma avaliação do OP mostra que a forma de deliberação pública é superior às outras formas institucionais existentes, em virtude da sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade (DAGNINO, 2002 p.40).

A sistemática do OP instituiu a abertura de espaços públicos de discussão entre sociedade e poder local, ou seja, nos espaços (assembléias) a população expõe suas demandas que serão debatidas junto à equipe da prefeitura, em seguida, inicia-se a eleição de representantes de bairros e a votação de demandas prioritárias. Em meio ao processo a equipe da prefeitura presta conta dos investimentos públicos realizados em anos anteriores e a atual condição da receita do município.

As plenárias como espaços de diálogos entre munícipes e prefeitura, possibilita a democratização, visto que influencia para o enfraquecimento de práticas clientelistas no poder público. O estímulo ao exercício da cidadania nos indivíduos participantes e a metodologia de deliberação do OP possibilita que os recursos sejam alocados em regiões periféricas da cidade, onde localiza grande presença de população de baixa renda, motivo este, que capacita a administração tornando-a mais justa na distribuição de recurso.

Atualmente, o OP é adotado em 103 municípios, todos obtêm semelhança quanto a sua estrutura, etapas e funcionamento para efetivar em uma orçamentação democrática e participativa. A primeira cidade o OP foi Porto Alegre em 1989, cujo modelo foi inspirado pelo objeto de estudo deste relatório, o Orçamento Participativo de Araraquara.

Araraquara, localizada na região central do estado de São Paulo, apesar de possuir um legado de Associações de Moradores, não proporcionava instância de diálogos entre estes com o poder público local, com a meta de resolverem suas demandas. A relação entre Associações de Moradores e prefeitura sempre fora intermediada por lideranças locais, cujos objetivos eram de pressionar o poder local em busca de recursos públicos e cativar largas clientelas usuária de serviços e equipamentos sociais.

O prefeito eleito Edson Antonio Edinho da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) deu início no ano de 2001 o procedimento de instalação do projeto do Orçamento Participativo, com o objetivo de criar espaços públicos para que os munícipes participassem e dialogassem com o Executivo. A finalidade era de que interferissem diretamente na alocação de recursos públicos destinados a elaborações de obras junto ao plano de investimento municipal.

Ao longo de seis anos de OP no município de Araraquara, o projeto vem enfrentando críticas, referentes aos atrasos nas execuções das obras eleitas ao final do ciclo anual do OP. Oscilações na participação popular. Mudanças no regimento e na sistemática e, também, elogios por possibilitar a administração local a destinar recursos em investimentos em regiões periféricas do município, fatos abordados no relatório.

3. METODOLOGIA

O objetivo desse artigo é analisar o OP de Araraquara nos anos de 2001 a 2006 as sistemáticas existentes no projeto e suas funções, depois por meio de dados obtido junto a CPP e por observação de algumas plenárias no ciclo anual de 2006 avaliarmos a participação popular do OP no período citado e a influência do projeto em ampliar o exercício da cidadania nos municípios.

Para a análise do OP de Araraquara foi realizado pesquisa bibliográfica sobre o tema, focando a estruturação da sistemática do OP e o a investigação sobre a participação popular no projeto. Quanto à fontes secundárias foram levantadas na cidade de Araraquara, junto a Coordenadoria de Participação Popular dados sobre o número de participantes no ciclo anual do OP, número de obras realizadas, quantidades de recursos públicos investidos no programa e outros dados relativos ao tema de pesquisa, no período de 2001 a 2006.

A pesquisa empírica se deu por meio de visitas e observações das plenárias existentes no ciclo do OP. O intuito é observar o trabalho realizado pela Coordenadoria da Participação Popular (CPP) para a implementação do projeto e a observação da frequência da participação dos municípios nas reuniões.

Com a posse de dados sobre a participação popular nos anos de 2001 a 2006 cedidos pela CPP, será realizada uma avaliação sobre a evolução da participação dos municípios de Araraquara nas plenárias do OP e, posteriormente, a realização de algumas considerações sobre a possibilidade do OP para o exercício da cidadania.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA: DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO ATÉ O ANO DE 2003.

Como citamos anteriormente a implementação do OP no município de Araraquara foi instituído pela administração do prefeito Edison Antonio Edinho da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) no ano de 2001, inspirado em dois modelos de administração municipal petista: Porto Alegre (RS) e Caxias do Sul (RS). O objetivo era oferecer aos municípios espaços públicos abertos às reivindicações e a decisões da sociedade civil, enfim, um espaço de diálogo entre representantes da prefeitura e a sociedade civil.

A prefeitura deu início aos trabalhos para a implementação: primeiramente, criou um órgão que funcionaria no prédio da prefeitura municipal chamado Coordenadoria de Participação Popular (CPP), órgão formado por um coordenador e mais seis membros responsáveis por exercerem um trabalho exclusivo para a implementação e funcionamento do OP no município. E então, deu-se início ao processo de divulgação do projeto.

Em 2001, após divulgação do OP, a CPP realizou reuniões com os principais líderes regional, para explicar o que seria o OP e convencê-los da importância do trabalho integrado, representado por todas as formas de organização da sociedade civil, com intuito de que participassem dos espaços de discussão (AGATTO, 2003).

Nestas reuniões foi discutida, a elaboração do Regimento Interno do OP de Araraquara. Nele estariam definidos os critérios de discussão e aprovação da política de investimentos do município, bem como as funções que cada representante da sociedade têm nas diferentes instancias de participação do OP e critérios para a eleição de representantes e de prioridades de demandas. Ao final de cada ciclo do OP o Regimento Interno seria reavaliado e rediscutido junto ao CPP, conselheiros e delegados.

O início do ciclo do OP em 2001 deu-se com as Plenárias Explicativas, posteriormente, as etapas: Plenárias Regionais I, as Plenárias Sub-Regionais e as Plenárias Regionais II, todas realizadas nas oito regiões de Araraquara.

A elaboração da divisão geográfica de Araraquara pelo CPP buscou seguir critérios metodológicos que pudessem colaborar para acessibilidade das assembleias do OP para grande parte dos munícipes e, assim, promover a participação popular direta no programa.

De acordo com Souza (2003), a divisão espacial do município com fim específico de promover a participação popular não deve firmar somente em critérios “técnicos objetivos”, como a distribuição espacial de renda. Deve levar em conta, “os quadros de referência quotidianos de orientação da própria população” (SOUZA, 2003 p.354), isto significa que, a divisão espacial tem de considerar os bairros e suas similaridades sócio-espacial ou sócio-geográfica, ou seja, a identidade e interação entre bairros e o modo de vida ou tradições da população local.

Souza (2003) afirma que a elaboração da divisão espacial do território influencia, na organização e no andamento do OP, ela determinará: quais grupos deverão negociar entre si para apresentarem suas demandas em bloco, assim como elas definirão, também, o quanto suas realidades são diferenciadas ou próximas e a maneira em que os cidadãos terão acesso a participação nas assembleias e outras reuniões. Caso a segmentações do território tenham pouca afinidade sócio-geográfica, gerariam situações de incompatibilidade e atrito.

Em Araraquara a divisão espacial funda-se em oito regiões, sendo que uma delas se refere à zona rural onde localiza os assentamentos. A divisão territorial em Araraquara não utilizou critérios de renda, como defende Souza (2003), de acordo com Silva (2005) e Agatto (2003), a divisão obedeceu a critérios sócio-geográfico, ou seja, respeitando os critérios naturais de separação (linha férrea, rios, pontilhão), proximidade entre os bairros, facilidade de deslocamento entre os mesmo via utilização do transporte coletivo e afinidades em relação a concentração, ou não, de obras de infraestrutura.

Mesmo com essa divisão a maioria das regiões abarcava um grande número de bairros, isto poderia prejudicar a participação popular, pois o deslocamento de um bairro ao outro poderia gerar um incomodo custeio ou um elevado tempo de locomoção para o cidadão, então se viu a necessidade, para amenizar estes fatos, de subdividir as regiões, também seguindo critérios sócio-geográficos, na tentativa de que favorecesse o OP a atender o maior número de participante por região. O OP de Araraquara passou a contar com oito regiões e vinte e quatro sub-regiões.

Retomando a análise do processo sistemático do OP de 2001, as Plenárias Explicativas, segundo Silva (2005) e Agatto (2003), aconteceram nas sub-regiões com a finalidade de gerar um primeiro contato entre a população e o governo recente empossado. Nas reuniões o governo relatava os limites orçamentários e a população apontava as demandas existentes nos bairros, além disso, a plenária tinha o objetivo de elucidar o projeto à população e informar os critérios de participação, critérios de escolhas dos representantes, critérios de deliberação existentes no Regimento Interno do OP.

As reuniões explicativas perduraram somente no ano de 2001, as etapas seguintes do OP como Plenárias Regionais I, Plenárias Sub-Regionais e Plenárias Regionais II persistiram até o ano de 2003:

- Plenárias Temáticas I: acontecia em cada uma das oito regiões do OP. Nelas estavam presentes secretários e prefeito e a equipe da CPP, na reunião ocorria a prestação de contas a exibição de demandas existentes nos bairros pelos participantes o inicia de definição de prioridades e a eleição de delegados.

- As Plenárias das Sub-regiões: ao todo no OP de Araraquara eram realizadas vinte e quatro reuniões para atender as sub-regiões. Nelas estavam presentes a equipe da CPP e os secretários, o intuito das reuniões era determinar por votação as três prioridades de cada sub-região e elegerem seus delegados.
- Plenárias Regionais II: novamente ocorrem as assembléias em cada uma das oito regiões, na qual contavam com a presença do prefeito, secretários e a equipe do CPP, a exemplo das Plenárias Regionais I. Havia a prestação de contas pela equipe do prefeito, mas a diferenciação estava na oportunidade oferecida aos delegados em defender suas respectivas prioridades e a votação pelos participantes em três prioridades dentre as eleitas nas sub-regiões.

No ano de 2002 foram criadas as Plenárias Temáticas, cujo objetivo foi de fornecer espaços públicos para discussões e decisões de grupos da sociedade civil que, segundo o poder público, historicamente sempre sofreram com a exclusão quando se tratava de opinar sobre a alocação do orçamento municipal. Os temas compreendidos foram: idosos, mulheres, afro descendente, jovem, pessoas com deficiências e desenvolvimento urbano e econômico, a escolha da última deve-se a compreensão de que é necessário um espaço onde se discutisse os temas e investimentos que fossem relevantes para toda cidade.

A exemplo, das outras assembléias do OP, as Temáticas contavam com a presença do prefeito, secretário e a equipe da CPP, na qual prestam contas e a população exhibe suas demandas, votam em três prioridades e elegem os delegados.

Porém, em 2004 houve uma reformulação no ciclo do OP de Araraquara, a intenção da CPP era de diminuir o número de reuniões e torna o ciclo mais conciso, objetivo, impessoal e justo. As mudanças deram-se nos seguintes modos:

As plenárias regionais I foram retiradas do calendário do OP, transferindo para as reuniões das sub-regiões suas antigas funções, sendo assim, as sub-regionais tornaram-se a etapa de início do OP. As outras etapas permaneceram e mantiveram suas funções, porém só houve a mudança de nome de uma das etapas, as plenárias regionais II foram renomeadas para plenárias regionais. O OP passaria a realizar em todo município 38 reuniões em vez de 46 em que se realizava nos anos de 2001, 2002 e 2003.

A outra mudança ocorreu na eleição de prioridades. Nos anos de 2001, 2002 e 2003 o OP possibilitava que nas sub-regionais, nas plenárias temáticas e nas plenárias regionais II a eleição de três prioridades por participantes, atualmente é permitida a escolha de uma prioridade por cédula de votação, também em cada reunião as três prioridades mais votadas seguiam para próxima etapa do OP. Hoje se dá o direito de escolher duas prioridades nas sub-regiões e uma nas plenárias temáticas e nas plenárias regionais.

O motivo para estas mudanças encontra-se na baixa quantidade de recursos municipais disponíveis para atender as prioridades anuais do OP, logo, favorecendo o atraso de obras decididas no OP, gerando uma situação de descrédito da opinião pública ao projeto. Entretanto, houve outro problema que exigiu mudança, como foi dito anteriormente no OP era permitido a eleição de três prioridades por participantes, mas não havia a ressalva de que teriam de ser prioridades diferentes, portanto, alguns cidadãos aproveitando desta falha mobilizavam suas comunidades a votarem três vezes na mesma prioridade. No regimento interno não havia nenhum artigo que impedisse este ato.

Por outro lado, as atividades que iniciam após as etapas das plenárias, como as caravanas da cidade, fórum municipal de delegados e conselho do orçamento participativo, permaneceram na sistemática do OP de Araraquara. De acordo com Silva (2005), estas atividades “foram pensadas com o intuito de fornecer determinados recursos para que os delegados e conselheiros pudessem se posicionar melhor nos espaços de discussão e deliberação do OP” (SILVA, 2005, p.130).

4.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA A PARTIR DO ANO DE 2004.

Em 2004 o OP passou por algumas reformulações no Regimento Interno que influenciaram em mudanças nas etapas do ciclo e eleições de prioridades e de delegados. Também, analisaremos neste tópico todos os seguimentos envolvidos na sistemática do OP apontando suas finalidades e as atividades realizadas.

4.2.1 Divulgação das Plenárias do Orçamento Participativo

A CPP segue o mesmo processo de divulgação para todas as plenárias do ciclo do OP de Araraquara. A divulgação acontece com a utilização de determinados canais de comunicação, como rádio, impressos e mala direta.

4.2.2 Cadastro Dos Cidadãos

Ao início das Plenárias Sub-Regionais, Temática e Regional os integrantes CPP cadastra todos os indivíduos participantes. Informações serão arquivadas pela CPP, na qual serão importantes para a elaboração de futuro estudos sobre a participação popular no OP.

4.2.3 Reuniões Sub Regionais

As reuniões das sub-regiões marcam o início do OP, têm como metas serem espaços públicos na qual a população terá a oportunidade de expor suas demandas frente aos integrantes da CPP e equipe do prefeito e a votarem em suas prioridades (temas) e eleger representantes de bairros (delegados). Também possibilita a equipe do prefeito à oportunidade de esclarecimentos da administração municipal aos participantes.

Em todas as reuniões estão presentes além dos integrantes da CPP, alguns secretários do município ou seus representantes, a presença do prefeito e dos vereadores. Pode-se destacar entre as secretarias mais presentes: a Secretaria da Cultura, da Educação, de Esportes e Lazer, de Finanças, de Governo, de Obras e Serviços Públicos, da Saúde e outros departamentos da prefeitura, como a Guarda Municipal, Companhia de Transporte de Araraquara (CTA), Departamento de Araraquara de Água e Esgoto (DAAE).

A reunião inicia em cada sub-região com o coordenador geral da CPP esclarece a população qual é a porcentagem da verba municipal que é destinada ao OP, o porquê deste limite orçamentário, as obras realizadas e que serão realizadas através do auxílio do programa e expõem aos participantes a importância de os moradores de um bairro saberem se articularem para obterem a contemplação do OP.

E então dá-se a liberdade aos cidadãos participantes para exporem suas demandas para o CPP, secretários e a pessoas presentes na reunião.

Posteriormente, os secretários são convidados pelos integrantes da CPP a dirigir-se a comunidade para as devidas prestações de contas e esclarecimentos.

Encerradas as etapas de esclarecimentos e levantamentos de demandas os integrantes da CPP expõem os temas escolhidos pelos participantes, estes votarão em uma cédula cedida pela CPP e terão o direito de votar em um único tema. Os dois temas mais votados por sub-região continuarão no processo do ciclo anual do OP. E em seguida haverá a eleição de delegados.

Após a eleição de delegados os integrantes da CPP se colocam a disposição dos representantes de bairro para futuramente estarem disponibilizando ônibus para conduzir as pessoas de seu bairro as Plenárias Regionais, também, prontificam-se a esclarecer aos delegados qualquer dúvida sobre o ciclo do OP.

4.2.4 Plenárias Temáticas

Após a realização das reuniões das sub-regionais entre os meses de março a junho são realizadas as Plenárias Temáticas. Ao todo são seis reuniões abordando os temas: Pessoas com Deficiências, Idosos, Desenvolvimento Urbano e Econômico, Mulher, Jovem e Afro descendente.

Além das presenças dos cidadãos nas assembleias, há a presença de secretários, também, verificou-se a presença de algumas ONG's e de alguns grupos de representação da sociedade civil, como a União Nacional de Estudante Secundarista (UMESA), Centro de Referência Afro, Centro de Referência da Mulher, Sindicatos dos Metalúrgicos e Conselho Municipal do Idoso. Uns dos principais fatos que ocorreram nas plenárias temáticas que as diferenciaram das plenárias das sub-regiões foi a presença do Prefeito em todas as reuniões.

A reunião inicia com o integrante da CPP coloca a disposição o microfone ao Secretário de Finanças para que ele possa fazer uma prestação de contas do município e, em seguida, o prefeito é convidado pelo integrante do CPP a fazer uma breve fala para a população presente na reunião.

Com a finalização do fala do prefeito, o coordenador da CPP inicia a etapa na qual a população participante irá expor suas demandas para a explicação do prefeito e secretários e, posteriormente, haverá a votação de demandas caracterizadas como temas. Cada indivíduo terá o direito de votar em um único tema, somente o mais votado seguirá para a próxima etapa do OP.

Ao final da reunião ocorrerá a eleição de delegados, os dois mais votados serão automaticamente os conselheiros e outros dois abaixo destes em número de votação serão suplentes, eles irão compor o Conselho do Orçamento Participativo.

4.2.5 Plenárias Regionais

As Plenárias Regionais são as últimas etapas do ciclo do OP de Araraquara em que presenciam a participação direta da população. Ao todo são realizadas oito assembleias uma em cada região. Nelas são dispostos os temas eleitos nas suas respectivas sub-regiões e dentre elas os cidadãos participantes das assembleias elegerão uma prioridade que será encaminhada ao COP e posteriormente a burocracia da Prefeitura.

As reuniões iniciam com o agradecimento da equipe da CPP pela presença dos cidadãos, secretários e prefeitos. Em seguida, o secretário de finanças presta contas dos recursos destinados à prefeitura, logo após, é cedido o direito de fala e esclarecimentos tanto do Prefeito como dos outros secretários.

Ao término das falas citadas acima, a equipe da CPP expõe os temas votados nas sub-regiões e dão o direito a três pessoas por tema, independente de serem delegados ou da sociedade civil, a pleitearem a favor da prioridade eleitas em suas respectivas sub-regionais. Depois, os cidadãos presentes votarão somente em um tema exibido, os delegados são convidados pela equipe da CPP a acompanharem a contagem das cédulas de votação.

Encerrada a eleição do tema os delegados presentes à assembleia são convidados a dirigirem-se a frente dos cidadãos para a escolha de dois conselheiros e um suplente, isto pode ocorrer por consenso dos mesmos ou através de votação aberta aos indivíduos presentes as assembleias.

O tema que receber maior número de votação em cada Plenária Regional entrará como prioridades a serem discutida no COP, assessorado pela CPP, Secretários e Prefeitura, a fazer parte do Plano de Investimento do Município no ano seguinte.

4.2.6 Demandas Postas no Orçamento Participativo

As etapas do OP em que são abertas aos indivíduos presentes às reuniões expõem suas demandas são: Plenárias Sub-Regionais e Plenárias Temáticas. As outras etapas do ciclo são exibição e a escolha de prioridades dos temas eleitos nestas respectivas plenárias.

Todas as demandas expostas nas reuniões são analisadas e discutidas com os Secretários da Prefeitura presentes. Esses costumam classificar as necessidades em: demandas emergenciais e temas. A última, diz respeito a demandas que necessitam de alto investimento da prefeitura ou que exija a implementação de um novo serviço municipal ou a construção de uma nova obra (como pavimentação, construção de área de lazer e posto de saúde). São estas que entrarão para votação como demandas prioritárias.

As obras emergenciais estão relacionadas à falhas de manutenção pelos órgãos de prestação de serviços da prefeitura, geralmente são: trechos de rua mal iluminados ou com lâmpadas queimadas, reclamações referentes à má manutenção de espaços urbanos, aumento no número de ônibus circulando em determinada linha, mudança de local de alguns pontos de ônibus, limpezas de vias e terrenos, manifestações relacionadas à mudança de sentido da circulação de algumas vias e entre outros.

No OP não é permitido a votação de demandas referentes à políticas públicas, discussão referindo a alteração no plano de governo e a investimentos em intuições privadas, como ONG's e instituições religiosas. O espaço aberto pelo OP aborda somente demandas relacionadas a recursos materiais.

Nas sub-regionais não há limite para o número de demandas exibidas para a população e secretários, mas somente as demandas classificadas como temas por estes e a CPP entrarão para votação e exclusivamente os dois temas mais votados por reunião irão para a fase da Plenária Regional. Nas Plenárias Temáticas tem-se o mesmo processo, porém somente um tema seguirá para etapa seguinte do OP.

Na Plenária Regional os temas eleitos são exibidos em suas respectivas regionais e novamente ocorre uma eleição para a decisão de um único tema por região. E então, os temas eleitos passarão por uma análise e discussão no COP para a implementação.

4.2.7 Delegados

As eleições de delegados no OP de Araraquara no período de 2001 a 2003 davam-se em três momentos no ciclo do OP. A primeira eleição ocorria nas Plenárias Regionais I; a segunda acontecia nas reuniões das sub-regionais e, por fim, nas Plenárias Temáticas.

A partir do ano de 2004 as eleições de delegados passaram a ocorrer nas seguintes etapas: as Sub-Regionais e as Plenárias Temáticas, em ambas as etapas, a cada reunião são eleitos delegados seguindo os critérios:

- De 1 a 10 participantes, tem-se o direito de eleger um delegado.
- De 11 a 20 participantes, tem-se o direito de eleger dois delegados; e assim sucessivamente.

Os delegados terão como atribuições: informarem as pessoas de sua comunidade sobre as assembleias do OP e mobilizá-las à participação, conscientizarem os outros delegados e os indivíduos participantes das reuniões sobre a gravidade do tema(s) eleito(s) em sua região, comporem as comissões que acompanharão a escolha das prioridades e observarão a evolução do Plano de Investimentos, desde sua elaboração até sua execução das obras.

4.2.8 Fórum Municipal dos Delegados

Essa etapa do OP tem como finalidade reunir todos os delegados eleitos nas Sub-regiões e nas Plenárias Temáticas para discutirem sobre as prioridades escolhidas nas respectivas reuniões. Também, é um espaço onde as informações sobre o processo do OP são socializadas, ou seja, há esclarecimento sobre as diretrizes do OP, as finanças do município, o andamento das obras contempladas pelo OP etc. São também oferecidos cursos – ministrado pela equipe da prefeitura ou representantes da sociedade civil – de formação do exercício da cidadania. Enfim, é uma etapa em que os delegados têm maior preparação e conhecimento para o momento de definição dos investimentos encaminhados ao COP.

4.2.9 Caravana da Cidadania

A Caravana da Cidadania acontece em dois momentos no ciclo do OP, em julho antes do Fórum Municipal de Delegados e em agosto precedendo as reuniões do COP.

A equipe da CPP reserva um ônibus com a finalidade de que os delegados e conselheiros percorram os bairros do município para observarem os temas votados em todas as plenárias, contribuindo para que os representantes possam ter conhecimento das necessidades eleitas no OP.

4.2.10 Conselheiros no Orçamento Participativo

Os conselheiros terão praticamente as mesmas funções dos delegados, mas o que os diferenciam são a possibilidade de compor o COP com o direito a voto neste órgão. No período de 2001 a 2003 os conselheiros eram eleitos por votação dentre os delegados no Fórum Municipal de Delegados. A partir de 2004, manteve-se a prioridade dos delegados em se tornarem conselheiros, mas a escolha deste dar-se por consenso entre os delegados, caso não haja abre-se votação para os indivíduos participantes das Plenárias Regionais elegerem seus conselheiros.

4.2.11 Conselho do Orçamento Participativo

É a instância do OP onde os conselheiros têm por objetivo propor, fiscalizar e deliberar sobre as prioridades eleitas nas Plenárias Regionais e Temáticas ao Plano de Investimento do Orçamento Municipal de Araraquara.

As reuniões do COP em sua maioria acontecem no mês de agosto, com a presença da equipe da CPP, Secretários Municipais, delegados e a sociedade civil, mas somente os conselheiros têm direitos a voto.

O intuito das reuniões é de oferecer discussões e maior embasamento técnico aos conselheiros para que contribuam na adequação de prioridades escolhidas ao montante de recursos de investimento disponibilizado pela Prefeitura.

4.2.12 Participação do Prefeito, Secretários e Outros Órgãos do Município no Orçamento Participativo

Boa parcela dos Secretários e órgãos municipais – Departamento de Araraquara de Água e Esgoto (DAAE), Companhia de Transporte de Araraquara (CTA), Guarda Municipal e outros – estão presentes a todas as assembléias do OP.

Têm como função, ouvirem e analisarem as demandas expostas pela população, prestação de contas - sendo esta feita por maioria das vezes pelo Secretário de Finanças que aborda as

arrecadações da prefeitura e as suas despesas, ou seja, ele relata quais impostos são destinados à prefeitura (exemplos ICMS, IPTU, IPTA, INSS e outros) e para onde são destinados os recursos. Qual a porcentagem reservada para saúde, educação, legislativos, custeio com folhas de pagamentos do município etc. Explicam o porquê dos acontecimentos de falhas na manutenção da cidade e se responsabilizam em sanarem tais demandas (na medida do possível). Também, discutem com os participantes procedimentos técnicos, como valor da obra, período de construção, dos temas que serão possivelmente votados para seguirem para a próxima etapa do OP.

O prefeito torna-se mais presentes nas Plenárias Temáticas e Regionais, devido o menor número de reuniões, em comparação com as sub-regiões, e o grande número de participantes naquelas etapas. A sua função é de enaltecer o programa do OP, no que diz respeito à formação de uma educação cidadã, a construção de uma gestão democrática na administração municipal e na quantidade de obras realizadas sob a tutela do OP para as regiões periféricas da cidade.

4.3 AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA

Inicialmente avaliaremos o OP, segundo o critério de evolução do número de participantes nas etapas: reuniões sub-regionais e plenárias regionais, pois são espaços abertos à participação direta dos cidadãos. No decorrer de seis anos de projeto. A princípio é de reavaliar algumas considerações sobre a participação popular no OP entre os anos 2001 a 2003, realizada pela Agatto (2003), e acrescentar dados dos anos de 2004, 2005 e 2006 com o objetivo de atualizar as considerações sobre a participação popular.

Acrescentaremos a avaliação sobre as Plenárias Temáticas, seguindo o critério de evolução do número de participantes com o intuito de elaborar algumas considerações. Também, analisaremos quais são os temas mais eleitos na etapa final do ciclo do OP (plenárias regionais) nos anos de 2001 a 2006, apontando os motivos para a escolha.

4.3.1 Avaliação das Plenárias Sub Regionais

A avaliação no primeiro triênio do OP em relação à etapa das sub-regiões nos mostrou por meio de exibição de dados que a participação total no período foi de 3217 pessoas. Essas reuniões se caracterizam por serem mais descentralizadas, sendo assim, ocorrendo mais próximas das casas dos munícipes favoreciam a ampliação da participação. Justamente este fato possibilitou que esta plenária apresentasse um total de participação elevado no período em comparação com as Plenárias Regionais I e Plenárias Regionais II.

Tabela 1 - Orçamento Participativo: Participação por Sub-Regiões nos Anos de 2001, 2002 e 2003

Regiões	1		2		3				4				5				6		7				8		
Sub-Região	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	6.1	6.2	7.1	7.2	7.3	7.4	8.1	8.2	Total
2001	42	23	62	40	15	23	20	36	62	46	17	37	122	18	33	57	70	19	37	16	12	27	30	79	943
2002	64	21	20	17	37	35	21	36	72	46	16	36	146	86	16	27	33	52	63	3	11	49	50	88	1045
2003	56	103	17	37	65	39	25	83	103	66	27	37	86	33	18	39	92	40	25	19	32	41	75	71	1229
																									3217

Fonte: Prefeitura do Município de Araraquara/Coordenadoria de Participação Popular

Agatto (2003) aponta como destaque de participação popular nas sub-regionais a Região 5.1, composta pelos bairros Jardim das Hortênsias, Aparecidinha e Condomínios Satélites, chegando a participação de 122 pessoas em 2001 e 146 pessoas em 2002.

A justificativa deve-se que esta sub-região foi alvo de especuladores imobiliários que estruturaram o loteamento sem um planejamento urbano, a região não constava com iluminação pública nos 500 metros de vias de acesso ao bairro, poucas eram as ruas pavimentadas, poucas eram as de linhas de ônibus disponibilizadas para os bairros e somente havia uma unidade de saúde e uma de escola funcionando de modo precário e forçando a população a se deslocarem para regiões centrais em busca destes serviços.

O descaso com essa região, possibilitava que os bairros registrassem recordes de audiência no quesito criminalidade, violência urbana e tráfico de entorpecentes.

Assim, os moradores motivados pelo desejo de mudança viram no projeto do OP a oportunidade de concretizar as melhorias nos bairros, onde com intensa participação popular, conseguiram sensibilizar representantes de outras regiões para o atendimento de suas demandas, na qual foi concretizado nos ciclos de 2001 e 2002.

Em 2003, houve uma queda na participação na sub-regional 5.1. Para Agatto (2003), deve-se ao fato de as pessoas já estarem satisfeitas com as mudanças feitas nos bairros proporcionadas pelo OP e que as demandas não se referem mais a problemas de infraestrutura, mas a oportunidades de empregos para os habitantes desta sub-regional.

Tabela 2 - Orçamento Participativo: Participação por Sub-Regiões nos Anos de 2004, 2005 e 2006

Região	1		2		3				4				5				6		7				8		
Sub-regiões	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	3.3	3.4	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	6.1	6.2	7.1	7.2	7.3	7.4	8.1	8.2	Total
2004	21	58	25	11	12	21	14	10	84	11	32	10	50	25	36	10	112	79	42	20	9	23	28	64	807
2005	98	53	69	23	57	34	10	25	50	28	71	26	44	47	54	15	112	101	24	39	15	28	10	20	1053
2006	64	75	37	7	64	80	22	16	42	24	41	11	51	46	9	7	51	30	8	26	0	23	11	30	775
																									2635

Fonte: Prefeitura do Município de Araraquara/Coordenadoria de Participação Popular.

No segundo triênio do OP, a participação total é de 2635, ou seja, em comparação ao primeiro período houve queda de 18%, a queda se torna mais drástica quando se comparado a 2003 (com participação total de 1229 pessoas) e 2004 (com participação total de 807 pessoas) chegando uma margem de queda 34% entre os dois anos.

É difícil determinar o motivo para a queda de participação no segundo triênio no OP de Araraquara. Mas observando boa parcela de reuniões do ciclo do ano de 2006, observamos que a população participante de algumas sub-regiões mostrava certo descontentamento com o projeto, em relação aos atrasos de entrega de obras eleitas em anos anteriores, fato notado em reuniões onde a população presente quase não apontava demandas para a votação, mas cobravam e exigiam explicações da equipe do CPP e dos secretários sobre os atrasos das obras.

Porém, ocorre o contrário em relação do que foi citado acima, como abordou Agatto (2003) sobre a sub-região 5.1 no ano de 2003, onde houve uma queda de participação que teve como recorrência o contentamento da população dos bairros com as demandas contempladas na sistemática do OP. Nota-se que este fato perdurou no segundo triênio com uma média de participação de 40 pessoas por reunião nesta sub-região.

Também, há exemplos de sub-regionais como 2.2, 4.4, 5.4 e 7.3 onde a média de participação no período era baixa em relação às outras regiões, chegando a ter a plenária 7.3 no ano de 2006, cancelada por falta de participantes. Isto deve, por serem regiões mais centrais e de boa infraestrutura, portanto, não havendo estímulo para discussões de demandas.

Outro fator que vem acontecendo para a queda de participação nas plenárias sub-regionais, é que a população com mais discernimento sobre a sistemática do OP, percebeu que estas plenárias são o momento em que não ocorre a definição de temas a serem incluídos no plano

de investimento, mas um período onde elegem duas prioridades que terão esta possibilidade, sendo que, nas plenárias regionais tem-se a possibilidade de efetivar a prioridade no plano de investimento do município.

Portanto, a mobilização popular nas sub-regionais no segundo triênio tornou-se menos intensa que o primeiro triênio, devido à capacidade da população de distinguir que, a articulação popular nas plenárias locais tem de ser o suficiente para garantir a eleição das prioridades almejadas, enquanto nas plenárias regionais a mobilização tem ser mais intensa, pois haverá a concorrência com outras localidades e somente a demanda mais votada terá a oportunidade de ser incluída no plano de investimento do município.

Tem-se de destacar a elevada participação da sub-regional 6.1 representada pelos bairros: Cruzeiro do Sul, Jardim Ieda, Imperial e Esplanada, localizados, a exemplo do Jardim Hortênsias, distante do perímetro urbano da cidade. A população vem tentando reverter o descaso do poder público para com a região através do OP. Os temas que ao longo deste período vem sendo expostos referem-se a ampliação da Escola de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª para à 1ª a 8ª, ampliação no número de salas no Centro de Educação e Recreação e pavimentação de algumas vias.

As reuniões por dois anos consecutivos (2004 e 2005) mantiveram a participação de 112 pessoas. Mas o ano de 2006 houve a uma queda para 51 pessoas, o motivo para esse declínio pode ser apontado pelo contentamento da população com as obras já realizadas, pois no primeiro trimestre de 2006 deu-se início a ampliação da Escola de Ensino Fundamental e do Centro de Educação e Recreação e havia a previsão de iniciar a pavimentação de vias no segundo semestre.

No primeiro triênio a região 5 obteve grande destaque pela participação nas sub-regionais. Já a região 6, que tem características de localização, de problemáticas urbanas, e de falta de infraestrutura parecida com a região 5, destaca-se por manter durante os seis anos uma boa média de participação nas reuniões, por volta de 66 pessoas, isto significou uma conscientização de participação política dos moradores deste região ou simplesmente excesso de demandas devido a precarização do bairro em relação a infraestrutura urbana.

4.3.2 Avaliação das Plenárias Regionais do OP de Araraquara

No primeiro triênio as Plenárias Regionais II, que correspondem atualmente as Plenárias Regionais, o total de participação nas assembleias de 2610 pessoas, com destaque o ano de 2002 como o de maior número de participação com 1279 pessoas em comparação com os anos de 2001 com 518 e 2003 com 813.

Tabela 3 - Orçamento Participativo: participação por região nas plenárias regionais II nos anos 2001, 2002 e 2003

Regiões	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
2001	70	62	87	48	69	26	43	113	518
2002	248	45	360	103	257	121	109	36	1279
2003	230	34	97	169	114	57	59	53	813
									2610

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara/Coordenadoria de Participação Popular (2004-2006).

De acordo com Agatto (2003), a elevada participação do ano de 2002 deve-se por razões referentes à credibilidade do projeto observado pela população neste ano, pois anteriormente a execução das plenárias regionais, na qual ocorre na fase final do ciclo do OP, entre os meses de julho e agosto, foi possível a população observar a iniciativa do poder público em realizar as obras eleitas no ano de 2001. Fato este que gerou grande mobilização de algumas regiões nas esperanças que suas demandas fossem realmente atendidas, como a as regiões 5, 3, e 1, na

qual foram testemunhas em seus bairros das execuções de obras eleitas em 2001. Isto os incentivam ainda mais a se organizarem e articularem para votação de suas prioridades nas plenárias regionais.

As plenárias regionais no segundo triênio contaram com a participação total de 3215 pessoas, superior a somatória dos anos 2001, 2002 e 2003, um aumento de 19%. O ano de 2005 registrou a participação de 1316 pessoas, enquanto os anos de 2004 e 2006 tiveram respectivamente 963 e 936 de munícipes presentes nas reuniões.

Tabela 4 - Orçamento Participativo: Participação nas Plenárias Regionais nos Anos de 2004, 2005 e 2006

Regiões	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
2004	107	30	147	157	184	158	87	93	963
2005	300	104	106	221	138	194	119	134	1316
2006	261	40	135	180	51	146	30	93	936
									3215

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara/Coordenadoria de Participação Popular (2004-2006).

Um fator que vem chamando a atenção ao observar-se os dados do OP de Araraquara referente às plenárias regionais é a queda de participação dos anos de 2003, 2004 e 2006. Como foi relatado anteriormente no ano de 2002 houve uma intensa mobilização da participação influenciada pela execução de obras eleitas em 2001, este fato vai se repetir nos anos de 2005.

Em 2003 a prefeitura não conseguiu executar todas as obras eleitas no ano anterior, segundo o poder público por falta de recursos. Então algumas delas entraram em uma espécie de “lista de espera” para poderem ser concretizadas. No ciclo do OP deste mesmo ano (2003) muitas das demandas eleitas como prioridades também não foram executadas no ano seguinte (2004), pelos mesmos motivos citados anteriormente, gerando um acúmulo de obras não realizadas. Fato que tornou OP alvo de crítica e de descontentamento pela população, refletindo na queda de participação em 2003 e 2004.

No segundo semestre de 2004 e no início de 2005 a prefeitura empenhou-se para concretizar convênios e parcerias com setores privados e estatais para o investimento de obras atrasadas, a divulgação deste fato e a futura realização de algumas obras atrasadas favoreceram o aumento de participação popular em todo sistemática do OP neste ano.

No ano de 2006 houve outro decréscimo de participação, motivada pelo atraso na execução de obras referentes à pavimentação eleitas em anos anteriores, de acordo com a prefeitura. Este problema foi resolvido através de um convenio firmado com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a liberação de seis milhões de reais para a contemplação de todas as demandas de pavimentação atrasadas.

4.3.3 Avaliação dos Temas Eleitos no OP de Araraquara

O modelo do OP de Araraquara “tem como filosofia adotar a prática de cogestão dos recursos públicos” (SILVA, 2005, p.144), ou seja, a política de investimentos do OP acontece através de negociação, que leva um consenso, entre poder Executivo e comunidade, para investimento em recursos materiais no município. Apesar de o governo não ter direito ao voto no OP sua função é de subsidiar e interferir nas decisões do conselho, exercendo assim, uma influência nas decisões.

A prática de cogestão do OP do município tem favorecido investimentos (cerca de 5% de recursos disponível na prefeitura são destinado ao OP) em bairros periféricos, muitos deles formados com precária infraestrutura, ou seja, são bairros que enfrentam problemas com a falta de pavimentação de muitas ruas e ausências de unidades de saúde e escolas localizadas

próximas. Com essa problemática as prioridades eleitas no OP são em sua maioria relacionadas a estas deficiências de infraestrutura, em que chegam a mobilizar alta participação popular em algumas regiões, como foi notado na avaliação feita anteriormente sobre as plenárias.

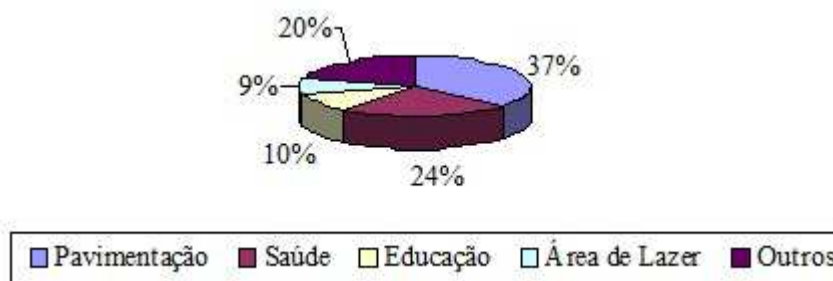


Gráfico 1 - Temas Eleitos nas Plenárias Regionais nos Anos de 2001 a 2006.

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara/Coordenadoria da Participação Popular.

Observando o gráfico 1 nota-se que as prioridades mais eleitas ao longo de seis anos de OP é a pavimentação, compreende cerca de 37% das prioridades eleitas no período, atualmente por volta de 30 bairros em Araraquara têm problemas relacionados à pavimentação, a maioria vítimas de mau planejamento urbana, como foi citada acima. Motivados por essa problemática, saúde e educação são respectivamente com 24% e 10%.

Área de Lazer figura no OP como quarto tema mais eleito (cerca de 9%). Na plenária regional, as razões da escolha deste tema e a presença de vários terrenos da prefeitura na cidade abandonados, tornando locais de entulhos, lixos e de queimadas, a outra a causa, refere-se a falta de área de lazer em muitos bairros periféricos de Araraquara. Nestes bairros o motivo para escolha da prioridade pelos moradores é a defesa de um local para recreação das crianças, numerosas nestas regiões.

4.3.4 Avaliação das Plenárias Temáticas do OP de Araraquara

Em 2002 foram criadas as plenárias temáticas, com o intuito de mobilizar setores da sociedade civil, que, segundo o poder público, pouca representatividade tem nas arenas decisórias municipal. As plenárias foram organizadas em seis reuniões, cada uma abordando os seguintes temas: pessoas com deficiência, idosos, mulheres, jovens, afro descendente e desenvolvimento urbano e econômico.

Tabela 5 - Orçamento Participativo: participação nas Plenárias Temáticas de 2002 a 2006

Temas	Pessoas com Deficiências	Idosos	Mulheres	Juventude	Afro descendentes	Desenvolvimento Urbano Econômico	Total
2002	96	130	88	110	74	80	578
2003	87	63	178	110	81	85	604
2004	95	43	77	60	44	93	412
2005	11	96	41	52	23	137	360
2006	23	81	69	36	55	120	384
							2338

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara/Coordenadoria da Participação Popular.

No início da implementação da Plenária Temática, como pode observa na tabela 6, os anos de 2002 (com 578 participantes) e 2003 (com 604 participantes), foram os anos que tiveram maior número de participação popular em todas as reuniões em relação aos anos posteriores,

com um total de 1182 participantes, motivado principalmente pela alta expectativa dos grupos de terem suas decisões contempladas.

Entretanto, a queda de participação deu-se a partir do ano de 2004 (neste ano com a presença total de 412 pessoas nas reuniões, em 2005 foi de 360 e 2006 com 384). A explicação para a queda de participação de algumas plenárias após 2003 está ligada a falta de credibilidade do projeto, devido ao atraso de obras.

O fato pode ser observado, na temática afro descendente, na qual toda as demandas eleitas como prioridades desde 2002 somente foram entregues pela prefeitura no primeiro semestre de 2006. Isto explica o declínio da participação nesta plenária, chegando a ter em 2005 a participação de 23 pessoas, com a realização das demandas em 2006 houve um aumento da participação, com a presença de 55 indivíduos.

O mesmo ocorre com as plenárias dos idosos que elegerem no ano de 2003 a implementação de um Centro de Referência ao Idoso, mas não foi entregue pela prefeitura. Na plenária da mulher por três anos consecutivos (2002, 2003 e 2004) as mulheres que vivem nos assentamentos se organizam e elegem o tema geração trabalho e renda, para a comercialização. Atualmente o tema está em discussão na prefeitura.

A temática pessoa com deficiência elegeu em 2005 a disponibilização pela prefeitura de equipamento de órtese e prótese, porém este tema não foi ainda entregue pela prefeitura. As plenárias dos jovens e do desenvolvimento urbano e econômico também enfrentam os mesmo problemas de atrasos de entregues das demandas.

Portanto, são fatos que estão influenciando na participação popular nas assembléias temáticas, como se pode observa em 2005. A plenária de pessoas com deficiências teve a presença de somente 11 pessoas e 2006 com 17 pessoas presentes, e a plenária dos jovens teve um esvaziamento considerável em 2006, com a presença de 36 pessoas, uma queda de 67% em relação a 2002 na participação popular, que contou com a presença de 110 pessoas na plenária.

A plenária desenvolvimento urbano e econômico, diferentemente das outras plenárias observa-se um acréscimo da participação popular no decorrer dos anos, embora enfrente os mesmo problemas das outras plenárias, como o atraso de obras.

O acréscimo da participação popular nesta plenária poder ser explicado, através da presença de algumas organizações da sociedade civil na plenária, como ambientalista, sindicatos e ONG's. Quando algumas destas organizações têm o interesse de exporem e defenderem temas, conseguem mobilizar na maioria das vezes um contingente suficiente para poder eleger a demanda, logo mantendo um volume ascendente de participação popular no decorrer de cinco anos, diferentemente das outras temáticas em que há o declínio de participação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Anteriormente a implementação do OP, as reivindicações advindas da população para solucionar suas demandas ficavam a cargo de figuras políticas. Estes davam início a um processo de negociação com o executivo e legislativo, em que percebe o uso de práticas clientelistas, ou seja, a troca de favores políticos entre os autores da negociação na busca de votos dos munícipes. De acordo com Silva (2005), as figuras políticas existentes em Araraquara firmavam-se cada vez mais no espaço público por não se ter o conhecimento no município de associações de moradores organizados e de conscientização independente e capacitação para enfrentar o poder público municipal, com o objetivo de negociar com a prefeitura e câmara de vereadores suas demandas.

As figuras políticas que negociavam as demandas da população junto ao Executivo e Legislativo, segundo Nunes (1997), tal conduta é característico de um sistema administrativo público clientelista, pois aqueles “assumem o lugar de canais de comunicação e representação

entre a sociedade e o Estado onipotente e fornece, aos estratos mais baixos, voz e mecanismos para demandas específicas” (NUNES, 1997, p.29).

Com o OP na prefeitura de Araraquara minimizou-se a atuação clientelista nos recursos públicos destinados a população, pois com a abertura de espaço público controlado por uma equipe da prefeitura a alocação de parte de investimentos municipais, cerca de 5%, não concentra somente nas decisões de poucos políticos, mas estão a disposição e a decisões da população, promovendo uma maior imparcialidade nos investimentos públicos.

Logo, o melhor exemplo de redistribuição de investimentos ocorrida na cidade de Araraquara, através do OP, é a crescente emissão de fundos em obras públicas nas regiões periféricas, visto que são as que enfrentam maiores problemas de infraestrutura.

Porém, mesmo com as transformações impulsionadas pelo OP na relação entre Executivo e o cidadão e na alocação de verbas públicas, vem-se observando ao longo de seis anos do projeto a diminuição gradativa da participação popular nas reuniões, motivo este influenciado, principalmente, pelo atraso na execução de obras eleitas no fórum. A prefeitura enfrenta problemas com a disponibilização da verba prevista, que não está sendo suficiente para cumprir com a obrigação de executar as demandas eleitas no OP, então o poder local adota a postura de prorrogar as execuções das obras para o ano posterior.

Para evitar novas prorrogações na execução de prioridades eleitas e efetivar todas as obrigações assumidas no OP, a prefeitura de Araraquara iniciou em 2004 um estrangulamento no processo de votação de demandas do OP. Agora, ao final de cada ciclo do OP é destinada a cada região à inclusão no plano de investimento municipal, somente a prioridade mais votada, em vez de três prioridades eleitas por região ao final do ciclo, como acontecia no primeiro triênio de OP.

Com relação à participação popular no OP de Araraquara, avaliamos que os dois primeiros anos foram os de maiores participação de munícipes em todo ciclo do OP e, também, de grande desafio para a CPP, secretário e prefeito, pois, de acordo com Silva (2005), a população comparecia em grande número para reclamar de problemas que se arrastavam nos bairros a várias administrações e com muita dificuldade assimilavam a proposta do projeto, o qual se baseia na articulação dos moradores de bairros para o senso comum de demandas a ser priorizada em todo ciclo do OP.

Mas, a partir de 2003, a queda de participação torna-se mais acentuada, relacionada principalmente, pelo descrédito da população ao atraso sucessivo das obras eleitas na sistemática do OP ou, também, como demonstra Agatto (2003) o declínio de participação popular devido a satisfação das pessoas por terem suas necessidades efetivadas.

Em relação ao primeiro motivo exposto para a queda de participação popular, é de esperar que a população tenha a postura de não participar mais das reuniões do OP, pois este é um projeto em que estabelece uma relação mútua de compromissos – o executivo cria espaços públicos para discussão e se compromete a acatar as decisões da população e esta, compromete a participar das reuniões seguindo os critérios estabelecidos pelo executivo e apontar as prioridades de demandas do bairro – o descumprimento de algumas das partes leva a outra a perda de confiança e credibilidade do projeto.

Portanto, os atrasos das execuções de obras eleitas em anos anteriores na sistemática do OP, proporcionada pela prefeitura, devido a um má planejamento das finanças, motivam a população à torna-se cada vez mais descrente e decepcionada com o projeto e enfraquecendo a participação popular nas plenárias, incitando para o prejuízo da relação de corresponsabilidade entre prefeitura e munícipe na decisão de alocar recurso público para obras na cidade.

No que confere ao segundo motivo, relatado por Agatto (2003), a autora afirma que tal fato soa como aspecto negativo da implementação da política de participação popular e que diante de tais condições fica difícil de despertar as pessoas na construção da cidadania.

Avaliando OP de Araraquara em 2006, nota-se que no projeto são inseridos vários limites, no que tange ao orçamento, a eleição de demandas e na discussão entre Estado e cidadão, pela equipe da prefeitura. Quando uma determinada região do município de Araraquara há o declínio de participação nas reuniões do OP por motivos de satisfação das necessidades, este não caracteriza completamente uma situação de desconstrução da cidadania de determinada região.

Uma vez que, o OP impõe a população um limite de discussão, a efetivação de obras públicas, quando há o desgaste deste debate, ou seja, a população de um bairro é contemplada com a execução das obras que afetam um grande número de moradores, é legítima a queda de participação nas plenárias, pois as demandas passam a serem pontuais e referentes a um pequeno número de moradores. Talvez, a população que se afastou das reuniões deseje realmente discutir com o Executivo temas relacionados a programas de governo, preservação do meio ambiente, desemprego no município e à melhoria da educação e saúde na cidade fato não permitido no OP. Percebe-se aí a limitação da atuação cívica da população, pelo projeto.

Desse modo, pode-se assegurar que o próprio regimento do projeto influencia para a futura queda de participação popular nas plenárias, visto que os limites (orçamentários e de discussões) impostos aos munícipes podem no futuro não corresponder mais à problemática existente para determinada comunidade, levando-a gradativamente ao abandono do espaço ofertado pelo OP e, talvez, a procura de outros espaços públicos que lhes ofereçam discutirem suas atuais problemáticas.

Logo, os critérios e as sistemáticas do OP possibilitam uma aproximação entre prefeitura e munícipes e a inovação em administrar recursos públicos para a execução de obras – beneficiando principalmente bairros periféricos de Araraquara. Também, tem aspecto negativo no que tange ao não cumprimento de execução de obras eleitas em anos anteriores provocando descontentamento da população notada principalmente na queda de participação nas reuniões.

Porém, dentro de um limite de discussão e atuação ofertado pelo projeto para a participação política, pode-se estimar que o OP influencia o exercício da cidadania nos indivíduos participantes, visto que as plenárias são espaços, na qual a população expõe suas demandas, escuta do prefeito de secretários a prestação de contas das finanças públicas do município e decide por votação a alocação de investimentos na execução de obras. Mas somente o espaço cedido pelo OP não é suficiente para a concretização da cidadania no município, pois a democratização das decisões é limitada, há que existir outros fóruns que permitam a população maior acesso a participação nas decisões política municipal para a efetivação da cidadania.

6. REFERÊNCIAS

- AGATTO, J. P. **Democratização da gestão pública e poder local: a experiência OP em Araraquara**. 2003. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara 2003.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2001.
- CARVALHO, J. M. O motivo edênico no imaginário social brasileiro. In: PANDOLFI, D. C. (Org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1999. p.19-45.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- NUNES, E. A. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar; Enap, 1997.

SILVA, E. C. **Orçamento participativo: a experiência de Araraquara.** Um estudo de caso sobre um modelo de gestão local dos recursos públicos por meio da participação popular. 2005. 210 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2005.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.