



EAESP

GV PESQUISA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DE RIBEIRÃO PIRES

Relatório 15/2005

HAROLDO CLEMENTE GIACOMETTI

Não é permitido o uso das publicações do GVpesquisa para fins comerciais, de forma direta ou indireta, ou, ainda, para quaisquer finalidades que possam violar os direitos autorais aplicáveis. Ao utilizar este material, você estará se comprometendo com estes termos, como também com a responsabilidade de citar adequadamente a publicação em qualquer trabalho desenvolvido.

RESUMO

Este estudo de caso tem o objetivo de analisar o procedimento do orçamento participativo na viabilização da nova política de desenvolvimento adotada pelo Município de Ribeirão Pires. Esta política baseia-se na sustentabilidade econômica, incorporando os aspectos sociais e resgatando a questão ambiental. A sua implementação nesse Município está muito vinculada à institucionalização do Orçamento Participativo, que possibilita uma maior participação dos cidadãos na definição das prioridades de investimento dos recursos disponíveis e, por essa razão, tem grande potencial para tornar-se um valioso instrumento para a concretização da política de desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVES

Finanças públicas locais; orçamento participativo; desenvolvimento sustentável local; gestão ambiental; participação e cidadania.

ABSTRACT

This case study intends to analyze Participative Budget procedures and its implications to the new development policies adopted in Ribeirão Pires. These policies are based in economic sustainable procedures, consolidating social aspects and introducing environmental aspects. The implementation of these policies in Ribeirão Pires is strongly linked with the Participative Budget procedures, creating possibilities of citizens participation in order to fix priorities in relation to the public investments. This situation has a great potential for Participative Budget to be a valuable instrument on implementation of sustainable development policies.

KEY WORDS

Local Public Finance; Participative Budget; Sustainable Development in Local Government; Environmental Management; Participative and Citizenship.

SUMÁRIO

RESUMO	1
PALAVRAS-CHAVES	2
ABSTRACT	2
KEY WORDS	3
SUMÁRIO	4
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DE RIBEIRÃO PIRES	5
1. INTRODUÇÃO	5
2. METODOLOGIA	7
3. CONCEITOS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS	8
3.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	8
3.2. ASSOCIATIVISMO E PARTICIPAÇÃO POPULAR	10
3.2.1. <i>O associativismo</i>	13
3.2.2. <i>Democracia e cidadania</i>	15
3.3. ORÇAMENTO PÚBLICO	16
3.3.1. <i>O Orçamento Programa</i>	17
3.3.2. <i>O processo orçamentário no Brasil</i>	18
3.3.3. <i>O Orçamento Participativo</i>	21
3.4. O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	25
3.4.1. <i>Os tributos de competência municipal</i>	26
3.4.2. <i>O Sistema de transferências intergovernamentais</i>	27
4. O MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PIRES	29
4.1. OS GRANDES PROBLEMAS DO MUNICÍPIO	31
4.2. AS SOLUÇÕES PROPOSTAS	34
4.2.1. <i>A agenda de desenvolvimento sustentado</i>	34
4.2.2. <i>O Orçamento Participativo</i>	36
4.2.3. <i>Investimentos municipais em atividades indutoras de desenvolvimento sustentável</i>	41
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	42
5.1. CRÍTICAS AO MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ADOTADO POR RIBEIRÃO PIRES	42
5.2. ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DE RIBEIRÃO PIRES	45
6. CONCLUSÃO	49
7. BIBLIOGRAFIA	51

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DE RIBEIRÃO PIRES

Haroldo Clemente Giacometti

1. INTRODUÇÃO

A partir da Constituição promulgada em 1988 os municípios brasileiros passaram a assumir crescentes responsabilidades no processo de descentralização dos serviços públicos, não só nas áreas centrais de educação e saúde, mas também em outras áreas cuja competência dividem com os governos federal e estadual, como a preservação do meio ambiente e o fomento do desenvolvimento econômico. A pressão resultante de duas forças antagônicas, de um lado a carência de recursos e a dificuldade em aumentar a arrecadação e de outro a crescente demanda social por serviços públicos têm impulsionado os governos locais a buscar novas formas de gestão para enfrentar os desafios que se colocam para as administrações municipais.

O município de Ribeirão Pires, situado na área metropolitana de São Paulo, pode ser considerado um caso especial devido à sua situação geográfica particular. Todo o seu território está localizado em área de mananciais protegida por uma legislação ambiental altamente restritiva à edificação e instalação de novos empreendimentos industriais, o que dificulta o desenvolvimento econômico local e reduz a capacidade de investimento municipal na infra-estrutura urbana e na melhoria da qualidade de vida da população.

Segunda menor cidade da região do Grande ABC¹, Ribeirão Pires possui uma área de 107 km² e uma população de 100 mil habitantes (Censo IBGE, 2000) e até

¹ O Grande ABC é constituído por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Atualmente estes municípios reuniram-se em um Consórcio Intermunicipal, que vem buscando soluções conjuntas para os problemas da região.

meados dos anos 70, a cidade participava do modelo de desenvolvimento urbano-industrial predominante na região. A partir de 1976, com a promulgação da Lei de Proteção aos Mananciais - LPM, o município viu-se com 100% de seu território inserido em área de proteção aos mananciais².

Este evento afetou profundamente o processo de expansão local. O desenvolvimento econômico municipal ficou severamente limitado pela legislação ambiental que veio impedir o estabelecimento de empreendimentos considerados danosos ao meio ambiente, sem oferecer, em contrapartida, alguma forma de compensação pelas dificuldades econômicas impostas ao município. O resultado desse processo, após mais 20 anos de vigência da LPM, foi um distanciamento cada vez maior entre o que propunha a legislação e o que, de fato, ocorria no município. Pressionado por um crescimento populacional acima da média das cidades da região (3,79% ao ano)³, o município se viu forçado a buscar soluções para seu desenvolvimento dentro de uma plataforma de sustentabilidade econômica e ambiental.

Na busca por alternativas para reverter o quadro do desemprego crescente e a conseqüente transformação de Ribeirão Pires em "cidade dormitório" o governo local procurou articular a discussão sobre iniciativas econômicas sustentáveis a um processo de participação popular na definição do orçamento público. Apesar de já existirem diversas experiências sobre Orçamento Participativo, a sua utilização como instrumento de política de sustentabilidade ambiental e econômica ainda não foi devidamente examinada. Espera-se que o estudo da experiência do Orçamento Participativo de Ribeirão Pires possa contribuir de forma objetiva para o debate que se coloca sobre a eficácia do processo orçamentário participativo não só no aprimoramento da gestão pública municipal, mas também na implantação de um modelo de desenvolvimento sustentado.

² Reservatórios Billings, Taiacupeba e Guaió.

³ Informações contidas no "Diagnóstico Geral do Plano Emergencial", texto produzido pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentado de Ribeirão Pires.

2. METODOLOGIA

Metodologicamente essa pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso tendo como objeto o Orçamento Participativo com foco no desenvolvimento sustentado implantado no Município de Ribeirão Pires durante a primeira gestão da prefeita Maria Inês Soares Freire⁴, no período de 1997 a 2000⁵.

O estudo de caso, como observa BRUYNE (1977, p.224) é uma metodologia que possibilita “analisar de forma intensiva em uma organização real, informações tão numerosas e detalhadas quanto possível com vistas a apreender a totalidade de uma situação”. Segundo o autor, uma das vantagens desse método é a possibilidade de percepção mais abrangente e análise intensiva de uma situação, proporcionando ao pesquisador - pelo estreitamento do contato com o pesquisado - apreensão das dimensões subjetivas da situação.

Inicialmente o estudo examina os conceitos e fundamentos teóricos do desenvolvimento sustentável, do associativismo e da participação popular. Em seguida enfocamos a evolução do orçamento como forma de controle do governo e instrumento de planejamento da ação estatal, passando pelo desenvolvimento da técnica de orçamento por programas até chegarmos a uma das mais recentes inovações na área orçamentária: o Orçamento Participativo. Concluímos a parte inicial com a discussão do papel do município no modelo federalista brasileiro, suas atribuições constitucionais e os recursos financeiros com que conta para desenvolver suas atividades, tanto oriundos de tributos de competência própria, quanto provenientes de transferências intergovernamentais.

Para a compreensão mais abrangente da problemática tratada, fazemos uma breve retrospectiva histórica do município de Ribeirão Pires, apontando os principais problemas enfrentados pela cidade na atualidade e as soluções propostas pelo governo local. A avaliação da experiência é feita pelo exame crítico do modelo de Or-

⁴Maria Inês Soares Freire foi reeleita prefeita de Ribeirão Pires em 2000 pelo Partido dos Trabalhadores - PT.

⁵Os primeiros passos em direção ao envolvimento da sociedade civil na elaboração do orçamento local ocorreram no “Fórum Municipal de Desenvolvimento Sustentado”, que ocorreu no ano de 1997.

çamento Participativo implantado no município e pela análise da composição e evolução das receitas e despesas orçamentárias.

A coleta de dados primários em Ribeirão Pires foi efetuada através de observação direta, da realização de entrevistas com os agentes envolvidos, da leitura das matérias publicadas no jornal “Diário do Grande ABC” e da consulta aos arquivos da Prefeitura Municipal, Câmara Municipal e outras instituições locais. Procurou-se também analisar os documentos de sistematização e divulgação elaborados pela Prefeitura que incluem: as leis orçamentárias, o Jornal “A sua cidade”, o Regimento do Orçamento Participativo e a Pesquisa Sócio-Econômica do Município do ano de 1997. Informações financeiras foram obtidas na Secretaria de Finanças do município e nos sistemas de informação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e da Secretaria do Tesouro Nacional por meio da internet. Também foram de grande ajuda as publicações do Instituto Polis sobre experiências municipais com o Orçamento Participativo.

3. CONCEITOS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A problemática do Orçamento Participativo com foco no desenvolvimento sustentado é abordada segundo 4 enfoques. O primeiro refere-se ao desenvolvimento sustentado como pano de fundo para questões de inovação e de novas formas de gerenciamento no setor público. O segundo trata do desenvolvimento do associativismo e da participação popular. O terceiro examina o processo orçamentário com bases participativas como instrumento de gerenciamento em um ambiente complexo. Finalmente, o quarto discute o papel do município no modelo brasileiro de federalismo fiscal.

3.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Até os anos 70 prevalecia a idéia de que o desenvolvimento seria decorrente do

crescimento econômico, e que este estaria condicionado à ampliação do setor industrial. No entanto, esta estratégia utilizada nos países em desenvolvimento não foi capaz de eliminar os problemas de pobreza, desemprego e desigualdade. A partir dos anos 70, foi ganhando espaço a idéia de que o desenvolvimento envolveria três aspectos principais: eficiência econômica, equidade social e liberdade política.

Nos anos 80, como aponta CORDANI (1995, p. 13-28), a Organização das Nações Unidas (ONU) encarregou uma comissão internacional, que tinha como presidente Gro Brundtland, Primeira Ministra da Noruega, de efetuar um estudo sobre problemas globais de meio ambiente e desenvolvimento. O resultado desse trabalho, finalizado em 1987, ficou conhecido como relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”) que definiu o conceito de desenvolvimento sustentável. Esse relatório estimulou a ONU a organizar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992. A partir desta conferência, “a questão ambiental, e a sua relação com o desenvolvimento tornou-se assunto familiar, não podendo mais ser ignorada por qualquer governo, nem por qualquer pessoa envolvida com políticas públicas” (CORDANI, p.14).

O Relatório Brundtland define desenvolvimento sustentável como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (GIORDANO, 1995, p.53). Para que o desenvolvimento sustentável ocorra de forma efetiva, o relatório (CNUMAD, 1987) diz ser necessário:

1. um sistema político que assegure a participação dos cidadãos;
2. um sistema de produção preocupado com o respeito à “base ecológica” do desenvolvimento e
3. um sistema administrativo flexível com capacidade de auto correção.

Resumindo, podemos dizer que as ações e recomendações da Comissão Brund-

tland estão centradas nas dimensões ambientais, econômicas e sociais da sustentabilidade. Há também que se lembrar de algumas outras dimensões, apontadas por autores como SACHS (1993), tais como a espacial e política. Sendo que tais medidas devem, necessariamente, ser implantadas de baixo para cima, ou seja, de maneira participativa. Da mesma forma a Comissão dá ênfase ao fato de que a sustentabilidade pode ser facilitada quando inserida em um sistema político democrático, que assegure a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Para isso é necessário um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório; um sistema econômico capaz de gerar excedentes e know-how técnico em bases confiáveis e constantes; um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não-equilibrado; um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento.

3.2. ASSOCIATIVISMO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Historicamente, o associativismo civil brasileiro foi sempre considerado frágil, tendendo à homogeneização, seguindo um modelo em que o espaço público aparece constituído por interesses indiferenciados (AVRITZER, 1997). Somente a partir dos anos 70, com a crise dos regimes autoritários, cresce o número dos movimentos e organizações preocupadas com o direito à cidadania. Segundo JACOBI (1989), estes movimentos se desenvolvem como reflexo da falta de canais de representação. Sua característica principal estaria em atuar como grupos de pressão sobre o Estado com o fito de obter respostas concretas a suas demandas, normalmente pontuais. Nesse período os movimentos ganham efetivamente uma certa independência, com a predominância de uma concepção igualitária, ao mesmo tempo em que se contrapõem ao Estado visto como um inimigo autoritário contra o qual se move a sociedade civil. Há também um efetivo crescimento no número de associações existentes – 97,6 % das Associações comunitárias existentes em São Paulo foram criadas depois dos anos 70 (AVRITZER, 1997).

Diversificam-se, ainda nessa fase, as associações, tanto em relação aos atores

envolvidos quanto às temáticas como os direitos humanos, as questões ecológicas e de gênero. Pode-se citar ainda o aparecimento de associações comunitárias, com reivindicações quanto à ocupação do espaço territorial.

Por outro lado, ao quadro exposto acima se contrapõem dados que questionam a representatividade dessas associações. FERREIRA (1999), com base na análise de dados quantitativos sobre diversas variáveis, tais como filiação e atividade partidária, filiação a sindicatos, associações de bairro, associações religiosas, pedidos a políticos e sugestões a políticos, pondera sobre a falta de relação entre a participação política e as esferas socioeconômicas e/ou políticas.

Os dados apresentados nas tabelas 1 e 2 apontam a baixa taxa de filiação a partidos e mesmo entre os filiados, uma baixa participação nas atividades partidárias. Da mesma forma, na análise da participação em sindicatos e associações de empregados, além da baixa adesão, o motivo de filiação está muito mais ligado a questões concretas como assistência médica e jurídica do que a uma atuação política. Para o autor a mera participação no sindicato não representa necessariamente um ato de participação política, mas de acesso a canais de redistribuição de recursos. Com relação às associações de bairro, religiosas ou de caráter filantrópico, os percentuais apresentados mostram uma baixa adesão a esses movimentos em termos quantitativos, como mostra a tabela 1.

Tabela 1
Percentuais de filiação a movimentos associativos
em regiões metropolitanas do Brasil

Movimento	1988	1996
Associação de bairro	2,3	2,5
Associação religiosa	3,6	5,0
Associação filantrópica	7,0	0,7
Associação esportiva/cultural	1,5	10,9
Participação em mais de um movimento		0,7
Não é filiado	85,7	87,9
Total	100,0	100,0
População	25.502.933	22.474.513

Fonte: Ferreira (1999), com base na PNAD-1988 e PME-abril de 1996.

Nos dados relativos a contatos com políticos, além do número muito pequeno (inferior a 8% em 1996), o autor aponta a tendência a uma forma clientelista de interação. Com base nessa análise pode-se afirmar que, apesar do número de associações ter aumentado, a articulação efetiva da população dentro delas não ocorreu e sua ligação com a participação política é ainda muito tênue, como podemos ver na tabela 2.

Tabela 2
Percentuais de contato político em regiões metropolitanas do Brasil

Tipo de contato	1988	1996
Sugestão a político	0,3	0,8
Pedido a político	2,3	4,5
Reclamação a político	0,3	5,3
Reivindicação a político	0,4	6,5
Não fez contato	95,9	92,1
Mais de uma modalidade de contato político	0,9	1,3
Total	100,0	100,0
População	25.507.704	22.474.513

Fonte: Ferreira (1999), com base na PNAD-1988 e PME - abril de 1996.

3.2.1. O associativismo

A literatura sobre o tema apresenta, basicamente, duas linhas de argumentação. Alguns autores propõem a existência de um quadro real de pluralismo democrático. Outros tentam provar que não existe realmente relação entre as associações formadas nos últimos anos na sociedade civil brasileira e um aumento na participação política, tendo em vista o real significado, em termos numéricos, desse dito pluralismo social.

FERREIRA (1999) questiona a existência de uma real participação política fora dos períodos de eleição. Para o autor o que vigora é uma falta de credibilidade por parte da população com relação à política como mecanismo de resolução dos conflitos existentes. Em seu entendimento os benefícios do exercício da política como representação e defesa de interesses organizados são mera ficção para a quase totalidade da população brasileira. Para AVRITZER (1997), entretanto, a análise do histórico dos movimentos associativos demonstra, efetivamente, uma mudança no espaço social que vem sendo ocupado de forma plural. Também para outros autores, como JACOBI (1989), há efetivamente o surgimento de práticas que podem definir as relações entre o Estado e sociedade civil, denotando uma expansão do nível de politização das demandas e abrindo espaço para a possibilidade concreta de ampliação do nível de participação popular na gestão pública.

VIOLA e REIS (1992), em sua análise da evolução das políticas ambientais no Brasil, observam que as reivindicações pontuais e específicas realizadas nos anos 70, tais como a construção de Usinas Nucleares (1977 - 1985), a luta contra a inundação de Sete Quedas no Paraná (1977 - 1978), bem como da tendência à pulverização e segmentação dos grupos ambientalistas, passa-se, a partir de meados da década de 80, a se privilegiar uma atuação política articulada, por meio de campanhas para apoio a candidatos ambientalistas para a Assembléia Constituinte, dando origem, em 1987, ao chamado “bloco parlamentar verde”, que passou a desempenhar um papel de articulador dos diversos grupos na formulação da Constituição de 88. Apontam ainda os autores que essa movimentação produziu “uma significativa abertura de suas visões para outros problemas superando a exclusiva perspectiva da pro-

teção ambiental”.

É preciso acrescentar ainda que, segundo AVRITZER (1997), a solução proposta para o fortalecimento desse quadro – do qual o movimento ambientalista pode ser exemplo –, passa por uma organização institucional das associações civis, de modo a garantir tanto a transparência dos processos quanto o equilíbrio societário, já que o “princípio do equilíbrio jamais chegou a se constituir em uma referência em um país ou região nos quais a desigualdade entre os indivíduos foi o principal princípio de formação societária”.

A forma como se procedeu à institucionalização da participação dos diversos setores organizados da sociedade, incluindo-se os movimentos ambientalistas, apresentou resultados duvidosos. A própria organização da participação no Brasil, no nível federal, é um exemplo. Em termos institucionais, privilegiou-se a formação de conselhos (hoje em torno de 25 na área social), que efetivamente tentam garantir a participação dos setores mais organizados da população, em políticas setoriais e transversais. Entretanto, esses conselhos têm pouca autonomia do Estado e, cada vez mais, vêm se constituindo em espaços burocratizados que não têm como levar em consideração as diferenças regionais e, no mais das vezes, espelham somente a conjugação de forças políticas com forte traço clientelista, muitas vezes favorecidos pelo fato de serem presididos por titulares de ministérios e secretarias aos quais estão ligados (COHN, 1998).

Segundo a análise realizada por JACOBI (1989), a questão torna-se bastante polêmica, pois a maioria dos autores deixa-se levar ou por uma visão “triunfante” dos movimentos sociais ou por interpretações reducionistas dos mesmos. Sua colocação deixa clara a ainda incipiente formação societária existente, pautada por reivindicações pontuais e pouco articuladas, mas aponta para o grande potencial que estas podem ter, tanto no plano do cotidiano como no da política, frisando também a grande importância que adquirem esses movimentos na democratização das práticas institucionais dentro de um quadro em que subsistem, como diz FERREIRA (1999), um Brasil poliárquico e outro hobbesiano, ou seja, um com crescimento econômico e respectiva participação política das elites e outro de desigualdades sociais que im-

pedem a participação da população mais pobre no jogo político de forma mais ampla.

3.2.2. Democracia e cidadania

A abordagem da problemática da formação e desenvolvimento da cidadania é feita a partir de uma concepção que vai além do voto - mínimo a ser alcançado em um regime democrático - ou da igualdade garantida juridicamente. BENEVIDES (1994) sugere a possibilidade de uma participação mais ampla da população, "uma participação direta - cidadania ativa - que institua o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política".

Busca-se, com esta forma de participação, o fortalecimento das práticas políticas e dos direitos dos atores sociais, de modo a transcender os processos eleitorais e seus reflexos sobre a cidadania. As ações, portanto, devem ser direcionadas para a conscientização e o estímulo à organização e participação popular. Nesse sentido, se faz necessário a construção de espaços que dinamizem e modernizem essa relação. Uma sociedade plural e fragmentada como a existente hoje, necessita de novos paradigmas como responsabilidade pública e obrigação social (TELLES, 1994). Os espaços a que nos referimos devem, portanto, dar possibilidade de trabalhar as contradições e conflitos dessa sociedade complexa, heterogênea e em constante mudança e renovação e efetivar as necessárias transformações da realidade política e social do país.

Os movimentos sociais existentes, vistos por essa ótica, mesmo fragmentários, instáveis e frágeis não podem ser desprezados, pois são registros de uma sociedade que vem emergindo menos regida por interesses privados e mais por regras e estruturas renovadas pelo reconhecimento de direitos, que constroem novos espaços públicos. São espaços que se realizam "de baixo para cima", e por isso privilegiam instancias locais, mas não localismos que estejam baseados em diferenças e desi-

gualdades. Com base nesse raciocínio, não se pode desprezar os canais existentes e mais institucionalizados, como os já citados Conselhos e, especialmente, as experiências realizadas com a participação no gerenciamento dos Orçamentos Municipais.

3.3. ORÇAMENTO PÚBLICO

A responsabilidade básica do Estado consiste em buscar o nível máximo de satisfação das necessidades da população. Do conjunto de necessidades da população, parte é satisfeita pela produção de bens e serviços fornecidos pelo governo e parte fornecida pelo setor privado da economia. O principal instrumento utilizado pelo governo para alocação de recursos é o orçamento, enquanto no setor privado a alocação de recursos é decidida pelo mercado, através dos mecanismos de oferta e procura. Podemos dizer, portanto, que o orçamento constitui um dos mais importantes instrumentos de gestão pública.

Concebido inicialmente como mecanismo de controle político do governo, sofreu ao longo do tempo aprimoramentos técnicos e conceituais de modo a acompanhar a evolução do estado. GIACOMONI (1994) classifica o orçamento, conforme a sua evolução conceitual, em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. Segundo o autor o orçamento tradicional surgiu como instrumento formalmente acabado por volta de 1822, na Inglaterra, tendo como principal função o controle do crescimento das despesas públicas que, por sua vez, levaria ao aumento da carga tributária. Seguindo a doutrina do liberalismo econômico, o orçamento constituía, antes de qualquer coisa, um inventário dos meios com os quais conta o estado para a realização de suas funções.

O orçamento moderno, por sua vez, surgiu no século XX, quando o Estado abandonou a neutralidade que caracterizou sua atuação nas fases do *laissez-faire*, e passou a intervir para corrigir as distorções do sistema econômico. O reconhecimento da importância do gasto público no sistema econômico se deu com maior ênfase a partir da década de 1930 com a doutrina keynesiana que propôs a utilização sistemá-

tica da política fiscal como instrumento de ampliação dos níveis da atividade econômica. Para a aplicação orçamentária do modelo keynesiano foi necessário o desenvolvimento de sistemas de contabilização das atividades econômicas em nível nacional e esquemas de classificação orçamentária que permitissem a mensuração desejada.

3.3.1. O Orçamento Programa

A técnica de orçamento por programa teve origem nos anos 60, nos Estados Unidos, resultado de esforços no sentido de expandir a aplicação dos princípios da análise custo-benefício às decisões de dispêndio do governo. Segundo MUSGRAVE E MUSGRAVE (1980) o objetivo do Orçamento Programa pode ser descrito como sendo o de fornecer uma abordagem para a tomada de decisões formulada com o intuito de tornar tão explícito quanto possível os custos e as conseqüências das principais escolhas, bem como encorajar o uso sistemático dessa informação na implementação da política do setor público.

Uma das principais inovações do Orçamento Programa, como observam os autores, foi a prescrição de que as estruturas dos programas permitissem o agrupamento das atividades em classificações orientadas de acordo com os objetivos. Deste modo, seria possível fazer uma avaliação dos custos e benefícios de um determinado programa, cujos componentes poderiam estar em outras partes da organização e sendo contabilizados em dotações orçamentárias diferentes.

Segundo GIACOMONI (1994) o Orçamento Programa representou um significativo avanço em relação aos sistemas orçamentários vigentes, mas apesar de sua riqueza conceitual, encontrou problemas na sua implementação. A principal dificuldade referia-se à necessidade concreta de estabelecer padrões de medição e definir, de forma precisa, os produtos finais.

Se, por um lado, a aplicação da técnica de avaliação do custo-benefício para es-

colha de alternativas para o gasto público não se desenvolveu por dificuldades técnicas, por outro, a implementação da classificação programática como estrutura do orçamento foi adotada pela maioria dos países.

3.3.2. O processo orçamentário no Brasil

No Brasil o processo orçamentário é regido por normas legais e por instrumentos orçamentários definidos primeiramente no nível constitucional. O ciclo orçamentário federal teve alterações após a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme está previsto nos artigos. 165 a 169. Dentre os instrumentos constitucionais criados em 1988, destacam-se: a) Plano Plurianual - PPA; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e c) Lei Orçamentária Anual – LOA.

Cada um desses instrumentos legais possui objetivos específicos. O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações governamentais de modo a atingir os objetivos e metas fixados para um período de quatro anos. O Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital dos programas de investimentos e despesas relativas a programas de duração continuada, que deverão estar em consonância com todos os outros planos nacionais e regionais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais e fixar uma política de gastos do governo, de forma a adequá-la às diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual. Portanto, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais e de fomento.

Para concretizar as situações planejadas no plano plurianual e obedecendo a lei

de diretrizes orçamentárias, elabora-se o Orçamento Anual que prevê as receitas e determina as alocações anuais específicas de recursos. A lei orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos poderes Executivo, Legislativo, e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações mantidas pelo poder público; o orçamento de investimentos das empresas estatais; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados.

3.3.2.1. O ciclo orçamentário no Brasil

O ciclo orçamentário pode ser definido como a seqüência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, assim consubstanciadas:

- a) elaboração,
- b) estudo e aprovação, e
- c) execução

A elaboração da proposta orçamentária está a cargo do poder executivo e compreenderá a fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à sua materialização, em conformidade com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. A proposta orçamentária deverá ser encaminhada ao legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano.

A segunda etapa do processo orçamentário é a tramitação do projeto de lei do orçamento no âmbito do Poder Legislativo para discussão, votação e aprovação da lei orçamentária. O significado desta fase está configurado na necessidade de que o povo, através de seus representantes, intervenha na decisão de suas próprias aspirações, bem como na maneira de alcançá-las. Uma vez aprovada pelo legislativo, a lei orçamentária deverá ser devolvida ao chefe do executivo até 15 de dezembro que,

por sua vez, deverá sancioná-la e publicá-la até o dia 31 de dezembro do ano corrente.

A execução do orçamento constitui a concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público. A execução deve, necessariamente, fundamentar-se na programação, não só para ajustar-se às orientações estabelecidas, como também para assegurar a máxima racionalidade possível na solução de problemas decorrentes da impossibilidade de se fazer previsões exatas sobre o comportamento da arrecadação. Após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais de despesa que cada unidade fica autorizada a utilizar. Estas cotas têm o propósito de fixar as autorizações máximas em um subperíodo orçamentário para que as unidades executoras possam empenhar ou realizar pagamentos. Constituem um instrumento de regulação para condicionar os recursos financeiros às reais necessidades dos programas de trabalho, assegurando às unidades orçamentárias, em tempo útil, os recursos necessários à execução do seu programa anual de trabalho, procurando, ao mesmo tempo, manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada.

A legislação brasileira prevê dois sistemas de controle da execução orçamentária: o interno e o externo. Conforme determina a Constituição, os Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas; a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; controlar as operações de crédito e apoiar o controle externo. O Controle externo, por sua vez, é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas. Desta forma, os desembolsos governamentais acham-se submetidos a um regime de autorização e controle, que procura coibir a malversação no emprego do dinheiro público e, por conseguinte, evitar a imposição de gravames sobre a população de cuja renda são extraídos esses recursos.

3.3.3. O Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo vem sendo apresentado como um aperfeiçoamento do processo orçamentário em que não apenas parlamentares participam das decisões sobre finanças e políticas públicas, mas também a sociedade civil assume um papel ativo, passando a ser agente e não mero paciente. É um avanço na democratização do processo, permitindo aos cidadãos exercerem seus direitos e deveres na definição dos rumos da ação governamental. Deste modo, o orçamento participativo pode ser visto como uma nova forma de governar que contesta a visão tradicional de governo legitimado apenas pelo voto e pelo uso da boa técnica.

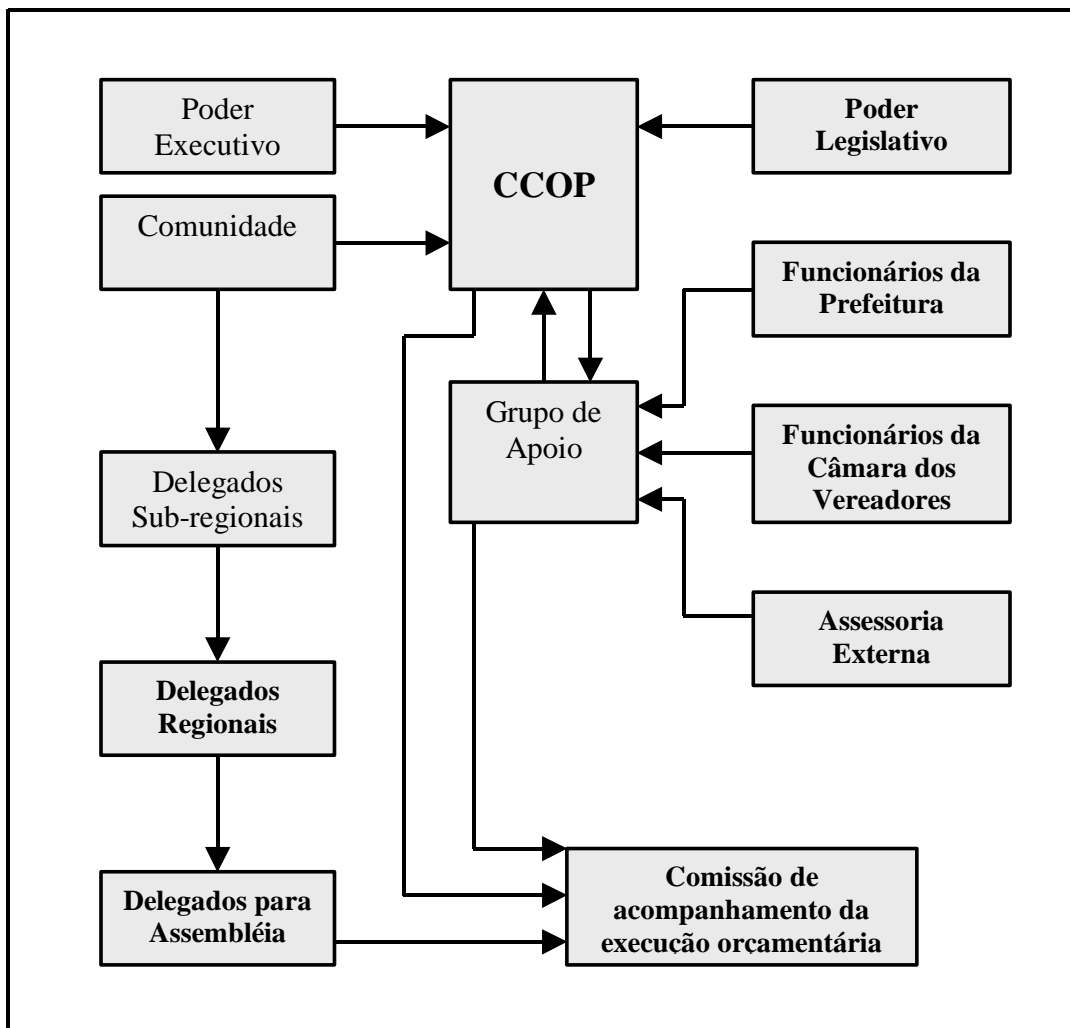
O orçamento participativo pressupõe a utilização da técnica do Orçamento Programa, em que os fins são acoplados aos meios, configurando planos viáveis para as decisões relativas ao orçamento, juntamente com as idéias de associativismo e participação popular. Por meio da participação ativa na confecção do orçamento o cidadão assume o papel de planejador e não fica restrito ao antigo papel de objeto das ações do governo. Desta forma há uma maior possibilidade de fiscalização dos gastos efetuados, dificultando a possibilidade de corrupção.

PIRES (1999) propõe uma metodologia para implantação do Orçamento Programa que começa com a escolha de uma equipe cuja incumbência específica será a coordenação e a execução das tarefas requeridas. Mesmo nas prefeituras de pequeno porte será difícil desenvolver com sucesso as atividades inerentes ao processo participativo quando as responsabilidades não são claramente definidas ou colidem com outras que demandam o tempo dos agentes técnicos e políticos envolvidos. Propõe-se a criação de um grupo, que poderá ser denominado Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo – CCOP, que assumirá a responsabilidade pela implementação da metodologia para elaboração da proposta orçamentária elaborada a partir dos mecanismos de consultas e debates.

A CCOP deverá ser constituída por representantes do Poder Executivo, preferencialmente ligados aos setores responsáveis pelas finanças e planejamento ou ao Gabinete do Prefeito. Também é recomendado que esta comissão tenha a seu lado

um grupo de apoio, integrado por funcionários especializados da Prefeitura e da Câmara Municipal, que se incumbirá dos encaminhamentos e tarefas técnicas, como mostra a figura 1.

Figura 1 - Formação da CCOP e do Grupo de Apoio



Fonte: PIRES (1999).

Em atenção aos aspectos formais, a CCOP deverá ter um regimento interno em que constem: sua composição, formas de escolha e substituição dos membros no caso de vacância, suas atribuições e seu modo de deliberar. Uma vez escolhidos seus membros, a CCOP elegerá seu presidente e secretários, sendo todos nomeados

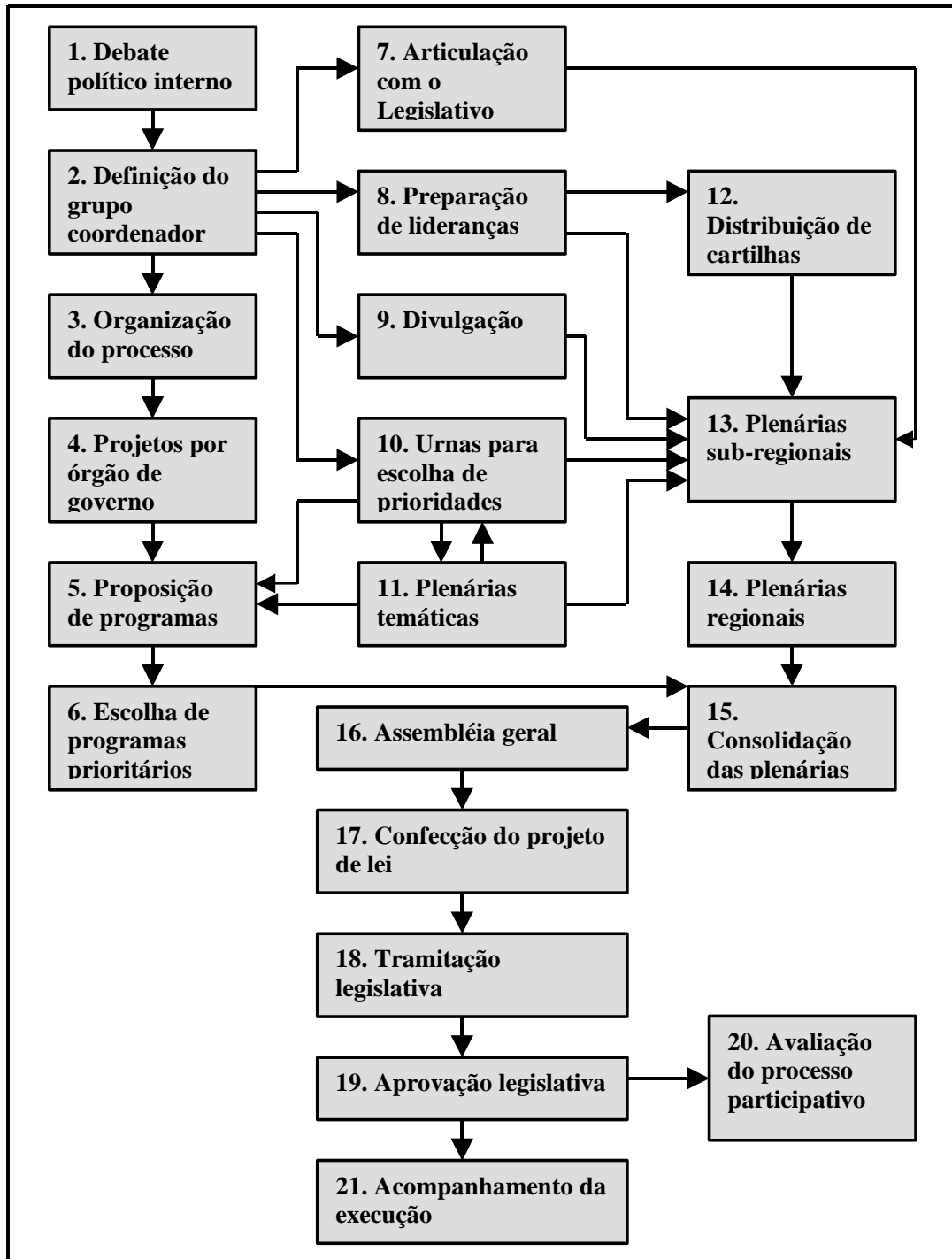
pelo Prefeito. Competirá à CCOP toda a coordenação e supervisão do processo participativo e, juntamente com a equipe de apoio, assegurará a infra-estrutura necessária garantindo a mobilização popular e a divulgação do processo. CARVALHO e FELGUEIRAS (2000, p 34), chamam a atenção para a importância da existência de regras públicas e estáveis como garantia de universalidade e confiabilidade do processo.

Conforme PIRES (1999), a iniciativa pela implantação do Orçamento Participativo pode partir do Executivo, do Legislativo ou da própria comunidade. Evidentemente, a metodologia será, em grande parte, influenciada pelo formulador da proposta. Pode-se supor que será mais conservadora quando partir do governo e mais progressista quando partir da comunidade. De qualquer modo, será estabelecido um processo de negociação até que se chegue a uma proposta aceita por todos os envolvidos. Segundo esta concepção, o Orçamento Participativo não é apenas uma atividade isolada entre as demais atividades do governo, mas um instrumento central de administração que tem por objetivo a melhoria técnica e política da gestão pública.

A primeira etapa do processo participativo tem início com o debate político interno com o objetivo de preparar a equipe de governo para a mudança. A etapa seguinte é a definição do grupo coordenador e da equipe de apoio. Caberá ao grupo coordenador a tarefa de organizar o processo participativo de confecção do orçamento e, juntamente com o fornecimento de recursos humanos e materiais, articular as partes e desenvolver as reuniões plenárias.

Paralelamente ao processo interno no governo, a comunidade desenvolverá nas plenárias a discussão e escolha de prioridades, votando em urnas espalhadas pela cidade. As reuniões plenárias se realizam em três níveis: sub-regionais, regionais e, uma consolidação das plenárias regionais, cujo resultado será encaminhado à assembleia geral. As decisões finais serão tomadas com base em uma metodologia de relacionamento entre o governo e a comunidade e formalizadas em um projeto de lei orçamentária que será enviado à câmara de vereadores. O ciclo se encerra com a avaliação do processo participativo e o acompanhamento da execução orçamentária, como mostra a figura 2.

Figura 2 - Fluxograma para implantação do Orçamento Participativo



Fonte: PIRES (1999).

A participação da sociedade civil na elaboração do orçamento pode ser observada em um número crescente de municípios. Pesquisa conduzida pela Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro - URFJ, verificou que havia no período de 1989 a 1992 cerca de 20 municípios com experiências de Orçamento Participativo. Entre 1993 e 1996 o número de municípios com Orçamento Participativo passou para 40 e entre 1997 e 2000 constatou-se a existência de 70 municípios.

3.4. O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O Brasil está organizado como um sistema político federativo composto por três níveis de governo: a União, 26 Estados e um Distrito Federal e 5565 municípios (ano 2002), todos considerados autônomos com *status* de entes federativos. Ao pacto federativo é atribuída tal importância que o regime federalista é considerado cláusula pétrea da Constituição, não podendo ser alterada por Emenda Constitucional e a expressiva participação dos municípios nas receitas públicas fazem do Brasil uma federação com alto grau de descentralização.

O sistema constitucional de discriminação de competências indica as atribuições e encargos das esferas político-administrativas, assim como as receitas próprias e de transferências da União, Estados e municípios. O Sistema Tributário previsto pela Constituição é claro quanto à delimitação de competências tributárias, mas não no que se refere à distribuição de encargos. Com exceção de algumas tarefas que por sua natureza devem estar a cargo do governo central, como defesa nacional, relações internacionais e emissão de moedas, existe uma ampla gama de competências conjuntas e concorrentes. Por exemplo, serviços médicos, serviços de educação, proteção ao meio ambiente e assistência social são áreas nas quais todas as esferas governamentais atuam.

O Sistema Tributário Brasileiro caracteriza-se, desse modo, pela existência de

tributos próprios a cada nível de governo e de um sistema de repartição e transferências intergovernamentais de recursos de origem tributária, cuja instituição se justifica pela incapacidade de vários Estados e praticamente todos os municípios financiarem seus respectivos governos utilizando apenas a sua própria base tributária. A Constituição permite aos municípios instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, sobre a prestação de serviços e sobre a alienação de bens imóveis. Permite também a cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços, e de contribuição de melhoria.

3.4.1. Os tributos de competência municipal

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS incide sobre as atividades arroladas em uma lista de serviços especificada em lei complementar, que inclui serviços prestados por profissionais liberais (médicos, advogados, arquitetos, etc.), construção civil, hospedagem, serviços bancários, serviços de reparação e manutenção, entre outros. Em princípio, a base de cálculo do ISS é a renda bruta (preço do serviço), mas em alguns casos, como construção civil, é permitido o abatimento do valor dos insumos. Quando se trata de serviços prestados sob a forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte, geralmente realizados por profissionais liberais, o preço do serviço como base de cálculo é substituído por um “valor de referência”. A alíquota máxima do ISS é fixada por Lei Complementar em 5% para todos os serviços, exceto diversões públicas, em que as alíquotas podem chegar a 10%. A partir de 2003 foi estabelecida, em âmbito nacional, uma alíquota mínima de 2% para o ISS. O objetivo desta medida é coibir a guerra fiscal entre municípios.

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU incide sobre imóveis urbanos e tem como base de cálculo o valor venal do imóvel (valor de mercado). O imposto é lançado a partir de um cadastro imobiliário e de uma planta genérica de valores, preparados pelos municípios e que necessitam ser permanentemente atualizados. Não há homogeneidade nos procedimentos de cadastro e de cálculo do valor venal dos imóveis, sendo comum encontrarmos municípios onde o valor venal lançado

para os imóveis pode representar menos de 50% do valor de mercado. Cabe também aos municípios a fixação das alíquotas que são, em média, de 1%.

O Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos - ITBI, incide sobre a transferência imobiliária e, assim como o IPTU, tem como base de cálculo o valor venal do imóvel. Fica a cargo do município estipular a alíquota que pode alcançar o limite máximo de 2% fixado por lei complementar. Os municípios também podem cobrar taxas por serviços prestados, tais como a coleta de lixo, e pelo exercício do poder de polícia, para assegurar o bem-estar e a segurança da população.

Entre os tributos de competência própria dos municípios, o de menor expressão é a contribuição de melhoria, cuja finalidade é a compensação do custo de obra executada pelo poder público, da qual decorra valorização imobiliária. Efetivamente, a contribuição de melhoria só tem sido cobrada em contrapartida às obras de pavimentação de vias públicas executadas por prefeituras.

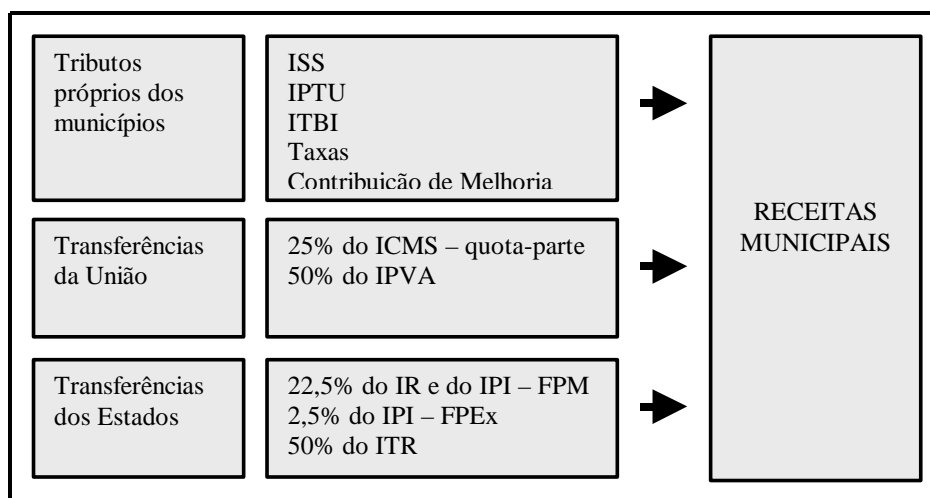
3.4.2. O Sistema de transferências intergovernamentais

Segundo VILLELA (1993, p. 179) as transferências financeiras intergovernamentais podem ser regulares ou não. O funcionamento das regulares – ou constitucionais – está definido pela Constituição e pela Legislação Complementar, que determinam as regras de distribuição e repasse. A distribuição das transferências não regulares – ou negociadas – se faz por meio de convênios e de acordo com o programa da agência administradora. A principal característica das transferências negociadas é o condicionamento da utilização dos recursos.

Os principais mecanismos de transferências para os municípios previstos na Constituição são: o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que transfere recursos oriundos de impostos do governo federal e a Quota-parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, pelo qual os Estados transferem parte deste imposto aos municípios. O FPM é constituído por 22,5% do Imposto Sobre a

Renda - IR e do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI. Os critérios de distribuição do FPM têm objetivos redistributivos, sendo que a repartição é feita de modo diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda *per capita*. As regras de repartição do FPM favorecem mais os municípios que não são capitais de Estado e existe um limite mínimo para a quota-parte de municípios com população inferior a 10.188 habitantes.

A quota-parte do ICMS corresponde a 25% da arrecadação desse imposto e os seus critérios de distribuição diferem substancialmente dos critérios do FPM, uma vez que a Constituição estabelece que pelo menos 75% dos recursos sejam rateados proporcionalmente ao valor adicionado gerado no próprio município. Os 25% restantes poderão ser distribuídos segundo critérios estabelecidos por lei estadual. Além do FPM e da quota-parte do ICMS, os municípios contam ainda com outros mecanismos de transferências financeiras, que não serão examinados neste trabalho, como o Fundo de Participação nas Exportações - FPEX e a participação em 50% do produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural – ITR, de competência federal e do Imposto Sobre Veículos Automotores – IPVA, de competência estadual. Com relação às transferências negociadas, devemos observar a crescente importância para os municípios das transferências oriundas do Sistema Único de Saúde – SUS e do Fundo para o Desenvolvimento da Educação Fundamental – Fundef. A figura 3 apresenta de forma esquemática os principais mecanismos de transferências constitucionais e os tributos próprios que compõem as receitas municipais.

Figura 3 - Principais fontes de receitas tributárias municipais

Fonte: Constituição Federal de 1988.

4. O MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PIRES

O Município de Ribeirão Pires⁶ no Grande ABC, Região Metropolitana de São Paulo, possui uma população de 100 mil habitantes, distribuídos em uma área de 107km² e situa-se a aproximadamente 30 km da Capital, estando localizado entre os municípios de Mauá, Santo André, Suzano e Rio Grande da Serra, como mostra a figura 4.

O município descende de um povoado iniciado no século XVIII, ao redor da Capela de Nossa Senhora do Pilar (marco histórico e atração turística da cidade), e ponto de passagem de tropeiros em trânsito entre São Paulo e a Baixada Santista. A rede ferroviária inaugurada em 1885 tornou-se um dos principais eixos de comunicação do Município, permitindo a expansão de povoamento e o incremento do comércio da cidade.

⁶ Dados retirados do “Relatório Geral do Plano Emergencial para Ribeirão Pires”, 1999.

Figura 4 - O Município de Ribeirão Pires⁷

A emancipação de Ribeirão Pires do Município de Santo André ocorreu em 1953 e, em 1963, um novo surto de expansão levou à construção da Rodovia Índio Tibiriçá (SP-31), uma estrada construída com o intuito de facilitar o trânsito com a Baixada Santista e com o Vale do Paraíba. A instalação do Parque automobilístico do ABC provocou também um grande crescimento da população, constituída basicamente de trabalhadores das indústrias da região, que passaram a instalar-se em

loteamentos cronicamente deficientes de infra-estrutura básica.

Em 1976 as Leis Estaduais 898 e 1172, instituídas para proteção dos Recursos Hídricos que abastecem a região metropolitana, definiram que 100% da área territorial do município estariam dentro das áreas de proteção dos mananciais dos reservatórios Billings, Taiacupeba e Guaió. A partir de então essa legislação acabou por configurar-se em agente fundamental de formação da cidade, por meio da fixação de novos padrões de apropriação do solo e do exercício das atividades humanas, o que não impediu a expansão da população do Município, que continuou a crescer em taxas acima da média da região, e resultou em uma ocupação do espaço marcada por uma gama de irregularidades legais e conflitos entre a legislação estadual e a municipal.

Outra decorrência dessa situação foi o engessamento das possibilidades de desenvolvimento sócio-econômico de Ribeirão Pires, que acabou por impedir o estabelecimento da maioria dos empreendimentos que poderiam servir como vetores de desenvolvimento para a cidade, ao mesmo tempo em que nenhum mecanismo de compensação financeira foi providenciado. Estimulou-se, assim, uma série de conflitos sociais, principalmente relacionados à falta de infra-estrutura e de uma política habitacional adequada para a população mais pobre, que passou a ocupar irregularmente a região.

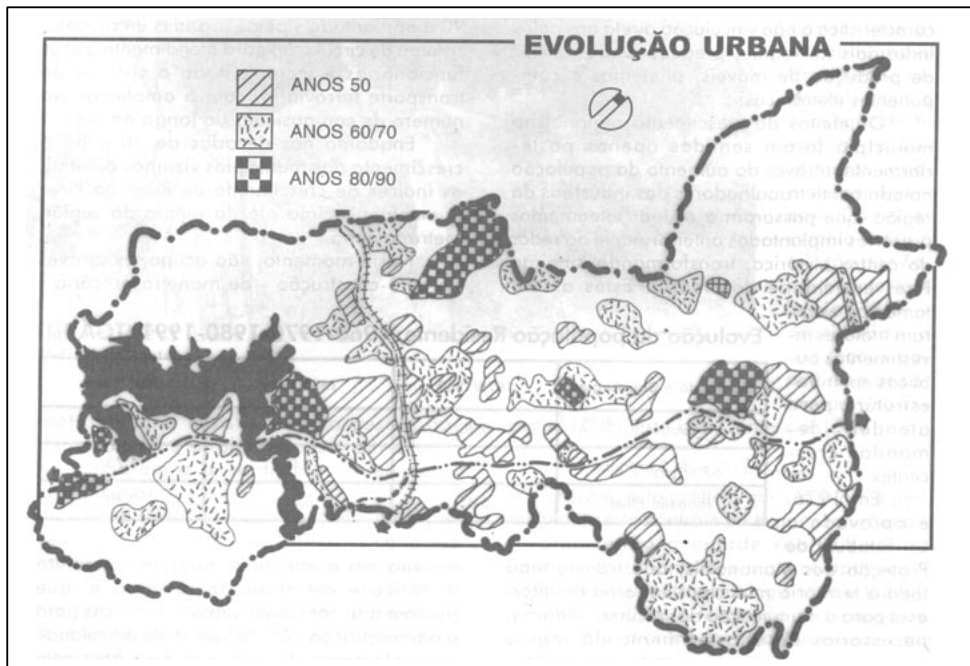
4.1. OS GRANDES PROBLEMAS DO MUNICÍPIO

O município possui 50% de seu território desocupado, uma topografia acidentada e caracteriza-se como uma mancha urbana fragmentada e esparsa, como mostra a

⁷ Fonte: Fórum de Desenvolvimento Sustentado, 1997.

figura 5.

Figura 5 - Evolução Urbana de Ribeirão Pires



A maioria dos empregos existentes em Ribeirão Pires está na área de serviços, principalmente voltados para o atendimento local, em seguida, mesmo com a série de barreiras impostas, as ocupações estão na área industrial. Neste setor predominam atividades de pequeno porte, terceirizadas da indústria automobilística, e efetuadas nos próprios domicílios.

Os investimentos em infra-estrutura urbana são sempre pautados pela carência de recursos e deficiência de gerenciamento. Verifica-se uma grande falta de equipamentos sociais como escolas, creches, postos de saúde, bem como uma crônica deficiência na manutenção dos equipamentos existentes.

A política de preservação ambiental, em grande parte subordinada às ações do governo do Estado, foi marcada pela falta de proposição de alternativas, fazendo com que a população acabasse por adotar formas de ocupação do solo que comprometiam as condições ambientais. Podemos citar como grandes problemas nessa área⁸: a insuficiência de investimentos em saneamento básico, particularmente em serviços de coleta e tratamento de efluentes (esgoto), como mostra a tabela 3; a poluição dos recursos hídricos (decorrentes do item anterior); a inexistência de condições para destinação de resíduos sólidos e deficiências no sistema de drenagem.

Tabela 3 - Outras Informações sobre esgoto em Ribeirão Pires: 1996

Esgotos	nov/96
Extensão da rede (km)	111
Extensão dos emissários/interceptores (km)	2,4
Volume produzido (m ³)	8060m ³ /dia
Volume tratado (m ³)	1728m ³ /dia
Tipo de tratamento	Reator Anaer de Flux. Asc.
Estações elevatórias	7
Estações de tratamento	1
Disposição final	Rio
Número de ligações	9325
Índice de atendimento	45%

A situação tornou-se mais aguda a partir de 1995, quando o Estado passou a promover uma ação mais rigorosa de controle das áreas de mananciais, dificultando o licenciamento de áreas para atividades industriais, impedindo o fornecimento de energia elétrica em loteamentos irregulares e a limpeza de córregos sem autorização estadual. Esse quadro fez com que Ribeirão Pires passasse a conviver com as seguintes questões⁹:

- Como garantir a preservação ambiental, criando ao mesmo tempo alternativas para as pressões existentes?

⁸ Fonte: Fórum de Desenvolvimento Sustentável, 1997.

⁹ Fonte: Fórum de Desenvolvimento Sustentável, 1997.

- Como efetivar as condições de desenvolvimento do município, preservando a qualidade ambiental da região metropolitana?
- Quais as alternativas para a subsistência de um município integralmente definido como área de mananciais?

Somente a partir de 1998, com a promulgação da nova Lei de Proteção aos Mananciais, em que o Município de Ribeirão Pires teve participação é que algumas alternativas começaram a ser propostas.

4.2. AS SOLUÇÕES PROPOSTAS

A partir de 1997, a gestão municipal, confrontada com os problemas expostos, passou a priorizar uma nova forma de abordagem da situação. O governo local instaurou um processo de participação popular tendo como base dois movimentos: o Fórum de Desenvolvimento Sustentado e o Conselho do Orçamento Participativo.

4.2.1. A agenda de desenvolvimento sustentado

O Fórum de Desenvolvimento Sustentado procurou definir as bases para a implantação do modelo de desenvolvimento sustentado proposto pela Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 (Agenda 21) e teve como principal produto uma “Agenda de Desenvolvimento Sustentado”. Destacou-se como uma das primeiras medidas práticas o encaminhamento de propostas ao governo do Estado propondo a revisão da antiga Lei de Proteção aos Mananciais.

A Agenda foi elaborada com diversos setores da comunidade e subdividida em três grandes eixos: Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; e Desenvolvimento Social, que levantaram os principais problemas existentes em suas áreas, propuseram ações e definiram os parceiros necessários para seu desenvolvimento.

A partir desta agenda, o governo local procurou articular a participação dos agentes políticos e da sociedade civil para discutir os projetos de desenvolvimento econômico e social do município. As primeiras iniciativas foram: a realização do Fórum de Desenvolvimento Sustentado, que procurou definir uma agenda para a retomada do desenvolvimento socioeconômico sustentável; e a criação do Conselho do Orçamento Participativo. O trabalho conjunto das duas instituições - o Fórum e o Conselho - favoreceu consideravelmente a implantação do Orçamento Participativo em Ribeirão Pires ao procurar estabelecer planos articulados de desenvolvimento socioeconômico sustentável que poderiam receber recursos financeiros, materiais e humanos da Prefeitura Municipal.

A partir das discussões realizadas no Fórum de Desenvolvimento Sustentado, o governo local, apesar da precariedade dos seus sistemas de orçamento e planejamento e da limitação de recursos para investimentos, conseguiu encaminhar uma proposta de orçamento com sustentação política da sociedade e dos agentes políticos. Tanto que o Poder Legislativo municipal, até o momento, não alterou substancialmente as propostas orçamentárias. Como consequência, o processo orçamentário de Ribeirão Pires vem cumprindo as formalidades legais e, na medida do possível, refletindo as políticas públicas definidas pelo governo local em conjunto com a sociedade.

Como estratégia de desenvolvimento econômico, o Fórum de Desenvolvimento Sustentado definiu um projeto de reconversão econômica para o município, que propiciasse uma alternativa de desenvolvimento econômico face às restrições ambientais. Dentre as prioridades e estratégias definidas no fórum destacou-se a opção pelo turismo, uma alternativa econômica sustentável para o desenvolvimento do município. Decidiu-se também pela realização de obras como a revitalização do centro da cidade e do Paço Municipal e a reforma da Estação Rodoviária, que foram consideradas como investimentos públicos prioritários. Pode-se concluir, portanto, que o Conselho do Orçamento Participativo conseguiu assimilar nas discussões, prioridades para os investimentos públicos que vão além dos problemas específicos de cada localidade.

4.2.2. O Orçamento Participativo

Segundo FARAH (2000), a experiência do Orçamento Participativo em Ribeirão Pires representou um esforço para romper com as características do padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social, fortemente presentes no Município, e que podem ser sintetizadas em: a) centralização decisória; b) condução das políticas sociais segundo lógicas clientelistas; c) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios e, conseqüente, ausência de controle social e d) ausência de preocupação com a eficiência e a eficácia da ação estatal.

Atribuiu-se prioridade à busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e à introdução de novas formas de gestão na administração pública local. Com esta nova postura o governo municipal se empenhou na desburocratização dos processos decisórios e na criação de mecanismos de controle social sobre as ações da administração pública local. Como resultado do processo participativo esperava-se intensificar as respostas da esfera pública local no atendimento das demandas da sociedade civil e na definição da política orçamentária municipal.

O Fórum Municipal de Desenvolvimento Sustentado foi o primeiro passo para iniciar um processo de discussão e envolvimento da sociedade de forma organizada e com objetivos definidos. Este fórum foi composto por representantes de vários segmentos da sociedade civil e da administração pública local e estadual, que, através de discussões, apontaram soluções para os problemas sócio-culturais e econômicos do Município de Ribeirão Pires.

A partir deste fórum, foi elaborada uma nova agenda que definiu tarefas para todos os agentes participantes com o objetivo de retomar o desenvolvimento, respeitando o meio ambiente e promovendo o desenvolvimento social¹⁰. Um dos pontos de partida dessa nova agenda para Ribeirão Pires foi incentivar a criação de arranjos institucionais para a participação da sociedade civil no processo orçamentário através da discussão e definição das políticas públicas e, posteriormente, do controle do cumprimento daquilo que foi definido no orçamento, concretizando o controle da

¹⁰ Ribeirão Pires: a sua cidade. n. 1, Fórum de Desenvolvimento Sustentado. Ribeirão Pires, 1997.

sociedade sobre a Administração Pública. Conforme observa PEREIRA (1999, p. 13), o governo local de Ribeirão Pires definiu-se pela estratégia de reconhecer a importância do Estado assumir uma postura menos hegemônica no processo orçamentário e, dessa forma, viabilizar uma efetiva participação da sociedade na formulação de políticas públicas, no planejamento orçamentário, na elaboração, discussão, votação e aprovação do orçamento público, bem como em sua execução, controle e avaliação.

A agenda de discussões do Orçamento Participativo incluiu temas como: cuidado com o meio ambiente, qualidade na prestação dos serviços públicos e planejamento de políticas públicas. Para ampliar ainda mais a abrangência das discussões sobre o orçamento e as demandas públicas é necessário garantir a participação popular de maneira incentivada e espontânea. Os incentivos à participação popular advêm do grau de retorno no atendimento de suas demandas e dos conseqüentes impactos positivos. Neste processo o governo municipal é visto como representante das diversas forças políticas locais, sendo que cada uma dessas forças tem menor ou maior grau de influência sobre as decisões governamentais. Esse embate ocorre dentro de uma arena sócio-política definida, cuja ampliação é perseguida pelo atual governo através do incentivo à participação popular na gestão da coisa pública.¹¹

4.2.2.1 Metodologia, estrutura e funcionamento

Para a realização do Orçamento Participativo o município foi dividido em 12 regiões segundo critérios geográficos e de densidade populacional. Em cada região foram realizadas duas seções plenárias com a população local. A primeira seção tratou da prestação de contas e do estabelecimento do cronograma das obras do plano de investimento elaborado no ano anterior. Na segunda seção foram escolhidas três prioridades para a região e uma para a cidade como um todo.

A escolha de prioridades se dá da seguinte forma: são formados quatro grupos

¹¹ Conforme entrevista com funcionário da Secretaria de Participação Popular.

em cada seção plenária. Cada grupo define suas prioridades. Reúnem-se todos os grupos e cada um apresenta suas demandas. Havendo unanimidade, a proposta é aceita por aclamação, caso contrário, as propostas são discutidas e votadas, elegendo-se três prioridades para a região e uma para a cidade. A prioridade para a cidade, escolhida por unanimidade no primeiro ano de funcionamento do Orçamento Participativo, foi a ampliação do Hospital Municipal.

A segunda seção plenária também se incumbiu de eleger os membros do Conselho do Orçamento Participativo, cuja atribuição definida no regimento interno é: acompanhar e discutir com o governo municipal o projeto de Lei Orçamentária Anual; apreciar, emitir opinião sobre a receita; e acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária. Uma característica a ser ressaltada no modelo de participação adotado por Ribeirão Pires é que, embora desempenhe um papel estratégico no processo de formulação do Orçamento Participativo, o Conselho tem um caráter meramente consultivo, enquanto em outros municípios como, por exemplo, Santo André, o Conselho é deliberativo, o que lhe dá, evidentemente, maior poder de influência no processo.

4.2.2.2. Participação popular

Em 1997, primeiro ano de funcionamento do Orçamento Participativo, foram eleitos 163 conselheiros, número considerado elevado, mas que objetivava estimular a participação da população. Em 1998 o número de conselheiros foi reduzido para 60 titulares e 36 suplentes e a atividade do Conselho limitou-se a reafirmar as demandas definidas no ano anterior e que ainda não haviam sido atendidas. Em 1999, diante da constatação de inexistência de recursos para investimentos, foi realizada apenas uma reunião. Nem todas as metas estabelecidas foram atingidas, pois em um primeiro momento ocorreu uma superestimativa de propostas em relação à receita orçamentária municipal, que acabou gerando uma redução de participação popular no processo orçamentário. Conforme informações da Assessoria de Participação Popular o número de participantes tem declinado. Em 1997 aproximadamente 1.200

peças participaram de todas as reuniões plenárias, em 1998 cerca de 1.100 pessoas participaram e em 1999 o número de participantes não foi superior a 800 pessoas.

Essa queda na quantidade de participantes pode ser atribuída à crise financeira do Município que paralisou algumas obras e desacelerou os investimentos públicos. Um estudo elaborado pelo Instituto Polis, no ano de 2.000, observou que alguns participantes manifestavam uma certa desconfiança em relação ao processo orçamentário participativo, reclamando de promessas não cumpridas. Segundo CARVALHO e FELGUEIRAS (2000, p. 35) os atrasos nos cronogramas previstos para as obras, de um modo geral, decorrem de dois tipos de problemas: entraves da máquina administrativa que vão desde falhas na previsão financeira, no encaminhamento de licitações, até esbarrões nas diferentes competências de órgãos e esferas de governo e, principalmente, falta de recursos financeiros. Outro fator desestimulante referia-se à impossibilidade de tomar decisões relativas a investimentos, uma vez que a quase totalidade das receitas municipais já se encontrava comprometida com as despesas de custeio.

4.2.2.3. Relacionamento com a Câmara de Vereadores

Como observa LACHER (1995, p. 231), uma das principais críticas feitas ao Orçamento Participativo está ligada à suposta redução da importância do Legislativo no processo orçamentário participativo. Como resultado, pode-se verificar a existência de uma relativa tensão nas relações entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que muitos vereadores não aceitam a diminuição de suas funções e a pressão para aprovação da proposta orçamentária do Executivo sem alterações.

Com relação a esta questão, CERBINO (1994, p. 1) entende que a interferência política faz parte do processo orçamentário e se manifesta de diversas formas. Nos processos orçamentários tradicionais ela se concretiza de forma discricionária e pouco democrática. Em um processo orçamentário participativo a sociedade civil organizada tem a possibilidade de propor prioridades e de fiscalizar os Poderes Exe-

cutivo e Legislativo. Ao mesmo tempo em que é técnico, o orçamento também é político, e nele vai estar cristalizado o resultado da correlação de forças existentes na sociedade. De qualquer modo, cabe lembrar que no ciclo orçamentário participativo o Poder Legislativo continua com a prerrogativa de alterar a proposta de lei orçamentária por meio de emendas.

Outro ponto refere-se à possibilidade de manipulação das plenárias do Orçamento Participativo por pessoas direta ou indiretamente vinculadas ao governo local, que pressionariam pela aprovação de metas orçamentárias e investimentos públicos de grande interesse eleitoral do Poder Executivo. Alguns políticos da oposição alegam que o orçamento participativo estaria sendo usado como instrumento de pressão do Executivo sobre o Legislativo.

Muitos defensores do processo orçamentário participativo questionam a qualidade dos integrantes do Poder Legislativo e argumentam que seus membros muitas vezes dependem do Poder Executivo para manter a relação clientelista de favores e barganhas que caracteriza a sua ligação com o eleitorado (CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000, p. 69). Desta forma o Orçamento Participativo é utilizado como instrumento para quebrar a base clientelista sobre a qual se assentam setores da política brasileira, uma vez que constitui uma forma pública e transparente de acesso direto da população aos recursos públicos.

Verificamos que esta visão acerca do papel do legislativo municipal continua predominando entre os membros do governo de Ribeirão Pires. Em debate sobre o papel do Legislativo na administração municipal realizado em 10 de setembro de 2003, no Sindicato dos Químicos em Diadema, cidade próxima de Ribeirão Pires, Marcus Bandini, representando a prefeita de Ribeirão Pires no evento, defendeu a participação direta da população no processo político e afirmou que "trabalhar com a questão ambiental é parar com determinadas políticas. É preciso reorganizar a sociedade para assumir estratégias que o Legislador deveria ter"¹². Evidentemente, essa é uma posição que coloca em segundo plano o Legislativo e desconsidera a sua

¹² Conforme <http://www.institutoacqua.org.br>.

importância para a elaboração e aprovação das leis que darão suporte legal às políticas públicas ambientais a serem desenvolvidas pelo Executivo.

4.2.3. Investimentos municipais em atividades indutoras de desenvolvimento sustentável

O grande desafio de Ribeirão Pires é interromper o processo de ocupação territorial desordenada e evitar tornar-se uma cidade dormitório através da conurbação com os municípios vizinhos, em decorrência do processo de industrialização da região. Na tentativa de recuperar a antiga condição de refúgio turístico para moradores de Santos e Santo André, o município efetuou investimentos em obras públicas. Recuperou pontos de atração turística como os mirantes, construiu um novo parque¹³ que contará com atividades de arborismo e implantou a coleta seletiva de lixo. Segundo informaram assessores da Prefeitura, essas iniciativas já começaram a induzir investimentos na implantação e melhoria de serviços como pousadas e restaurantes na cidade.

Uma das principais expectativas do município em sua política de reconversão econômica induzida é a produção de água mineral. Segundo pesquisas do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, Ribeirão Pires tem um grande potencial nesta área, sendo o terceiro maior produtor da região, atrás de São Paulo e Itapeverica da Serra. Existem, atualmente 32 processos de prospecção em andamento. Conforme assessores da Prefeitura, mais duas empresas pretendem se instalar nos próximos meses. Uma delas, a fonte Santa Luzia, pretende utilizar o porto de Santos para exportação do produto. Este projeto, que terá um fontanário na entrada e servirá de atração turística, vem ao encontro das aspirações do município que desde 1997 tem o título de estância turística.

Outra iniciativa do governo de Ribeirão Pires é a renúncia fiscal para incentivar a preservação da Mata Atlântica e redirecionar o foco econômico da cidade de in-

¹³ Parque Pérola da Serra, com 40 mil m², de frente para a represa Billings.

dustrial para turístico e produtor de água. O mecanismo consiste em descontos no Imposto Predial Urbano – IPTU proporcionais à dimensão da área verde preservada na propriedade, podendo chegar à isenção dependendo do zoneamento e da importância da vegetação existente. A previsão da prefeitura é de que o desconto significará R\$ 1,4 milhão a menos para uma arrecadação de R\$ 14 milhões em 2003. Com isto o município pretende, no longo prazo, induzir usos econômicos sustentáveis dos recursos naturais.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A experiência desenvolvida pelo município de Ribeirão Pires com a implantação do Orçamento Participativo com foco no desenvolvimento sustentado é apresentada como uma tentativa de inovação que vai além das experiências anteriores com processos participativos que buscavam apenas o aperfeiçoamento das práticas políticas locais e da gestão pública municipal. Com o modelo de Orçamento Participativo proposto, Ribeirão Pires busca, também, fomentar o crescimento da economia local e induzir o comportamento dos agentes econômicos no sentido da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentado. Portanto, a avaliação dos resultados do processo participativo não deve se limitar meramente ao número de pessoas mobilizadas em suas reuniões, mas também verificar se houve uma efetiva mudança na estrutura do orçamento e na composição das despesas municipais. Todavia, cabe, inicialmente, um exame crítico do modelo de Orçamento Participativo adotado pelo município.

5.1. CRÍTICAS AO MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ADOTADO POR RIBEIRÃO PIRES

Os primeiros anos do processo de implantação do Orçamento Participativo são especialmente delicados, pois se caracterizam como um momento de transição de um modelo centralizado e pouco aberto à participação da sociedade, para um mode-

lo mais transparente ao controle social e mais flexível e participativo. Reforça-se, assim, a necessidade de um acompanhamento criterioso do processo em sua fase inicial.

É importante para a consolidação do processo participativo a valorização do conselheiro do orçamento através de sua qualificação técnica e da melhoria da infraestrutura, com a criação de um sistema de apoio a decisões com bancos de dados e estatísticas gerenciais para subsidiá-lo na atividade de controle do orçamento público.

A eficácia do Orçamento Participativo é determinada, em grande parte, pela infraestrutura administrativa disponível. Em Ribeirão Pires foi observada uma certa precariedade dos processos administrativos em geral e, em especial, do sistema de gestão financeira do município. Como destacaremos logo à frente, o demonstrativo de despesa por natureza relativo ao exercício de 2001 traz uma inconsistência no item despesas de custeio. É um problema que ganha importância à medida que os demonstrativos financeiros com informações incorretas foram encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado e à Secretaria do Tesouro Nacional e mereceriam maior cuidado em respeito ao rigor da Lei de Responsabilidade Fiscal vigente desde 2000.

Outra crítica a ser feita ao papel atribuído aos conselheiros no processo do Orçamento Participativo refere-se à limitação de suas atividades. Enquanto em outros municípios como, por exemplo, Santo André, o Conselho tem atribuições deliberativas, em Ribeirão Pires o Conselho tem funções meramente consultivas, o que desestimula o maior envolvimento dos conselheiros.

A importância da existência de regras claras e estáveis não pode ser subestimada. A valorização das regras é muitas vezes tomada como formalismo ou excesso burocrático, todavia, o pleno conhecimento das "regras do jogo" é fundamental para o aprimoramento da democracia. O Orçamento Participativo de Ribeirão Pires é, em grande parte, informal e experimental e sua metodologia redefinida em função de circunstâncias governamentais. Evidentemente, um processo informal não terá a mesma força de interpelação que um processo formal com regras bem definidas

quanto ao poder e papel da população e dos conselheiros.

Por outro lado, não podemos perder de vista que o Orçamento Participativo de Ribeirão Pires é um processo ainda incipiente. Conforme entrevista com assessores municipais ligados à Assessoria de Participação Popular percebe-se que em Ribeirão Pires a participação popular ainda está em fase embrionária e o seu desenvolvimento dependerá fortemente de lograr ultrapassar os limites impostos por formas clientelistas tradicionais de relação entre as instituições locais e a população.

Com relação à possibilidade de utilização do Orçamento Participativo como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico sustentado, cabe observar que as experiências com Orçamento Participativo realizadas em outros municípios, como Santo André em São Paulo e Porto Alegre no Rio Grande do Sul, apresentaram evidências de que o aumento da participação popular pode contribuir para que as comunidades superem dificuldades criadas por deficiências de governança. Contudo, a primeira proposta de utilização do Orçamento Participativo como instrumento de indução do desenvolvimento sustentado está sendo feita por Ribeirão Pires e, em que pese a necessidade do município de encontrar novos caminhos para o desenvolvimento que superem as restrições impostas por sua localização em área preservada, não está clara a contribuição que o processo do Orçamento Participativo pode oferecer para alcançar este objetivo.

Embora não haja uma formulação teórica e conceitual explicando de que forma o Orçamento Participativo poderia induzir uma mudança de comportamento dos agentes econômicos envolvidos no processo, depreende-se que, a partir da conscientização da população acerca dos problemas do município, seria possível obter o seu apoio para a realização de investimentos públicos que estimulassem o desenvolvimento do setor turístico.

5.2. ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS ORÇAMEN- TÁRIAS DE RIBEIRÃO PIRES

Do ponto de vista do incremento da capacidade de arrecadação, a opção feita por Ribeirão Pires pelo desenvolvimento econômico através da exploração turística de forma sustentada dos recursos naturais da região justifica-se. Conforme TRISTÃO (2003), a característica comum observada nos municípios com melhor desempenho na arrecadação dos tributos de competência própria, em especial o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU e o Imposto Sobre Serviços – ISS, é a existência no local de um setor turístico desenvolvido.

No Brasil, a cobrança do IPTU tem-se revelado uma tarefa difícil para a maior parte dos municípios. MARTONI et al (1994, p.90) e REZENDE (2001, p.248), observam que o Brasil apresenta índices de arrecadação sobre a propriedade imobiliária baixos se comparados a padrões internacionais. Todavia, diferentemente da tendência geral, alguns municípios têm obtido bons resultados na arrecadação do IPTU. São cidades com atrativos turísticos, cujo bom desempenho tributário pode ser explicado pela existência, no local, de propriedades privadas altamente valorizadas que proporcionam uma boa base tributável. ARAUJO e OLIVEIRA (2000, p.4) também chegaram a esta conclusão ao examinar as desigualdades na carga tributária local. Municípios turísticos também apresentam boa arrecadação do ISS, proveniente da prestação de serviços de hotelaria e turismo, atividades sobre a qual incide o imposto. Os municípios turísticos são também os que melhor arrecadam taxas, embora devamos observar que esse tributo tem pouca expressão no cômputo geral de suas receitas.

Como podemos observar na tabela 4, o município de Ribeirão Pires obteve uma significativa elevação na arrecadação do IPTU a partir de 1999. No entanto, este resultado positivo foi anulado por uma sensível queda na arrecadação de taxas. A receita do ISS não apresentou uma variação significativa no período examinado. Como resultado geral observamos que a arrecadação proveniente de tributos de competência própria permaneceu constante no período de 1996 a 2001.

De qualquer forma, devemos ter em conta que a arrecadação própria do município representou no exercício de 2001 apenas 20% da receita total, sendo que o IPTU contribuiu com 12,4%, o ISS com 4,1%, o ITBI com 2,3% e as taxas com 1,1%. A principal fonte de receita do município se encontra nas transferências intergovernamentais, que no exercício de 2001 representaram 66,2% da receita total. As transferências relativas à Quota-parte do ICMS significaram 37,5% da receita total.

Tabela 4
Principais itens da receita orçamentária de Ribeirão Pires
(a preços de 2001, corrigidos pelo IGP-DI)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Receita total	75.841.342	62.492.937	55.082.762	53.644.125	61.059.633	54.035.227
Receitas correntes	72.909.273	60.795.941	54.880.418	52.885.940	53.337.980	53.413.774
Receitas de capital	2.932.071	1.696.996	202.344	758.186	7.721.654	621.453
Receita tributária	10.784.282	11.033.699	9.519.694	9.216.020	10.238.495	10.867.936
Receita patrimonial	607.202	1.779.535	1.890.871	425.309	561.234	657.668
Receita por transfs correntes	34.880.664	37.323.756	38.246.286	36.148.738	35.722.097	35.773.332
Receita de contribuições		1.504.969	770.580	1.293.641	1.948.312	1.637.932
Receita de impostos	5.761.765	6.589.298	6.270.520	8.620.062	9.348.907	10.120.244
IPTU	2.952.907	2.820.914	3.150.407	6.042.141	6.868.578	6.701.889
ITBI	551.766	724.516	680.846	662.827	490.334	1.224.000
ISS	2.222.995	3.043.867	2.439.266	1.915.093	1.989.995	2.194.355
Receita de taxas	4.265.199	4.081.279	3.090.766	578.920	804.484	657.930
Taxas pelo poder de polícia	604.443	643.189	758.761	417.985	716.453	574.194
Taxas pela prest de serviços	3.660.755	3.438.089	2.332.005	160.935	88.032	83.735
Contribuições de melhoria	757.323	363.122	158.407	17.039	85.104	89.763
Transfs correntes da União	6.480.363	7.127.008	8.767.306	10.691.047	14.035.824	15.501.699
Transfs correntes do Estado	22.976.115	26.219.608	24.201.998	20.884.587	21.662.837	20.266.749
Outras receitas correntes	26.637.123	9.153.983	4.452.988	5.743.133	4.821.362	1.080.419
Receita da dívida ativa	1.836.093	2.124.831	2.229.228	2.555.208	2.601.845	3.352.317

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Ainda em relação à composição da receita total, observa-se que a forte dependência em relação à Quota-Parte do ICMS lança dúvidas sobre a sustentabilidade financeira do município. A Constituição Federal determina a repartição de 25% deste tributo de competência estadual entre os municípios, sendo que pelo menos 75% do índice de rateio é determinado proporcionalmente ao valor agregado pelo município. Como o desenvolvimento industrial do local está praticamente impossibilitado pela legislação ambiental, a tendência observada é o declínio do índice de parti-

cipação no produto da arrecadação do ICMS e, conseqüentemente, a queda na receita total, como mostra a tabela 5.

Apesar de estar situada em área de manancial e das iniciativas para manter a Mata Atlântica, Ribeirão Pires não se beneficia do ICMS Ecológico, que remunera municípios com área de preservação. Isto ocorre porque as áreas de preservação ainda não estão regulamentadas para receber o benefício. Conforme informaram funcionários da Prefeitura de Ribeirão Pires, a única compensação ambiental recebida é de R\$ 1.500,00 por mês, por ter área alagada pela represa Billings e produzir energia elétrica.

Tabela 5
Evolução do índice de participação de Ribeirão Pires
na quota-parte do ICMS

<u>ano</u>	<u>índice</u>
1996	0,245988
1997	0,277255
1998	0,260038
1999	0,221237
2000	0,190475
2001	0,168955
2002	0,154070
2003	0,145228
2004	0,143359

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Uma forma eficaz para verificar a ocorrência de alterações no comportamento dos gastos públicos é a análise dos demonstrativos financeiros. As análises da composição e evolução das despesas, classificadas segundo sua natureza, não revelam a existência de variações significativas na estrutura dos gastos do município no período examinado, conforme pode ser observado na tabela 6¹⁴. A tabela 7, por sua vez, apresenta as despesas classificadas por função e podemos observar que houve um

¹⁴ Verificamos a existência de uma inconsistência no item Despesas de Custeio relativo ao exercício de 2001. A tabela foi elaborada a partir de informações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - <<http://www.tce.sp.gov.br>> - e confirmadas pelas informações da Secretaria do Tesouro Nacional - <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

aumento significativo nos gastos com assistência e previdência, e com saúde e saneamento, em detrimento do item transporte. Não podemos descartar a possibilidade de que o incremento destas atividades tenha sido determinado pela participação popular no processo orçamentário, mas devemos observar também que, embora se trate de serviços fundamentais para os municípios, não significam, necessariamente, investimentos no fomento do turismo sustentável, objetivo declarado pelo governo local. O principal item de despesa refere-se às atividades de administração e planejamento.

Tabela 6
Despesas por natureza de Ribeirão Pires
(a preços de 2001, corrigidos pelo IGP-DI)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total de despesas	56.713.871	60.240.107	60.201.676	54.355.964	56.634.601	54.893.738
Desps correntes	44.078.804	52.745.417	53.131.489	47.751.519	44.044.225	45.735.713
Desps de capital	12.635.066	7.494.690	7.070.188	6.604.446	12.590.375	9.158.025
Desps de custeio	40.070.968	48.429.814	48.811.053	41.799.104	41.841.472	23.637.868
Desps com pessoal	24.444.103	32.765.697	28.658.962	25.154.986	24.055.617	23.637.868
Desps com material de consumo	4.387.096	3.792.861	3.717.910	4.161.163		
Desps com serviços de terceiros	10.049.650	11.862.251	16.424.801	12.374.730	13.202.410	
Desps diversas de custeio	1.190.122	9.005	9.381	108.226	4.583.445	
Desps com transfs correntes	4.007.834	4.315.604	4.320.435	5.952.414	2.202.754	2.000.103
Desps com investimentos	11.186.499	6.746.746	6.336.827	5.829.225	12.169.915	7.667.503
Desps com obras e instalações	9.617.372	5.981.103	1.966.809	4.256.141		
Desps com equips e mat permants	775.306	559.623	620.239	737.737		
Desps com demais investimentos	793.819	206.020	3.749.780	835.348		
Desps com inversões financeiras	306.064	66.328		29.888	25.200	29.518
Desps com transf de capital	1.142.503	681.616	733.361	745.333	395.260	1.461.003
Desps com amortização da dívida	1.142.503	681.616	733.361	745.333	395.260	1.461.003

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Tabela 7
Despesas por função de Ribeirão Pires
(a preços de 2001, corrigidos pelo IGP-DI)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total de Despesas Municipais	56713870	60240107	60201676	54355964	56634601	54893738
Legislativo	2775856	3157995	3019077	2712089	2383798	2056847
Judiciário				501824		
Administração e Planejamento	12653468	11699460	10502297	10458937	12179332	16078386
Agricultura						
Comunicação						
Defesa e Segurança Pública						7480
Desenvolvimento Regional						
Educação e Cultura	11845148	12426947	13799657	14355626	12118343	12306816
Energia e Recursos Minerais						
Habituação e Urbanismo	7224015	7372357	14386783	10556967	13378095	5402270
Indústria, Comércio e Serviços						31167
Saúde e Saneamento	10461065	10916587	10139581	10638683	13083565	14883477
Trabalho						
Assistência e Previdência	4803761	9403453	7632617	3257199	885326	1010357
Transporte	6950553	5263308	721664	1874641	2606142	3116939

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

6. CONCLUSÃO

Analisando os resultados financeiros do município de Ribeirão Pires no período de 1997 a 2000, observamos que o impacto quantitativo do processo participativo sobre a estrutura do orçamento não é muito significativo, o que pode ser atribuído, em grande parte, à reduzida capacidade de investimento do município. Destaca-se, entretanto, o aumento dos gastos sociais com saúde, saneamento e urbanismo, reivindicações constantemente apresentadas nas discussões do Orçamento Participativo. O aumento dos gastos nestas áreas teve como contrapartida a redução de despesas em outras, principalmente em transporte.

A análise da evolução da receita deixou clara a dificuldade enfrentada pelo município em aumentar a arrecadação dos tributos de competência própria. Verifica-

mos também que o município vem sofrendo uma perda sistemática de receitas em decorrência da redução das transferências intergovernamentais oriundas do ICMS. A redução do índice de participação na Quota-parte do ICMS reflete um quadro de deterioração da atividade econômica local, em especial da indústria, e é altamente preocupante, podendo vir a comprometer de forma drástica a sustentabilidade financeira do município.

Foram examinados os dados referentes ao período de 1996 a 2001 e não encontramos evidências significativas de que o Orçamento Participativo tenha contribuído de forma efetiva como instrumento de indução do desenvolvimento econômico sustentado. De qualquer modo, devemos observar que o processo participativo instaurado ainda é incipiente e o período analisado é pequeno para permitir uma conclusão definitiva. Recomenda-se uma reavaliação dos resultados depois de transcorrido um período maior de tempo para aprendizagem, de modo que os representantes do governo e a população possam familiarizar-se com o manejo deste novo instrumento de gestão pública que é o Orçamento Participativo.

7. BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Érika A. OLIVEIRA, Paulo A S. Tributação Municipal: Desigualdades na Carga Tributária Local, 1996. <<http://www.federativo.bndes.gov.br>> Acesso em 01/09/2002.

BISSOLI, Maria Ângela Marques Ambrizi. Planejamento Turístico Municipal Com Suporte em Sistemas de Informação. São Paulo: Futura, 1999.

BOBBIO, Noberto et ali. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRUYNE, P.et ali. Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: os Pólos da Prática em Metodologia. Rio de Janeiro: Editora R. J. Alves,1977.

BURKHEAD, Jesse. Orçamento Público. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CANO, Wilson e CRUZ, Rosane. Ribeirão Pires: Evolução Sócio-Econômica Recente, Impasses e Perspectivas, in: Ribeirão Pires: a sua cidade. 1º Fórum de Desenvolvimento Sustentado, Ribeirão Pires, 1997.

CARDOSO, Fernando H. O Modelo Político Brasileiro. S.Paulo: Difel, 1973.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FELGUEIRA, Débora. Orçamento Participativo no ABC - Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Pólis, 2000. 80p.

Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente – CNUMAD. Brasília: Senado Federal, 1987.

CORDANI, U. “As Ciências da Terra e a Mundialização das Sociedades” in: Revis-

ta Estudos Avançados, vol.9, nº.25, set/dez, 1995, p.13-28.

DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editora, 1997.

DA SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. A Economia Política da Corrupção: o Escândalo do Orçamento. NPP-Núcleo de Publicação e Pesquisa/FGVSP, São Paulo, 1995.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local, Políticas Públicas e Novas Formas de Gestão Pública no Brasil. IN: Organização & Sociedade, v.7, n.17, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, jan/abr/2000.

FERREIRA, M. C. Associativismo e Contato Político nas Regiões Metropolitanas do Brasil: 1988 -1996. Revisitando o Problema da Participação. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1999.

GENRO, Tarso e DE SOUZA, Ubiratan. Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GIACOMONI, James. A Comunidade Como Instância Executora do Planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre”. IN: Revista de Administração Pública, vol.28, nº 2, FGV, Rio de Janeiro, mar/abr 1994.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 1994.

GIORDANO, S. Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente na Virada do Século. In: Revista de Economia de Empresa, São Paulo, vol. 2, nº 2, abr/jun, 1995.

GOMES, José Mauro. A Definição do Gasto Público: aspectos institucionais e a disputa política. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Administração Pública e Governo da EAESP-FGV. 1999.

INITIATIVES, Local Government Environmental Action. International Council for Local Environmental – ICLEI, mar, 1997.

JACOBI, Pedro. O Desenvolvimento Sustentável e a Inovação na Gestão, xerox, 1999.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. “Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal” in Revista de Administração Pública, Março/Abril de 1998, vol. 32, n.º2.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Administração Pública e Participação Social em Boa Esperança – ES: análise crítica de uma experiência. Dissertação de Mestrado apresentada na EAESP-FGV, 1989.

LACHER, Eduardo R. Notas Sobre a Atual Problemática do Orçamento Público no Brasil e o Orçamento Participativo. In: Indicadores Econômicos FEE, v. 22, n. 4, jan/1995, Fundação de Economia e Estatística, p. 219-237.

MACHADO JR, José Teixeira. A Técnica do Orçamento-Programa no Brasil. Rio de Janeiro: IBAM, 1979.

MARTONE, Celso L. LONGO, Carlos A. TORRES; Ivo. MOLDAU Juan H. SILBER, Simão D. Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil. São Paulo: FIPE, 1994.

MATIAS. Alberto Borges. CAMPELLO. Carlos A. G. B. Administração Financeira Municipal. São Paulo: Atlas, 2000.

MIKESELL, J. Fiscal Administration: analysis and applications for the Public Sector. 4 ed. Wadsworth Publishing Co, 1995.

MUSGRAVE, R. MUSGRAVE, P. Finanças Públicas: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

- PACKARD, Vance. *The Hidden Persuaders*. New York: McKay, 1957.
- PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: 1999.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O processo Educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e dos Estado*. Tese de doutorado apresentada na PUC-SP, 2000.
- REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- RIZZOTTI, José Roberto. *Orçamentos Públicos Municipais: comparativo das execuções orçamentárias das cidades de Porto Alegre - RS e Curitiba - PR (1989-1996)*. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Administração Pública e Governo da EAESP-FGV, 1999.
- ROSEN, Harvey. *Public Finance*. Richard D. Irving Inc. 1995.
- SACHS, I. *Crescimento tem que ser reorientado* In: *Folha De São Paulo*, 03/03/96, p.13.
- SACHS, I. *Em Busca de Novas Estratégias de Desenvolvimento*, In: *Revista de Estudos Avançados*, vol.9, nº 25, set/dez, 1995.
- SANDSTRÖM, Sven. *Redução da Pobreza: Aprendendo com a Experiência*. In: *Finanças & Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV, set, 1994.
- SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. *Introdução ao Estudo dos Orçamentos Públicos*. Minas Gerais: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais, 1959.

TRISTÃO, José A. Martelli. A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: Uma avaliação do desempenho da arrecadação. Tese de Doutorado apresentada na EAESP-FGV, 2003.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: os Paradoxos da participação e Governo no Recife in: Cadernos de Estudos Sociais, v. 15, n. 2, Jul/Dez de 1999.