

Fundação Perseu Abramo – UNICAMP
Curso de Especialização Gestão Estratégica de Políticas Públicas
Fevereiro - 2015

Situação Problema

Orçamento Municipal elaborado com pouca participação popular

Ator que declara o problema

Assessor Especial para Orçamento Participativo

Integrantes do Grupo

Abrão da Silva Filho

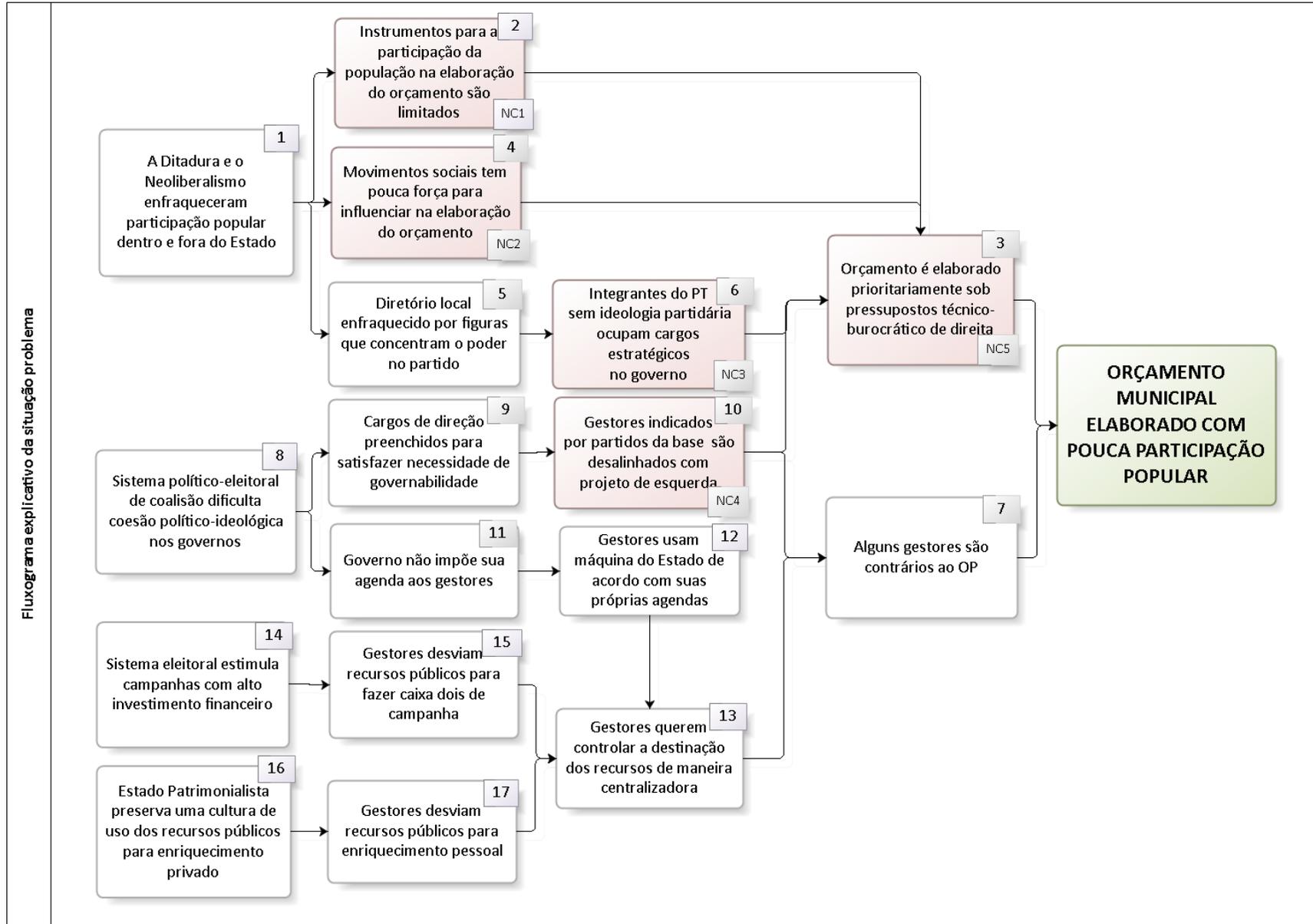
Andréa Lúcia Bento

Pedro Nolasco Camargo Guimarães

Monitora

Prof^a. Maria Cristina Briani

Fluxograma explicativo da situação problema



Comentário analítico-conceitual sobre nós explicativos**Nós estruturais*****NE1 – A Ditadura e o Neoliberalismo enfraqueceram a participação popular dentro e fora do Estado.***

Trata-se de uma causa estrutural, pois estes dois fatos históricos desmantelaram os movimentos sociais, esvaziaram os instrumentos de participação popular na gestão pública. A ditadura teve um papel determinante na desarticulação das diversas formas de participação, inclusive na política, acentuando um caráter autoritário e propiciou maior concentração de poder aos gestores, com pouquíssima prestação de contas e controle social. O período neoliberal, por sua vez, enfraqueceu os movimentos sociais mediante fortalecimento do mercado e do setor privado. Trata-se obviamente de momentos históricos, portanto, não passíveis de atuação, mas fundamentais para compreensão do problema e da busca de soluções. (A ditadura sufocou movimentos sociais e o neoliberalismo impôs a agenda do Estado Mínimo. Talvez seja o caso de separar os NEs por serem 2 causas distintas. No entanto, tendo em vista que são nós estruturais também, não haverá prejuízo ao trabalho deixando assim.)

NE2 – Sistema político de coalizão dificulta coesão político-ideológica nos governos.

O atual sistema político impõe aos partidos a coalizão com vistas ao fortalecimento no contexto eleitoral bem como a busca de bases ampliadas que sustentem a governabilidade, particularmente junto ao legislativo. Tal sistema acaba refletindo, na prática, em concessão de espaços de gestão ou cargos a partidos sem identidade com o partido do líder do executivo. A solução desta causa encontra-se completamente fora do campo de ação do ator que declara o problema, mas é fundamental na compreensão dos atores que compõem o problema, bem como a busca de soluções.

NE7 – Alguns gestores contrários ao Orçamento Participativo

Embora não seja uma causa estrutural, trata-se de uma causa que não é passível de ser trabalhada diretamente pelo ator que declara o problema, exceto se ele tivesse poder para nomear uma equipe de governo composta exclusivamente por gestores alinhados com um projeto de esquerda e sem ambições externas ao trabalho no município. Por um lado ele não tem poder para nomear os diversos quadros do governo e, mesmo que tivesse, o sistema de coalizão política dificulta a coesão como mostrado anteriormente. Entretanto, é importante saber que o OP disputa recursos do orçamento com interesses alheios à própria gestão, seja por má formação dos gestores, orientações políticas diferentes ou esquemas para desviar recursos públicos.

Nós críticos

NE2 – NC1 – Instrumentos de participação popular na elaboração do orçamento são limitados

No momento atual os únicos instrumentos dos quais a população participa da elaboração do orçamento são as audiências públicas e sugestões via internet.

O centro da ação do OP é justamente criar os instrumentos necessários no âmbito da administração municipal para que a população tenha condições de participar da elaboração do orçamento de maneira ampla. Como esta é peça central do plano de governo, será necessário concentrar esforços na criação destes instrumentos.

NE4 – NC2 - Movimentos sociais tem pouca força para influenciar na elaboração do orçamento

A campanha eleitoral foi fortemente apoiada por segmentos de movimentos sociais de esquerda. Estes segmentos compõem a atual base de apoio do governo junto à sociedade e esperam ser acionados a participar do governo. Embora não tenham força para influenciar a elaboração do orçamento, eles preservam conteúdo ideológico e humano capaz de influenciar no processo. Em suma, precisam ser “empoderados” pelo

próprio governo, mediante a criação de novos instrumentos de participação. Estes alimentarão o processo contínuo de participação social e auto-fortalecimento do movimento.

A título de exemplo, recordamo-nos da experiência da gestão Erundina que foi ao encontro dos movimentos sociais, possibilitando sua estruturação e fortalecimento. Muitos deles ainda são atores preponderantes na cidade de São Paulo.

NE6 – NC3 - Integrantes do PT sem ideologia partidária ocupam cargos estratégicos no governo

Como o orçamento é uma ferramenta da gestão que perpassa grande parte dos órgãos do governo, o Assessor Especial para OP possui trânsito para atuar junto aos gestores, devendo identificar quais ações serão necessárias para corrigir a má formação ou ao menos minimizar seu impacto na implementação do OP.

A ação neste caso pode ser diferente da ação junto a gestores de outros partidos por estes fazerem parte do PT e estarem sob o campo de influência do partido.

(Não explicou o NE-NC, falou de ações. Descreva o NE, do que se trata? Por que é importante como nó explicativo da situação problema?)

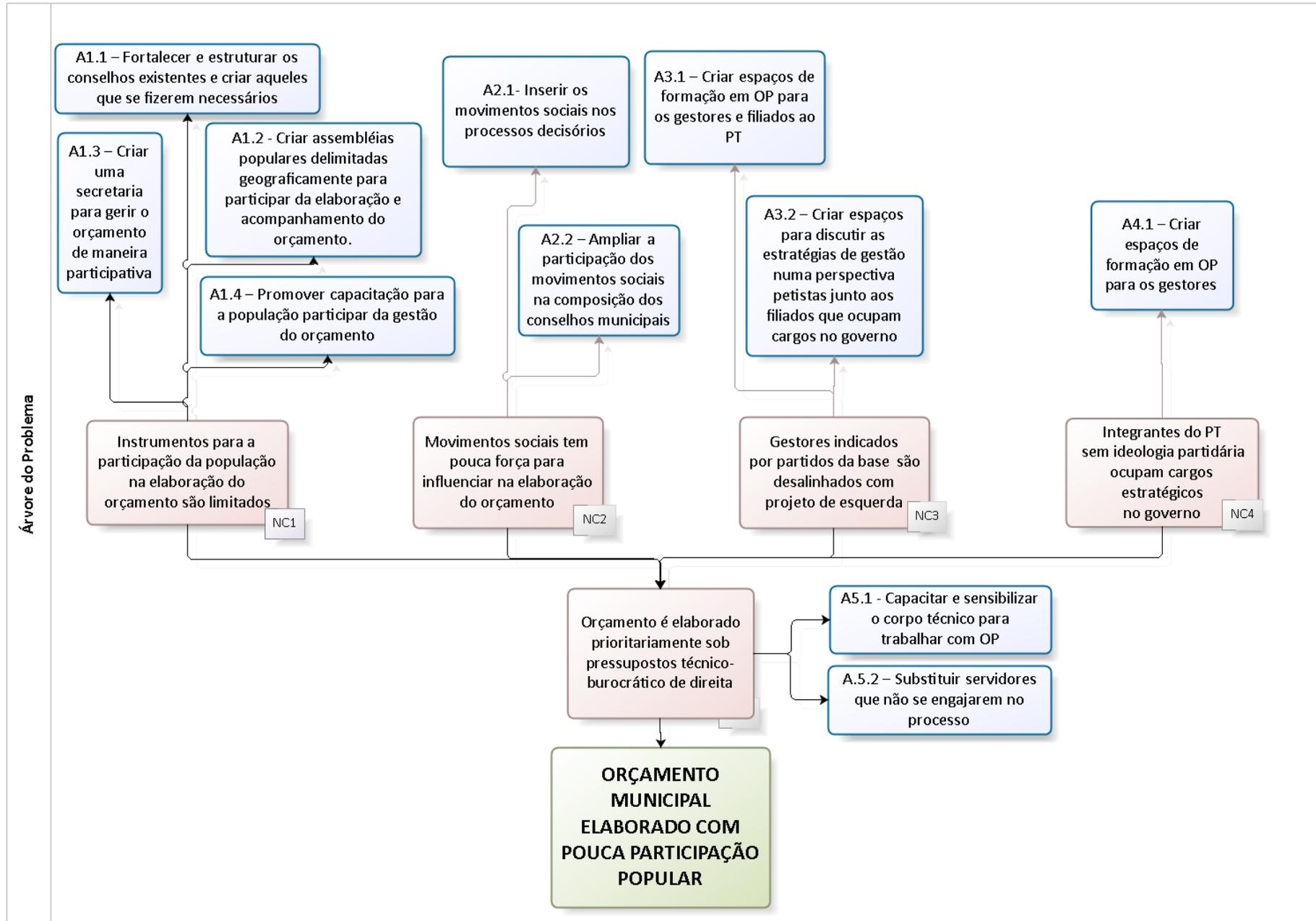
NE10 – NC4 - Gestores indicados por partidos da base não alinhados com projetos de esquerda

O fato de serem gestores de outros partidos pode diminuir o poder de atuação, podendo propiciar a necessidade de outros instrumentos. O fato do orçamento ser peça central do plano de governo pode facilitar o condicionamento à nova estratégia de gestão. (Explicar melhor esse NE-NC; aqui estão falando mais dos riscos)

NE3 - NC5 – O orçamento é elaborado sob pressupostos técnico-burocráticos

É comum o corpo técnico ligado as secretarias de finanças ou planejamento, construir peças orçamentárias para suprir necessidades contábeis, sem levar em conta as necessidades reais dos planos de governo. Neste caso, é como se mudassem alguns termos, de acordo com quem governa, mas o conteúdo continuasse o mesmo. É claro que o orçamento não deixará de ser elaborado com base em elementos técnico-burocráticos.

Entretanto, a inserção de novos atores, unidos à novas metodologias orientadas pelo orçamento participativo, possibilitará outros pressupostos em sua elaboração. Sem ações práticas neste núcleo, todo esforço na solução das causas anteriores poderá ser limitado. Como o ator que declara o problema responde ao gabinete do prefeito e trabalhará em conjunto com os setores que elaboram o orçamento, trata-se de um espaço sob seu campo de ação. Considerando que o governo foi eleito com base numa expectativa de aumento da participação popular na gestão, existe força política para mudança nesta área de ação.



Ações e resultados esperados

Nó Crítico	Ação	Resultado esperado
<p>NC1</p> <p>Instrumentos de participação popular na elaboração do orçamento são insuficientes</p>	<p>A1.1 – Fortalecer e estruturar os conselhos existentes e criar aqueles que se fizerem necessários.</p>	<p>R1.1.1 – Políticas públicas formuladas de acordo com as necessidades da população</p> <p>R1.1.2 - Maior compreensão da população do papel do orçamento na gestão.</p>
	<p>A1.2 - Criar assembleias populares delimitadas geograficamente para participar da elaboração e acompanhamento do orçamento.</p>	<p>R1.2.1 - População deliberando sobre as prioridades a serem incluídas no orçamento e acompanhando sua execução.</p> <p>R1.2.2 – Orçamento contemplando mais efetivamente as prioridades da população.</p> <p>R1.2.3 – Maior acompanhamento da execução orçamentária.</p> <p>R1.2.4 – Maior eficácia na execução orçamentária.</p> <p>R1.2.5 – Redução dos desvios de recursos.</p>
	<p>A1.3 – Criar uma secretaria para gerir o orçamento de maneira participativa.</p>	<p>R1.3.1 – Criação de um corpo burocrático alinhado ao projeto do OP para gerir toda gestão orçamentária.</p> <p>R1.3.2 – Possibilitar à população acesso mais fluente dentro do Estado (acesso a que?)</p>
	<p>A1.4 – Promover capacitação para a população participar da gestão do orçamento.</p>	<p>R.1.4.1 – População participando do processo de elaboração e execução orçamentária de forma qualificada.</p>

Nó Crítico	Ação	Resultado esperado
<p data-bbox="293 376 367 411">NC2</p> <p data-bbox="197 483 465 778">Movimentos sociais não têm força para influenciar na elaboração do orçamento</p>	<p data-bbox="501 323 992 459">A2.1- Inserir os movimentos sociais nos processos decisórios.</p>	<p data-bbox="1050 323 1895 359">R2.1.1 – Fortalecimento dos movimentos sociais.</p> <p data-bbox="1050 371 2033 464">R2.1.2 – Políticas públicas atendendo as necessidades da população.</p>
	<p data-bbox="501 534 1010 727">A2.2 – Ampliar a participação dos movimentos sociais na composição dos conselhos municipais.</p>	<p data-bbox="1050 534 1895 569">R2.2.1 – Fortalecimento dos movimentos sociais.</p> <p data-bbox="1050 582 2033 675">R2.2.2 – Políticas públicas atendendo as necessidades da população.</p>

Nó Crítico	Ação	Resultado esperado
<p data-bbox="293 261 367 300">NC3</p> <p data-bbox="203 368 463 719">Integrantes do PT sem ideologia partidária ocupam cargos estratégicos no governo</p>	<p data-bbox="501 236 1023 376">A3.1 – Fornecer formação em OP para os gestores e filiados ao PT.</p>	<p data-bbox="1050 236 2029 328">R3.1.1 – Gestores do PT no governo atuando de maneira mais condizente com o modo petista de governar.</p> <p data-bbox="1050 339 1995 378">R3.1.2 – Formação de novos gestores entre os filiados.</p>
	<p data-bbox="501 446 1008 639">A3.2 – Discutir as estratégias de gestão numa perspectiva petista junto aos filiados que ocupam cargos no governo.</p>	<p data-bbox="1050 446 2029 539">R3.2.1 – Gestores do PT no governo atuando de maneira mais condizente com o modo petista de governar.</p> <p data-bbox="1050 550 2007 643">R3.2.2 – Ampliação de espaço para novas lideranças no diretório.</p>

Nó Crítico	Ação	Resultado esperado
NC4 Gestores indicados por partidos da base não alinhados com projeto de esquerda	A4.1 – Fornecer formação em OP para os gestores.	R4.1.1 – Diminuição da resistência aberta ao OP. R4.1.2 – Gestores de partidos aliados atuando de maneira colaborativa com o Orçamento Participativo.

Nó Crítico	Ação	Resultado esperado
<p data-bbox="293 379 367 416">NC5</p> <p data-bbox="210 501 456 778">Orçamento é elaborado sob pressupostos técnico-burocráticos</p>	<p data-bbox="501 320 1014 480">A5.1 - Capacitar e sensibilizar o corpo técnico para trabalhar com OP.</p>	<p data-bbox="1050 320 1957 421">R5.1.1 – Inclusão da metodologia do OP em todas as etapas da elaboração do orçamento.</p> <p data-bbox="1050 501 1939 537">R5.1.2 – Menos resistências junto ao corpo técnico.</p> <p data-bbox="1050 617 1989 718">R5.1.3 – Formação de quadros técnicos alinhados com propostas da esquerda.</p>
	<p data-bbox="501 802 992 1023">A.5.2 – Substituir servidores que não se engajarem no processo. (isto não pode gerar um problema legal?)</p>	<p data-bbox="1050 802 1951 839">R5.2.3 – Menos resistências junto ao corpo técnico.</p>

Anexos

Justificativa

Um dos principais motivos de escolhermos esta situação-problema deve-se ao fato do Partido dos Trabalhadores possuir vasta experiência na implementação de orçamentos participativos em diversos municípios brasileiros, no entanto, as mudanças ocorridas no partido e na sociedade forjaram uma nova geração de gestores e gestoras distantes do modo petista de governar e pouco identificados com um projeto de governo de esquerda, que apresenta reflexos nas experiências de participação popular na elaboração orçamentária de novos governos. (Que mudanças foram essas? É importante problematizar esse aspecto.)

Os dilemas enfrentados pelos gestores de hoje são diferentes dos enfrentados na década de 80 e parte de 90, quando havia maior identidade partidária entre os filiados, menor influência do poder econômico dentro do partido e menor influência das coligações partidárias na composição dos governos. Destaca-se ainda que, naquele período experimentava-se maior fortalecimento dos movimentos sociais de esquerda e, em certa medida, a retomada da democracia favorecia a participação da população na gestão pública. Os governos neoliberais enfraqueceram os instrumentos de participação popular no Estado e desmantelaram os movimentos sociais.

As sucessivas experiências de governos petistas no contexto municipal e nacional tornaram mais complexas as relações internas do partido. A ascensão de alguns políticos a cargos no executivo ou legislativo propiciou maior concentração de poder em torno destas figuras e um enfraquecimento das instâncias deliberativas dentro do próprio partido, o que, por sua vez, influencia diretamente na escolha daqueles que vão ocupar os cargos nas administrações municipais.

Desta maneira, não é incomum vivenciamos governos petistas ou com participação petista que não incluem a participação popular entre suas premissas de gestão.

Outro aspecto importante para definição do tema relaciona-se à falta de experiência dos integrantes do grupo com a administração pública. Neste sentido, trabalhar Orçamento Participativo permite o aprofundamento em um dos princípios de gestão petista com vasta literatura disponível para pesquisa. (item importante e geralmente minimizado nas análises)

Quadro Explicativo da situação Problema

Situação-Problema: Orçamento Municipal elaborado com pouca participação social	
1 - Atores Sociais	<p>Prefeito Municipal Equipe de governo Servidores técnicos Movimentos sociais, sindicatos, associações de bairro, população em geral Partidos políticos Empresas ONGs e Entidades</p>
2 - Processo Decisório	<p>As peças orçamentárias são elaboradas pelos técnicos da secretaria de finanças, sob o comando do Secretário de Finanças e a partir dos parâmetros previstos pelas leis abaixo e pelo Plano de Metas do Governo e contemplando as prioridades determinadas pelo gabinete do prefeito.</p>
3 - Conflitos abertos, encobertos e latentes	<p>Abertos – Oposição (de direita) dificulta processos de renovação no governo Encobertos – Secretários de governo e vereadores da base disputam entre si recursos do orçamento; Interesses particulares e partidários por recursos do orçamento Latentes – empresas e entidades com contratos e acordos firmados pelos governos anteriores podem influenciar negativamente no processo de mudança, especialmente nos momentos de normatização, junto à Câmara. Servidores contrários a mudanças nas rotinas de trabalho;</p>
4 - Aumentar seu poder	<p>Extinção da Secretaria de Finanças tal como existe atualmente e criação de uma secretaria de finanças participativa e de um conselho gestor do orçamento eleito pela população para acompanhar a elaboração e gestão do orçamento, mediante agentes políticos presentes nas demais secretarias. Fortalecimento dos movimentos sociais, sindicatos aliados e conselhos de participação popular.</p>
5 - Triângulo de Governo	<p>Projeto de governo: ambicioso: pretende-se elaborar o PPA de maneira participativa e iniciar o segundo ano de mandato com investimentos definidos pelo OP. No terceiro ano o OP deve contemplar deliberação sobre parte do custeio. Apoio Político: as eleições comprovaram o</p>

	<p>desejo de mudança, corroborado pela “carta branca” do prefeito para a elaboração, no primeiro semestre de governo da estrutura para reformulação do orçamento sob uma perspectiva participativa. Partidos sem ideologia de esquerda integrantes do governo e interesses particulares podem dificultar o processo.</p> <p>Capacidade de Governo: Corpo técnico da secretaria de finanças é experiente, mas precisa ser capacitado em OP. Foram trazidos excelentes quadros do partido com experiência em outras cidades.</p>
6 - Normas Institucionais	<p>As bases legais para a elaboração das peças orçamentárias são, principalmente, a Lei 4.320 17/03/1964; Lei Complementar 101 de 04.02.2000 (LRF) e Lei Municipal 12??? de 2012.</p> <p>Prazos estabelecidos por lei são curtíssimos, havendo necessidade de trabalho intenso na transição do governo na formatação dos novos processos.</p> <p>Técnicos acostumados com rotina de trabalho sem participação social, sob pressupostos financeiros e contábeis.</p>
7 - Compromissos	Não identificados
8 - “Quid prodest?” (Quem se beneficia?)	<p>Gestores que buscam desvios de recursos para fins particulares ou partidários;</p> <p>Empresas e entidades com contratos formais ou acordos informais com governos anteriores</p>
9 –“Mau-Funcionamento” do Estado	<p>A centralização do poder na elaboração do orçamento perpetua a dominação dos grupos políticos que estavam no poder há 20 anos, os contratos e investimentos servem aos interesses das empresas dominadas pelos mesmos grupos que estavam no poder.</p>
10 - Reforma Gerencial	<p>Ausência de formação de esquerda a gestores e técnicos; criação e reformulação de rotinas de trabalho e leis.</p>
11 –“Máquina Pública” (evitar o termo)	<p>Primazia do caráter técnico-formal na elaboração do orçamento.</p>