

Pesquisa em Debate

**DESENVOLVIMENTO LOCAL, RESTRIÇÕES AMBIENTAIS E
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DE RIBEIRÃO PIRES¹**

**LOCAL DEVELOPMENT, ENVIRONMENTAL RESTRICTIONS AND
PARTICIPATORY BUDGET: THE EXPERIENCE OF RIBEIRÃO PIRES**

Haroldo Clemente Giacometti

Doutor em Administração pela University of Southern California e professor da Unib

José Américo Martelli Tristão

Doutor em Administração de Empresas pela EAESP-FGV e professor da Universidade
São Marcos

Virgínia Talaveira Valentini Tristão

Doutoranda em Educação pela USP

¹ Trabalho apresentado no II Encontro de Administração Pública e Governo da Anpad, em 2006.

Resumo

Este estudo de caso tem como objetivo avaliar os resultados obtidos pelo Município de Ribeirão Pires na utilização do Orçamento Participativo como instrumento de implementação de uma nova política de desenvolvimento sustentável. 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-chave: orçamento Participativo, desenvolvimento local, administração pública

Abstract

This case study aims to evaluate the results obtained by the municipality of Ribeirão Pires in the use of participatory budgeting as a tool for implementing a new policy of sustainable development. This policy is based on economic sustainability, incorporating the social aspects and restoring the environmental issue. Its implementation in the municipality is closely linked to the institutionalization of the Participatory Budget, which allows for greater citizen participation in setting priorities for investment of available resources and, therefore, has great potential to become a valuable tool for the realization of sustainable development policy.

Key words: Participatory Budget; local development; public administration.

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 ABC, Ribeirão Pires possui uma área de 107 km² e uma população de 100 mil habitantes² e até 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 mananciais. 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),

² Censo IBGE, 2000

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.

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 indiferenciados³. 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 Jacobi⁴, 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 às suas demandas, normalmente pontuais. Nesse período os movimentos ganham efetivamente alguma 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 70⁵.

³ Avritzer, 1997

⁴ Jacobi, 1989

⁵ 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. Ferreira⁶, 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.

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.

Ferreira⁷ 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 Avritzer⁸, 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 Jacobi⁹, 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

⁶ Ferreira, 1999

⁷ Ferreira, 1999

⁸ Avritzer, 1997

⁹ Jacobi, 1989

abrindo espaço para a possibilidade concreta de ampliação do nível de participação popular na gestão pública.

Viola e Reis¹⁰, 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 proteção ambiental”.

É preciso acrescentar ainda que, segundo Avritzer¹¹, 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

¹⁰ Viola e Reis, 1992

pelo fato de serem presididos por titulares de ministérios e secretarias aos quais estão ligados¹².

Segundo a análise realizada por Jacobi¹³, a questão torna-se bastante polêmica, pois a maioria dos autores deixa-se levar ou por uma visão “triumfante” 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 Ferreira¹⁴, um Brasil poliárquico e outro hobbesiano, ou seja, um com crescimento econômico e respectiva participação política das elites e outro de desigualdades sociais que impedem a participação da população mais pobre no jogo político de forma mais ampla.

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. Benevides¹⁵ 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

¹¹ Avritzer, 1997

¹² Cohn, 1998.

¹³ Jacobi, 1989

¹⁴ Ferreira, 1999

como responsabilidade pública e obrigação social¹⁶. 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 desigualdades. 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.

Orçamento público

Concebido inicialmente como mecanismo de controle político do governo, o Orçamento Público sofreu ao longo do tempo aprimoramentos técnicos e conceituais de modo a acompanhar a evolução do Estado. Giacomini¹⁷ 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

¹⁵ Benevides, 1994

¹⁶ Telles, 1994

¹⁷ Giacomini, 1994

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 sistemática 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.

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 Musgrave¹⁸, 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. Segundo Giacomini¹⁹, 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.

O Orçamento Participativo, por sua vez, 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

¹⁸ Musgrave e Musgrave, 1980

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.

Conforme Pires²⁰, 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 assembléia 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.

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

¹⁹ Giacomini, 1994

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 já verificava-se a existência de 70 municípios.

A agenda de desenvolvimento sustentável de Ribeirão Pires

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

²⁰ Pires, 1999

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.

O Orçamento Participativo de Ribeirão Pires

Segundo Farah²¹, 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

²¹ Farah, 2000

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 social. 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 sociedade sobre a Administração Pública. Conforme observa Pereira²², 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

²² Pereira, 1999, p. 13

arena sócio-política definida, cuja ampliação é perseguida pelo atual governo através do incentivo à participação popular na gestão da coisa pública.

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 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 participativo 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.

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 pessoas 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 certa desconfiança em relação ao processo orçamentário participativo, reclamando de promessas não cumpridas. Segundo Carvalho e Felgueiras²³, 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.

O relacionamento com a Câmara de Vereadores

Como observa Lacher²⁴, 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.

²³ Carvalho e Felgueiras, 2000, p. 35

Com relação a esta questão, Lacher²⁵, 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 Executivo 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 eleitorado²⁶. 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

²⁴ Lacher, 1995, p. 231

²⁵ Lacher, 1995, p. 231

²⁶ Carvalho e Felgueiras, 2000, p. 69

ambiental é parar com determinadas políticas. É preciso reorganizar a sociedade para assumir estratégias que o Legislador deveria ter". Evidentemente, essa é uma posição que coloca em segundo plano o Legislativo e desconsidera a sua importância para a elaboração e aprovação das leis que darão suporte legal às políticas públicas ambientais a serem desenvolvidas pelo Executivo.

Investimentos 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 parque 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 industrial 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.

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 modelo 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.

Análise das receitas e despesas orçamentárias de Ribeirão Pires

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, como podemos observar na tabela 1.

Tabela 1. 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 participação no produto da arrecadação do ICMS e, conseqüentemente, a queda na receita total, como mostra a tabela 2.

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 2. Evolução do índice de participação de
Ribeirão Pires na quota-parte do ICMS

ano	índice
1996	0,245988
1997	0,277255
1998	0,260038
1999	0,221237
2000	0,190475
2001	0,168955
2002	0,15407
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 3. A tabela 4, por sua vez, apresenta as despesas classificadas por função e podemos observar que houve um 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 munícipes 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 3. Despesas por natureza 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						
Habitação 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

Tabela 4. 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						
Habitação 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

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. Verificamos 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 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.

Bibliografia

BISSOLI, Maria Ângela Marques Ambrizi. Planejamento Turístico Municipal Com

- Suporte em Sistemas de Informação. São Paulo: Futura, 1999.
- 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.
- 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.
- 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.
- GIACOMINI, 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.
- GIACOMINI, 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.

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

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

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

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

DESENVOLVIMENTO LOCAL, RESTRIÇÕES AMBIENTAIS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
A EXPERIÊNCIA DE RIBEIRÃO PIRES

Haroldo Clemente Giacometti, José Américo Martelli Tristão, Virgínia Talaveira Valentini Tristão

Gerais, 1959.

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.