



## **Orçamento Participativo nos municípios da região metropolitana de São Paulo**

**José Orcélio do Nascimento**

**Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP)**

*jorcelio@uol.com.br*

**José Marcos de Almeida Pereira**

**Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP)**

*pu2marcos@gmail.com*

**Marcus Vinicius Moreira Zittei**

**Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP)**

**Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB)**

*marcuszittei@zittei.com.br*

**Leonardo Fabris Lugoboni**

**Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP)**

**Universidade de São Paulo (USP)**

*leo\_fabris@hotmail.com*

### **Resumo**

O erário foi e até hoje é um assunto muito discutido, envolvendo diversas esferas políticas e sociais. Diante desses dois aspectos surgem dois elementos conflitantes: O interesse individual e o coletivo. Para contextualizar esse conflito, foram analisados alguns municípios que compõe a Região Metropolitana de São Paulo observando o Orçamento Participativo (interesse coletivo sobressaindo o interesse individual) em conjunto com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM. Para tornar possível essa pesquisa compilamos os dados da seguinte forma: identificar a população de cada município, quem utilizam ou não o orçamento participativo e o IDHM de cada um deles. Dessa forma a pesquisa foi classificada como de natureza qualitativa. Quanto aos objetivos identificados esta pesquisa foi qualificada como sendo exploratória e descritiva e utilizou-se o procedimento de análise documental. Foram feitas comparações entre a cidade que tem ou não esse orçamento e seu respectivo IDHM sob o aspecto da Longevidade, Renda e Educação. Pode-se observar que os municípios que utilizam este tipo de gestão orçamentária têm uma variação positiva superior com relação aos que não tem o Orçamento Participativo. Ao final das análises chegou-se a conclusão que o Orçamento Participativo é uma ótima ferramenta de gestão, pois tende a suprir as necessidades da população local, mas não pode ser tratado como uma peça de ficção, portanto requer muita seriedade para sua elaboração. E por fim, é necessário disseminar e chamar atenção das novas gerações para esse assunto, pois eles são os políticos e a sociedade de amanhã.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo, Participação Popular, Gestão de Recurso Público.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil em meados dos anos 80 ficava evidente que a sociedade não queria mais viver sobre o regime militar. Com a inflação corroendo os salários da população e a impotência diante do militarismo a sociedade civil e um grupo de políticos resolveram unir forças e lutar pelo direito de escolher o novo presidente da república através de um processo democrático (eleições diretas) surgindo assim o movimento conhecido como Diretas Já.

Fazendo uma analogia entre os anos de 1980 e 2000 (ou 2013) é possível analisar que a sociedade pode exercer grande influência nas decisões a serem tomadas. Para isso é necessário que ela se organize e de forma focada e façam as suas reivindicações.

Após conquistar o direito ao voto, a sociedade passou a exercer agora uma nova função: delegar poder. Uma vez delegada à função é necessário que o “prestador de serviço” faça a prestação de contas das suas ações o que dificilmente acontece. O poder de delegar (voto) virou uma moeda de troca gerando grandes conflitos entre os partidos políticos, pois é necessário angariar cada vez mais o poder.

Os candidatos e os já eleitos passaram a perceber uma mudança no comportamento dos eleitores que não poderia mais deixar de ser observado: A cobrança pela promessa. Com isso os já empossados se viram na necessidade de acompanhar os movimentos sociais, haja vista que, quem mais fizer pela sociedade terá o maior número de votos alcançando assim o seu objetivo – Reeleição/Eleição.

O orçamento participativo ou planejamento participativo vem de encontro com essa tendência de mudança no comportamento da sociedade que passou a exigir que as promessas feitas sejam cumpridas.

O orçamento participativo vai muito além da vontade do executivo e o do legislativo ele está entranhado na necessidade da sociedade.

No campo da ciência toda informação deve ser testada para evidenciar sua veracidade e com o Orçamento Participativo não seria diferente. Utilizar esse tipo de orçamento na gestão requer identificar seus pontos fortes e fracos, para isso é necessário fazer uma correlação entre alguns elementos. Neste caso o método utilizado será a comparação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM com relação ao Orçamento Participativo no escopo dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Em suma iremos observar se existe uma relação direta entre os dois itens.

Este artigo tem como objetivo geral evidenciar o comportamento de um indexador que é reconhecido mundialmente: Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Para que a pesquisa traga evidências concretas iremos fazer uma correlação do IDHM com o Orçamento Participativo observando os pilares que culminam na metodologia desse indicador: Saúde, Educação e Longevidade.

Foram analisados os municípios que compõe a Região Metropolitana de São Paulo visando identificar quais deles utilizam ou não o Orçamento Participativo em sua gestão. Ainda dentro desse contexto, foi verificado o IDHM de cada um deles para evidenciar se existe alguma relação com esse tipo de Orçamento.

Ao passar dos anos tem se observado um grande movimento social pela democratização das ações tomadas pelos entes públicos. Participação essa visível em diversas iniciativas tomadas por grupos organizados com a finalidade de acompanhar a qualidade do gasto público. Para tanto é necessário usar uma linha de pesquisa que demonstre os resultados alcançados. Utilizar Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM dos municípios que compõe a Região Metropolitana de São Paulo foi a forma menos subjetiva encontrada para buscar os resultados esperados.

A pesquisa terá como principal foco a seguinte questão: **Existe alguma variação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM quando analisamos os municípios que utilizam Orçamento Participativo com relação aos que não utilizam este tipo de orçamento em sua gestão?**

O artigo se limitará em apurar quais dos municípios da região metropolitana de São Paulo com população superior a 100.000 e inferior a 1.000.000 de habitantes que adotaram em sua gestão o orçamento participativo e o respectivo IDHM em 2000 e 2010.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 VEREADOR: O REPRESENTANTE DA VONTADE DO POVO.

Conforme descrito no informativo do Arquivo Histórico de São Paulo, o primeiro (ou um dos primeiros) registro de nomeação dos Vereadores de São Paulo na época denominado de vila de São Paulo ocorreu em 1º de Janeiro de 1562 tendo como escolhidos os seguintes nomes: Jorge Moreira e Diogo Vaz Riscado. A sua principal função seria a administração da vila. Segue abaixo transcrição da ata:

Ao primeiro dia de janeiro da era de mil e quinhentos e sessenta e um anos, digo, de mil e quinhentos e sessenta e dois anos, [...] abriu a pauta para verem os oficiais que nela saíram para servirem neste ano de mil e quinhentos e sessenta e dois anos e achou-se nela saírem para oficiais os seguintes Antônio de Mariz para juiz, **Jorge Moreira e Diogo Vaz Riscado para vereadores**, e Luís Martins [para] procurador do conselho, [...] aos quais logo mandaram chamar para lhes darem juramento para que servissem os cargos bem e verdadeiramente como devem, aos quais sobreditos o juiz Antônio Cubas deu juramento dos Santos Evangelhos para que bem e verdadeiramente servissem os ditos cargos e como disseram e prometeram de assim o fazer segundo Nosso Senhor lhes desse a entender, o que todos aqui assinaram [...]. (CAMARGO, 2007 grifo nosso)

Desde então o vereador assumiu o papel de mediador dos interesses de um determinado grupo junto ao executivo, porém essa atribuição não se faz mais presente. Hoje a grande maioria dos nossos representantes almeja “estar” no cargo público para simplesmente obter vantagens pessoais. Esse conflito é citado no texto abaixo:

Num primeiro momento, a participação da população nas decisões orçamentárias do município **cria uma grande instabilidade, uma grande insegurança nos vereadores**. Aparentemente, representa uma **ameaça à atuação dos vereadores** na medida em que o Executivo municipal passa a se relacionar diretamente com a população, isto é, os vereadores deixariam de cumprir aquele papel de mediador de interesses e **perderiam o poder de barganha**, tanto junto a sua base social, como junto, para os mais fisiológicos,



ao Executivo. Nesse Sentido, o orçamento participativo questiona e **pode representar uma ameaça à atuação mais histórica dos vereadores**. (CEPAM, 1998 grifo nosso)

Um dos grandes desafios que o orçamento participativo precisa enfrentar é a resistência imposta pelos vereadores, uma vez que, a sociedade de forma organizada passaria a reivindicar o uso de forma assertiva do dinheiro público e não mais conforme a vontade dos legisladores que muitas vezes tinham a função de privilegiar determinados grupos.

## 2.2 TEORIA DA AGÊNCIA

Através do voto o cidadão delega poderes aos parlamentares com a finalidade de que seus interesses sejam alcançados existindo assim uma correlação com a Teoria da Agência. Ela é muito utilizada em finanças corporativas sejam elas familiares ou não.

Conforme Slomski et al. (2008 p. 32) as empresas no Brasil em sua maioria eram familiares e com o crescimento dos mercados foi necessário repensar a forma de administrar para acompanhar o ritmo acelerado do crescimento. Com a falta de expertise em determinadas áreas os proprietários viram-se na necessidade de buscar um profissional qualificado que em seu nome pudesse tomar decisões que estivessem em consonância com seus interesses, mas surge então um fator relevante e muito subjetivo: a necessidade de delegar poder. Ainda neste contexto surgem dois pilares na teoria: O administrado na figura do agente e o principal como o proprietário.

A Teoria da Agência é definida da seguinte forma:

Definimos uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal (SLOMSKI et al apud JENSEN e MECKLING, 1976)

“[...] uma relação de agência de agência existe quando uma parte delega a responsabilidade de tomada de decisões a uma segunda parte por uma compensação” (SLOMSKI et al apud HITT, IRELAND E HOSKISSON, 1999)

Analisando o sistema democrático atual é possível identificar que a teoria da agência é aplicada inconscientemente pela sociedade, pois confiamos à outra pessoa o poder de decisões.

O parlamentar faz o papel de agente, pois ele tem o poder de decidir como o recurso público que é de propriedade da sociedade (o principal) será utilizado. Logo fica evidente o círculo vicioso que existe entre o agente/parlamentar e o principal/sociedade.

## 2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Estado democrático é retomado na década de 1980 a partir da iniciativa de grupos sociais organizados e políticos que tinham interesses distintos, porém resolveram unir forças para reivindicar o direito de escolha do novo presidente do Brasil através do movimento que ficou conhecido como “Diretas Já”.





Observando esse movimento e fazendo uma reflexão sobre os dias atuais é possível notar a existência de um grupo que luta por uma melhor condição social. Essa diretriz é fundamentada nos textos abaixo:

O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. (PIRES, 1999)

Orçamento Participativo é uma expressão que se tornou corrente em alguns meios políticos brasileiros desde os anos 80, significando a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentárias municipais, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras. (PIRES, 1999)

No Brasil, a cidade de Porto Alegre foi uma das primeiras a implantar o orçamento participativo, esse fato ocorreu em 1989.

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meios de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública. (GENRO; SOUZA, 1997)

A Constituição de 1988, também faz menção à participação democrática no processo orçamentário, como transcrito no trecho a seguir:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal. (BRASIL, 1988).

Segundo relato identificado em CEPAM (1998), o orçamento público não passa de mera peça de ficção, pois foi citado como exemplo orçamento da União no ano de 1997 foram feitas cerca de 70 mil emendas. Essa prática tornou-se viável, pois o legislativo identificou que estava prevista na Constituição 1988 a possibilidade de apresentar emendas desde que não se cria novas despesas.

Para concluirmos esse raciocínio temos o seguinte embasamento:

[...] destaco o caráter revolucionário do orçamento participativo, porque ele vai contra essa corrente, contra o *status quo*. É complicado, porque mexe em interesses cristalinamente definidos. É obvio que na política “miúda”, na política clientelista, permite-se que o legislativo remende, emende, enfim, descaracterize totalmente o orçamento. Isso faz parte desse “jogo de poder”, jogo este que comprovadamente não interessa à população, àquela população que tem, historicamente, demandas insatisfeitas. CEPAM (1998)

Como observado o orçamento participativo é uma forma legítima de reivindicações das necessidades da sociedade. Porém existem fatores decisivos para que esse tipo de orçamento alcance os benefícios almejados. São eles: Planejamento, execução e acompanhamento. É necessário obter o maior número possível de informações sobre as demandas locais para que possa ser feito um bom planejamento, programar como serão executados os planos traçados e por fim acompanhamento dos resultados alcançados. Essas ações de planejar, executar e acompanhar entrará em um círculo constante, tornando assim possível uma boa gestão dos recursos públicos em prol das carências da sociedade.

## 2.4 ÍNDICES E INDICADORES

Com o crescimento da economia foi necessário criar indexadores para que ao longo do tempo a moeda pudesse ser valorizada ou desvalorizada. Assim foram criados os índices hoje presentes em nosso cotidiano. A população como um todo está sob as variações dos índices, uma vez que, os preços dos produtos ou serviços são reajustados através desses indicadores.

Algumas entidades criaram alguns índices para o acompanhamento da economia como:

“IPCA: é um indicador da evolução do custo unitário de prestação de serviços de asseio e conservação no Estado de São Paulo.” (FIPE, 2014)

“IPC: O índice de Preços ao Consumidor do Município de São Paulo é o mais tradicional indicador da evolução do custo de vida das famílias paulistanas e um dos mais antigos do Brasil.” (FIPE, 2014)

No ambiente global que é vivenciado nos dias atuais, observar somente os índices econômicos não é mais satisfatório. Para obter um bom resultado é necessário ter uma visão holística para que seja possível entender o contexto. Ter subsídios para tomada de decisões é fundamental para beneficiar a sociedade.

### 2.4.1 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH

Surgiu a necessidade de criar indicadores que pudessem demonstrar à face social da população e não somente sob o aspecto econômico financeiro.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: **renda, educação e saúde**. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. (PNUD, 2014, grifo nosso)

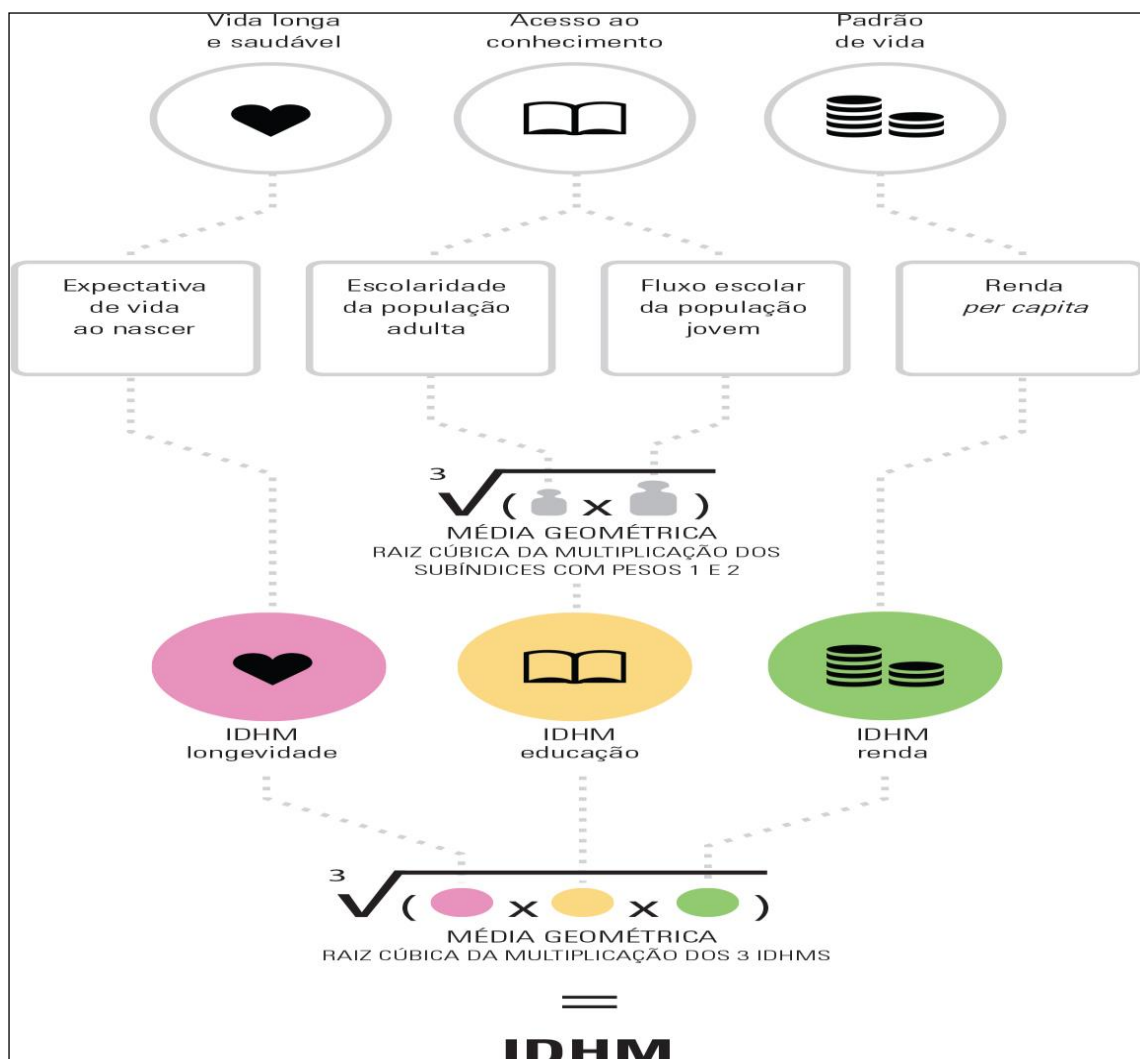
Sendo o IDH um índice macro foi necessário criar um indicador que demonstra-se de forma regionalizada a situação real de um determinado grupo. Assim foi concebido o IDH-M.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros.

Assim, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira.

O IDHM é acompanhado por mais de 180 indicadores socioeconômicos, que dão suporte à análise do IDHM e ampliam a compreensão dos fenômenos e dinâmicas voltados ao desenvolvimento municipal. (ATLAS, 2013)

Analisar o Índice Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM vem de encontro com as principais necessidades dos municípios que muitas vezes sofrem com o descaso de seus entes



federativos (Estados e União). O IDHM tende a evidenciar quais são os gargalos existentes nos pilares que compõe a metodologia do IDH – Longevidade, Educação e Renda.

FIGURA 1 – Metodologia Desenvolvida para calcular o índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.



A figura 1 é o resultado de estudos desenvolvidos pelas seguintes entidades: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Fundação João Pinheiro – FJP. Através da iniciativa desse grupo foi possível observar o município sob um aspecto social e não mais apenas econômico-financeiro.

### 3 METODOLOGIA

Orçamento Participativo tem em sua essência melhorar a qualidade de vida da população, pois as ações que constam nele é o resultado de incansáveis discussões entre a sociedade e o poder executivo através de audiências públicas ou plenárias. Porém para evidenciar se ele gera resultados sejam eles positivos ou negativos é necessário definir uma metodologia para obter essa informação.

Quando falamos em qualidade de vida temos muitos aspectos subjetivos, pois existem elementos envolvidos (sociedade) que muitas vezes tem necessidades distintas. Por conta dessa subjetividade é de extrema importância analisar itens que sejam comuns entre eles para não prejudicar a pesquisa. Pensando nesse fator tomamos a decisão de observar o IHDM de alguns municípios da Região Metropolitana de São Paulo, pois a metodologia desse indicador é alinhada com três pilares que culminam na qualidade de vida da população (itens similares para todos): Renda, Educação e longevidade. Estes itens foram observados dentro das ações contidas no planejamento do Orçamento Participativo.

Quanto à natureza a pesquisa foi classificada como qualitativa por se tratar de uma análise profunda dos fatos.

Segundo Martins e Theóphilo (2009) é classificada como pesquisa qualitativa ou naturalística aquela que irá dedicar-se ao um estudo das ciências humanas e sociais mantendo um contato direto com o tema que será abordado.

Cervo, Bervian e Silva apresentam a seguinte definição para pesquisa qualitativa:

Aos fatos humanos e sociais, por serem essencialmente qualitativos, não são aplicáveis os processos de quantificação (pesar e medir). Embora sejam generalizadas as relações descobertas em amostras particulares, deve-se sempre ter em mente que os homens, em tese, mesmo sendo iguais, agem, pensam e se organizam socialmente de formas diferenciadas. (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007).

Os objetivos identificados qualificam esta pesquisa como exploratória e descritiva, pois demonstra a utilização do orçamento participativo pelos municípios da Região Metropolitana.

Conforme Gil (2010): “As pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população. Podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis”.

E ainda Cervo, Bervian e Silva (2007) definem que: “A pesquisa exploratória não requer a elaboração de hipótese a serem testadas no trabalho, restringindo-se a definir objetivos e buscar mais informações sobre determinado assunto de estudo”.

Para Rudio (2003) “[...] a pesquisa descritiva deseja conhecer a sua natureza, sua composição, processos que o constituem ou nele se realizam”.

O estudo usou como fonte, as informações disponíveis nos web sites oficiais das entidades públicas e outros órgãos que estejam envolvidos na pesquisa. Portanto a técnica ser utilizada será



a documental, pois foi analisada uma fonte primária, obtendo assim maior fidelidade nas informações abordadas.

Segundo Martins e Theóphilo (2009) a pesquisa documental é aquela que utiliza formas escritas ou não de informações tais como: diários, correspondências, filmes, mapas, gravações, etc.

Dentro desse contexto teórico de metodologia citado, iremos analisar quem utiliza o orçamento participativo em sua gestão e quais são as variações identificadas no IDHM, delimitando da seguinte forma: Os municípios da Região Metropolitana de São Paulo; Total de população que estão no seguinte intervalo: 100.000 a 1.000.000 de habitantes; Anos de 2000 e 2010.

#### 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Foram analisados os municípios de: Barueri, Carapicuíba, Embu das Artes, Francisco Morato, Itapecerica da Serra, Mogi da Cruzes, Suzano e Taboão da Serra, sendo esse grupo formado por usuário e não do Orçamento Participativo. Não temos a intenção de esgotar todas as particularidades de cada cidade apenas evidenciar os principais pontos envolvidos na pesquisa. O único ponto em comum entre eles é a população, item essencial para manter a comparabilidade.

Existem outras cidades que também utilizam o Orçamento Participativo em sua gestão e estão inseridos na Região Metropolitana de São Paulo, mas por uma questão técnica não foram analisados. Essa técnica seria as distorções ocasionadas por serem analisados elementos que não são similares. No aspecto populacional, seria uma imprudência comparar uma cidade como Guarulhos que tem uma população de aproximadamente 1.221.979 habitantes com Mogi das Cruzes com uma população que gira em torno de 387.779 habitantes.

##### 4.1 MUNICÍPIOS DE ITAPECERICA DA SERRA E FRANCISCO MORATO

O município de Itapecerica da Serra não utiliza em sua gestão o Orçamento Participativo, porém foi analisado em conjunto com a cidade de Francisco Morato devido existir uma semelhança em quantidade de habitantes tornando possível uma comparabilidade entre eles. Destacamos que o município de Francisco Morato utiliza o Orçamento Participativo.

**TABELA 1 – População de Itapecerica da Serra e Francisco Morato**

Municípios	População		Análise Horizontal (%)
	2000	2010	
Itapecerica da Serra	129.685	152.614	17,68
Francisco Morato	133.738	154.472	15,50

Fonte: IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

**TABELA 2 – Análise do IDHM de Itapecerica da Serra e Francisco Morato no mesmo período**

Dados	2000			2010		
	Itapecerica da Serra	Francisco Morato	*AH%	Itapecerica da Serra	Francisco Morato	*AH (%)
Orçamento Participativo	Não	Sim		Não	Sim	
IDHM	0,640	0,571	-10,78	0,742	0,703	-5,26

IDHM Renda	0,684	0,615	-10,09	0,699	0,659	-5,72
IDHM Longevidade	0,787	0,761	-3,30	0,852	0,815	-4,34
IDHM Educação	0,487	0,397	-18,48	0,687	0,647	-5,82

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

\*Análise Horizontal – AH

**TABELA 3 – Análise do IDHM de Itapecerica da Serra e Francisco Morato em períodos distintos**

Dados	Itapecerica da Serra			Francisco Morato		
	2000	2010	AH (%)	2000	2010	AH (%)
Orçamento Participativo	Não			Sim		
IDHM	0,640	0,742	15,94	0,571	0,703	23,12
IDHM Renda	0,684	0,699	2,19	0,615	0,659	7,15
IDHM Longevidade	0,787	0,852	8,26	0,761	0,815	7,10
IDHM Educação	0,487	0,687	41,07	0,397	0,647	62,97

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

\*Análise Horizontal – AH

Resultado da análise: Quando analisamos a tabela 2, observamos que o IDHM do município de Itapecerica da Serra com relação a Francisco Morato se mantém superior nos dois anos, mesmo este último utilizando em sua gestão o Orçamento Participativo. Porém na tabela 3 foi identificada uma variação positiva do IDHM do município de Francisco Morato superior à apresentada pelo outro ente federativo analisado. Este não é o único indicador a ser considerado para tomada de decisão, mas reflete as principais necessidades da população local.

A adoção do Orçamento Participativo indica uma perspectiva de aumento no IDHM do município que é o reflexo de dois aspectos: melhoria na qualidade de vida e uma gestão adequada dos recursos públicos.

#### 4.2 MUNICÍPIOS DE TABOÃO DA SERRA E EMBU DAS ARTES

Foram analisados os municípios de Taboão da Serra e Embu das Artes sendo este último usuário do Orçamento Participativo na gestão dos recursos públicos.

**TABELA 4 – População de Taboão da Serra e Embu das Artes**

Municípios	População		Análise Horizontal (%)
	2000	2010	
Taboão da Serra	197.644	244.528	23,72
Embu das Artes	207.663	240.230	15,68

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

**TABELA 5 – Análise do IDHM de Taboão da Serra e Embu das Artes no mesmo período**

Dados	2000			2010		
	Taboão da Serra	Embu das Artes	*AH%	Taboão da Serra	Embu das Artes	*AH (%)
Orçamento Participativo	Não	Sim		Não	Sim	
IDHM	0,689	0,630	-8,56	0,769	0,735	-4,42
IDHM Renda	0,724	0,666	-8,01	0,742	0,700	-5,66

IDHM Longevidade	0,810	0,770	-4,94	0,863	0,839	-2,78
IDHM Educação	0,557	0,487	-12,57	0,710	0,676	-4,79

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013

\*Análise Horizontal - AH

**TABELA 6 – Análise do IDHM de Taboão da Serra e Embu das Artes em períodos distintos**

Dados	Taboão da Serra			Embu das Artes		
	2000	2010	AH (%)	2000	2010	AH (%)
Orçamento Participativo	Não			Sim		
IDHM	0,689	0,769	11,61	0,630	0,735	16,67
IDHM Renda	0,724	0,742	2,49	0,666	0,700	5,11
IDHM Longevidade	0,810	0,863	6,54	0,770	0,839	8,96
IDHM Educação	0,557	0,710	27,47	0,487	0,676	38,81

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

\*Análise Horizontal – AH

Ao analisar a tabela 5 pode-se observar que o IDHM do município de Taboão da Serra manteve-se elevado quando comparado com indicador da cidade de Embu das Artes. Esse fato ocorreu em 2000 e 2010. Já na tabela 6 a cidade de Embu das Artes superou a elevação do IDHM do outro ente analisado.

O aumento de 38,81% no quesito educação é muito expressivo e precisa passar por uma análise minuciosa para entendê-lo e dar continuidade a essa elevação, pois a formação acadêmica de qualidade pode iniciar uma contribuição para melhoria dos outros itens.

#### 4.3 MUNICÍPIOS DE BARUERI E SUZANO

Foram analisados os municípios de Barueri e Suzano devido a sua assimetria entre as suas populações. A cidade de Suzano utiliza o Orçamento Participativo para ajudar na gestão dos recursos públicos, mas o outro ente não é um adepto desse tipo de orçamento.

**TABELA 7 – População de Barueri e Suzano**

Municípios	População		Análise Horizontal (%)
	2000	2010	
<b>Barueri</b>	208.281	240.749	15,59
<b>Suzano</b>	228.690	262.480	14,78

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

**TABELA 8 – Análise do IDHM de Barueri e Suzano no mesmo período**

Dados	2000			2010		
	Barueri	Suzano	*AH%	Barueri	Suzano	*AH (%)
Orçamento Participativo	Não	Sim		Não	Sim	
IDHM	0,705	0,662	-6,10	0,786	0,765	-2,67
IDHM Renda	0,684	0,689	0,73	0,791	0,708	-10,49
IDHM Longevidade	0,796	0,757	-4,90	0,866	0,873	0,81

IDHM Educação	0,567	0,557	-1,76	0,708	0,723	2,12
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	------

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

\*Análise Horizontal - AH

**TABELA 9 – Análise do IDHM de Barueri e Suzano em períodos distintos**

Dados	Barueri			Suzano		
	2000	2010	AH (%)	2000	2010	AH (%)
Orçamento Participativo	Não			Sim		
IDHM	0,705	0,786	11,49	0,662	0,765	15,56
IDHM Renda	0,684	0,791	15,64	0,689	0,708	2,76
IDHM Longevidade	0,796	0,866	8,79	0,757	0,873	15,32
IDHM Educação	0,567	0,708	24,87	0,557	0,723	29,80

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

\*Análise Horizontal – AH

Conforme a demonstrado na tabela 8 no ano de 2000 os dois municípios estão com uma variação pequena entre eles, mas Barueri se mantém a frente. Em 2010 existe uma aproximação ainda maior entre o indicador das cidades chegando a ocorrer uma inversão de posições. Pode-se observar que outros municípios analisados anteriormente esse fato não ocorreu.

A tabela 9 traz uma elevação IDHM da cidade de Suzano, evidenciando assim um bom desempenho pela utilização do Orçamento Participativo.

#### 4.4 MUNICÍPIOS DE MOGI DAS CRUZES E CARAPICUÍBA

Os municípios de Mogi das Cruzes e Carapicuíba estão no extremo da Região Metropolitana de São Paulo e foram analisados devido a sua população ser semelhante possibilitando assim uma comparação entre elas. Ressaltamos que a cidade de Carapicuíba utiliza o Orçamento Participativo.

**TABELA 10 – População de Mogi das Cruzes e Carapicuíba**

Municípios	População		Análise Horizontal (%)
	2000	2010	
Mogi das Cruzes	330.241	387.779	17,42
Carapicuíba	344.596	369.584	7,25

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

**TABELA 11 – Análise do IDHM de Mogi das Cruzes e Carapicuíba no mesmo período**

Dados	2000			2010		
	Mogi das Cruzes	Carapicuíba	*AH%	Mogi das Cruzes	Carapicuíba	*AH (%)
Orçamento Participativo	Não	Sim		Não	Sim	
IDHM	0,701	0,644	-8,13	0,783	0,749	-4,34
IDHM Renda	0,734	0,684	-6,81	0,762	0,721	-5,38
IDHM Longevidade	0,796	0,769	-3,39	0,851	0,842	-1,06



IDHM Educação	0,589	0,508	-13,75	0,740	0,693	-6,35
---------------	-------	-------	--------	-------	-------	-------

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

\*Análise Horizontal - AH

**TABELA 12 – Análise do IDHM de Mogi das Cruzes e Carapicuíba em períodos distintos**

Dados	Mogi das Cruzes			Carapicuíba		
	2000	2010	AH (%)	2000	2010	AH (%)
Orçamento Participativo	Não			Sim		
IDHM	0,701	0,783	11,70	0,644	0,749	16,30
IDHM Renda	0,734	0,762	3,81	0,684	0,721	5,41
IDHM Longevidade	0,796	0,851	6,91	0,769	0,842	9,49
IDHM Educação	0,589	0,740	25,64	0,508	0,693	36,42

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e 2010 e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

\*Análise Horizontal – AH

Análise da tabela 11: No ano de 2000 o município de Mogi das Cruzes apresentou o IDHM superior à cidade de Carapicuíba mesmo esta última utilizando o Orçamento Participativo para aprimorar o uso do recurso público. É necessário observar que o IDHM de 2000 para 2010 a cidade de Carapicuíba fica mais próxima ao do município de Mogi das Cruzes. Esse fato é demonstrado de forma assertiva quando observamos as cidades em períodos distintos. A tabela 12 traz vem em consonância a esse aumento gradativo e destacamos o item educação que tem um avanço de 36,42 em 2010. Esse item gera uma grande expectativa de um futuro mais promissor para a população local.

#### 4.5. CONSOLIDAÇÃO DO IDHM DOS MUNICÍPIOS QUE UTILIZAM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Será apresentado um breve resumo do IDHM dos municípios que utilizam o Orçamento Participativo em sua gestão em 2000 e 2010.

**TABELA 13 – Análise dos municípios de Francisco Morato, Embu das Artes, Suzano e Carapicuíba em 2000.**

Municípios	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
Suzano	0,662	0,689	0,757	0,557
Carapicuíba	0,644	0,684	0,769	0,508
Embu das Artes	0,630	0,666	0,770	0,487
Francisco Morato	0,571	0,615	0,761	0,397

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

É possível observar que o IDHM do município de Suzano manteve-se superior ao dos outros entes analisados, mas no quesito longevidade ele está abaixo da média dos demais. Seria importante entender porquê esse quesito tem essa variação negativa.

Após apreciação individual de cada ente foi feito um ranking a partir das premissas que compõe o cálculo do IDHM:

Renda: Suzano => 0,689

Longevidade: Embu das Artes => 0,770

Educação: Suzano => 0,557

**TABELA 14 – Análise dos municípios de Francisco Morato, Embu das Artes, Suzano e Carapicuíba em 2010.**

Municípios	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
<b>Suzano</b>	0,765	0,708	0,873	0,723
<b>Carapicuíba</b>	0,749	0,721	0,842	0,693
<b>Embu das Artes</b>	0,735	0,700	0,839	0,676
<b>Francisco Morato</b>	0,703	0,659	0,815	0,647

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

Na tabela 14 temos a seguinte argumentação: Em 2010 ocorreu uma evolução significativa do IDHM de todas as cidades analisadas. Esse também pode ser um bom caminho a ser seguido para entender melhor os fatos que levaram a este resultado.

É necessário indicar uma melhoria acentuada no IDHM do município de Suzano que no ano 2000 já era destaque entre os demais. Porém ocorreram algumas inversões nos pilares que compõe o IDHM que serão demonstradas no ranking abaixo:

Renda: Carapicuíba => 0,721

Longevidade: Suzano => 0,873

Educação: Suzano => 0,723

Vale apenas informar que no quesito educação ocorreram variações significativas entre os anos de 2000 e 2010, conforme apresentados abaixo:

1º Lugar: Francisco Morato - 62,97%

2º Lugar: Embu das Artes – 38,81%

3º Lugar: Carapicuíba – 36,42%

4º Lugar: Suzano – 29,80%

Observar cada item ao longo do tempo é uma tarefa árdua, porém necessária, pois o gestor público que “está” prefeito (poder executivo) precisa acompanhar esses dados e aprimorá-los para assim obter informações precisas que serão úteis para formação de boas políticas públicas.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa trouxe em seu conteúdo apenas uma pequena ideia sobre o complexo universo das finanças públicas. Podemos destacar alguns fatos que foram considerados relevantes durante as leituras, como por exemplo: a luta pela democracia ao longo dos anos, o surgimento dos nossos representantes eleitos democraticamente, a participação popular através do orçamento participativo e o principal ponto a ser destacado em caráter emergencial é a conscientização da população e do homem público (aquele que não é o poder, ele está no poder) da necessidade de aprimorar cada vez mais os sistemas de controles e outras ferramentas para que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente.



Quanto à pergunta que motivou o estudo, podemos dizer que existe sim uma variação do IDHM dos municípios que utilizam o orçamento participativo. Foi observado um bom desempenho do indicador quando comparamos as cidades usuárias ou não desse tipo de orçamento. Porém devemos ponderar as afirmações, pois podem existir outros fatores relevantes que foram contemplados na pesquisa, logo considerar que este tipo de gestão orçamentária é o principal responsável por essa variação não seria prudente, mas devemos dar credibilidade aos dados expostos.

Como já foi dito anteriormente este estudo limitou-se em apresentar apenas uma pequena parcela do tema orçamento participativo. Por conta desse fato é recomendado que futuras pesquisas sejam feitas para disseminar cada vez mais o assunto. Podem ser, por exemplo, analisados dados mais recentes ou comparar cidades de Estados diferentes.

Ao longo da coleta de dados foi identificada a dificuldade que existe na comunicação nas prefeituras. Seja essa comunicação verbal (ninguém sabe de nada) ou visual (não existem informações claras nos sites oficiais das prefeituras).

Salientamos que a população tem grande responsabilidade sob o mau uso do recurso público, pois o “pagador de tributos” não exerce sua função de cobrar por um serviço público de qualidade. É necessária ainda, a divulgação em massa sobre: o que é, como se faz, como acompanhar um orçamento democrático, para que esse possa trazer o retorno esperado.

O orçamento participativo não pode ser considerado como uma ficção ele precisa ser aplicado de forma séria, assim contemplando as principais necessidades vivenciadas pelo povo em qualquer região do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL 2013. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/o\\_atlas/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/)>. Acesso em: 18 maio 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em 13 abr. 2014.

CAMARGO, Luís Soares de. **Arquivo Histórico Municipal Washington Luís: Um olhar sobre um precioso Acervo**. 3º Vol. Nº 14, 2007. Disponível em: <<http://www.arquiamigos.org.br/info/info14/img/100anos%20ahmwl-impresso.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

CEPAM. **Orçamento Participativo: Por uma Gestão Democrática** – Mesa Técnica Realizada em 17/09/1997. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1998.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.



FIPE. **Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - Índices**. Disponível em:  
< <http://www.fipe.org.br/web/index.asp>>. Acesso em: 18 maio 2014.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo 2000**. Disponível em: <  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13\\_1.shtm&uf=35](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13_1.shtm&uf=35)> Acesso em: 22 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010**. Disponível em:  
<<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=35&dados=0>> Acesso em: 22 maio 2014.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve e como se faz**. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Índice de Desenvolvimento Humano**. Disponível em:  
<[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)>. Acesso em: 18 maio 2014.

**Prefeitura Municipal de Itapecerica da Serra**. Disponível em:  
<<http://www.itapecerica.sp.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2014.

**Prefeitura Municipal de Francisco Morato**. Disponível em:  
<<http://www.franciscomorato.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 maio 2014.

**Prefeitura Municipal de Taboão da Serra**. Disponível em:  
<<http://www.taboaodaserra.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 maio 2014.

**Prefeitura Municipal de Barueri**. Disponível em: <<http://www.barueri.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 maio 2014.

**Prefeitura Municipal de Embu da Artes**. Disponível em:  
<<http://www.embudasartes.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 maio 2014.





**Prefeitura Municipal de Suzano.** Disponível em: <<http://suzano.sp.gov.br/web/>>. Acesso em 25 maio 2014.

**Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes.** Disponível em: <<http://www.mogidascruzes.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 maio 2014.

**Prefeitura Municipal de Carapicuíba.** Disponível em: <<http://www.carapicuiba.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 maio 2014.

**Rede Brasileira de Orçamento Participativo.** Disponível em: <<http://www.redeopbrasil.com.br/>> Acesso em: 23 maio 2014.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica.** 31 ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública.** São Paulo: Atlas, 2008.