

PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS PARTICIPATIVAS: UM ESTUDO DE CASO DE PREFEITURAS PAULISTAS *

Carlos A.C. Ribeiro **
Walter T. Simon ***

1. Introdução; 2. Os perfis dos municípios; 3. Orçamento participativo: o método; 4. Critérios de avaliação; 5. Formas alternativas de participação popular; 6. Conclusão.

Orçamento participativo, definição. Problemas para sua implantação em cidades brasileiras. Três exemplos concretos em cidades paulistas de portes diferentes. Sugestões de critérios de avaliação e sua importância para o aperfeiçoamento do processo. Formas alternativas de participação popular: algumas experiências norte-americanas e japonesas.

PARTICIPATIVE BUDGETARY PRACTICES: A CASE STUDY OF THREE MUNICIPALITIES IN THE STATE OF SÃO PAULO

Budget preparation through citizen participation is a novelty in Brazil. This article analyses three cities that first attempted to implement citizen participation in Brazil — namely São Paulo, Santos and Jaboicabal. Those cities differ as to several parameters such as population, revenue, per capita income and so on, which makes the implementation process specific for each one. Sections 2 and 3 characterize the cities and their way of implementing citizen participation in budget preparation. Nevertheless, the lack of concern with effectiveness of the measures taken and with the creation of institutional ways of involving citizens in budget preparation makes evaluation of the experiences problematic. In section 4 criteria to evaluate citizen participation are developed. A discussion on how to use these criteria in Brazilian cities follows. Section 5 presents the experience of a few American cities, the state of Minnesota (USA) and Yokohama (Japan). These experiences are quite different from what is currently being done in Brazil and offer new options of citizen participation. The conclusion points out the needs for institutionalizing the process of citizen participation and assessing it in a formal and periodic manner, as means of making the process more effective.

* Os autores agradecem a Manuela Leite de Godoy Camargo pela imprescindível colaboração na elaboração do artigo. Aldaiza Sposati e Henrique Fingermañ fizeram críticas e sugestões importantes. Os autores também agradecem às seguintes pessoas que forneceram informações acerca das práticas participativas das cidades analisadas: Cláudia Castelo Branco, José Nivaldo G. Cordeiro, Diana T. di Giuseppe, Odônio dos Anjos Filho e Augusto Pereira Filho. Artigo recebido em out. 1992 e aceito em dez. 1992.

** Professor do departamento de Planejamento e Análise Econômica da EAESP/FGV. Mestre em Economia de Empresas pela EAESP/FGV. (Endereço: Av. 9 de julho, 2029/9º — 01313 — São Paulo, SP.)

*** Auditor Fiscal do Tesouro Nacional. Pós-Graduado em Economia pelo IPE/USP.

Palavras-chave:

Orçamento; orçamento municipal; participação popular; critérios de avaliação; pesquisa de opinião; formas alternativas de participação.

1. Introdução

As práticas orçamentárias modernas têm introduzido inovações nas formas de organizar, elaborar e apresentar o orçamento público municipal. Essas inovações respondem aos desafios impostos por novas dinâmicas e ambientes mais complexos em que as municipalidades estão inseridas.

Ao contrário das práticas orçamentárias tradicionais, cujo objetivo último é permitir o controle financeiro, as práticas modernas visam, acima de tudo, responder a realidades políticas, desenvolver programas funcionais e avaliar a efetividade e a eficiência da prestação de serviços públicos. Adquirem, assim, um caráter multidimensional, onde se procura combinar planejamento e análise com o custo de programas.

Nesse contexto, as experiências de cidades¹ como Yokohama (Japão), Portland (EUA) e Ontário (Canadá) mostram como as diversas dimensões das inovações introduzidas têm contribuído para atender às demandas da comunidade.

As cidades brasileiras de São Paulo, Santos e Jaboicabal, entre outras, deram o primeiro passo nessa direção, com a adoção da participação popular na elaboração do orçamento. Se consideradas as práticas tradicionais de elaboração orçamentária adotadas pela maioria dos municípios brasileiros, pode-se pensar o orçamento participativo como uma inovação no cenário das Finanças Públicas no Brasil.

A participação popular na elaboração do orçamento pode ser observada em municípios brasileiros sob a administração de políticos do Partido dos Trabalhadores. No entanto, a adoção desse tipo de prática não é exclusiva de administrações de orientação semelhante à daquele partido.² As prefeituras das cidades de Yokohama e Portland, entre outras, de orientação ideológica diversa, têm-se valido com sucesso da participação dos cidadãos na elaboração dos orçamentos municipais, usando-a para atender melhor às necessidades de suas populações.

¹ Sobre a experiência de Yokohama, veja Saigo, Michikazu. Budget preparation through citizens participation in the city of Yokohama. *Local Finance*. The Hague, International Centre for Local Credit. v. 10, Jun. 1981, p. 13-23; sobre a experiência de Portland, veja Clary, B. A framework for citizen participation: Portland's office of neighbourhood associations. *Management Information Service Report*. Washington DC, ICMA, 18(9):13, Sept. 1986; sobre a experiência de Ontário, veja McCann, William J. An examination of innovations in modern budgeting. *Optimum*. Ottawa, Canada Communication Groups, 11(2):26-39, 1988.

² É possível identificar experiências precursoras, como as de Lajes (SC) e Piracicaba (SP), cujas administrações ligadas ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) utilizaram processos participativos na elaboração do orçamento no início da década de 80. Sobre essas experiências, veja Debate: Poder Local. *Espaço e Debates*. São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), 1(3):129-45, set. 1981. No decorrer da década de 80, outros municípios adotaram práticas participativas orçamentárias, como Rio Branco (AC). Reston, J. e Rocha, N. A Câmara dos vereadores na elaboração democrática da proposta orçamentária. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, 32(177):46-55, out./dez. 1985; e Vila Velha (ES) Bossois, I.L. A formulação democrática do orçamento municipal — a experiência de Vila Velha, ES, no período 1983-86. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, 34(184):6-11, jul./set. 1987.

A avaliação dos resultados das práticas orçamentárias participativas poderia revelar até que ponto essa inovação representa uma ferramenta de gerenciamento mais eficaz do que aquelas atualmente em uso. Uma implicação direta dessa avaliação pode ser a utilização dessas práticas por prefeituras de outras administrações.

Este artigo pretende sugerir critérios para avaliar o sucesso da adoção de práticas orçamentárias participativas, bem como os efeitos dessas práticas na modernização das administrações municipais.

A seção 2 procura traçar um perfil de três municípios (São Paulo, Santos e Jaboaticabal) nos quais foram implantadas práticas orçamentárias participativas. Pretende-se mostrar que as diferentes dimensões demográficas de cada município favorecem a implantação de formas distintas de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento.

A seção 3 discute o método utilizado para promover a participação dos cidadãos nas questões orçamentárias nas três cidades analisadas. Como poderá ser observado, a forma de implementação do método varia entre esses municípios. Paralelamente, verifica-se um processo de adaptação e ajustamento do mesmo. Além disso, por ser prática recente, ainda não foi institucionalizada, requisito essencial para o sucesso desse processo.

A seção 4 tem como objetivo delinear alguns critérios de avaliação utilizados em cidades de outros países, nas quais as práticas participativas constituem uma norma. A partir daí, sugere-se uma metodologia mais estruturada e efetiva de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento. Em face dessa metodologia, discute-se a viabilidade de avaliar a experiência concreta dos municípios paulistas.

A seção 5 apresenta os procedimentos alternativos de participação popular utilizados por administrações públicas de outros países, a saber: Auburn, Portland e o estado de Minnesota, nos EUA, além de Yokohama, no Japão. Trata-se da apresentação de formas alternativas de participação dos cidadãos, que enriquecem o cenário de possibilidades de organização e implementação de procedimentos participativos.

2. Os perfis dos municípios

As práticas orçamentárias municipais diferem em municípios de portes diferentes. Cope,³ em pesquisa realizada em municípios norte-americanos, fornece algumas dimensões por meio das quais se constata esse fato. Por exemplo, no que tange à responsabilidade pela preparação do orçamento, 80% das cidades com mais de 250 mil habitantes têm um Departamento de Orçamento (*Budget Central Office*), proporção que cai para 46% em cidades de 100 mil a 250 mil habitantes.

O tamanho das cidades também influi no tipo de equipamento utilizado na preparação do orçamento. Todas as cidades com mais de 250 mil habitantes usam computadores, com predomínio de microcomputadores (84%). As cidades grandes

³ Cope, G.H. *Municipal budgetary practices. Baseline Data Report*. Washington DC, International City Management Associations, 18(3):1-13, May/June 1986.

(mais de 500 mil habitantes) e pequenas (entre 10 mil e 50 mil habitantes) têm preferência por minicomputadores.

Quando se considera a apresentação do orçamento, os dados indicam que 3/4 das cidades norte-americanas utilizam o orçamento tradicional, linha a linha (*line budget*), seguido do orçamento por projeto (*program budget*). A distinção entre esses dois tipos de orçamento será analisada na próxima seção.

O uso de indicadores de desempenho associados ao orçamento constitui outra dimensão importante. Em cidades com mais de 25 mil habitantes, o uso desses indicadores atinge 50%, proporção que se eleva a 80% nas cidades com mais de 100 mil habitantes.

Assim, a análise de algumas dimensões das práticas orçamentárias de municípios norte-americanos (isto é, órgãos responsáveis pela preparação, tipo de equipamento utilizado, formas de apresentação, uso de indicadores de desempenho) revela que o tamanho dos municípios afeta o modo de elaborar e apresentar o orçamento. Nota-se que, do ponto de vista organizacional, a estrutura necessária à preparação do orçamento é diferente em cidades pequenas, médias ou grandes. As cidades grandes estão totalmente informatizadas, e nelas existe um departamento de orçamento, o que reflete a necessidade de criação de um aparato organizacional adequado para lidar com uma grande massa de dados.

Neste artigo, a análise é centrada em três municípios paulistas de tamanhos diferentes: Jaboticabal, Santos e São Paulo. Esses municípios têm em comum a adoção, por suas administrações, de práticas orçamentárias participativas no processo de elaboração do orçamento. Essa opção está ligada à eleição, nessas cidades, de prefeitos pertencentes aos quadros do Partido dos Trabalhadores,⁴ em 1988.

Alguns indicadores orçamentários, econômicos e organizacionais (quadro 1) distinguem as realidades de cidades médias, grandes ou megalópoles. Por exemplo, o número de bairros e regiões administrativas de cada cidade pode ser importante, enquanto divisão geográfica para a realização das audiências públicas. Como se verá adiante, as audiências públicas são definidas por região geográfica e por assunto.

Introduzir práticas orçamentárias participativas em uma cidade como São Paulo, de 9,5 milhões de habitantes, US\$ 2,7 bilhões de receita orçamentária e renda *per capita* de mais de US\$ 8.000, é mais complexo do que fazê-lo numa cidade do porte de Jaboticabal, com população e receita orçamentária aproximadamente 160 vezes menores, apesar de a renda *per capita* não ser muito diferente.⁵

Três aspectos tornam essa tarefa mais complexa numa grande cidade: a organização (ou seja, de que modo promover a participação popular, a definição de alternativas e locais); a coordenação (como homogeneizar os resultados e garantir que as informações sejam processadas em tempo hábil); e a integração (de que modo as informações recebidas podem ser integradas à proposta orçamentária). Uma vez que esses aspectos devem ser distintos em cidades de tamanhos diferentes, espera-se

⁴ Sobre a concepção do Partido dos Trabalhadores acerca da participação popular e de administrações municipais, veja Bittar, Jorge (org.). *O modo petista de governar*. São Paulo, Partido dos Trabalhadores — Diretório Regional de São Paulo, 1992. p. 23-5.

⁵ Todos os dados mencionados referem-se ao ano de 1991.

Quadro 1
Os perfis dos municípios comparados
(dados para 1991)

<i>Indicadores/cidades</i>	<i>Jaboticabal</i>	<i>Santos</i>	<i>São Paulo</i>
Receita municipal	Cr\$ 1.017.742.961 US\$ 13.569.906	Cr\$ 11.187.926.149 US\$ 149.172.348	Cr\$ 1.199.865.800.000 US\$ 2.727.358.235
Dívida total	Cr\$ 318.086.769 US\$ 4.241.156	Cr\$ 3.707.092.587 US\$ 49.427.901	Cr\$ 449.006.900.766 US\$ 1.020.616.360
População (habitantes)	59.872	428.526	9.480.427
Veículos			
número absoluto	11.150	91.497	3.614.799
por 100 habitantes	18	21	33
Telefones			
número absoluto	7.546	148.756	1.005.465
por 100 habitantes	13	35	11
Renda <i>per capita</i>	US\$ 6.000	US\$ 3.480	US\$ 8.164
Bairros ou distritos	55	31	96
Funcionários públicos			
Número absoluto			
ativos	1.020	8.208	147.577
inativos	280	2.090	126.104
total	1.300	10.298	273.681
Por 100 habitantes			
ativos	1,7	1,9	1,5
inativos	0,5	0,5	1,3
total	2,2	2,4	2,8

Fontes: Fundação Seade, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo, Prefeitura Municipal de Santos, Prefeitura Municipal de Jaboticabal e IBGE.

que as práticas orçamentárias também o sejam. Por exemplo, na definição das alternativas para promover a participação popular, a cidade de São Paulo deverá fazer uso, além das audiências públicas, de outros métodos, como pesquisas de opinião, painéis, comitês de orçamento etc. Mas em Jaboticabal, cidade com população equivalente à de um bairro de São Paulo, é desnecessário o uso de todas essas alternativas.

Em suma, tamanhos diferentes de cidades apresentam graus variados de problemas para a implantação de práticas participativas. Em conseqüência, é válido supor que os resultados dessas práticas sejam divergentes entre as diferentes cidades.

3. Orçamento participativo: o método

A contabilidade dos municípios brasileiros é baseada em técnicas orçamentárias tradicionais, com alguns elementos da técnica de orçamento por projeto.

O orçamento tradicional, linha a linha, é constituído por uma listagem de contas, em que cada conta aparece, de maneira geral, apenas uma vez. Para cada conta há um valor total previsto, não sendo relevante se essa conta será alocada em apenas um projeto, departamento ou secretaria. Um exemplo de conta dentro de um

orçamento tradicional seria *material de consumo*. Os valores de gastos previstos serão alocados em vários setores e em inúmeros projetos, fato sabido, mas irrelevante para a técnica orçamentária tradicional. O mesmo acontece com as contas de receita. Os valores da conta de receita *empréstimos* são quase sempre alocados em vários projetos, o que é igualmente irrelevante, pois o *objetivo principal de um orçamento tradicional é manter o controle dos gastos*.

No orçamento por projetos há, no lugar da lista de contas, uma lista de projetos e programas, na qual se inclui a lista de contas. As contas, dessa forma, repetem-se várias vezes, pois em cada projeto há um valor previsto para cada conta. O total de recursos previstos pode ser obtido de duas formas: pela soma dos valores dos projetos e programas ou pela soma dos valores das contas. No primeiro caso, pode-se examinar claramente as prioridades do orçamento, já que os projetos e programas têm objetivos definidos. Na totalização por contas, pode-se determinar a composição total do orçamento examinando os totais previstos para investimento, folha de pagamento ou custeio da administração.

Os principais objetivos, no orçamento por projetos, são o acompanhamento do desenvolvimento dos projetos e a avaliação de sua *performance*. Por essa razão, a execução orçamentária é feita por projetos, ao contrário do orçamento tradicional, no qual a execução é feita por contas. Normalmente, os gastos são confrontados com os objetivos dos projetos, que podem ser financeiros ou não. Exemplos de objetivos não-financeiros são: a construção de um determinado número de casas populares, a redução dos índices de criminalidade, a prestação de atendimento hospitalar satisfatório ou a realização de desfiles de escolas de samba.

No Brasil, a contabilidade municipal adota um sistema orçamentário misto. Ao invés de restringir-se à definição de contas em torno dos grandes agregados, subdivide gastos através de critérios muitas vezes ilógicos, e não procede à soma dos subtotais. Em um orçamento por projetos completo, cada projeto possui um subtotal, mas cada conta também pode ser totalizada. Dessa forma, é possível conhecer não apenas os gastos com pessoal em um projeto, mas também o total de gastos com pessoal de toda a organização. O mesmo acontece com *material de consumo*, com as receitas e com todas as contas que aparecem em mais de um projeto. Essa situação é possível graças a uma nomenclatura-padrão e a critérios rígidos na definição das contas. Na contabilidade municipal brasileira, por sua vez, a totalização não é feita; muitas vezes há critérios diferentes no registro de contas aparentemente semelhantes, e contas com nomes diferentes abrangem os mesmos itens de gastos ou de receitas. Por isso, para tornar a contabilidade pública brasileira mais transparente, são necessárias alterações metodológicas.

Como vimos, o orçamento tradicional não permite a avaliação de *performance*, nem é esse seu objetivo. No orçamento tradicional a ênfase está no *controle de gastos*, e não há o acompanhamento de projetos. As despesas e receitas são sempre contabilizadas de maneira agregada, sendo inviável seu controle por projeto ou programa. Dessa forma, *não é possível estabelecer critérios orçamentários para a aferição do cumprimento de metas de projetos ou programas*, razão pela qual as propostas de implantação de orçamentos participativos sempre partem da implantação de orçamentos-programa, de orçamentos por projeto. Nesses, a ênfase está no

acompanhamento e na avaliação dos projetos, e o controle de gastos é um objetivo secundário, ainda que fundamental.

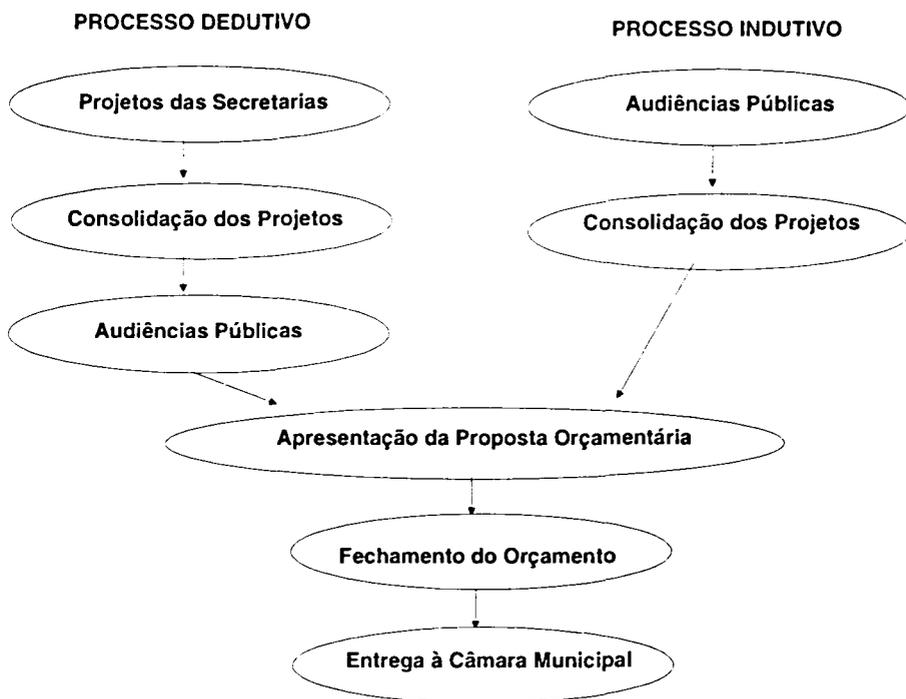
No entanto, orçamento por projeto não é sinônimo de orçamento participativo. A principal característica do primeiro é o agrupamento dos itens orçamentários por projetos, e não a participação popular. As práticas orçamentárias participativas, em orçamentos públicos, podem ser definidas como práticas orçamentárias em que as decisões quanto à alocação dos recursos (receitas e despesas) são tomadas levando-se em consideração a opinião direta da população e não apenas a opinião de seus representantes eleitos.

As três administrações pesquisadas neste trabalho partiram de metodologias bastante semelhantes, seguindo os esquemas da figura 1. Os elementos básicos de participação popular na elaboração dos orçamentos desses três municípios são as audiências públicas.

Acompanhando o esquema da figura 1, nota-se a existência de dois processos básicos, através dos quais as prefeituras pesquisadas buscaram implementar o orçamento participativo. Denominamos tais processos indutivo e dedutivo.

No *processo dedutivo*, a primeira etapa é a preparação de uma proposta orçamentária inicial. As secretarias municipais apresentam pré-projetos, que são consolida-

Figura 1
Orçamento participativo: o esquema de audiências públicas



dos (em geral pelas secretarias de finanças e de planejamento). Essa primeira proposta consolidada é levada às audiências públicas, onde é discutida. As sugestões populares são anotadas e, eventualmente, incluídas na proposta orçamentária. Uma nova proposta é apresentada à população, já com as sugestões populares, em audiência pública. Novas críticas e sugestões são ouvidas, mas a finalidade principal dessa etapa é justificar a inclusão ou não das sugestões populares. A proposta orçamentária é fechada e a seguir entregue à Câmara Municipal.

No *processo indutivo*, a primeira etapa consiste em ouvir a opinião popular em audiências públicas, abertas a qualquer interessado, mas divulgadas apenas em determinada região ou bairro. Os resultados dessas audiências são consolidados e eventualmente incluídos no orçamento. Este é revisto e, em seguida, é convocada uma audiência pública final, na qual são justificadas as opções feitas pela administração e, eventualmente, aceitas novas sugestões. A proposta orçamentária é fechada e entregue à Câmara Municipal.

Tais esquemas sofreram variações nas três cidades examinadas, adaptando-se às condições locais. Examinaremos, pela ordem, a evolução das práticas orçamentárias participativas em Jaboticabal, Santos e São Paulo. É importante, também, ressaltar que um dos principais objetivos da participação popular, para o Partido dos Trabalhadores, é democratizar o conhecimento do Estado e sua apropriação pela sociedade, através da promoção da cidadania.

Em Jaboticabal, assim como nas outras cidades pesquisadas, o orçamento participativo foi implementado já no primeiro ano de governo. A administração local adotou o *processo indutivo*. A convocação da população foi feita através dos rádios locais e do jornal da cidade. As discussões começaram sem que a administração levasse às audiências um pré-projeto de orçamento. Houve a intenção de ouvir a população para determinar seus verdadeiros interesses, evitando-se qualquer sugestão prévia. Das audiências participaram o prefeito e a maior parte dos secretários municipais, especialmente os titulares das secretarias-fim, tais como saúde e educação. Os resultados ficaram aquém do esperado quanto às sugestões da população, uma vez que estas se restringiram a algumas poucas reivindicações pontuais, enquanto se esperavam sugestões para a elaboração de projetos ou de mudanças nos serviços prestados pela prefeitura.

No segundo ano de governo, optou-se por uma outra metodologia: a população foi convocada apenas para opinar sobre uma proposta acabada. Apenas 12 pessoas compareceram. Durante o terceiro ano planejava-se repetir a experiência do primeiro ano, mas uma greve do funcionalismo municipal prejudicou a realização das assembléias. Para o último ano do governo, está prevista a mesma metodologia do primeiro ano.

Em Jaboticabal, as únicas organizações da sociedade civil a participarem do processo foram as associações de bairro. Mesmo assim, sua participação foi bastante fraca.

A administração municipal de Santos usou o *processo dedutivo*. A discussão, no primeiro ano da administração, foi feita por região. A partir de 1990, o segundo ano de governo, a discussão passou a ser feita por setor, em torno das secretarias-fim

(educação, saúde, transporte etc.). No terceiro ano, como em Jaboticabal, uma greve dos funcionários públicos inviabilizou boa parte do processo.

No primeiro ano de governo, a discussão partiu de uma proposta orçamentária consolidada pelas secretarias de finanças e de planejamento, a partir de propostas das secretarias-fim. Essa proposta consolidada foi apresentada nas regiões em que a cidade foi subdividida. Estiveram presentes às discussões a maior parte dos secretários titulares das secretarias-fim, o secretário de finanças e técnicos envolvidos na elaboração da proposta orçamentária. A participação das sociedades de bairro (em Santos, “sociedades de melhoramento”) foi bastante ativa, delas partindo a maior parte das sugestões populares quanto a projetos, alterações na cobrança de impostos e avaliação das necessidades de serviços públicos. As entidades de classe, como Sindicato de Portuários e OAB, também participou de forma ativa e organizada das discussões orçamentárias. Essas organizações levaram a mudanças na discussão do orçamento: a discussão passou a ser por assunto e não por região, e já há um certo acompanhamento da execução orçamentária.

Assim, a partir do segundo ano de governo, a discussão orçamentária passou a ser feita por área de atuação: uma discussão sobre o programa de saúde, outra sobre transportes, e assim por diante. Os secretários ligados aos programas e projetos discutidos participaram das discussões, juntamente com o secretário de finanças e seus técnicos. A proposta orçamentária inicial passou a ser elaborada pela Secretaria de Finanças. Esse esquema mostrou-se mais produtivo que o anterior, evitando-se a dispersão, consequência do grande número de assuntos abordados em uma única reunião e obtendo-se mais e melhores sugestões.

Em Santos, novamente, uma greve do funcionalismo municipal inviabilizou boa parte da discussão no terceiro ano de governo.

Em São Paulo, o primeiro orçamento-programa que contou com a participação popular em sua elaboração foi o de 1990. *Grosso modo*, o processo⁶ de elaboração iniciou-se a partir dos Núcleos Regionais de Planejamento (NRP) existentes em cada administração regional. Os núcleos incumbiram-se de apresentar as propostas, em reuniões plenárias, à população, para discussão e definição de prioridades. Num segundo momento, os NRP analisaram e reorganizaram as prioridades definidas nas audiências e encaminharam-nas à Secretaria Municipal de Planejamento. Com base nessas informações, a prefeitura, em conjunto com as diversas secretarias e órgãos técnicos, procurou compatibilizar as reivindicações setoriais e regionais com o seu plano global para a cidade. Em seguida, as propostas foram novamente discutidas em audiências públicas. Os ajustes e modificações foram realizados e a proposta orçamentária enviada à Assembléia.

Nos anos subseqüentes, esse esquema sofreu algumas alterações. Por exemplo, a participação da população em 1991 teve lugar a partir de um pré-projeto elaborado pelas secretarias municipais. As audiências públicas realizadas tiveram como objetivo principal informar à população das prioridades estabelecidas pela prefeitura. Para o orçamento-programa de 1993, pensa-se em utilizar esquema semelhante ao

⁶ Para maiores detalhes sobre a questão organizacional, veja *Esse dinheiro também é seu*. São Paulo, Secretaria de Comunicação e Imprensa da Prefeitura de São Paulo, 1989.

do orçamento de 1990, mais com o intuito de consultar do que de informar à população as prioridades a serem estabelecidas.

Além das audiências públicas, a administração paulistana realiza pesquisas de opinião com três objetivos: avaliar a qualidade dos serviços públicos, avaliar a imagem da administração e obter subsídios para a escolha entre diferentes projetos. Essas pesquisas são realizadas, em geral, após campanhas publicitárias, não tendo periodicidade definida. Foi a partir de pesquisas de opinião que a administração municipal decidiu priorizar, por exemplo, a reurbanização do Vale do Anhangabaú, na região central da cidade, apesar de seu comprometimento com as obras na periferia da cidade.

Como vimos, as prefeituras analisadas adotaram tanto processos indutivos quanto dedutivos. Podem ser identificadas algumas diferenças quanto aos resultados e objetivos dos dois tipos de processo. Os processos de caráter indutivo teriam por objetivo obter sugestões espontâneas e novas, enquanto os de caráter dedutivo seriam mais apropriados para a obtenção de sugestões populares capazes de aperfeiçoar as propostas da administração e conferir-lhes legitimidade.

Há também outros tipos de procedimentos que podem ser classificados nas categorias indutivo e dedutivo, se for aceita a definição do parágrafo anterior. Entre os procedimentos indutivos estariam o atendimento telefônico à população e a abertura de canais que permitissem (e, mesmo, estimulassem) a apresentação de propostas por entidades da sociedade civil ou por simples indivíduos. Instrumentos de caráter mais dedutivo, apropriados para obter a aprovação da população, seriam as pesquisas de opinião sobre a qualidade de um serviço público ou aceitação de um projeto, se realizadas após uma campanha publicitária.

A experiência dos municípios paulistas que introduziram práticas orçamentárias participativas revela algumas características comuns: uma evolução no sentido de buscar o aperfeiçoamento das técnicas inicialmente propostas, ao lado da ausência de uma metodologia claramente definida para promover a participação popular na elaboração do orçamento, ao que se soma a falta de institucionalização do processo. Falta às metodologias propostas uma melhor definição quanto aos objetivos e, portanto, também, quanto às formas de avaliação de sua eficácia no cumprimento desses objetivos, inclusive sobre a eficácia da participação popular. Por outro lado, uma vez que o processo não é institucionalizado, apresenta grande vulnerabilidade, a ponto de poder ser cancelado em virtude de greves, como de fato ocorreu em Santos e Jaboicabal. Tais preocupações estão presentes nas administrações analisadas, como poder ser notado na busca de novas soluções e métodos alternativos.⁷

⁷ No final de 1991, foi implantado em Santos um serviço de atendimento aos cidadãos por telefone, o 156, com o objetivo explícito de agilizar a comunicação entre a população e a prefeitura. Todo e qualquer comentário, sugestão ou reclamação que envolva atividades de responsabilidade da administração municipal pode ser feito através desse telefone, e a administração compromete-se a dar uma resposta em até 48 horas.

4. Critérios de avaliação

Uma das preocupações das administrações municipais em cidades norte-americanas é estabelecer indicadores de qualidade da prestação de serviços públicos, de produtividade, e medidas acerca do cumprimento das metas de governo. Essa preocupação decorre da visão de que as políticas públicas devem refletir de modo mais acurado as demandas de uma comunidade.

No entanto, antes da implantação de um sistema de avaliação, é necessário que alguns pressupostos quanto à implementação de um programa de participação estejam presentes. Crosby⁸ lista uma série de pressupostos ou critérios para que a utilização das práticas participativas seja bem-sucedida, os quais podem ser assim descritos:

a) a *seleção dos participantes* deve ser feita de modo a conferir a maior representatividade possível ao grupo, e, ao mesmo tempo, impedir qualquer possibilidade de manipulação. Sugere-se que a participação não deva ser aberta a todos os interessados, pois isso pode inviabilizar o processo ou facilitar sua manipulação; no entanto, a representação de todos os interessados deve estar garantida, para que o processo seja legítimo;

b) *os procedimentos participativos* devem estar integrados ao processo decisório, ou seja, os procedimentos não devem ser “para inglês ver”, implicando tanto o levantamento de questões novas como a oportunidade de discutir todo e qualquer tema relevante, levando inclusive a uma eventual mudança de rumos, após a consulta aos cidadãos. A questão da discussão de problemas relevantes tem a ver, por exemplo, com o fato de ser discutido o lugar onde deve ser feita uma obra, sem que seja questionada a realização da obra, em si mesma;

c) a *flexibilidade* está relacionada com a possibilidade de utilização de diferentes combinações de instrumentos de participação popular, ou seja, o processo de participação pode funcionar melhor se métodos diferentes forem utilizados, isolada ou combinadamente, possibilitando a adaptação do processo a situações diversas;

d) a *avaliação do programa participativo* deve ser feita sistematicamente, ano a ano, em termos de produtividade, efetividade, eficácia ou relação custo/benefício; nas práticas participativas adotadas pelas cidades analisadas na seção 5, as mudanças fundamentais em direção ao aperfeiçoamento dos métodos foram proporcionadas pela avaliação anual.

Assim, a avaliação aparece como pressuposto para o sucesso de um programa participativo. Contudo, sem a determinação de certos elementos, a avaliação de um programa não pode ser realizada de modo satisfatório. Em consequência, fica difícil determinar se um processo de participação é ou não efetivo.⁹ Ao elaborar um

⁸ Crosby, N. & Kelly, J. Citizen panels: a new approach to citizen participation. *Public Administration Review*, Washington DC, American Society for Public Administration (ASPA), 46(2):170-8, March/April, 1986.

⁹ A discussão acerca dos critérios para medir a efetividade da participação popular baseia-se em Rosener, Judy B. Citizen participation: can we measure its effectiveness? *Public Administration Review*. Washington DC, American Society for Public Administration (ASPA), 38(5):457-63, Sept./Oct. 1988.

programa de participação popular, a fim de que seja possível avaliá-lo, deve-se definir:

a) *o objetivo da participação* — por exemplo, se o objetivo é informar a população acerca de uma dada questão, ou obter a participação da população na elaboração de um projeto, ou em sua implementação etc.;

b) *as metas quantitativas* — estabelecido um determinado objetivo, deve-se quantificá-lo. Por exemplo, se o objetivo é informar a população, qual a percentagem da população ou o número de pessoas que se deseja informar? Se o objetivo é obter a participação na elaboração (ou implementação, ou avaliação) de um projeto, deve-se definir: 1) o modo pelo qual se espera que a população participe, 2) de quem se espera a participação (de toda a população da cidade, ou do bairro, ou somente dos representantes de associações de bairro ou de classe etc.) e 3) como as pessoas serão selecionadas; e

c) *a relação entre a participação e a obtenção de efeitos desejados* — deve ficar claro para a população envolvida no programa de que forma e em que medida os resultados de uma dada questão (elaboração, implementação, ou mesmo informação sobre o projeto) serão determinados pela sua participação.

Além desses fatores obrigatórios, há necessidade de definir a relação causal existente entre a atividade participativa e o objetivo principal do processo, bem como o modo pelo qual tal relação será comunicada aos participantes do processo. Em outras palavras, deve haver uma identificação clara do papel da participação popular e, não menos importante, esse papel deve ser conhecido pelos participantes do processo.

A definição clara dos tópicos recém-descritos possibilitaria uma avaliação da eficácia dos programas de participação. Entende-se por definição clara não apenas a reflexão sobre o assunto, mas a produção de um documento de divulgação, acessível a todos os cidadãos, bem como a realização de avaliações periódicas dos programas de participação popular.

Algumas medidas de eficácia podem ser definidas a partir do sistema de avaliação. Por exemplo, se a participação popular na elaboração do orçamento é feita por meio de audiências públicas, duas medidas quantitativas podem ser geradas: uma relativa à representatividade da audiência pública (enquanto forma que procura promover a participação popular) e outra relativa ao grau de incorporação, no orçamento, das decisões tomadas em audiência. A aferição da representatividade da audiência pode ser realizada calculando-se a proporção entre o número de cidadãos presentes à audiência e o número de habitantes da região (ou do bairro) e comparando-se essa proporção com um parâmetro definido por métodos estatísticos (amostragem casual simples). Outra abordagem pode examinar a qualidade dos participantes, estabelecendo metas quanto ao número de representantes de associações de bairro ou de classe, ou partidos políticos.

A integração das decisões no processo orçamentário, por sua vez, exige um sistema de classificação das propostas. Esse sistema permite classificar as propostas segundo sua incorporação ou não ao orçamento e de acordo com o momento em que tal fato ocorrerá. Desse modo, três alternativas surgem: a) proposta a ser atendida no mesmo ano fiscal; b) proposta a ser atendida nos anos fiscais subsequentes; c)

proposta não atendida. A obrigação de os administradores classificarem as propostas e comunicarem ao público os resultados das audiências públicas exerce pressão para que as metas orçamentárias sejam efetivamente cumpridas.

Entretanto, pode-se argumentar que, a depender do objetivo da participação popular (por exemplo, a promoção da cidadania), a avaliação desempenha um papel secundário. Nesse caso, a própria introdução das práticas participativas seria suficiente para se atingir o objetivo. O fato ocorrido em Jaboticabal, onde a uma audiência pública compareceram apenas 12 pessoas, enfraquece argumentos dessa natureza. A introdução da participação popular é antes de tudo uma condição necessária à promoção da cidadania, mas não suficiente.

A avaliação dos programas de participação é de aplicação complexa, quando se analisa o ambiente em que ocorrem os programas de participação no Brasil. Tal complexidade, principalmente nos municípios paulistas em estudo, decorre da absoluta falta de definição dos elementos descritos anteriormente, em praticamente todos os programas. Por exemplo, é impossível avaliar satisfatoriamente o programa de participação orçamentária de São Paulo, pois não se sabe se seu objetivo é informar os cidadãos acerca do orçamento ou integrá-los à elaboração do mesmo. No entanto, há metodologias de avaliação que podem ser aplicadas com relativa facilidade na elaboração e na implementação de programas de participação popular, tornando-os passíveis de avaliação.

5. Formas alternativas de participação popular

Outras formas de participação, combinadas com as audiências públicas, podem tornar o processo mais efetivo, tanto para a promoção da cidadania como para os demais objetivos de governo. Por exemplo, as pesquisas de opinião (*citizen surveys*), os painéis (*citizen panels*) e a assessoria dos comitês de orçamento constituem outras formas de promoção da participação popular, úteis em questões orçamentárias.

A melhor maneira de descrever o *modus operandi* dessas alternativas é situá-las no contexto em que foram desenvolvidas. Começemos com o caso de Auburn e o uso sistemático das pesquisas de opinião.

• A pesquisa de opinião numa cidade pequena

O uso da pesquisa de opinião em Auburn (EUA) demonstra como a participação pode ser estimulada. A pesquisa de opinião ganhou adeptos nos governos locais americanos porque os mecanismos então existentes para obter a opinião dos cidadãos não eram confiáveis e, sendo assim, não serviam para uma avaliação sistemática dos serviços municipais, não refletindo o interesse da comunidade como um todo. A cidade de Auburn é uma comunidade universitária de 35 mil habitantes e há seis anos usa a pesquisa de opinião para elaborar o orçamento municipal. Ao longo desse período, a pesquisa de opinião tornou-se o elemento principal no estabelecimento de prioridades no orçamento e na elaboração e execução de políticas públicas, pois os dirigentes municipais convenceram-se da utilidade prática dos dados por ela fornecidos.

A pesquisa foi desde o início conduzida pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Auburn, e consiste na elaboração, aplicação, tabulação, utiliza-

ção e posterior divulgação de questionários com perguntas específicas acerca da qualidade dos serviços públicos municipais e prioridades orçamentárias. Os entrevistados são solicitados a priorizar a aplicação dos fundos orçamentários para cada serviço e item do orçamento. Um resultado concreto da utilização dos resultados das pesquisas foi a mudança do perfil de financiamento do orçamento. Antes da institucionalização das pesquisas de opinião, muitos serviços e obras eram financiados por recursos externos ao orçamento; após o uso continuado das pesquisas, os recursos orçamentários passaram a ser a principal fonte de financiamento dos serviços e obras municipais.

Os resultados obtidos após anos de utilização da pesquisa de opinião sugerem que, se bem conduzida, pode ser um elo de ligação eficiente entre administradores públicos e cidadãos, bem como um mecanismo eficiente para incorporar a participação popular ao processo administrativo de cidades de pequeno e médio portes. A chave para seu sucesso é o seu *uso periódico institucionalizado* e sua *ligação formal com o processo orçamentário*. Além disso, pode-se obter, através da pesquisa de opinião, o *feedback* necessário dos serviços prestados e das políticas de alocação de recursos públicos.

- O uso de painéis em questões controversas — o caso dos túneis sob o rio Pinheiros

Para cidades de grande porte, uma forma de participação popular a ser considerada é o uso de painéis, que funcionam como tribunais de júri encarregados de discutir causas públicas. O estado de Minnesota (EUA) usou os painéis para discutir e encontrar soluções para o problema estadual de contaminação da água pela atividade agrícola, dada a natureza essencialmente agrícola da atividade econômica do estado de Minnesota; a implantação e execução do programa custou US\$ 22 mil. O primeiro passo foi informar os cidadãos do estado sobre o projeto de que o governo dispunha para lidar com a questão, o que foi feito em reuniões informativas em sete regiões do estado. Essas reuniões, além de informar os cidadãos, serviram como uma primeira base para selecionar os futuros participantes dos painéis, bem como para reunir informações regionais acerca do assunto, através de um questionário respondido pelos 300 participantes. Posteriormente, realizou-se uma pesquisa estadual com 700 pessoas, para obter informações padronizadas sobre a atitude dos cidadãos com relação ao assunto, e os diferentes comportamentos foram base para a seleção dos participantes dos painéis. Depois de feita a seleção, foram agendados cinco painéis regionais, realizados a intervalos de um mês. Os painéis levavam sete dias, dos quais três consistiam em explanações acerca dos modos de lidar com o problema da água e os restantes eram agendados pelos próprios participantes, de acordo com suas opiniões a respeito das explanações prévias. O último dia era reservado à tomada de decisão sobre o projeto a ser implantado.

Os painéis tornam-se especialmente eficazes em questões polêmicas e que afetem um grande número de pessoas; trata-se de um método de incorporar a opinião da população ao processo decisório de um modo organizado, fornecendo-lhe informações que possibilitem tal tarefa. É um modo eficaz de contornar a questão do “pouco conhecimento” do cidadão, desculpa comum dos planejadores de políticas públicas para alijar os usuários e cidadãos das decisões desse porte.

Para ilustrar a utilidade dos painéis, pode-se tomar o exemplo da paralisação das obras viárias sob o rio Pinheiros iniciadas pela administração Jânio Quadros. Trata-se de um projeto polêmico,¹⁰ e a administração do Partido dos Trabalhadores entendeu que a finalização das obras sob o rio Pinheiros e na Avenida Juscelino Kubitschek não era prioritária, optando por sua paralisação. Segundo José Vitor Couto, presidente da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), “foi feito um estudo e chegou-se à conclusão de que o gasto para encerrar as atividades na Juscelino e liberá-la para o tráfego normal empataria com o prejuízo que a população teria em três meses de congestionamentos na região.”¹¹

Em uma obra de tamanho porte, que até abril de 1992 havia consumido quase 130 milhões de dólares dos cofres públicos e cuja finalização prevê mais de 130 milhões, a realização de painéis para informar e consultar os cidadãos seria justificável do ponto de vista financeiro e talvez indispensável, do ponto de vista de prioridades de investimentos de recursos públicos.

A tomada de decisão, como nesse caso, pode levar a erros de cálculos financeiros e políticos, porque não houve divulgação de tal estudo, cujo conteúdo é questionável, uma vez que os termos de comparação colocados pelo presidente da Emurb referem-se ao prejuízo de três meses de congestionamento na região e não aos prejuízos ou benefícios da obra finalizada.

A tomada de decisão integrada dividiria as responsabilidades acerca da alocação dos recursos públicos, educando e promovendo a cidadania, amadurecendo as relações entre a sociedade e o Estado. Em suma, a decisão sobre obras e investimentos públicos deve ser tomada com base em relações de custo/benefício; no entanto, muitas vezes tais relações só podem ser avaliadas satisfatoriamente se houver consulta aos usuários e cidadãos. Uma tomada de decisão arbitrária pode levar à ineficiência alocativa e à insatisfação dos habitantes da cidade.

• Comitês do orçamento: como funcionam numa cidade de 400 mil habitantes

Na cidade de Portland,¹² a participação popular caracteriza-se pela cooperação entre moradores (através de associações de bairros) e governo local, bem como pela institucionalização dos canais de participação. Em 1984, a cidade de Portland estabeleceu a ONA (Office of Neighbourhood Associations), marco do que veio a tornar-se, com o tempo, um dos maiores e mais complexos sistemas institucionais de interação com o público. Hoje, 90% da cidade de Portland são cobertos por associações de bairro filiadas à ONA e formadas através da ação dos cidadãos. Essa rede de organismos, que visam a atuar como canais de participação do público, não se limita em absoluto ao orçamento. Neste artigo, no entanto, ficaremos restritos à análise de sua participação no processo orçamentário.

¹⁰ Sobre a polêmica acerca do projeto veja *Folha de S. Paulo*. Prefeitura altera o projeto de túnel sob a avenida JK (24.11.87); Prefeitura quer empréstimo de Cr\$ 11 bi para túnel (04.02.88); *Jornal da Tarde*, Um brinde sob o rio Pinheiros. O túnel, quase pronto (15.12.88); *Folha de S. Paulo*, Erundina retoma em julho parte das obras de Jânio (20.04.89); *O Estado de S. Paulo*, Cidade enterra US\$ 150 milhões em túneis (05.05.91). Veja *SP*, Por que parou? (29.04.92), p. 22-24.

¹¹ Veja *SP*, 29.04.92, p. 24.

¹² Mais precisamente, a população de Portland (Oregon), segundo dados do censo demográfico norte-americano de 1990, é de 437.319 habitantes.

Um dos mecanismos institucionais introduzidos pela ONA consistiu nos Comitês de Assessoramento Orçamentário, formados por cidadãos voluntários, que têm como objetivo estudar a operação de órgãos municipais. Para cada ciclo orçamentário é produzido um relatório detalhando o que os órgãos devem manter, adicionar ou eliminar de suas operações. Assim, uma revisão total do orçamento é necessária todos os anos, incluindo áreas onde podem ocorrer redução e eliminação de programas.

O resultado mais significativo do envolvimento dos cidadãos no processo de revisão orçamentária foi o aumento de responsabilidade dos grupos que elaboram e revisam o orçamento. A conscientização de que mudanças no orçamento implicam realocação de recursos entre diferentes alternativas modifica a visão acerca da elaboração do orçamento, tarefa que passa a significar algo mais do que a simples aplicação de percentuais de aumento sobre os valores observados no orçamento do ano anterior — a chamada *visão incremental do orçamento*.

• A participação popular numa megalópole — o sistema *Kocho Katsudo*

A cidade de Yokohama tem aproximadamente 3 milhões de habitantes, sendo a segunda maior cidade do Japão. Caracteriza-se pelas atividades portuária e industrial. Por causa do aumento populacional muito acelerado que se processa em Yokohama desde a década de 60, a administração municipal tem-se defrontado com um sensível aumento dos problemas urbanos. A fim de enfrentar a totalidade dos problemas e acreditando que tal tarefa só pode ser realizada satisfatoriamente com a percepção acurada das necessidades dos cidadãos, o governo municipal de Yokohama vem há alguns anos utilizando o sistema *Kocho Katsudo*, ou “atividades extensivas de escuta”. Trata-se de um conjunto de mecanismos voltados exclusivamente para canalizar os desejos e necessidades dos moradores de Yokohama e certificar-se de que sejam ouvidos e levados em conta na elaboração de políticas públicas e do orçamento municipal.

Os Serviços de Consulta, o primeiro mecanismo, existem em todos os departamentos públicos de Yokohama. Tal sistema tem como objetivo lidar com todas as reclamações e desejos expressos pelos cidadãos e relacionados com a administração municipal, resolvê-los e/ou encaminhá-los. O sistema lida com um total de 20 mil reclamações por ano.

Outro procedimento de que qualquer cidadão pode lançar mão, para causas individuais ou coletivas, é escrever uma carta (petição) endereçada ao prefeito. Há facilidades para o envio dessas cartas, e o prefeito de Yokohama recebe por ano cerca de 3 mil delas, utilizadas na elaboração do orçamento. Há ainda o Sistema de Monitoração, no qual as necessidades da população são percebidas por pessoas nomeadas “monitores”. Em cada departamento da administração pública há monitores, como, por exemplo, o “Monitor da Saúde”, que atende à população diretamente. A administração de Yokohama também utiliza pesquisas de opinião, conduzidas uma vez por ano.

O sistema mais importante, no entanto, é o formado por uma organização voluntária chamada *Ward Residents Congress* (WRC), ou Congresso dos Moradores dos Distritos, em tradução livre. Yokohama tem 14 distritos administrativos, e em cada um deles há um “escritório” do WRC. O trabalho desse “congresso” é o de

juntar informações da cidade, do distrito e de outras organizações correlatas sobre problemas de interesse da comunidade, promover debates acerca desses problemas e, posteriormente, submeter os resultados à administração da cidade e a outros órgãos públicos relevantes.

A elaboração do orçamento leva em conta as necessidades dos cidadãos, captadas pelo sistema descrito acima; ou seja, as reclamações, os desejos, as necessidades e os pontos de vista expressos pelos cidadãos através de petições, monitores, serviços de consulta, pesquisas de opinião e do WRC são os *inputs* mais importantes do orçamento, e somam aproximadamente 24 mil por ano. Dado esse volume, é impossível atender a todos os pedidos no mesmo ano fiscal; aqueles menos complexos e que não requerem maiores alterações orçamentárias são atendidos no mesmo ano ou no ano fiscal subsequente. Os pedidos mais complexos e que necessitam de estudo quanto à viabilidade de inclusão no orçamento são incluídos numa lista elaborada para tal fim; estima-se que 60% deles sejam atendidos em um prazo de até cinco anos.

6. Conclusão

A análise das inovações nas práticas orçamentárias de cidades de outros países levanta a questão da possibilidade de transferência dessas experiências para o ambiente brasileiro. Num país sem um passado de envolvimento público na formulação de políticas de governo e no qual os governantes não têm compromisso com essa participação, pode-se questionar as possibilidades de sucesso dessas inovações.

Os primeiros passos dados pelas administrações petistas nas cidades analisadas representam uma tentativa de mudança da abordagem no trato da coisa pública. Os formulários de políticas públicas das administrações petistas demonstram disposição de integrar o cidadão ao processo de tomada das decisões que o afetam diretamente e aumentar a transparência da administração pública.

No entanto, o processo de introdução de inovações revela-se problemático, antes devido a problemas de caráter organizacional e administrativo do que propriamente de caráter cultural.

Um governo que tenha como objetivo a introdução e o aperfeiçoamento de métodos de participação popular na administração pública deve ter como preocupação básica a questão da institucionalização do processo. Caso contrário, há grandes chances de os esforços serem perdidos por ocasião da troca de governo. O caso dos municípios paulistas sugere que há um longo caminho a percorrer, pois a institucionalização requer metodologias bem definidas de aplicação e avaliação do processo. Além disso, o conceito de participação popular deve ser expandido, a fim de incorporar formas alternativas de promoção da participação popular no processo orçamentário.

Apesar de cada cidade ter características únicas nos planos econômico, político e social — o que implica uso de formas diferentes de promover a participação do cidadão —, os pressupostos e critérios de avaliação dessa participação devem constituir um elemento comum entre as cidades.

A consequência mais imediata da introdução de práticas participativas na elaboração do orçamento deveria ser a modernização, na medida em que possibilite aos integrantes da administração pública maior entendimento do orçamento enquanto ferramenta de comunicação, planejamento e controle. Nesse sistema, sua elaboração deixa de constituir uma prática mecânica, de significado obscuro, passando a ter um sentido concreto.

Somente a institucionalização do processo permitirá que o orçamento perca o estigma de “caixa preta” e passe a refletir de modo mais acurado as demandas da municipalidade. Ao mesmo tempo, correm “por fora” dois outros fenômenos não menos importantes: a modernização da administração pública e a promoção da cidadania.

Bibliografia

Bittar, Jorge (org.) *O modo petista de governar*. São Paulo, Partido dos Trabalhadores — Diretório Regional de São Paulo, 1992, 324 p.

Blodget, Terrell. Steps to succeed with zero-base budgeting systems. *Management Controls*. New York, Peat, Marwick, Mitchell & Co. v. 24, p. 14-23, 1977.

Bossois, I.L. A formulação democrática do orçamento municipal — a experiência de Vila Velha, ES, no período 1983-86. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, 34(184):6-11, jul./set. 1987.

Clary, B. A framework for citizen participation: Portland's Office of Neighbourhood Associations. *Management Information Service Report*. Washington DC, International City Management Association (ICMA), 18(9), Sept., 1986. 13p.

Cope, G.H. Municipal budgetary practices. *Baseline Data Report*. Washington DC, ICMA, 18(3):1-13, May./Jun. 1986.

Crosby, N. & Kelly, J. Citizen panels: a new approach to citizen participation. *Public Administration Review*, Washington DC, ASPA, 46(2):170-8, Mar./Apr. 1986.

Cupps, Stephen, D. Emerging problems of citizen participation. *Public Administration Review*. Washington DC, ASPA, 37(5):478-87, Sept./Oct. 1988.

Daniel, Celso. Poder Local. *Espaço e Debate*. São Paulo, NERU, 8(24):37-58, 1988.

Debate: poder local. *Espaço e Debate*, São Paulo, NERU, 1(3): 129-45, set. 1981.

McCann, William J. An examination of innovations in modern budgeting. *Optimum*, Ottawa, Canada Communication Group, 11(2):26-39, 1980.

Mister, Melvin A. The corporate municipality: adapting private business management approach to city. *Urban Land*. Washington DC, Urban Land Institute, v. 44, p. 24-7, March, 1985.

Pickards, Robert C. How the spending patterns of cities change: budgetary incrementation reexamined. *Journal of Policy Analysis and Management*. New York, 4(3): 56-74, outono, 1984.

Poister, Theodore H. & Streib, Gregory. Management tools in municipal government: trends over the past decade. *Public Administration Review*. Washington DC, ASPA, 49(3):240-8, May-June, 1989.

Reinhart, George W. Zero-base budgeting: how to do it. *Management Information Service Report*. Washington DC, ICMA, v. 10, p. 1-10, verão, 1979.

Reston, J. & Rocha, N. A câmara de vereadores na elaboração democrática da proposta orçamentária. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, 32(177): 46-55, out./dez. 1985.

Saigo, Michikazu. Budget preparation through citizens participation in the city of Yokohama. *Local Finance*. The Hague, Netherlands, International Centre for Local Credit, v. 10, p. 13-23, June, 1981.

Rosener, Judy B. Citizen participation: can We measure its effectiveness? *Public Administration Review*. Washington DC, ASPA, 38(5):457-63, Sept./Oct. 1988.

Singer, P. Orçamento e democracia no Brasil. *Economia em Perspectiva*. São Paulo, Conselho Regional de Economia de São Paulo, n. 85, p. 1-2, out. 1991.

Tobin, Thomas. The budget as a communication tool. *Management Information Service Report*. Washington DC, ICMA, v. 20, p. 1-17, 1988.

Watson, D. & Juster, R. Institutionalized use of citizen surveys in the budgetary and policy-making processes: a small city case study. *Public Administration Review*. Washington DC, ASPA, 51(3): 232-9, May/June, 1991.