

Anais do XIV Seminário de Iniciação Científica da Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, Feira de Santana, 18 a 22 de outubro de 2010

GESTÃO PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E PADRÕES DE PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE 3 MUNICÍPIOS BAIANOS

Paloma Santana de Souza¹; Eugênio Lima Mendes²

1. Bolsista PIBIC/CNPq, Graduando em Administração, Universidade Estadual de Feira de Santana, e-mail: paloma-souza@bol.com.br
2. Orientador, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Feira de Santana, e-mail: e.mmendes@uol.com.br

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública; Participação popular; Preferências alocativas.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata das finanças públicas sob a ótica da participação popular. Procura-se investigar se existe uma ligação entre a gestão municipal, a participação popular e as preferências alocativas nos municípios selecionados: Feira de Santana, Ipirá e Governador Mangabeira, no período de 2001 – 2008.

O tema do trabalho tem relevância ao notarmos que os assuntos abordados estão articulados quanto à forma como esses atores sociais se inserem nas decisões públicas e podem modificar o meio local. Com a descentralização, os municípios gozam de maior poder, ou seja, suas competências para atuação local se ampliam. Assim, percebe-se uma certa discrepância entre os canais formais criados para a participação popular e a efetiva participação. O processo de descentralização não dá conta de combater vícios clientelísticos que impedem/inibem a participação.

Essa abordagem busca relacionar a participação popular com as decisões públicas tomadas a nível micro, e fundamenta-se a partir da compreensão de que a forma como os municípios baianos vem sendo geridos apresenta muitos limites a essa participação efetiva. Por isso, faz-se necessário o esforço de se chamar a atenção para o fato de que algumas prefeituras têm alardeado como slogan de campanha a construção com o povo ou para o povo. Entretanto, na prática um os problemas começam quando esse povo resolve tomar seu lugar de direito.

A suposição levantada nesse trabalho é a de que uma maior participação popular permite ao governo municipal uma melhor possibilidade na alocação dos recursos financeiros segundo suas preferências sociais, e que a natureza dessas preferências pode impactar na gestão do município.

O objetivo é verificar se a participação popular nos processos de planejamento e orçamento influenciou os padrões de preferências alocativas dos três municípios.

METODOLOGIA

A natureza da pesquisa realizada é descritiva. Utilizamos uma pesquisa bibliográfica que nos ajudou na compreensão sobre o tema gestão participativa e padrão de alocação de gastos públicos, a partir da revisão da literatura disponível. A pesquisa documental nos forneceu dados fundamentais para o desenvolvimento da mesma. Também fizemos uso de entrevistas com pessoas diretamente ligadas ao nosso objeto de estudo para tentar qualificar a participação. Esta pesquisa também é um estudo de múltiplos casos, cujo objetivo é o estudo de uma unidade que se analisa profunda e intensamente, no caso a participação na gestão de três municípios baianos. Considera

Anais do XIV Seminário de Iniciação Científica da Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, Feira de Santana, 18 a 22 de outubro de 2010

como unidade social estudada em sua totalidade, a instituição municipal, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos.

Utilizaremos os municípios de Feira de Santana, Ipirá e Governador Mangabeira, todos no Estado da Bahia para servirem de unidade de análise. O período analisado percorre os anos de 2001- 2008, período esse que abrange duas gestões.

Foram utilizadas como fontes de informações as seguintes: base de dados contábeis dos municípios brasileiros da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) chamado Finanças do Brasil (FINBRA) disponível no site (<http://www.stn.fazenda.gov.br>): entrevistas junto a técnicos das três prefeituras municipais; e dados de balanços orçamentários - receitas e despesas - do período em questão, com exceção do ano de 2008, do município de Governador Mangabeira, em função da prestação de contas ter sido reprovada pelo Tribunal de Contas do Município. Todos os dados foram tratados estatisticamente no programa Excel 2007. Os dados referentes às despesas foram corrigidos monetariamente, para que os números trabalhadados mostrassem a variação real. Deflacionamos esses números utilizando o IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Esse índice mede o comportamento dos preços geral da economia brasileira. A série dos índices foi coletada no site do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (<http://www.ipea.gov.br>).

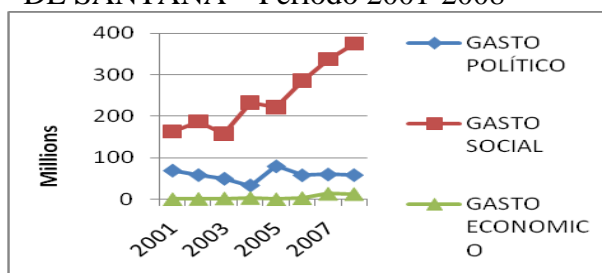
As entrevistas foram realizadas pela própria pesquisadora, buscando resolver as principais dificuldades encontradas pela participação no estudo sobre a legislação local, além de mostrar de forma mais clara como se dão os processos de planejamento e execução orçamentária dos municípios pesquisados.

RESULTADOS E/OU DISCUSSÃO

A análise dos resultados aborda dois eixos principais: a participação na gestão pública e as preferências alocativas, tendo em vista a consecução do objetivo central da pesquisa, que é verificar se a participação popular nos processos de planejamento e orçamento influenciou nos padrões de preferências alocativas dos três municípios de Governador Mangabeira, Ipirá e Feira de Santana, no período 2001 - 2008.

Identificamos o padrão de preferências alocativas do município de Feira de Santana no período de 2001 a 2008. Este padrão pode ser assim indicado: Gastos Sociais > Gastos Políticos > Gastos Econômicos.

GRÁFICO – PREFERÊNCIAS ALOCATIVAS DO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA – Período 2001-2008



Portanto, há uma preponderância do gasto social em relação aos outros dois tipos de gasto. O gasto social corresponde aproximadamente a 78,9% das despesas total do município, chegando a 86,74% das despesas no ano de 2004, sem dúvida um percentual bastante elevado. Esse padrão de preferência com elevado gasto social se justifica, a princípio, pelas competências constitucionais atribuídas aos municípios para assistirem

Anais do XIV Seminário de Iniciação Científica da Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, Feira de Santana, 18 a 22 de outubro de 2010

a população local, principalmente nas funções educação e saúde. Estas duas funções são financiadas em sua grande parte com recursos transferidos pelo governo Federal através do FUNDEB e SUS, e do governo Estadual também através do FUNDEB. Os gastos políticos correspondem às despesas realizadas pelo Poder Legislativo e também àquelas atividades de natureza administrativa do Poder Executivo. Este tipo de gasto apresenta um crescimento médio no período de 19,97% das despesas totais. Por seu turno, os gastos econômicos são insignificantes no município, registrando uma média no período de 1,17% do gasto total.

Em Ipirá existe também um elevado gasto social, com uma média aproximada de 73,41% com este tipo de gasto, restando 21,76% para o gasto político e 4,83% de gastos econômicos, que são as atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. No município, os gastos totais caíram significativamente entre 2002 e 2003, com uma redução de mais de R\$10.000.000,00. Pela análise da composição dessas despesas, a administração municipal fez a opção por reduzir bruscamente o orçamento social mantendo o padrão dos gastos políticos e econômicos.

No município de Governador Mangabeira, os gastos sociais, ou seja, aqueles gastos com políticas públicas destinados à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos, registraram uma média aproximada de 62,42% dos gastos totais. Os gastos políticos mantêm a média de 28,59% e os gastos econômicos uma média de 8,99%.

Com base nas informações colhidas podemos afirmar que a participação popular nos instrumentos de planejamento e finanças públicas nos três municípios deixa muito a desejar se considerarmos os preceitos das teorias mais modernas de gestão. Essa constatação fica evidente tanto na análise dos textos legais quanto nas respostas dadas pelos entrevistados. Nenhum das três prefeituras tem uma intenção explícita de priorizar a participação popular como instrumento efetivo da gestão. Tão somente seguem as exigências legais de uma forma muito genérica. Muito embora os entrevistados tenham respondido que “a administração municipal considera que a participação popular deve ser ampla e envolver todos os segmentos da sociedade civil” e que a participação é “um valor desejado”, não se percebeu esta importância pretendida pelas administrações municipais. A forma de participação popular nos três municípios ao resumir-se praticamente às audiências públicas resulta numa participação insuficiente porque esta forma caracteriza-se como muito passiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No geral, em nenhum dos três municípios a participação influenciou significativamente no seu padrão de gastos. Percebe-se que mesmo em Feira de Santana, onde constatamos meios mais efetivos de convocação dos cidadãos e organizações civis à participação, esta não tem se efetivado conforme esperado. Os mecanismos utilizados para essa convocação tem se mostrado insuficientes e/ou inadequados.

Em Feira de Santana, onde observamos a convocação de fato para as audiências públicas, não identificamos quaisquer mudanças significativas que tenham sido influenciadas pela participação.

Em Ipirá, os espaços institucionalizados de participação não foram devidamente comprovados, apesar do gestor informar que há participação, que existem convocações.

Anais do XIV Seminário de Iniciação Científica da Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, Feira de Santana, 18 a 22 de outubro de 2010

Assim como nos demais municípios, não conseguimos identificar mudanças significativas nos padrões de preferências alocativas em função da participação.

Em Governador Mangabeira encontramos um quadro bastante desfavorável a participação. Ainda que, durante a entrevista, a atual gestão tenha feito questão de deixar claro se tem consciência de que a participação não tem sido estimulada, a mesma tem interesse em estimulá-la, inclusive por ser um compromisso da atual gestão.

Portanto, concluímos que a participação por ser concebida de forma muito passiva é insuficiente e não influenciou nos padrões de preferências alocativas nos municípios pesquisados. O padrão de preferências alocativas nos três municípios reflete as decisões das próprias administrações locais e não correspondem efetivamente à vontade dos seus munícipes manifestada em decisões coletivas nos espaços institucionais.

REFERÊNCIAS

DAGINO, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. Em Daniel Mato (coord.), Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LIPIETZ, Alain. Audácia: Uma alternativa para o século 21. São Paulo: Nobel, 1991.

MENDES, Eugênio Lima. Descentralização, finanças públicas e desenvolvimento local: a experiência de 10 municípios do nordeste brasileiro. In IX Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores em Globalizacion y Territorio. Anais... Argentina, 2006.

MENDES, Eugênio Lima. O orçamento do governo local sob condições de participação dos cidadãos: o caso da prefeitura de Santos. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP/FVG, Rio de Janeiro, 1995.

PERRY, Anderson. “Balanço do Neoliberalismo”. in SADER, E. & GENTILI, P. (orgs) Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1984). Dados. vol. 40, n. 3, 1997.

TENORIO, Fernando G. Cidadania e desenvolvimento local. Editora :Unijuí, 2007.

TENORIO, Fernando G. Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social. 2 ed. rev. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2004.