

Prefeito por um dia

O jogo do orçamento

Organização: Leonardo Mélo

APOIO E PARCERIA



FORD FOUNDATION

act:onaid
brasil

PUBLICAÇÃO

iBase
retinho

Prefeito por um dia

O jogo do orçamento

Organização: Leonardo Mélo

APOIO E PARCERIA



FORD FOUNDATION

act:onaid
brasil

PUBLICAÇÃO

iBase

Prefeito por um dia o jogo do orçamento

MARÇO DE 2004

Uma publicação do Ibase – Instituto Brasileiro
de Análises Sociais e Econômicas

Av. Rio Branco, 124, 8º andar – Centro
CEP 20148-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: +(21) 2509.0660 Fax: +(21) 3852.3517
ibase@ibase.br www.ibase.br

Organização

Leonardo Mélló

Coordenação editorial

Iracema Dantas

Produção gráfica

Geni Macedo

Revisão

Marcelo Bessa

Ilustrações

Guto Miranda

Fotos

Arquivo Ibase

Projeto gráfico e diagramação

Mais Programação Visual

Apoio e parceria

ActionAid e Fundação Ford

Exemplares desta publicação devem ser solicitados ao Ibase.

O Ibase é uma entidade pública a serviço da cidadania e da democracia. Seu estatuto é de uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, sem vinculação religiosa, suprapartidária, reconhecida como de utilidade pública.



Para apoiar os projetos desenvolvidos pelo Ibase, escreva para amigosibase@ibase.br ou telefone para +(21) 3852.6028.

Doações de pessoas jurídicas podem ser abatidas no Imposto de Renda.

Sumário

Apresentação	5
Orientações básicas ao(à) instrutor(a)	7
Material – cinco itens	9
Passo a passo da dinâmica – seis etapas	11
Etapa 1	
Aquecimento e objetivo	12
Etapa 2	
Cidadania e orçamento	14
Etapa 3	
Fazendo nosso orçamento	18
Etapa 4	
Questões sobre o orçamento municipal	22
Etapa 5	
Vamos gastar o dinheiro!	24
Etapa 6	
A participação ao nosso alcance	28
Agradecimentos	32
Anexos	33
Referências de páginas na internet, livros e leis	43

Apresentação

Acreditando na idéia de que só a participação não é suficiente para produzir uma sociedade mais justa, o Ibase, por muitos anos, vem desenvolvendo treinamentos em relação à cidadania e ao orçamento. Entendemos que a participação da sociedade civil é um dos fatores essenciais para o fortalecimento das instituições democráticas. Assim sendo, apostamos na participação qualificada, confiando na idéia que os espaços decisórios serão ocupados por pessoas comprometidas com o princípio de que a intervenção sempre faz diferença.

O aprimoramento do diálogo com o poder público representa um salto qualitativo para toda a sociedade, no qual a transparência nas ações realizadas com o dinheiro público é fortalecida, uma vez que as informações sobre essas ações são requisitadas pela mesma população que escolheu o governante.

É interessante ver que cidadãos e cidadãs se mobilizam para as eleições, mas pouco fazem quando se trata de saber onde serão gastos os recursos públicos.

As eleições e o orçamento público são as duas faces de uma mesma moeda. Enquanto, em uma face, nós escolhemos a melhor proposta de governo – as políticas públicas que consideramos as mais adequadas –, na outra vemos quais ações serão realizadas e quanto dinheiro será gasto com elas. A diferença mais óbvia entre esses dois eventos é que um acontece de quatro em quatro anos, e o outro, todos os anos.

O Ibase pretende, com este trabalho, fazer com que mais pessoas participem dessas “eleições anuais do nosso dinheiro” e, para tanto, oferece esta publicação.

Espero que este seja apenas o começo para o desenvolvimento de várias outras publicações em que possamos focalizar temas tão importantes e diferentes como a participação em políticas para crianças e adolescentes e a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo.

Neste volume, há claramente uma divisão entre capítulos que orientam e informam o cidadão e a cidadã e a própria dinâmica. Tenham sempre em mente que esta publicação é tanto do Ibase como daqueles e daquelas que a utilizarão para tornar nossa sociedade mais forte e participativa na luta por seus direitos.



Leonardo Mélo

Pesquisador do Ibase
lmello@ibase.br

Orientações básicas ao(à) instrutor(a)

Duração

De 1 hora a 1 hora e 40 minutos, de acordo com o desenrolar dos debates e o número de participantes. Quanto maior o número de participantes, mais tempo será gasto com discussões, e, portanto, mais demorará essa dinâmica. Para cada etapa, há uma sugestão de tempo a ser gasto.

Participantes e grupos

O número mínimo de participantes é de 12. Tendo sido utilizada com até cem pessoas, trabalhar com número elevado traz dispersão nas discussões e desorganização quando da realização de algumas etapas, além do aumento da duração.

Para a formação de grupos na Etapa 5 – Vamos gastar o dinheiro! –, o(a) instrutor(a) orientará os(as) participantes, de modo que não sejam formados menos de quatro ou mais de dez grupos. O número de pessoas em cada grupo não precisa ser o mesmo.

Desenvolvimento da dinâmica

Durante a dinâmica, o(a) instrutor(a) perceberá que, em várias etapas, há perguntas e respostas. Essas perguntas não são de uso obrigatório, mas seu objetivo é facilitar e orientar as apresentações dos(as) instrutores(as). Isso implica dizer que nem todas precisam ser feitas, ficando sua utilização a cargo da sensibilidade do(a) próprio(a) instrutor(a), até para incluir outras mais pertinentes.

Sugere-se também que, antes da implementação dessa dinâmica, cada instrutor(a) elabore seu próprio roteiro para as

etapas que exigem mais discussão, preferencialmente aproveitando as características da cidade ou o trabalho e inserção social dos(as) participantes.

Distribuição do dinheiro na Etapa 5

Após formados os grupos de que trata a Etapa 5 – mínimo de quatro e máximo de dez –, as 300 notas serão dadas aos(às) próprios(as) participantes, para que eles(as) separem a quantidade correspondente à tabela abaixo.

Nº de grupos	Nº de notas (300 notas)
04	75
05	60
06	50
07	43
08	37
09	33
10	30

Material – cinco itens

- Envelopes ou cartões, representando as sete áreas citadas na Etapa 5.
- Serão necessárias 300 notas para distribuição entre os grupos, independente do tamanho do município ou do orçamento municipal. Sugere-se que seja feito, por segurança, um pouco mais do que isso.
- Cópia do exercício “Vamos gastar o dinheiro!” – uma para cada participante.
- Lista de presença.
- Envelope selado para remessa de volta ao Ibase da lista de presença com a resposta à Etapa 5 – a não ser que se opte pelo envio por fax, cujo número é +(21) 3852.3517, aos cuidados do Projeto Democratização do Orçamento Público.

Confira o material utilizando a lista a seguir:

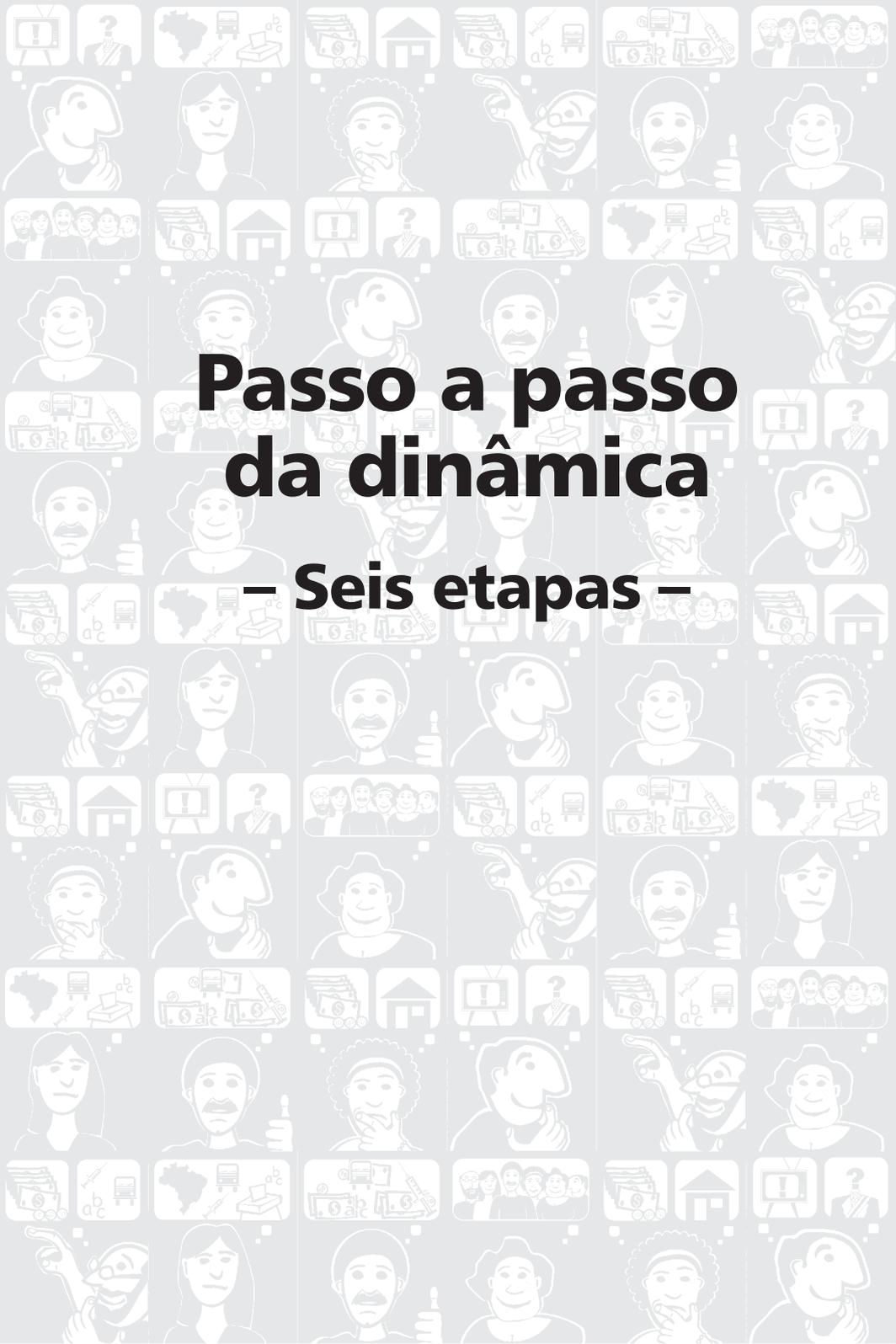
Lista de checagem do material (cinco itens)

- 7 envelopes ou cartões
 - 300 notas
 - Exercício “Vamos gastar o dinheiro!” – um para cada participante
 - 1 lista de presença
 - 1 envelope para remessa ao Ibase da lista de presença
-

Adaptação do orçamento de sua cidade

Para adaptar o orçamento de seu município ao exercício da Etapa 5, você deve proceder da seguinte forma: consiga uma cópia do texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de sua cidade, que é publicada no diário oficial dos municípios nos meses de dezembro ou janeiro. No texto, procure a tabela Orçamento por Funções. De posse dessa tabela, some os valores das áreas de acordo com o seguinte critério:

Legislativo	=	funções legislativa, judiciária e essencial à justiça.
Administração, Planejamento e Dívida	=	funções administração e encargos especiais.
Assistência e Previdência Social	=	funções assistência social e previdência social.
Saúde, Saneamento e Gestão Ambiental	=	funções saúde, saneamento e gestão ambiental.
Educação, Cultura, Esporte e Lazer	=	funções educação, cultura, ciência e tecnologia, desporto e lazer.
Habitação e Urbanismo	=	funções habitação e urbanismo.
Outras áreas	=	todas as demais funções.



**Passo a passo
da dinâmica
– Seis etapas –**



Etapa 1

Aquecimento e objetivo

5 minutos

OBJETIVO

Refletir sobre a atenção dada por nós a algumas coisas do nosso cotidiano, como times de futebol ou novelas, em oposição a outros assuntos que interferem diretamente em nossas vidas, como a implementação de políticas públicas.

MATERIAL DE APOIO

Perguntas sobre atualidade (sugestões abaixo).

Exercício de aquecimento, com perguntas e respostas sobre temas populares – times de futebol, carnaval, programas de televisão etc. – e assuntos relativos a finanças públicas e política, variando de um nível de complexidade moderado a questões mais difíceis – como o nome do presidente da República ou do(a) prefeito(a), nome do(a) candidato(a) em que votou para vereador(a) e dos(as) secretários(as) municipais.

O objetivo desse aquecimento será realçar o fato de que assuntos da cultura popular são mais conhecidos e lembrados que outros. Isso acontece mesmo que todos nós tenhamos consciência de que as informações políticas têm uma influência maior sobre nosso dia-a-dia, nossa qualidade de vida, do que as da cultura popular.

Avise aos(às) participantes que o propósito da dinâmica será a familiarização deles(as) com o tema do orçamento público e do planejamento governamental e que, ao final da dinâmica, eles(as) terão a oportunidade de gastar todo o dinheiro de uma prefeitura, da mesma forma como o(a) prefeito(a) e os(as) vereadores(as) fazem.

Sugestões de perguntas

CULTURA POPULAR

1. Qual o nome da santa padroeira do Brasil?

R.: Nossa Senhora Aparecida.

2. Qual o prato nacional mais popular?

R.: Feijoada.

3. Qual o nome do rei do futebol?

R.: Edson Arantes do Nascimento, Pelé.

4. Quanto custa um carro popular?

5. Quanto custa 1 quilo de batata?

6. Quem ganhou o último campeonato estadual de futebol?

7. Qual o time campeão do último Campeonato Brasileiro?

POLÍTICAS

1. Quem é o(a) ministro(a) da Saúde? E da Educação?

2. Quantos são os(as) vereadores(as) da sua cidade?

3. Quanto o governo municipal gasta por ano?

4. O que significa IPTU?

R.: Imposto Predial Territorial Urbano.

5. Em quem você votou para deputado/a estadual na última eleição?

6. Quantos são os(as) deputados(as) federais? E senadores(as)?

R.: 513 deputados(as) e 81 senadores(as).

7. De quantos anos é o mandato do(a) senador(a)?

R.: Oito anos.



Etapa 2

Cidadania e orçamento

10-20 minutos

OBJETIVOS

Trabalhar os conceitos de Estado, governo, cidadania e orçamento público.

MATERIAL DE APOIO

Preparar um pequeno roteiro das principais idéias a serem discutidas e suas palavras-chave.

Lembre-se de que nem todas as perguntas precisam ser feitas, ou mesmo que as respostas devam ser dadas como aparecem aqui. O propósito é dar aos(as) participantes explicações que sejam próximas a seu universo de vida, e não citar a legislação de modo enfadonho. Assim, outras perguntas que melhor ajudarem na orientação de cada etapa poderão ser utilizadas.

P. O que é o Estado – a instituição, e não o nível estadual – e qual seu objetivo principal?

R. O Estado é uma instituição que se constitui em uma forma de organização do poder político, legítimo em um território e com o poder de controlar os(as) habitantes desse mesmo território, e cuja legitimidade é garantida pela coletividade daqueles(as) que ocupam o espaço em questão.

O principal papel do Estado é o de promover o bem comum, atendendo a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) de forma igual, com a oferta de bens – praças e ruas asfaltadas – e serviços públicos – como acesso à educação e atendimento de saúde –, por exemplo.

É importante lembrar que na instituição Estado estão incluídos os três Poderes, ou seja, o Executivo – em que o prefeito ocupa o cargo mais alto –, o Legislativo – em que o presidente da Câmara Municipal ocupa o cargo mais elevado – e o Judiciário – que não existe em nível municipal.

P. Qual a diferença entre Estado e governo?

R. Se o Estado é a instituição, dotada de poder, que exerce a liderança sobre os(as) demais habitantes de um determinado território, então o governo é o conjunto de pessoas que ocupam o poder do Estado por um determinado período de tempo.

Em outras palavras, o governo é a representação de um grupo de interesse da sociedade que, por escolha da maioria da população – em eleições – e por um determinado período – mandato do(a) prefeito(a) –, exerce o poder de Estado.

Os governos poucas vezes são formados por uma tendência única de partido político. Em geral, vemos que os governos são compostos por pessoas de vários partidos, na intenção de aproximar o Executivo do Legislativo.

Nesses casos, o(a) prefeito(a) cede alguns cargos de secretarias municipais aos partidos mais fortes no Legislativo e, com isso, facilita a negociação de propostas e o diálogo entre os poderes e seu governo em particular.

P. O que é cidadania?

R. Cidadania é o termo utilizado para qualificar o conjunto dos direitos e deveres das pessoas em relação ao poder maior exercido pelo Estado.

É um conceito dinâmico, pois, ao longo do tempo, direitos e deveres podem se expandir, de acordo com as demandas e as necessidades da sociedade. O voto feminino é um exemplo, pois foi conquistado após o dos homens.

No Brasil, cidadania é uma qualidade seletiva, algumas pessoas exercem plenamente, e outras não, ainda que devesse ser universal, de todos e todas, como resultado da promoção do bem comum, que é o objetivo maior do Estado.

Por exemplo, enquanto na Zona Sul do Rio de Janeiro – região nobre – os(as) moradores(as) são cidadãos(ãs) plenos(as), pois arcam com seus deveres e possuem acesso a serviços públicos de qualidade – direitos –, em outras regiões sequer existem tais serviços, o que não desobriga os(as) moradores(as) a cumprir com seus deveres.



P. O que é orçamento público?

R. Ele é um plano elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, que mostra quanto de dinheiro o poder público – poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quando houver – vai receber de nós e em que gastará naquele ano.

Pode ser visto também como um contrato entre as partes, poder público e cidadãos(ãs), em que estes(as) se comprometem a pagar algum dinheiro ao Estado, o qual, em troca, se compromete a prestar os serviços que a população deseja e de que necessita.

P. Por que o orçamento é importante?

R. Porque ajuda a usar melhor o dinheiro, permitindo que se veja para onde ele vai. É uma forma de planejar o dia de amanhã, ajudando a evitar sustos e surpresas.

Por meio dos orçamentos públicos, podemos evitar que ocorram situações em que os governos tratem as diferentes regiões de uma mesma cidade distintamente, supervalorizando as áreas nobres e ignorando as áreas carentes.

O bem comum é alcançado com o orçamento, pois praças e vagas nas escolas são também recursos, dinheiro para sua construção e manutenção, salas de aula, professores e merenda, por exemplo.

Redistribuir renda começa com o Estado gastando o dinheiro do orçamento com aqueles que mais precisam e arrecadando dos que mais têm.



Etapa 3

Fazendo nosso orçamento

10-20 minutos

OBJETIVO

Exercício de fixação dos conceitos de orçamento e elaboração de um orçamento doméstico fictício a partir de uma família.

MATERIAL DE APOIO

Escrever no quadro-negro as receitas e as despesas previstas e/ou lembradas pelos(as) participantes.

Começamos esta etapa perguntando se alguém alguma vez já elaborou um orçamento para uma festa/churrasco ou de sua casa.

Comece com o churrasco e discuta o que haveria em termos de comida – carne, frango e salada – e bebida – cerveja, suco e refrigerante – e as diferentes implicações, por exemplo, para quem não consome alguns desses itens que podem ser mais caros que outros. Como estabelecer a contribuição de cada um(a)? Crianças devem pagar? E os(as) idosos(as)?

A intenção é desenvolver a idéia de que, mesmo em um churrasco, em que todos querem se divertir coletivamente, deve-se decidir se todos contribuirão com a mesma quantia e o que será comprado.

O processo que será escolhido para a arrecadação – receitas – e para a escolha do que será comprado – despesas – poderá conter aspectos democráticos ou egoístas.

- Elabore com a classe um orçamento de família. Forme uma família com os(as) participantes – de preferência com pai, mãe, filho(a) e sogro(a) – e escreva seus nomes no quadro.
- Peça aos(às) participantes sugestões dos itens que são receita e escreva no quadro. Arbitre um valor para cada item. Não pergunte aos(às) participantes quanto ganham para evitar constrangimentos (o exercício é fictício, não esqueça).
- Peça aos(às) participantes sugestões de itens de despesa e arbitre valores como feito em relação à receita.
- Utilize a tabela a seguir para orientar as perguntas para a classe e os itens a serem escritos no quadro.

Receitas	Despesas
<ul style="list-style-type: none"> ■ Salário ■ Pensão ■ Bolsa-escola ■ Bicos (fazer doces, costurar, fretes, artesanato etc.) ■ Tíquete-refeição ■ Vale-transporte ■ Outras 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aluguel ■ Alimentação ■ Contas (luz/gás/condomínio) ■ Cinema/livro/jornal/revista ■ Remédios/plano de saúde ■ Creche/escola/cursos/material escolar ■ Deslocamento para o trabalho ou estudo, ônibus, van, metrô ou trem. ■ Outras (corte de cabelo/salão/vestuário)
Total das receitas	Total das despesas

Com os exemplos no quadro, some as receitas e as despesas para ver o resultado. Ajuste as receitas e as despesas para as seguintes situações, discutindo suas implicações e prioridades:

- **SUPERÁVIT** = receitas maiores que despesas.
- **EQUILÍBRIO** = receitas iguais a despesas.
- **DÉFICIT** = despesas maiores que receitas.

FERNANDO CLONICK > ORÇAMENTO DOMÉSTICO

RECEITAS		DESPESAS	
♀ -	800	REMÉDIO (inf) -	200
♂ -	1.000	ALUGUE -	650
ENAS -	500	GRANJA (carne) -	600
Sogra -	200	VESTUÁRIO -	400
VT -	200	ALIMENTAÇÃO -	600
TR -	300	EX-MULHER -	200
		TRANSPORTE -	200
		R. & SAÚDE -	300
		LÁZER -	150
	3.000		3.000



A palavra-chave aqui é **PRIORIZAR**, pois cada participante fará sua sugestão de equilíbrio. Algumas pessoas vão querer aumentar as receitas; outras, reduzir as despesas. Nos dois casos, o que está em jogo é a prioridade que cada um(a) de nós tem.

Essas sugestões são orientadas pela busca de bem-estar da família.

Se, no nosso orçamento da família, queremos promover o bem-estar de seus(suas) integrantes (cujos nomes foram escritos no quadro), o orçamento público não será diferente, mas seu objetivo será o de promover o bem-estar da sociedade.

Quem é quem?

A seguir, apresentamos o significado de alguns conceitos muito utilizados quando das discussões sobre as receitas e as despesas. Apesar de repetidos, eles podem ser utilizados para reforçar ou introduzir conceitos pouco explicados no exemplo anterior.

- **Receitas:** ganho, renda, todo tipo de entrada de dinheiro.
- **Despesas:** gastos e todo tipo de saída de dinheiro.

Como gancho para a próxima etapa, relacione os itens de despesa do orçamento doméstico com aqueles relativos às diversas secretarias de governo (Secretaria de Educação, Saúde, Administração, Esporte e Lazer etc.).



Etapa 4

Questões sobre o orçamento municipal

10 minutos

OBJETIVOS

Comparar o orçamento municipal com valores que sejam familiares ao(à) cidadão(ã) comum. Fazer uma avaliação dos gastos governamentais.

MATERIAL DE APOIO

Dividir o total do orçamento pelos preços de cesta básica, salário mínimo, carro popular etc. Verificar esses valores com antecedência.

Sonde o conhecimento dos participantes quanto à dimensão e à qualidade dos gastos públicos do próprio município. Para tanto, sugere-se que o(a) facilitador(a) adquira uma cópia da Lei Orçamentária Anual daquela cidade. De posse desse documento, procure a tabela do orçamento por órgãos e por funções.

P. Quanto dinheiro o governo municipal gasta no ano?

R. R\$ _____ milhões. Escreva esse número no quadro-negro e compare-o com a renda de cada estudante anteriormente verificada, o valor do salário mínimo ou o preço de uma cesta básica (calcule quantos salários mínimos são o orçamento), ou quantos reais por dia há no orçamento (divida por 365).

P. O governo gasta bem esses recursos? Vocês acham que o governo sabe gastar o dinheiro de forma que ele cumpra suas funções básicas, ao mesmo tempo que promove o bem comum?

P. Dêem alguns bons e maus exemplos de coisas que o governo faz.

R. (Escreva os exemplos porque poderão ser úteis ao longo do curso em outro momento.)

P. Em que áreas o governo mais gasta o seu dinheiro?

R. (Essa pergunta é um gancho para a Etapa 6 de estímulo à participação.)

Essa última pergunta encaminha à discussão das competências de cada esfera de governo, o que serve de gancho para a próxima etapa.

Nem tudo que vemos de errado é culpa do(a) prefeito(a), e para tanto é importante aprender a ver as competências – a Lei Orgânica Municipal é um documento muito valioso para se fazer isso.

O quadro a seguir aponta algumas das competências específicas de cada esfera de governo.

União	Estados	Municípios
Forças Armadas	Segurança Pública	Guarda Municipal
Ensino Superior	Ensino Médio	Ensino Fundamental
Previdência Social Geral	Previdência dos Servidores Estaduais	Previdência dos Servidores Municipais



Etapa 5

Vamos gastar o dinheiro!

20-35 minutos

OBJETIVO

Discutir e decidir sobre os gastos de uma prefeitura em suas áreas de atuação.

MATERIAL DE APOIO

Definir o valor e a quantidade mínima de notas por grupo para ser distribuída na folha do exercício “Vamos gastar o dinheiro!” (em anexo).

- Distribua a folha do exercício “Vamos gastar o dinheiro!” (em anexo).
- Leia com os(as) participantes os itens das áreas e suas respectivas descrições.
- Procure fazer exemplos relacionando as sete áreas com a realidade concreta do município e dos(as) participantes, apontando onde estariam o asfaltamento de ruas, o posto de saúde ou o salário dos(as) professores(as).

No caso de o(a) facilitador(a) não ter conseguido o orçamento da cidade, sugerimos que utilize o gabarito a seguir, respeitando o bom senso ao comparar o resultado da turma, ao final dessa etapa, com um município pequeno (MP), médio (MM) ou grande (MG).

Vamos gastar o dinheiro!

Áreas	Descrição das ações	MP	MM	MG
Legislativo	Câmara de Vereadores e ação legislativa	13	9	12
Administração, Planejamento e Dívida	Administração financeira, planejamento, documentação, recursos humanos, dívida interna e externa, comunicação social, controle interno, tecnologia da informação etc.	56	66	65
Assistência e Previdência Social	Assistência ao idoso, ao portador de deficiência, comunitária e à criança e ao adolescente, previdência básica (do funcionário público) etc.	22	19	37
Saúde, Saneamento e Gestão Ambiental	Assistência hospitalar e ambulatorial, vigilância sanitária e epidemiológica, alimentação e nutrição, saneamento básico, preservação e conservação ambiental, recursos hídricos etc.	66	90	57
Educação, Cultura, Esporte e Lazer	Ensino fundamental, médio, supletivo e creches, assistência a educandos, difusão cultural, desenvolvimento científico, desporto comunitário, lazer, parques recreativos e desportivos etc.	67	68	70
Habitação e Urbanismo	Habitações urbanas, edificações públicas, planejamento urbano, vias urbanas, parques e jardins, serviços urbanos etc.	25	33	38
Outras áreas	Fomento ao trabalho, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transportes etc.	51	15	20
Total do orçamento		300	300	300

Municípios pequenos (MP): municípios com populações entre 4 mil e 12 mil habitantes do estado do Rio de Janeiro e com orçamentos variando entre R\$ 9,2 milhões e R\$ 11,9 milhões em 2002.

Municípios médios (MM): média dos orçamentos dos municípios de São João de Meriti, Petrópolis e Barra do Piraí, todos no estado do Rio de Janeiro.

Municípios grandes (MG): média dos orçamentos do Rio de Janeiro e de São Paulo.

- Divida os(as) participantes em grupos (não menos de quatro ou mais de dez). Os grupos não precisam ter o mesmo número de participantes.
- Distribua as notas em pequenos montes, para que cada grupo conte a quantidade de notas que deve ficar, passando a sobra para os demais grupos fazerem o mesmo, até que todos os grupos tenham o mesmo número de notas sugerido pela tabela.

Nº de grupos	Nº de notas (300 notas)
04	75
05	60
06	50
07	43
08	37
09	33
10	30

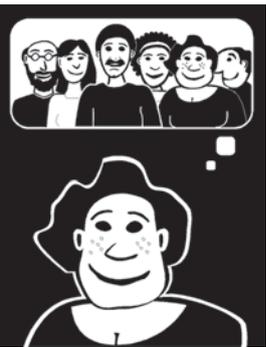
- Enfatize que cada grupo é um(a) prefeito(a) e irá discutir e decidir quantas notas deverá gastar em cada uma das áreas de governo. A hora é de “brincar” de prefeito(a).
- Enquanto os grupos estiverem decidindo onde colocar as notas, coloque em uma mesa, à frente da sala, os cartões ou envelopes que designam as sete áreas.
- Os grupos terão entre 10 e 15 minutos para tomarem suas decisões. Passados 15 minutos, avise que, conforme terminem, o(a) representante deverá ir à frente – com ou sem a ajuda de outros(as) integrantes do grupo – e colocar a quantidade de notas escolhidas para cada área nos respectivos envelopes/cartões de área, organizados pelo(a) instrutor(a).

- Terminada a distribuição das notas por todos os grupos, deve-se juntar as notas agrupadas nas áreas e dar para as pessoas contarem. Os resultados das sete contagens devem ser escritos no quadro.
- Cada grupo de notas de área será dado a uma pessoa para a contagem dos resultados, que serão transcritos para o quadro-negro sob o título “Orçamento da classe”.
- Pergunte aos participantes em quais itens eles prevêem que ocorrerão as maiores discrepâncias entre o orçamento da classe e o orçamento do(a) prefeito(a). Escreva os resultados lado a lado.

Nesse ponto, não há mais necessidade de que os(as) participantes continuem em grupos.

- Debata com os(as) participantes as semelhanças entre o orçamento da classe e o do(a) prefeito(a).
- O ponto central desta etapa é a pergunta: qual é o orçamento que está certo?
- A resposta é: nenhum dos dois. Cada uma das duas propostas estará atendendo aos interesses de quem o fez. O orçamento não é certo ou errado, mas ele aponta quem ganha mais ou menos atenção, serviços e benefícios do(a) prefeito(a).

Anote o resultado da classe e do(a) prefeito(a) na lista de presença e envie ao Ibase por correio ou fax +(21) 3852-3517.



Etapa 6

A participação ao nosso alcance

5-10 minutos

OBJETIVO

Discutir possibilidades e formas de participação popular.

Após as pessoas perceberem a importância do orçamento público e seu papel na promoção do bem-estar da sociedade, cabe agora perguntar o que elas pretendem fazer dali para frente.

Participação é a palavra-chave.

A idéia da dinâmica é mostrar aos participantes que não existe um orçamento “correto”, mas escolhas que são um reflexo dos valores, das prioridades, necessidades ou urgências de cada um(a).

A maior participação de determinados grupos sociais tende a direcionar a alocação dos recursos do orçamento para interesses particularizados em detrimento das necessidades da maioria da população. Essa é uma das causas da distribuição de renda e de serviços públicos desiguais que temos em nossa sociedade.

Outra idéia importante é a de que as prioridades orçamentárias do governo só mudarão para o que nós queremos, se nos envolvermos também no processo decisório de sua escolha.

Perguntar como os(as) participantes imaginam que farão isso é uma boa maneira de fechar os trabalhos.

Podem ser apontados os espaços legais e legítimos de participação popular como os conselhos municipais, ONGs, sindicatos, movimentos sociais – chamados “população organizada” –, além das associações de moradores, grupos de acompanhamento de Câmara, fóruns populares etc. – caracterizados como “população mobilizada”.

A apresentação de demandas e a discussão com o poder público devem ser feitas com o Legislativo – Câmara Municipal e Assembléia Legislativa – e o Executivo, ou seja, prefeito(a) e governador(a).

Mas quais são os momentos para a participação? Para isso, adicionamos um cronograma que pode ajudar na participação de qualquer cidadão(ã) em sua cidade.

Passo a passo da participação

A participação no orçamento, ou Lei Orçamentária Anual (LOA), é nosso objetivo. Para isso, devemos conhecer algumas datas importantíssimas que se repetem todos os anos.



Antes do orçamento, há uma outra lei que orienta sua elaboração. Essa lei é chamada de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Tanto a LDO como o orçamento são leis de iniciativa do poder Executivo, o que implica dizer que os projetos são elaborados, em primeiro lugar, pelo(a) prefeito(a) e, em seguida, enviados aos(às) vereadores(as) para alteração.

Se a LDO orienta o orçamento, vale a pena saber como participar de sua elaboração e, depois, do próprio orçamento.

Dentre outros, o papel da LDO é o de dar as metas e prioridades que o orçamento deverá obedecer, mencionar as modificações na legislação tributária e apontar as alterações na política de cargos e salários dos(as) servidores(as).

Participando da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Jan a Mar	Abr	Maio	Jun
Prefeito(a) elabora seu projeto de diretrizes.	Dia 15 Prefeito(a) manda projeto para vereadores(as).	Vereadores(as) discutem a qualidade da proposta feita pelo(a) prefeito(a), abrem prazos para emendas e modificações.	Dia 30 Vereadores(as) devolvem projeto modificado para aprovação, antes do recesso parlamentar.

O orçamento é a lei que apresenta, da forma mais detalhada, duas coisas fundamentais: o que o governo pretende fazer e quanto pretende gastar.

Às coisas que o governo fará também chamamos de ações, e à quantidade, chamamos de valor. Sendo assim, o orçamento possui ações e valores.

Orçamento = ações e valores.

A participação no orçamento tem duas finalidades: escolher as ações que achamos mais adequadas aos problemas sociais que vemos e reservar uma quantidade adequada de recursos para que essas ações sejam feitas.

Participando do orçamento – Lei Orçamentária Anual

Jan a Jul	Ago	Set a Nov	Dez
<p>Prefeito(a) elabora seu projeto de orçamento. Neste período, ocorrem as experiências de orçamento participativo ou de consulta à população para saber de suas demandas, a fim de inclui-las na proposta do governo.</p>	<p>Dia 31 Prefeito(a) manda projeto para vereadores(as).</p>	<p>Vereadores(as) discutem a qualidade da proposta feita pelo(a) prefeito(a), abrem prazos para emendas e modificações.</p>	<p>Dia 15 Vereadores(as) devolvem projeto modificado para aprovação do(a) prefeito(a).</p>

Os prazos apontados nos quadros (tanto da LDO como do orçamento) são estabelecidos pela Constituição Federal e obedecidos pela maioria dos municípios.

Entretanto, na sua cidade, eles podem ser ligeiramente diferentes, desde que apontados na Lei Orgânica Municipal.

Agradecimentos

Trabalhando desde 1991 com o tema orçamento público, o Ibase vem, ao longo dos anos, desenvolvendo diversos tipos de materiais, artigos, palestras, cursos e abordagens que permitam a mais ampla difusão do tema.

A perspectiva do Ibase é a de que outras instituições sociais não precisem se tornar necessariamente tão especializadas nesse campo, mas de que o tema orçamento é uma ferramenta poderosa no aprimoramento e fortalecimento da capacidade de diálogo dessa mesma sociedade com o poder público.

Com base em nossa experiência, decidimos elaborar materiais adequados ao diferente conhecimento e interesse do público em matéria de orçamento. Do mesmo modo que construímos um curso para lideranças, decidimos investir em uma dinâmica de sensibilização para o(a) cidadão(ã) comum.

O pontapé inicial foi dado e enormemente facilitado pelo contato que tivemos, em 1999, com o material de duas ONGs canadenses – a CHO!CES: a coalition for social justice e a The Global Change Game. O nome do material que nos inspirou é Money Matters.

Adicionalmente, devo mencionar aqui o trabalho de pessoas e instituições que, em maior ou menor grau, contribuíram para a difusão e o sucesso dessa experiência, que, até 2002, já havia chegado a mais de 2 mil cidadãos(ãs).

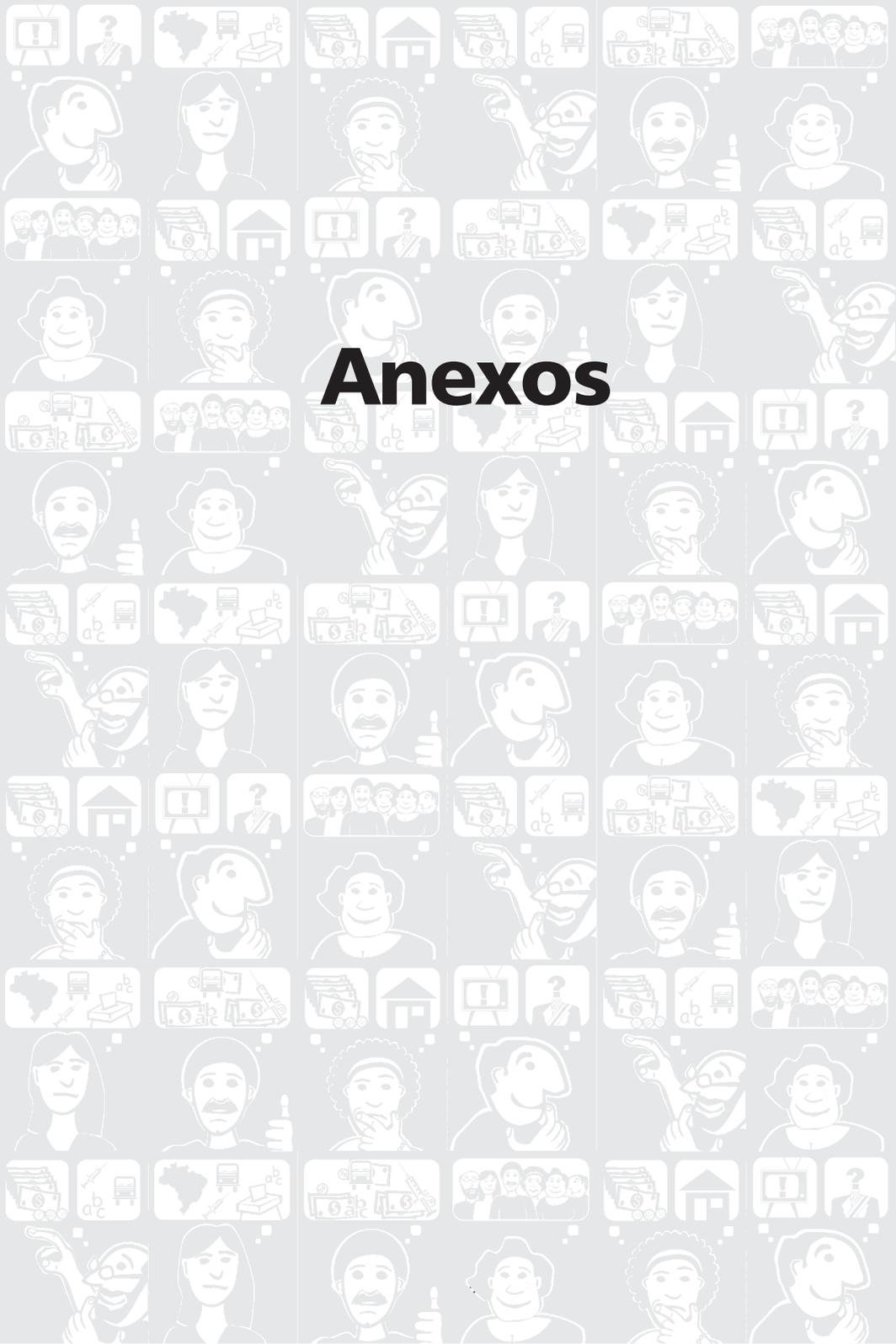
Algumas pessoas foram fundamentais, seja pela contribuição e participação no começo deste trabalho, pela experiência e dedicação que devotaram, e pela honestidade e comprometimento com os ideais que postulamos.

Por ordem, devo citar Júlia Ribeiro, pesquisadora do Ibase, que participou da gestação e batismo desta publicação, João Luis da Silva, educador popular que tem abraçado e apoiado esta iniciativa sem descanso, e Júlio Silva, pesquisador do Ibase, que tem contribuído sistematicamente para o aprimoramento deste trabalho.

Há um sem-número de pessoas, anônimas para nós do Ibase, mas igualmente importantes, pois também têm apostado e confiado neste trabalho, às quais gostaria de ampliar esse agradecimento.

Finalmente, devo dizer que nada disto teria sido possível sem o apoio, a parceria e a confiança da Fundação Ford do Brasil e da Actionaid do Brasil, que têm apostado na equipe do projeto Democratização do Orçamento do Ibase há muito tempo.

Anexos



•									
•									
•									
•									
•									
•									
•									
•									

Resultado do exercício “Vamos gastar o dinheiro!” (escrever nos espaços o número de notas)

Áreas	Prefeito(a)	Classe
Legislativo		
Administração, Planejamento e Dívida		
Assistência e Previdência Social		
Saúde, Saneamento e Gestão Ambiental		
Educação, Cultura, Esporte e Lazer		
Habitação e Urbanismo		
Outras Áreas		
Total de notas	300	300

Vamos gastar o dinheiro!

ANEXO DA ETAPA 5

Áreas	Descrição das áreas	Nº de notas
Legislativo	Câmara de Vereadores e ação legislativa.	
Administração, Planejamento e Dívida	Administração financeira, planejamento, documentação, recursos humanos, dívida interna e externa, comunicação social, controle interno, tecnologia da informação, etc.	
Assistência e Previdência Social	Assistência ao idoso, ao portador de deficiência, comunitária e à criança e ao adolescente, previdência básica (do funcionário público).	
Saúde, Saneamento e Gestão Ambiental	Assistência hospitalar e ambulatorial, vigilância sanitária e epidemiológica, alimentação e nutrição, saneamento básico, preservação e conservação ambiental, recursos hídricos, etc.	
Educação, Cultura, Esporte e Lazer	Ensino fundamental, médio, supletivo e creches, assistência a educandos, difusão cultural, desenvolvimento científico, desporto comunitário, lazer, parques recreativos e desportivos, etc.	
Habitação e Urbanismo	Habitações urbanas, edificações públicas, planejamento urbano, vias urbanas, parques e jardins, serviços urbanos, etc.	
Outras Áreas	Fomento ao trabalho, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transportes.	
	Total	

Vamos gastar o dinheiro!

ANEXO DA ETAPA 5

Áreas	Descrição das áreas	Nº de notas
Legislativo	Câmara de Vereadores e ação legislativa.	
Administração, Planejamento e Dívida	Administração financeira, planejamento, documentação, recursos humanos, dívida interna e externa, comunicação social, controle interno, tecnologia da informação, etc.	
Assistência e Previdência Social	Assistência ao idoso, ao portador de deficiência, comunitária e à criança e ao adolescente, previdência básica (do funcionário público).	
Saúde, Saneamento e Gestão Ambiental	Assistência hospitalar e ambulatorial, vigilância sanitária e epidemiológica, alimentação e nutrição, saneamento básico, preservação e conservação ambiental, recursos hídricos, etc.	
Educação, Cultura, Esporte e Lazer	Ensino fundamental, médio, supletivo e creches, assistência a educandos, difusão cultural, desenvolvimento científico, desporto comunitário, lazer, parques recreativos e desportivos, etc.	
Habitação e Urbanismo	Habitações urbanas, edificações públicas, planejamento urbano, vias urbanas, parques e jardins, serviços urbanos, etc.	
Outras Áreas	Fomento ao trabalho, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transportes.	
	Total	



PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO

1.000



1.000

PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO



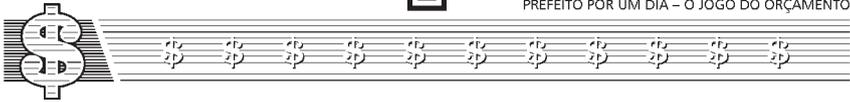
PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO

1.000



1.000

PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO



PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO

1.000



1.000

PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO





PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO

1.000



1.000

PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO



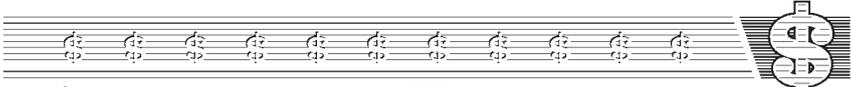
PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO

1.000



1.000

PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO



PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO

1.000



1.000

PREFEITO POR UM DIA - O JOGO DO ORÇAMENTO



Anotações do(a) facilitador(a)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

A series of 25 horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for writing or drawing.

Calendário 2004

Janeiro

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Fevereiro

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29						

Março

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Abril

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

Maio

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23/30	23/31	25	26	27	28	29

Junho

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

Julho

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Agosto

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Setembro

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30		

Outubro

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24/31	25	26	27	28	29	30

Novembro

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

Dezembro

Dom	Seg	Ter	Qua	Qui	Sex	Sáb
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

Referências de páginas na Internet, livros e leis

Páginas na Internet

www.ibase.br

Página do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, onde se encontram disponíveis informações sobre os treinamentos oferecidos pela instituição, o curso de educação a distância Orçamento Público e o download gratuito do Prefeito por um dia.

www.ibge.gov.br/cidades

Página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, especialmente importante para aqueles(as) que desejam fazer, por exemplo, comparações entre o orçamento de seu município e suas características e de outros municípios do mesmo estado. Além disso, a página conta informações interessantíssimas sobre municipalidades.

www.ibam.org.br

Página do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, onde se encontram informações sobre os diversos cursos oferecidos e ampla legislação e conjunto de publicações sobre os problemas que afligem as municipalidades no Brasil.

www.cidadetransparente.org.br

Página do Cidade Transparente, que apresenta de forma simples os orçamentos municipais, em sua íntegra, para várias cidades do Brasil, com uma rica ferramenta que permite a comparação entre orçamentos das cidades incluídas.

Livros e leis

Constituição Federal

Livro indispensável para se começar qualquer debate sobre cidadania, atribuições e competências de cada esfera de governo e as indicações sobre a legislação pertinente, seja sobre orçamento ou outro tema de política pública.

Lei Orgânica Municipal

É altamente recomendável que se consiga a Lei Orgânica de seu município, uma vez que tal documento tem o papel de uma constituição local. Nela, poderão ser encontrados prazos relativos ao orçamento; não havendo tal informação, valerão os prazos instituídos pela Constituição Federal.

Lei Orçamentária Anual

O orçamento é uma lei que deve ser pública, ou seja, acessível a qualquer cidadão(ã). Sabemos que a letra da lei é, muitas vezes, distante da realidade, mas mesmo assim devemos enfatizar sua importância. Os diários oficiais municipais são o melhor local para encontrá-la.

Lei 4.320 comentada

É um livro publicado pelo Ibam, em que seus autores desvendam e explicam os meandros e detalhes que a Lei 4.320 impõe e estabelece para os orçamentos públicos no Brasil. Recomendamos somente àqueles(as) mais familiarizados(as) com o tema.

Orçamento público

Livro em que, de modo bastante simples, o autor, James Giacomoni, dá as principais informações para aqueles(as) que queiram iniciar seu trabalho com o tema. Livro da editora Atlas.

Experiências de orçamento participativo no Brasil

O livro de Grazia de Grazia e Ana Clara T. Ribeiro, em parceria com o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), apresenta o resultado de uma pesquisa sobre mais de cem experiências de orçamento participativo na gestão 1997–2000. Livro da editora Vozes.

Sugestões de referências adicionais

Tribunais de Contas

Em todos os estados, há Tribunais de Contas cuja função é avaliar as contas dos municípios.

Órgãos estaduais e municipais de estatística e informação

Vários estados possuem excelentes órgãos de levantamento de dados, consolidação e divulgação de estatísticas comparadas, que podem servir de matéria-prima para análises de políticas públicas e comparações entre cidades.

Passo a passo da dinâmica



Etapa 1 **Aquecimento e objetivo**

Refletir sobre a atenção dada por nós a algumas coisas do nosso cotidiano, como times de futebol ou personagens de novelas, em contraposição a outros assuntos que interferem diretamente em nossas vidas, mas de que somos pouco informados, como a implementação de políticas públicas ou o orçamento municipal.



Etapa 2 **Cidadania e orçamento**

Trabalhar os conceitos de Estado, governo, cidadania e orçamento público, encadeando a idéia de cidadania diferenciada com a obrigação do Estado de promover o bem comum e como o orçamento media essa relação.



Etapa 3 **Fazendo nosso orçamento**

Exercício de fixação dos conceitos de orçamento e de como ele está em nosso cotidiano, com a elaboração de um orçamento doméstico. A formação de uma família com os participantes – escrevendo no quadro-negro as receitas e as despesas previstas e discutindo os diferentes cenários para equilibrar esse orçamento – é muito útil para fomentar a discussão.



Etapa 4 **Questões sobre o orçamento municipal**

Comparar o orçamento municipal com valores que sejam familiares ao cidadão comum, como o salário mínimo, carro popular ou o total do orçamento da família da etapa anterior. Sugere-se que sejam feitos esses cálculos com antecedência.



Etapa 5 **Vamos gastar o dinheiro!**

Discutir e decidir sobre os gastos de uma prefeitura em suas áreas de atuação. Dividir a turma em grupos, distribuir as notas e instruir a respeito da escolha das prioridades. O ponto alto é a comparação do orçamento da classe com o do(a) prefeito(a). Não esquecer de discutir a idéia de orçamento certo e de orçamento errado.



Etapa 6 **A participação ao nosso alcance**

O que fazer então? A participação é a saída para um orçamento mais justo? Discutir possibilidades e formas de participação popular, os atores – vereadores(as) e secretários(as) municipais –, espaços – Executivo e Legislativo, conselhos – e os momentos – datas – de participação no orçamento.