

PÓLIS

ESTUDOS, FORMAÇÃO E ACESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

34



Orçamento Participativo no ABC

Mauá·RibeirãoPires·SantoAndré

MARIA DO CARMO A. A. CARVALHO E DÉBORA FELGUEIRAS



Esta publicação contou com o apoio da

NOVIB

**Organização Holandesa para a Cooperação
Internacional de Desenvolvimento**

Publicação Pólis
ISSN – 0104-2335

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FELGUEIRAS, Débora
Orçamento Participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André.
São Paulo: Pólis, 2000. 80p. (Publicações Pólis, 34)

1. Políticas Públicas. 2. Participação Popular. 3. Orçamento Participativo.
4. Gestão Pública. 5. Mauá. 6. Ribeirão Pires. 7. Santo André.
I. Pólis. II. Título. III. Série.

Fonte: CDI – Pólis

Pólis 34

Autores: Maria do Carmo A. A. Carvalho e Débora Felgueiras

Análise dos dados orçamentários: Jorge Kayano

Coordenação editorial: Renato Cymbalista

Projeto gráfico: Luciana Pinto

Ilustrações: elaboradas a partir dos originais de J. Borges no livro *As Palavras
Andantes*, Editora L&PM, 1994.

Revisão ortográfica: Fábio de Castro

Editoreção eletrônica: Luciana Pinto

Fotolitos: Visuale Bureau Digital

Impressão: Gráfica Prol

Orçamento Participativo no ABC

Mauá
Ribeirão Pires
Santo André
gestão 1997/2000

sumário

Introdução	06
I. A Região e os Municípios Estudados	10
Mauá	15
Ribeirão Pires	16
Santo André	17
II. Metodologia, Estrutura e Funcionamento o ciclo dos Orçamentos Participativos	18
Mauá	19
Regionalização e plenárias	19
Eleição de prioridades e conselheiros	20
Competências, estrutura e funcionamento do Conselho Popular do Município	21
Elaboração do orçamento e processo decisório	22
Acompanhamento e fiscalização	22
Ribeirão Pires	23
Regionalização e plenárias	23
Eleição de prioridades e conselheiros	23
Competências, estrutura e funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo	24
Elaboração do orçamento e processo decisório	25
Acompanhamento e fiscalização	26
Santo André	27
Regionalização e plenárias	27
Eleição de prioridades e conselheiros	28
Competências, estrutura e funcionamento do Conselho Municipal de Orçamento	29
Negociação, elaboração do orçamento e processo decisório	30
Acompanhamento e fiscalização	32

Reflexões Comparativas	33
A importância das regras públicas e estáveis	34
Fragilidade da sociedade civil e participação autônoma: um desafio pedagógico	36
Criatividade e amplitude: articulação com outros espaços participativos	37
Participação direta e representação	38
Critérios para a equidade	38
Demandas ou prioridades temáticas	39
Representação paritária do governo no Conselho	39
Monitoramento da execução orçamentária	40
III. Perfil dos Participantes	
dos conselhos e das plenárias	42
Perfil dos participantes das plenárias de 1999	43
Perfil dos conselheiros de 1997/1998	46
A relação entre Conselho e plenárias	48
IV. Análise Orçamentária	
uma primeira reflexão	52
Evolução das receitas, despesas e investimentos	54
Pouco conhecimento da situação orçamentária	58
Parcela do orçamento sob a decisão do Orçamento Participativo	59
Demora e repactuação das obras prometidas	60
V. Impactos do Orçamento Participativo	62
Impacto sobre o orçamento e sobre os gastos sociais	64
Impacto sobre a cultura participativa da sociedade	66
Impacto sobre a lógica de governo	68
Relação com a Câmara Municipal	69
Sugestões de Leitura	72

Introdução

No Brasil, a democracia representativa nunca conseguiu fazer da política algo público. Nossas tradições coloniais, escravistas, coronelistas e populistas são marcadas pela privatização da coisa pública, apropriada por oligarquias e excludente das maiorias pobres, negras, índias. Ao invés do direito e da cidadania, nossa história foi marcada pelas prerrogativas dos privilegiados, pela exclusão e pelo favor. O Estado privatizado, a serviço de interesses de elites, a política estatizada e limitada aos círculos oficiais, uma sociedade civil sempre impedida de constituir-se, uma vez que as manifestações e organizações dos excluídos dos círculos de poder sempre foram tratadas como caso de polícia. Uma cidadania negada, outorgada, concedida, regulada.

A construção do público em nosso país é obra da sociedade civil que, ao longo dos séculos, foi lenta e penosamente constituindo-se nas brechas deste *status-quo* hierárquico e impermeável às demandas sociais. Essa impermeabilidade tem um momento extremo no regime militar que se instaurou em 1964 e, a seguir, as décadas de 70 e 80 marcam a emergência vigorosa de movimentos sociais, protagonistas da construção de uma sociedade civil autônoma que vem, desde então, articulando-se e enraizando-se capilarmente por toda a sociedade brasileira. É que passa a desempenhar um papel cada vez mais determinante na reconquista, no alargamento e no fortalecimento da nossa democracia, tradicionalmente tão frágil e restrita.

O "direito a ter direitos" torna-se assim uma reivindicação de cidadania em suas múltiplas dimensões: a cidadania civil, buscada nas lutas pela anistia e pela recuperação de direitos políticos, a cidadania social, conquista das reivindicações por políticas sociais, a cidadania política, expressa na reivindicação da participação popular. A participação, que aparece desde então na fala dos movimentos sociais, exige mais do que o direito de inclusão na sociedade, exige o direito de participar da definição do tipo de sociedade em que se quer ser incluído¹. Amplia-se assim o conceito de cidadania, para além do exercício do voto, para além da garantia dos direitos já instituídos, uma cidadania instituinte de novos direitos: é o que temos chamado uma cidadania ativa², base do processo de alargamento dos instrumentos democráticos que se iniciou nesse momento.

A conquista da cidadania política, o direito de participar da gestão dos destinos da sociedade à qual pertencemos, se expressa no processo constituinte que se segue a esse momento de forte mobilização social e enfraquecimento da ditadura, traduzindo-se na reivindicação e na conquista de instrumentos constitucionais que garantem o direito dos cidadãos de participar diretamente da política, instrumentos que ampliam a democracia, alargando-a para além da democracia representativa. Em todo o reordenamento jurídico posterior à

¹Esta noção ampliada de cidadania é desenvolvida por Evelina Dagnino em "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania" in DAGNINO, Evelina (org). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

² Ver BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.

nova Constituição vão-se desenhando inúmeros novos canais de participação social, que combinam a participação direta e a representação, originando uma nova democracia participativa, um novo conceito de gestão da coisa pública, que supõe a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade.

São criados canais de participação junto ao Legislativo, como a Iniciativa Popular Legislativa e as Audiências Públicas; junto aos Executivos, como os Conselhos Gestores de fundos, equipamentos e políticas públicas, que se articulam do nível local ao federal, com regras de participação paritária entre Estado e sociedade.

A redemocratização do país se traduz também na eleição de parlamentares e de governos municipais e supra municipais, comprometidos com esse ideário democrático e participativo e que implementam políticas de participação popular, entre as quais vem ganhando destaque e reconhecimento nacional e internacional o chamado Orçamento Participativo (OP)³. Essa nova forma de co-gestão e controle social sobre o orçamento público vem se generalizando por todo o país, com os mais diversos modelos de funcionamento, bem como com distintos alcances em seu propósito de democratizar o debate e a gestão do orçamento público.

O conjunto dessas novas práticas participativas vem inaugurando, ao revés da nossa tradição autoritária, elitista e excludente, a possibilidade de afirmação da responsabilidade pública do Estado, redesenhando as relações entre Estado e sociedade, apontando para a construção de um novo conceito de gestão pública marcado pela abertura à participação democrática e ao controle público exercido pela sociedade. Esta redefinição das relações e dos papéis do Estado e da sociedade provoca uma reformulação nas relações entre o público e o privado, constituindo-se novos espaços públicos de co-gestão capazes de regular os efeitos perversos da burocratização do Estado e da mercantilização da sociedade⁴.

Por outro lado, no entanto, a participação da sociedade na gestão pública e o próprio exercício da cidadania vêm sendo invocados, dentro do ideário neoliberal, não como radicalização da democracia e controle social, garantindo as responsabilidades públicas do Estado, mas como substituição deste seu papel público. Estes mesmos conceitos de cidadania, de participação ou de parceria entre Estado e sociedade vêm sendo rerepresentados com o significado de delegação à sociedade das responsabilidades públicas do Estado (tido como inchado e inoperante), responsabilidades de correção das distorções sociais provocadas pelo mercado e de provimento dos serviços públicos universais. Esta disputa de significados, além das dificuldades inerentes à construção democrática, torna indispensável a avaliação cuidadosa dos processos e do alcance das novas políticas participativas que vêm sendo construídas no Brasil.

³ O Orçamento Participativo é uma forma de controle e participação social sobre o orçamento público que teve início com o Conselho Popular do Município de Vila Velha, ES, que, no período de 86-88 realizou o debate do Orçamento Municipal com o prefeito Magno Pires. Como metodologia de gestão pública participativa, ganhou destaque nacional e internacional com a experiência de Porto Alegre, RS, que já se desenvolve há 12 anos. Veja seu histórico na tese de doutorado apresentada à PUC-SP, por Pedro C. Pontual em fevereiro de 2000: "O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da Sociedade civil e do Estado". Há ainda extensa bibliografia sobre o tema, parte da qual se encontra anexa.

⁴ Um grande debate e produção teórica têm surgido em torno dos chamados espaços públicos democráticos, ou esferas públicas não-estatais. Ver GENRO, Tarso. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995; TELLES, Vera da Silva. "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos" in *Participação popular nos governos locais* - Revista Pólis, nº 14, 1994.

A publicação e a pesquisa

Esta publicação quer ilustrar, divulgar e também avaliar as novas possibilidades de ampliação da democracia, olhando mais especificamente as experiências de três governos municipais no ABC paulista, que têm explicitado em seus planos de governo e nas suas iniciativas políticas um compromisso com a participação popular. Nossa intenção não é apresentar um trabalho laudatório destas experiências mas apontar seus limites e potencialidades para que o Orçamento Participativo possa ser aperfeiçoado enquanto instrumento de controle social que promove a transparência da gestão pública e o seu compromisso com o interesse público.

O Instituto Pólis tem, nos últimos anos, acompanhado de perto esta região do Estado de São Paulo, em particular suas iniciativas de participação social. Além disso, a equipe de Participação Popular do Pólis realizou, entre os meses de maio e dezembro de 1999, uma pesquisa sobre os processos de Orçamento Participativo desenvolvidos nesses três municípios, a saber: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André.

O objetivo desta pesquisa foi verificar em que medida o OP está se constituindo de fato num instrumento democrático de gestão municipal, nestes três casos. Para tanto, buscamos avaliar como ele contribui para uma participação mais ampla e consistente dos cidadãos nas decisões sobre o orçamento municipal, e se ele contribui para uma efetiva inversão de prioridades, ou seja, para a maior alocação de recursos municipais na melhoria das condições de vida dos setores tradicionalmente marginalizados.

Em linhas gerais a pesquisa procurou investigar os Orçamentos Participativos introduzidos pelas atuais administrações municipais, e teve como foco o processo de participação da sociedade civil na gestão pública.

Deve-se dizer, desde o início, da dificuldade em comparar as três experiências, percepção esta que foi se acentuando à medida em que as fomos conhecendo, assim como às diferentes trajetórias e contextos políticos dos três municípios.

Mauá, um município grande e pobre, com uma dívida imensa, que trouxe ao governo grandes margens de incerteza e imprevisibilidade, obrigando-o ao exercício da criatividade para que possa, no seu dizer, "governar a dívida" ao invés de deixar-se "governar pela dívida". Uma sociedade civil com muitas organizações populares e pastorais sociais.

Ribeirão Pires, município situado inteiramente em área de proteção aos mananciais e desafiado a redefinir sua identidade como Estância Turística. É uma sociedade mais tradicionalista, marcada pelo clientelismo, com poucas organizações sociais representativas e pouca cultura de participação autônoma e independente do poder público.

Santo André, o maior dos três municípios em população e em renda familiar média, está numa segunda gestão comprometida explicitamente com a participação popular, com uma equipe de governo já experimentada. O impacto de uma gestão intermediária autoritária marca tanto o aprendizado do governo como a disposição popular para a participação.

São significativas as diferenças entre as experiências desenvolvidas numa primeira ou numa segunda gestão. As duas experiências de governos em primeira gestão, assim como a primeira experiência em Santo André⁵, têm um caráter bastante experimental, buscando encontrar as formas e modelos de participação que se mostram mais adequados às características da população e do município e ao crescente conhecimento da máquina pública adquirido pelas equipes de governo ao longo do exercício da gestão.

⁵ Ver relato desta primeira experiência no "Documento de Sistematização - Orçamento Participativo de Santo André" - Núcleo de Participação Popular da PMSA e Instituto de Governo e Cidadania do ABC. Mimeo, 1998.

Metodologia da pesquisa

Trabalhamos, inicialmente, com o material de divulgação do OP nos três municípios, tal como cartilhas explicativas, regimentos internos e folhetos com a programação de assembleias regionais e temáticas. Recolhemos também dados orçamentários, relações de prioridades escolhidas pelas plenárias e folhetos de prestação de contas da execução de obras ou ações de governo em Mauá, Ribeirão Pires e Santo André.

Realizamos entrevistas com membros das três administrações e com alguns conselheiros. Participamos de algumas plenárias e reuniões de conselho.

Realizamos, ainda, entrevistas com os presidentes das Câmaras de Vereadores de Mauá e Ribeirão Pires, com um representante do "Diário do Grande ABC", jornal de maior circulação na região, e com o Coordenador do Fórum da Cidadania.

Trabalhamos também com pesquisas sobre o perfil dos participantes de plenárias e dos conselheiros de Ribeirão Pires e Santo André, através das quais buscamos apontar o perfil sócio-econômico desses atores.

I. A Região e os Municípios Estudados

Mauá
Ribeirão Pires
Santo André



O ABC paulista está localizado na porção sudeste da Grande São Paulo, sendo composto por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A região tem hoje cerca de 2,3 milhões de habitantes.

A partir dos anos 50, o ABC paulista começou a caracterizar-se como local de instalação da indústria automobilística no Brasil e, por volta dos anos 70, pela forte tradição sindical, organizada pelos trabalhadores do setor metal-mecânico, químico e petroquímico. Mais recentemente, o ABC destacou-se também no processo de redemocratização brasileira e como berço do Partido dos Trabalhadores.

Após a abertura democrática, desde as primeiras eleições municipais, foram eleitos partidos e coligações de esquerda em várias cidades do ABC, sendo colocadas em prática novas formas de gestão pública, com a introdução de diversas políticas de participação popular, entre as quais destaca-se, recentemente, o Orçamento Participativo.

O ABC sofre, nos anos noventa, por outro lado, graves problemas como a retração do setor industrial, o desemprego e o crescimento da economia informal, decorrentes das grandes transformações na economia mundial, que introduzem novos padrões competitivos, gerenciais e de desenvolvimento tecnológico, e causados também por questões nacionais como a centralização e as disputas tributárias entre as unidades da federação.

Estes problemas afetam tanto o Estado quanto a sociedade civil. Os municípios, com a saída de várias indústrias, apresentaram uma forte queda na arrecadação do ICMS, além de outras perdas tributárias. Os sindicatos, com a queda do nível de emprego e frente às novas relações de trabalho, fragilizaram-se.

Estas transformações trouxeram novos desafios, e, no caso específico do ABC, surgiram entidades como o Consórcio Intermunicipal e a Câmara Regional do ABC, a Agência de Desenvolvimento Econômico e o Fórum da Cidadania⁶, instâncias regionais que buscam novas formas de implementar o desenvolvimento econômico, urbano e social.

Busca-se assim articular os governos da região, e pensar em conjunto os problemas dos sete municípios que participam do Consórcio, da Câmara e da Agência. Os sindicatos e outros atores da sociedade civil articulam-se e participam do diálogo e das iniciativas sobre o desenvolvimento da região através do Fórum da Cidadania, cujos membros participam também da Câmara e da Agência de Desenvolvimento.



Grande ABC paulista

⁶ O Consórcio Intermunicipal da Bacia do Tamanduatei foi fundado em 1990 e dele participam os sete municípios que compõem o ABC. O Fórum da Cidadania foi criado em 1995, desde então sendo composto por seis categorias: entidades ligadas ao comércio, indústria, profissionais liberais, prestadores de serviços, trabalhadores e movimento popular. A Câmara foi fundada em 1997 e dela fazem parte o Consórcio, entidades que compõem o Fórum da Cidadania, o Governo de Estado e parlamentares. A Agência, fundada em 1998, tem como papel buscar financiamentos para a região, divulgando suas potencialidades e realizando pesquisas que fundamentem suas propostas.

Estas entidades regionais são uma novidade muito expressiva enquanto articulação de atores políticos e sociais para a constituição de uma instância de gestão regional e de planejamento integrado de novas alternativas de desenvolvimento. São também inovadoras quanto à partilha de poder e de responsabilidades entre Estado, empresariado e sociedade civil. A disseminação de iniciativas inovadoras de políticas sociais, como o MOVA – Movimento de Alfabetização de Adultos, é um exemplo do novo papel que a sociedade e o empresariado podem desempenhar, ao lado do Estado, na gestão pública. Essa iniciativa é testemunho também do nascimento de um sindicalismo cidadão, que se renova e se amplia para além de seu papel corporativo. A região do ABC destaca-se também nesse sentido, mostrando caminhos de renovação do sindicalismo frente à crise do mundo do trabalho, na constituição de fóruns, como as experiências de Câmaras Setoriais, nos quais se debate e negocia soluções que interessam ao mercado, ao Estado e à sociedade de modo geral, sem ignorar os interesses dos trabalhadores e os conflitos entre os distintos interesses.

Esse novo contexto participativo que caracteriza de forma muito singular a região deve ser entendido como moldura e quadro de referência que potencializa as experiências que vamos analisar. As grandes diferenças que marcam os três processos de Orçamento Participativo guardam relação com características de cada município, que vamos pontuar a seguir.

**Tabela 1 - Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
População e crescimento**

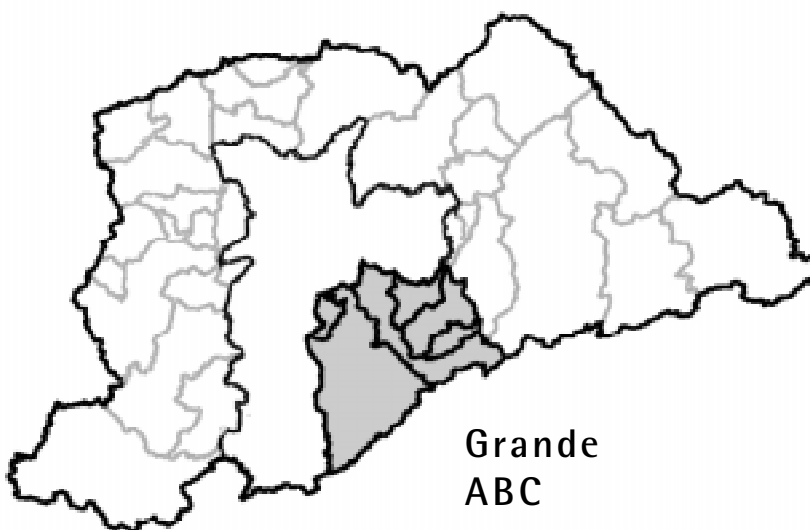
	Área km ²	Taxa de crescimento populacional anual (%)		População habitantes		Cresc. hab.
		80-91	91-96	1996	1999	96-99
Mauá	67	3,32	3,11	342.909	375.055	32.146
Ribeirão Pires	107	3,78	2,82	97.550	108.121	10.571
Santo André	181	0,97	0,25	625.564	630.073	4.509

Fonte: IBGE (censo de 1996 e estimativas)

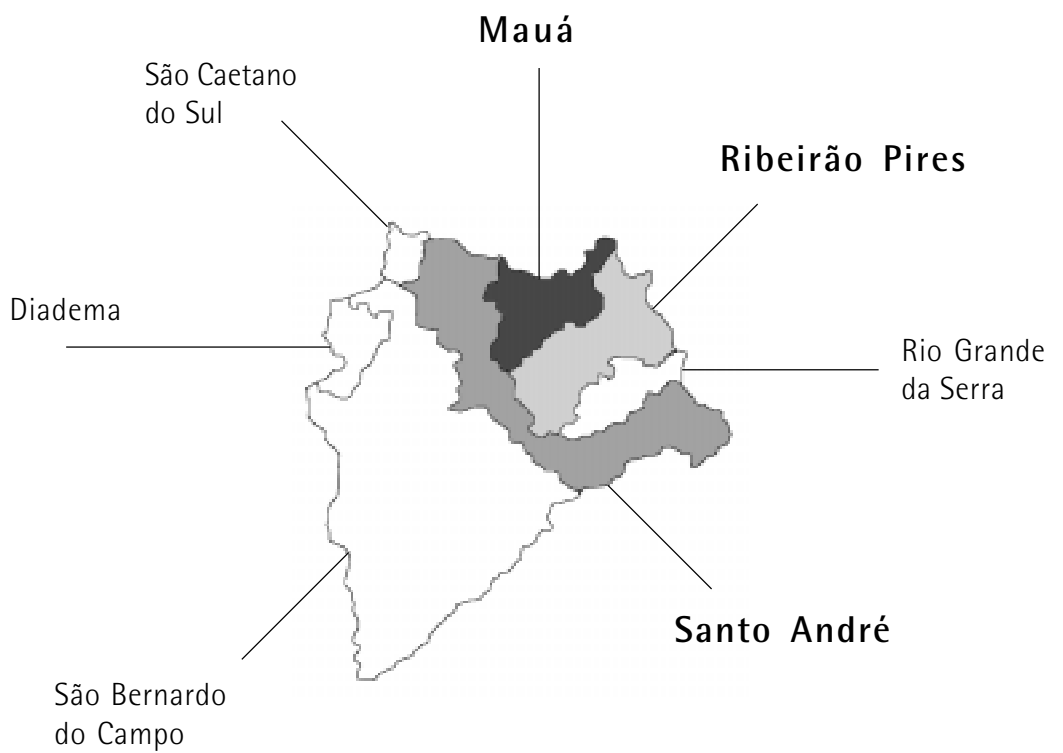
Estado de São Paulo



Região Metropolitana de São Paulo



Municípios do Grande ABC Paulista:



Mauá



O Município de Mauá possui hoje uma população de cerca de 375 mil habitantes, sendo que 80 mil moram em favelas. A área do município é de 67 Km², 13% dos quais são área de proteção de mananciais. Mauá é, dos três municípios, o que tem a maior taxa de crescimento nos últimos 20 anos, taxa muito superior à do Estado de São Paulo. São 32 mil novos moradores nos últimos três anos. Ao contrário de Santo André, cuja população está estabilizada, esta taxa de crescimento indica uma população predominantemente jovem (42% tem até 19 anos, contra apenas 4,8% com 60 anos ou mais), e uma demanda forte e crescente de empregos e de serviços municipais. É um município fortemente industrializado, possuindo dois pólos industriais: Capuava, com 5,1 Km² e Sertãozinho, com 11,6 Km². O setor industrial, ao contrário da maior parte do ABC, ainda está em expansão.

Em Mauá, a gestão que assumiu a Prefeitura em 1997 herdou a maior dívida do país, em proporção à sua arrecadação pois, estimada hoje em 700 milhões, ela compromete quase cinco anos de sua receita anual, que atualmente gira em torno de 140 milhões de reais. A dívida do município vem marcando fortemente as estratégias do governo, exigindo complexas negociações com os grandes credores e provocando por diversas vezes a retenção da quota-parte do ICMS a ser repassada pelo governo estadual.

Apesar de existir a proposta de introdução do Orçamento Participativo no Plano de Governo, a assessoria de participação popular do município afirma que a dívida e, conseqüentemente, a imprevisibilidade orçamentária, vêm levando o governo a alterar as formas de discussão do orçamento e de outros temas da cidade. Estas formas são bastante diferentes dos modelos de Orçamento Participativo mais conhecidos. Ao lado do Orçamento Participativo, o governo implementa outras políticas e canais participativos como o "Bairro Vivo", os Conselhos Municipais de Saúde e de Educação, o Fórum da Habitação e os debates sobre o Plano Diretor⁷. As políticas de participação popular são coordenadas por uma equipe de duas pessoas, ligada à Secretaria de Governo e que conta com o apoio de membros de outras secretarias.

A atual gestão, embora sendo o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores no município, foi a melhor colocada no *ranking* de avaliação entre as administrações municipais do ABC⁸.

⁷ Revista de Mauá, publicação da PMM nº 1 (1998) e nº2 (1999).

⁸ Ver jornal Diário Popular, 12/ set/99: "Pesquisa DP/Brasmarket mostra desempenho das Prefeituras em 71 cidades".

Ribeirão Pires



Ribeirão Pires localiza-se no ABC paulista, a cerca de 30 Km de distância da capital. Apresenta uma área de 107 Km², sendo que 100% dela pertence à área de proteção dos mananciais dos reservatórios Billings, Taiaçupeba e Guaió. Atualmente, sua população é de 108 mil habitantes, apresentando altas taxas de crescimento, superiores às médias do Estado de São Paulo, o que lhe dá uma predominância da população jovem; 39% de sua população tem até 19 anos, enquanto 6,2% tem 60 anos ou mais.

Apesar de cerca de 40% da população empregada encontrar-se no setor industrial, Ribeirão Pires é uma das cidades menos industrializadas do ABC paulista, sendo que a nova legislação ambiental dificulta a implantação de novas indústrias. A necessidade de preservação ambiental e a beleza natural da Serra do Mar e das represas, colocou o desenvolvimento sustentável e a transformação do município em Estância Turística como alternativas de desenvolvimento e eixos de ação escolhidos pela administração municipal, ao lado do incentivo à participação popular.

A participação cidadã não encontra, no entanto, raízes na tradição cultural do município, segundo a Assessoria de Participação Popular (APP), que verifica uma relação predominantemente clientelista e dependente da população e das instituições locais tradicionais em relação ao poder público e uma grande fragilidade na organização popular, com exceção da participação nas lutas sindicais.

A atual administração municipal, do Partido dos Trabalhadores, iniciou, desde o primeiro ano de sua gestão, o Orçamento Participativo (OP) sob a direção da Assessoria de Participação Popular (APP), composta por três técnicos e ligada ao gabinete da Prefeita. Além desta equipe, a APP mobilizou um coletivo, composto por diretores das diversas secretarias, que se reúne para avaliar e planejar as políticas participativas.

Santo André

O Município de Santo André tem hoje uma população estimada em 630 mil habitantes, que vive em uma área de 181 Km², sendo 55% em área de mananciais e 39% em área urbana. Localiza-se a 18 Km do centro da cidade de São Paulo. Sua população apresenta baixa taxa de crescimento, indicando uma estabilização relativa nas demandas que se colocam ao poder público e também uma alteração da pirâmide etária, com um progressivo envelhecimento da população.

Hoje, Santo André tem uma crescente participação do setor de serviços na sua economia, onde ainda predomina o setor industrial. É marcado pela forte organização sindical.

Santo André está vivendo uma segunda gestão do mesmo partido (PT) e do mesmo prefeito. Uma boa parte da equipe de governo atual também participou da primeira gestão (1989-1993), o que lhe dá um grau de experiência que se destaca entre os casos estudados. A participação popular já havia sido implementada através de diversas políticas municipais na gestão anterior, entre as quais o processo de Orçamento Participativo. As falhas na relação do governo com a sociedade e os limites apresentados na implementação das políticas de participação popular foram exaustivamente avaliadas, no período em que o partido perdeu e ficou afastado do governo, de modo a provocar uma redefinição bastante detalhada dos objetivos a alcançar e dos modelos de políticas participativas que deveriam ser implementadas. Estas diretrizes, bem como o modelo do OP, o compromisso e o envolvimento de cada uma das secretarias, foram bastante discutidos no interior do governo, na chamada fase preparatória interna do OP, aumentando a compreensão coletiva do papel da participação popular nas políticas de governo⁹.

O OP é um programa que faz parte de uma das prioridades afirmadas no plano de Governo, para a gestão atual: a participação popular. Ao lado dela estão as outras quatro prioridades que são: educação e formação profissional, desenvolvimento econômico sustentado com geração de emprego e renda, cidade agradável e modernização administrativa¹⁰.

Para elaborar as políticas de participação popular e contribuir com os demais órgãos da administração direta e indireta no desenvolvimento de ações que implementem a "marca de governo" da participação popular, constituiu-se um Núcleo de Participação Popular (NPP), vinculado ao gabinete do Prefeito. O NPP conta com um coordenador geral, quatro coordenadores de programas (entre os quais está o OP) e mais outros servidores, perfazendo uma equipe de 20 pessoas.



⁹ Núcleo de Participação Popular da PMSA e Instituto de Governo e Cidadania do ABC: "Documento de Sistematização - Orçamento Participativo de Santo André".

¹⁰ idem.

II. Metodologia, Estrutura e Funcionamento

o ciclo dos
Orçamentos
Participativos



Mauá

Regionalização e plenárias

Em Mauá, a participação popular começou a ser implementada a partir da necessidade premente de informar e debater a dramática situação financeira que o novo governo foi desvelando a cada dia, desde o dia de sua eleição. Ao invés de apoiar-se em uma experiência concreta e num desenho metodológico anteriores, o Orçamento Participativo foi sendo desenhado numa realidade que era nova a cada dia, a partir das primeiras "rodadas" de informação e debate sobre a dívida do município, que se iniciaram logo em janeiro de 1997. A Prefeitura Municipal de Mauá promoveu, nos dois primeiros meses de 1997, aproximadamente 44 reuniões com a população, com o objetivo de tornar pública a situação da cidade e tendo como eixo central a dívida do município, nessa época estimada em 500 milhões de reais. Nessas reuniões, a população colocou suas demandas, a título de consulta, evitando-se criar expectativas. Participaram dessa fase, cerca de 10 mil pessoas¹¹.

Entre maio e junho de 1997, houve uma nova série de 35 reuniões com a participação de aproximadamente 5 mil pessoas. Nelas foram discutidos temas como paralisação de obras, segurança e, mais uma vez, as finanças do Município, sendo debatida a necessidade de não comprometer mais que 10% da arrecadação mensal com o pagamento da dívida. Nessas reuniões foram eleitos os conselheiros para o "Conselho Popular do Município" (CPM).

Na primeira reunião do Conselho decide-se ampliá-lo com representantes de entidades e movimentos. O próprio nome deste "Conselho Popular do Município" (CPM) revela a decisão de evitar os modelos de outras experiências, de ampliar o seu papel com o debate da situação financeira como um todo, de temas mais gerais da cidade, como o Parque Ecológico do Guapituba ou a segurança, e de articular este espaço participativo com outros como os conselhos municipais e o Plano Diretor. A importância do orçamento, o modo como vinha sendo elaborado em Mauá, a experiência do OP em Porto Alegre, o Plano Diretor, a Conferência Municipal de Saúde, a municipalização da educação, o papel e o regimento do Conselho, foram os temas do "1º Congresso Popular do Município", realizado em agosto de 1997, com cerca de 500 participantes.

Ainda em 1997, foram realizadas 40 reuniões, entre outubro e novembro, nas quais houve prestação de contas do ano e discutiu-se metas para 1998.

¹¹ Os dados aqui apresentados foram fornecidos pela Assessoria à Participação Popular, da Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal de Mauá.

Nelas estavam presentes cerca de 5 mil pessoas. Estas reuniões foram realizadas nos bairros.

Desenvolvem-se ao mesmo tempo no município outros processos participativos, entre os quais destacam-se os debates sobre o Plano Diretor¹², também com o objetivo de planejar a cidade a partir de regiões, enquanto bases territoriais dessa participação. As grandes regiões da cidade foram então definidas, levando-se em conta tanto critérios técnicos (como os setores fiscais e as barreiras físicas – morros, vales, matas, estrada de ferro) como também critérios mais sociológicos como o "sentimento de pertencer" a determinada região, manifesto pelas diversas formas de "consumo" dos lugares¹³.

A proposta de regionalização das plenárias do OP vai então se articulando com a regionalização do Plano Diretor, embora ainda não se efetivem plenárias regionais do OP. Em 1998, as reuniões do OP continuaram a ocorrer por bairros.

Em março houve um seminário com o Conselho onde se discutiu a regionalização, estudando-se os serviços e equipamentos bem como as obras em andamento em cada região. Fez-se um exercício no qual a população buscava extrapolar as reivindicações do bairro e pensar sobre a região. Nas 31 reuniões realizadas em abril e maio de 1998, com a participação aproximada de 5 mil pessoas, foram levantadas, em caráter consultivo, três prioridades por região.

Em novembro e dezembro de 1998, houve nova "rodada" de 28 reuniões nas quais foram eleitos os novos membros do CPM.

Em 1999, foram realizadas, durante os meses de maio e junho, 40 reuniões com a população, estando presentes cerca de 7 mil pessoas. Nesse ano, como em 1998, apesar das reuniões serem por bairros, foram levantadas demandas por região. No entanto, não houve a obrigatoriedade de se restringirem a três prioridades.

Realizou-se, em 17 e 18 de abril de 1999, o 2º Congresso Popular do Município, com os membros do Conselho Popular Municipal e de outros conselhos municipais setoriais, num total de 600 participantes¹⁴.

Eleição de prioridades e conselheiros

Na segunda série de reuniões, em maio e junho de 1997, foram eleitos 139 conselheiros para o CPM, tendo como critério a proporção de 1 conselheiro para cada 20 participantes da reunião. Em muitos casos, porém, a plenária optou por eleger um número de conselheiros menor do que o estabelecido por esse critério. A eleição ocorria da seguinte forma: os candidatos se lançavam ou eram indicados. Caso houvesse um número maior do que o critério de proporcionalidade permitia, era realizada uma eleição com voto aberto.

Participaram ainda desse Conselho, cerca de 42 representantes de entidades, principalmente comunidades eclesiais de base e associações de bairro, eleitos posteriormente. A eleição dos representantes de entidades foi realiza-

¹² O novo Plano Diretor da cidade já estava tramitando na Câmara, quando da posse do novo governo. O governo desejava incorporar os instrumentos de Reforma Urbana nele propostos, alterando, no entanto, o recorte regional que, segundo sua avaliação, não incorporava referências do imaginário popular. Ver documento elaborado por Afonso Pereira, Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da PMM, em junho de 1998: "Plano Diretor: A experiência de participação popular", mimeo.

¹³ Nos debates sobre o Plano Diretor, com a intenção de ampliar a esfera de participação, para além dos politicamente próximos, realizaram-se levantamentos de agentes formadores de opinião, mapeando-se as redes de sociabilidade, ou as pessoas influentes nos diversos segmentos que conformam a vida social dos bairros, tais como padres e pastores, SABs, turmas de futebol, escolas de samba, moradores antigos, comerciantes, associações diversas, movimentos sociais, etc. Idem.

¹⁴ "Jornal de Mauá", ano 3, nº33.

da a pedido dos conselheiros da população, que achavam importante esse outro tipo de representação. Para tanto, foram criados os seguintes critérios: as entidades interessadas em ter um representante no conselho deveriam convocar uma reunião com a presença de uma pessoa do governo, a qual deveria ter um quórum mínimo de 20 pessoas, além de sua diretoria.

Em novembro e dezembro de 1998, segundo as mesmas regras, foram eleitos, pelas reuniões com a população, 139 conselheiros e mais 59 representando entidades. Assim, o CPM eleito em 1998 possuía 198 membros.

Competências, estrutura e funcionamento do Conselho Popular do Município

O CPM é composto por representantes da população e por representantes de entidades.

Sua finalidade, segundo o regimento interno, é ser um órgão de consulta e debate do orçamento público, mas deve, no entanto, "propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e despesa do poder público municipal", cabendo aos conselheiros, "apreciar, debater e posicionar-se sobre o orçamento público, temas de relevância para cidade e questões regionais"; deve também "definir, em comum acordo com o Executivo, a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária". Apesar desta finalidade deliberativa apontada no regimento interno, na prática, ele ainda não define prioridades e nem delibera sobre uma parcela dos investimentos, conforme os próprios coordenadores do processo¹⁵.

Embora não tenha membros do governo em sua composição, a coordenação é exercida pela Secretaria de Governo e tem uma secretaria executiva que fica a cargo dos dois coordenadores do OP.

O Conselho reúne-se, ordinariamente, uma vez por semestre, e extraordinariamente, quando há convocação. A reunião do primeiro semestre tem como pauta obrigatória a preparação das discussões que ocorrerão com a população; a do segundo semestre tem como finalidade a apreciação e o debate sobre a peça orçamentária e o plano de intervenções.

O CPM eleito em maio e junho de 1997 reuniu-se pela primeira vez em julho, para debater os objetivos do Conselho e a situação do Parque de Guapituba. Neste encontro foi determinado que o CPM seria composto também por representantes de entidades.

Em 1997, o CPM reuniu-se ainda na ocasião do 1º Congresso Popular realizado nos dias 23 e 24 de agosto; no dia 20 de setembro, para debater a peça orçamentária; e em dezembro na ocasião do 1º Passeio da Cidadania, que teve como objetivo mostrar aos conselheiros as obras já realizadas, as em andamento e as que ainda seriam iniciadas, propiciando aos conselheiros "um olhar conjunto sobre a cidade".

Apesar do Regimento afirmar que o mandato do Conselho é de um ano, ele só

¹⁵ MARCIAL SOBRINHO, Sebastião, assessor da Secretaria de Governo da PMM, "A experiência do Orçamento Participativo em Mauá", mimeo, nov. 1998.

se encerrou no final de 1998. Em 1998 o CPM reuniu-se 5 vezes. No primeiro semestre, o governo convocou uma reunião ampliada e extraordinária, em janeiro, cujo tema era o projeto da Universidade do Trabalhador. Ainda nesse semestre, realizou-se um seminário, em março, no qual foi apresentada ao Conselho a proposta de regionalização feita pelo Projeto de Plano Diretor. Em maio, houve uma reunião para discutir a queda da arrecadação do ICMS e a retenção, pelo governo estadual, em virtude da dívida, da quota-parte que cabe a Mauá.

No segundo semestre de 1998, o CPM reuniu-se duas vezes. Em julho para avaliar o comportamento da receita e em 13 de setembro para debater a peça orçamentária e o plano de intervenções para 1999, sendo essa a última reunião do primeiro conselho eleito.

Em novembro e dezembro de 1998 foi eleito o segundo CPM, confirmando-se o período de dois anos como seu mandato. A primeira reunião deste Conselho foi em abril de 1999, ocasião do "2º Congresso Popular do Município". Além disso, o CPM reuniu-se mais três vezes no segundo semestre. Em agosto, para debater a questão do transporte e apreciar a síntese de demandas levantadas nas reuniões realizadas com a população, em setembro para debater a peça orçamentária e, em outubro, para o "2º Passeio da Cidadania".

Elaboração do orçamento e processo decisório

O Conselho, em caráter consultivo, aprecia e debate a peça orçamentária ou Lei Orçamentária Anual (LOA) como um todo, com os valores destinados às diversas secretarias e programas, e também o plano de intervenções, uma listagem que soma as ações ou obras propostas pelo governo e pela população. Essas propostas são elaboradas pelo governo, ouvidas as reivindicações da população, e ele as apresenta para o Conselho em um seminário com duração de um dia. Nessa ocasião, após a apresentação da peça e do plano de intervenções abre-se a discussão com os conselheiros. Tanto membros da assessoria de participação popular quanto conselheiros entrevistados afirmam que, apesar do Conselho ser consultivo, o debate da peça orçamentária se dá de uma forma bastante negociada, a qual denominam de "construção do consenso progressivo".

Acompanhamento e fiscalização

Alguns bairros ou núcleos de favelas formaram fóruns de diálogo permanente com o governo. De modo geral os encontros são mensais. Esse é um espaço reivindicativo e também de monitoramento das obras, a partir do momento em que as diversas secretarias levam informes sobre o andamento das obras.

Além dessas iniciativas dos bairros mais organizados, não há outra forma de fiscalização e monitoramento da execução orçamentária.

Ribeirão Pires

Regionalização e plenárias

O Orçamento Participativo em Ribeirão Pires é coordenado pela Assessoria de Participação Popular (APP), ligada ao Gabinete da Prefeita e composta por três assessores. Para a realização do OP, o município foi dividido em 12 regiões segundo critérios geográficos e de densidade populacional. Em cada região, ocorrem duas rodadas de plenárias com a participação da população local.

A primeira rodada, que ocorre de março a maio, apresenta a prestação de contas e o cronograma das obras do plano de investimentos do ano anterior; na segunda rodada, nos meses de junho e julho são escolhidas três prioridades para a região e uma para a cidade.

No primeiro ano, participaram em média 70 pessoas por plenária, num total de 1200 pessoas, somando-se as duas rodadas, cerca de 1% da população; em 1998 esse total foi de 1100 pessoas e em 1999, de 800 pessoas, quando realizou-se apenas uma rodada de reuniões ¹⁶.

¹⁶ Dados fornecidos pela APP.

Eleição de prioridades e conselheiros

O processo de escolha de prioridades ocorre da seguinte maneira: são formados quatro grupos em cada plenária, que discutem e listam suas prioridades. Quando os grupos voltam à plenária, apresentam as suas demandas. As demandas que aparecem com unanimidade são aclamadas e as demais são enunciadas e, após defesa, faz-se uma votação, escolhendo-se, ao final, três prioridades para a região e uma para a cidade.

No primeiro ano, muitas das demandas apareceram em mais de um grupo. A prioridade para a cidade foi consenso: a ampliação do Hospital Municipal.

Ainda na segunda rodada são eleitos os membros do Conselho municipal. No primeiro ano, foram eleitos 15 conselheiros por região, sendo a exceção uma região que elegeu somente três conselheiros. Embora não se exija quórum, a equipe de organização (APP) tomou a decisão de diminuir o número de conselheiros eleitos nesta região onde houve baixo número de participantes. O primeiro Conselho contou com 163 conselheiros. Os coordenadores pretendiam, com este número alto de conselheiros, fomentar o surgimento de lideranças e ampliar a interlocução, tendo em vista a fragilidade da representação e a pouca organização popular na cidade.



O processo de eleição do Conselho nesse primeiro ano ocorreu de modo informal, com candidaturas espontâneas ou indicadas pela plenária. Quando o número de candidatos ultrapassa as 15 vagas para conselheiros da região, faz-se uma conversa entre os candidatos e alguns retiram sua candidatura. No entanto, quando não existe a vontade de alguém abrir mão de sua candidatura, ocorre uma eleição aberta.

Em 1998, seguindo o regimento elaborado pelo Conselho municipal, alterou-se o número de conselheiros, elegendo-se 5 titulares e três suplentes por região. Estava também prevista a eleição de 10 titulares por região para a composição de um Conselho Regional, o que não foi possível pois, em algumas regiões, elegeram-se apenas três ou quatro conselheiros, em outras nenhum. Elegeram-se 60 titulares e 36 suplentes.

Nas plenárias de 1998, além das novas demandas, o Conselho reafirmou as demandas do ano anterior que ainda não haviam sido realizadas.

Em 1999, avaliando que a capacidade de investimentos para o ano 2000 já estava comprometida com as obras definidas em 1998, o governo decidiu realizar apenas uma rodada de reuniões, nos meses de julho e agosto, na qual a prefeita e os secretários explicaram os motivos da queda na arrecadação e, conseqüentemente, a dificuldade de novos investimentos. Não houve escolha e comprometimento com novas demandas, reafirmando-se o compromisso com as demandas selecionadas até aquele momento. Ocorreu então a eleição de novos conselheiros, num total de 55 titulares e 15 suplentes. Apesar do regimento interno prever somente a reeleição dos conselheiros por uma vez, alguns foram reeleitos pela segunda vez.

Competências, estrutura e funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo

O Conselho do Orçamento Participativo é consultivo. Segundo o regimento interno, seu papel é, entre outros, "acompanhar e discutir com o governo municipal o projeto de Lei Orçamentária Anual; apreciar, emitir opinião sobre a receita; acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária".

Na prática, entretanto, no que diz respeito ao orçamento, o Conselho discute mais intensamente o plano de investimentos, sendo que o custeio e a receita são apresentados aos conselheiros, a título de informação, na ocasião em que o Executivo apresenta seu Projeto de Lei de Orçamentária. Também foram apresentados e discutidos com o Conselho os recursos adicionais, que advieram do ganho de processo judicial contra a retenção de verbas para o FUNDEF¹⁷ bem como aqueles previstos pela conquista, pelo município, do *status* de Estância Turística. Ainda com relação ao debate sobre as receitas municipais, os conselheiros do OP – um por região – integraram a Comissão Municipal do IPTU ao lado de outros representantes da sociedade civil (como OAB e sindicatos) e do governo. Esta comissão constituiu-se numa espécie de "conselho da

¹⁷ O FUNDEF é o fundo estadual ligado ao projeto de municipalização do ensino fundamental.

cidade", que incluiu os diversos interesses e correntes políticas presentes na cidade. Teve por finalidade fomentar o debate e a negociação em torno de um projeto de reestruturação do perfil do IPTU, que produziu grande polêmica na cidade, principalmente de parte dos setores até então privilegiados por uma sub-tributação. O governo avalia que a Comissão produziu bons resultados, conseguindo-se uma maior justiça tributária no município.

Como preparação à discussão do orçamento com o governo, o Conselho participa de uma visita aos bairros da cidade, com a finalidade de conhecer as prioridades escolhidas em cada uma das regiões. Essa atividade possui um caráter de capacitação dos conselheiros, para que possam participar da escolha das prioridades que constarão do plano de investimentos com maior conhecimento dos problemas da cidade. Segundo a avaliação dos entrevistados – conselheiros e equipe de APP – a Caravana das Prioridades propicia um olhar sobre o conjunto da cidade, extrapolando uma visão limitada aos bairros nos quais os conselheiros residem. Este *tour* favorece a superação de um primeiro impulso do conselheiro, de discutir o plano de investimentos apenas como representante de seu bairro ou região, possibilitando-lhe uma visão da cidade como um todo.

Apesar do regimento indicar reuniões mensais, o Conselho reuniu-se quinzenalmente, durante os meses de elaboração do orçamento, com uma média de 40% de presença dos conselheiros. Em 1998 e início de 1999, no entanto, o Conselho não chegava a reunir-se nem mensalmente. Essas alterações foram provocadas pela crise financeira que paralisou algumas obras e desacelerou outras. O terceiro Conselho, eleito em julho de 1999, entretanto, voltou a reunir-se mais freqüentemente e com maior média de participantes (44 conselheiros e 5 suplentes).

Elaboração do orçamento e processo decisório

O secretariado, com base nas prioridades escolhidas pelo OP e no plano de governo, elabora uma proposta para o orçamento do município, contemplando ao menos uma prioridade por região no plano de investimentos.

Depois de elaborado, o Projeto de Lei Orçamentária é apresentado ao Conselho em um seminário com duração de dois dias. Nesse evento, o Conselho, que já havia discutido e decidido internamente quais demandas deveriam ser incorporadas ao plano de investimentos, realiza uma negociação com o governo. Neste caso, assim como no de Mauá, apesar do Conselho ser consultivo, conselheiros e equipe de APP afirmam que as discussões vão até a construção de um consenso.

Os coordenadores do OP apontam que a construção desse consenso foi facilitada, em grande parte, à participação de um número significativo de conselheiros no Fórum de Desenvolvimento Sustentado, que construiu uma "agenda de desenvolvimento" para o município. Esta agenda, aprovada com amplo con-

senso no Fórum, definiu projetos estratégicos para a cidade (como a revitalização do centro) que estariam orientando a seleção das demais prioridades, facilitando o consenso na sua escolha.

Temas como a geração de emprego e renda e a retomada do desenvolvimento econômico da cidade, que apareceram fortemente como prioridades nas plenárias, foram incluídos pelo Fórum de Desenvolvimento num projeto de reconversão econômica da cidade, exigida pelo fato do município estar integralmente em área de proteção aos mananciais.

Também houve grande participação na discussão do Plano Emergencial, que tratou da regularização das ligações de água, luz e esgoto, em bairros que "nem constavam do mapa", em virtude de leis estaduais de proteção aos mananciais e que foram readequadas à realidade da ocupação dessas áreas.

A participação popular no Fórum e no debate do Plano Emergencial teriam propiciado a construção de um consenso em torno do projeto de fazer do turismo uma alternativa de desenvolvimento para a cidade, daí decorrendo uma grande aprovação às obras de revitalização do Centro, do Paço Municipal, ao novo visual dos ônibus e da nova Estação Rodoviária.

Após o seminário de debate do orçamento, a prefeita envia à Câmara sua proposta de Lei Orçamentária, à qual anexa, na introdução, o plano de investimentos que foi negociado com o Conselho.

Acompanhamento e fiscalização



Na elaboração do Regimento Interno do Conselho, o primeiro grupo de conselheiros estabeleceu que deveria haver a formação de Conselhos Regionais, com finalidade de acompanhamento e fiscalização das obras, além de servirem como espaço para prestação de contas junto à população sobre as negociações do Conselho com o governo. Esses conselheiros deveriam ser eleitos em número de 10 em cada região. Devido à pouca participação, a eleição desses conselheiros não foi possível em muitas regiões. Assim, optou-se por delegar aos três conselheiros suplentes a função de conselheiros regionais. Entretanto, devido à desmobilização do Conselho em 1998 e 1999, essa forma de Conselho Regional também não vingou.

De fato, o que tem ocorrido são iniciativas de alguns conselheiros que, por já terem uma participação em outras entidades, como associações de bairro, acabam por acompanhar as obras de seu bairro ou de sua região. Em 1998 e 1999 foram formadas comissões de acompanhamento e fiscalização das obras. A APP faz uma intermediação entre as diversas secretarias e os conselheiros, agendando visitas às obras com a presença de técnicos, para esclarecimentos sobre o seu andamento.

Santo André

Regionalização e plenárias

Conforme já assinalamos anteriormente, o OP em Santo André é parte da política participativa desenvolvida pelo Núcleo de Participação Popular (NPP), a partir da avaliação do processo realizado na gestão de 1989 a 1992 e após uma fase de debate interno ao governo.

Para a realização das plenárias do OP a cidade foi dividida em 18 regiões. Em 1999, uma das regiões, que era muito populosa, foi desdobrada, originando a 19ª região. Os critérios para a regionalização foram a proximidade geográfica, as facilidades de locomoção e a identidade dos bairros.

O processo do OP compõe-se também de plenárias temáticas¹⁸ que reúnem as pessoas interessadas em cada um de 8 temas, a saber: desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda; assistência social; saúde; habitação; funcionalismo; cultura; meio ambiente e saneamento; e educação. Estes temas foram definidos em função da existência de movimentos sociais setoriais ligados a eles ou da sua importância para o desenvolvimento da cidade.

Realizam-se anualmente duas rodadas de plenárias regionais e temáticas e uma rodada intermediária, que foi introduzida em 1999. A primeira rodada possui um caráter informativo, enquanto a segunda é deliberativa, pois há a eleição de conselheiros e de demandas prioritárias.

Na primeira rodada de plenárias, a prefeitura expõe a situação financeira, presta contas do exercício anterior, explica a composição do orçamento, faz a distinção entre demandas de manutenção e demandas que precisam ir para o orçamento, apresenta os projetos propostos pelo governo e as regras de funcionamento do OP. Já nessa rodada a população começa a apresentar reivindicações. Após a primeira rodada de reuniões, ocorrem espontaneamente as chamadas "reuniões intermediárias", onde cada bairro discute as demandas que serão apresentadas na segunda rodada. Nesta, cada região escolhe três demandas prioritárias regionais e duas para a cidade, além de eleger um titular e um suplente para o Conselho Municipal de Orçamento (CMO). O mesmo processo ocorre nas plenárias temáticas, sendo que elas elegem três prioridades dentro do seu tema e duas fora dele.

¹⁸ Dos três municípios, apenas Santo André faz plenárias temáticas.

A partir de 1999, passaram a ser escolhidas quatro demandas prioritárias tanto nas plenárias regionais, quanto nas temáticas, a fim de aumentar a margem de escolha no Conselho, tendo em vista a queda na arrecadação e, portanto, maiores limites orçamentários. Foi também introduzida uma rodada intermediária, entre a primeira e segunda, onde os coordenadores do OP se reúnem com as lideranças sociais, com a finalidade de analisar as possíveis demandas e seus limites técnicos, jurídicos e/ou financeiros, pretendendo, dessa forma, segundo os coordenadores, evitar que demandas impossíveis de serem concretizadas fossem indicadas como prioridades nas plenárias deliberativas.

Desde a fase de divulgação do OP, o NPP desenvolve atividades que têm uma preocupação pedagógica voltada para a consolidação de uma cultura participativa na população em geral e nos participantes das plenárias, através de folhetos, cartilhas, TV de rua e do Teatro do Oprimido.

Eleição das prioridades e conselheiros

A eleição de prioridades ocorre, nas reuniões da segunda rodada, da seguinte forma: todos lançam suas demandas, que são anotadas, e depois cada participante vota em uma delas, sendo escolhidas as três mais votadas. A partir de 1999, são quatro as prioridades eleitas na segunda rodada de plenárias.

Segundo o regimento interno, podem ser eleitos conselheiros do CMO moradores do município, maiores de 16 anos, que não sejam mandatários do poder executivo ou legislativo, ou tenham cargo comissionado num desses poderes. Os servidores do município podem ser eleitos apenas pela Plenária Temática do Funcionalismo, independentemente do seu local de moradia. Para a eleição dos conselheiros, nas plenárias regionais, é necessário um quórum mínimo de 0,5% da população da região, e de 100 pessoas para as temáticas. Nas áreas de mananciais, o quórum mínimo das plenárias regionais é de 50 pessoas.

O quórum das plenárias regionais é geralmente atingido, sendo que, em valores absolutos, isso significa um número médio de aproximadamente 50 pessoas em regiões menos populosas como Paranapiacaba, de cerca de 100 pessoas na maioria das regiões e de 300 em regiões mais populosas como a Vila Luzita. Entretanto, algumas vezes o quórum não foi atingido e, de outro lado, houve alguns picos de mobilização, com a presença de mais de 1000 pessoas em algumas plenárias.

Também nas plenárias temáticas o quórum tem sido atingido, e existem picos de maior participação, como na Plenária da Cultura em 1998 e da Assistência Social em 1999. Esses picos são atribuídos, no primeiro caso, à mobilização causada pela falta de outros canais de comunicação para influir na política de cultura, o que provocou, posteriormente, a criação do Conselho Municipal de Cultura. No segundo caso houve a mobilização do Movimento de Defesa das Favelas – MDDF, em torno da reivindicação do projeto que hoje denomina-se "Criança Cidadã". Os picos de mobilização nas regiões também foram decorren-

tes da ação do MDDF, movimento com maior capacidade de mobilização no município.

A ocasional falta de quórum tem sido atribuída a fatores que levaram à desmobilização, como disputas entre líderes da região, ou o atendimento, em ano anterior, das prioridades de um só segmento da região. Houve casos, por exemplo, de predomínio das reivindicações de um núcleo de favela ou de um grupo de idosos. O Núcleo de Participação Popular tem buscado evitar que prevaleçam as reivindicações por parte de um único grupo em uma plenária, introduzindo o critério de que entre as quatro demandas selecionadas, somente duas podem atender ao mesmo núcleo populacional, bairro ou tema.

As plenárias regionais ou temáticas que não obtiverem o quórum mínimo têm suas demandas enviadas ao Conselho e podem eleger um conselheiro com direito a voz, mas sem direito a voto. As demandas priorizadas nas plenárias são levadas como indicação ao Conselho, onde serão analisadas quanto à sua viabilidade e onde se delibera sobre sua possível incorporação ao plano de investimentos.

Os conselheiros são eleitos por voto secreto, sendo que na maioria das regiões há bastante disputa, visto que existe somente uma vaga para titular e uma para suplente.

Em 1997 houve 2.006 e 5.716 participantes na primeira e segunda rodadas respectivamente; em 1998 foram 3.149 e 8.002 participantes; em 1999, 3.716 na primeira e 6.823 participantes na segunda rodada¹⁹.

¹⁹ Dados do NPP.

Competências, estrutura e funcionamento do Conselho Municipal de Orçamento

O Conselho Municipal de Orçamento é deliberativo e paritário. É composto pelos representantes da população (um titular e um suplente por plenária regional ou temática, sendo que quando não há quórum elege-se apenas um conselheiro com direito a voz), eleitos na segunda rodada de plenárias, e pelos representantes do governo, indicados pelo prefeito, em número igual ao número total de conselheiros eleitos nas plenárias²⁰. Em 1997 o CMO teve 100 conselheiros, em 1998, também 100 e, em 1999, 94 conselheiros²¹.

O CMO tem como objetivo discutir e decidir sobre a totalidade do orçamento, mas na prática, ainda não está discutindo custeio e receita, ficando este debate restrito aos esclarecimentos prestados pelo governo. Entretanto, os conselheiros começam a interessar-se por essas questões, pedindo listas dos maiores devedores da prefeitura e participando, por exemplo, do debate sobre os fundos municipais, que não seguem as regras gerais do orçamento.

As reuniões ordinárias do CMO são quinzenais, e ocorrem extraordinariamente, sempre que necessário. Além disso, nas semanas em que o CMO não se reúne, os conselheiros da população fazem sua própria reunião.

Segundo o regimento interno, as deliberações do CMO se dão pelo voto

²⁰ Este é o único conselho de OP paritário de que temos notícia, sendo que, geralmente, a participação do governo no Conselho se restringe a um pequeno grupo, que só tem direito a voz. O argumento para a paridade, em Santo André, é o reconhecimento de duas legitimidades: a do governo, eleito para concretizar seu programa de governo, e a da sociedade que, com suas demandas, "corrige" e atualiza continuamente a visão do governo. Ver argumentação do prefeito Celso Daniel em seu artigo "A gestão local no limiar do novo milênio", in MAGALHÃES, Inês, TREVAS, Vicente & BARRETO, Luis (org). *Governo e cidadania - balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

²¹ Na ausência de quórum algumas plenárias elegeram apenas um conselheiro.

favorável de pelo menos 2/3 dos votantes em reunião em que estejam presentes 2/3 dos conselheiros representantes da sociedade civil. Em caso de impasse cabe à coordenação a decisão final. No entanto, na prática, procura-se não chegar a votações, buscando-se chegar a um "consenso progressivo". Nos casos em que houve impasse, os conselheiros do governo e da sociedade reuniram-se em separado para avaliar do que poderiam abrir mão na busca do consenso.

O CMO conta com as seguintes instâncias: Coordenação Paritária, Secretaria Executiva e Grupos de Trabalho (GTs).

A Coordenação Paritária é composta por oito membros, sendo quatro conselheiros do governo e quatro conselheiros da população. Compete à Coordenação convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho; apresentar para apreciação do Conselho uma proposta metodológica para discussão e definição da "peça orçamentária", bem como das obras e atividades que deverão constar do plano de investimentos; deve encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho; discutir e propor as pautas e o calendário das reuniões; prestar contas ao Conselho de suas atividades; coordenar e planejar as atividades do Conselho.

A Secretaria Executiva é de responsabilidade da Administração Municipal, que a exerce através do Núcleo de Participação Popular (NPP). A ela compete fornecer toda a infra-estrutura e organizar a documentação necessária ao funcionamento do Conselho.

Os Grupos de Trabalho são estruturas de apoio ao Conselho e não possuem caráter deliberativo. Constituem-se GTs permanentes, que deveriam funcionar até a eleição do próximo Conselho, como os GTs de Formação, de Regimento Interno, de Acompanhamento do Orçamento, mas que na prática não têm se viabilizado devido ao grande empenho que é necessário para as discussões nos GTs específicos. Estes são formados a partir das demandas levantadas nas plenárias, sendo que os temas mais freqüentes têm sido infra-estrutura, educação, saúde e cultura. Compete aos GTs específicos detalhar as demandas, dimensionar seu custo e buscar alternativas para o seu atendimento, além de propor critérios de priorização no atendimento.

Segundo o regimento interno, o Conselho é o órgão máximo de deliberação sobre a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara Municipal.

Negociação, elaboração do orçamento e processo decisório

O Conselho toma posse em ato solene e festivo e, a seguir, ocorrem as primeiras reuniões onde decide-se sobre as normas de funcionamento do Conselho, seu calendário de reuniões e elege-se a coordenação paritária. Ocorrem então algumas reuniões ou cursos de formação sobre os conceitos básicos do processo orçamentário. São oferecidos anualmente para os conselheiros alguns cursos e palestras que promovem o conhecimento interpessoal dos

próprios conselheiros e suas experiências participativas, o conhecimento da estrutura do orçamento municipal, da capacidade de investimentos do Município, e que debatem a importância do poder local e da participação popular num mundo globalizado.

Também tem se destacado como processo pedagógico e momento formativo a "Caravana das Prioridades", visita realizada em um ônibus aos locais das prioridades, que propicia aos conselheiros uma visão geral dos problemas do município, conhecendo *in loco* cada região e sendo orientados pelos conselheiros do local sobre as propostas priorizadas em cada uma delas. A "Caravana das Prioridades" é realizada a cada ano em dois dias e tem a participação dos conselheiros da população e de diversos conselheiros do governo, possibilitando um primeiro diálogo sobre a viabilidade e a relevância das obras ou serviços reivindicados e subsidiando assim os debates e deliberações no Conselho. Os conselheiros do governo e os da sociedade reconhecem a importância desse momento, tanto pelo início de uma relação de maior conhecimento entre as partes, como pela superação de uma visão localista, permitindo a construção de uma postura solidária com as regiões mais carentes e demandas mais urgentes.

As reuniões do Conselho analisam, a seguir, as propostas indicadas pelas plenárias, a estimativa do custo destas demandas, feita pelos técnicos da administração e os projetos apresentados pelo governo, em particular aqueles coincidentes com as demandas provenientes das plenárias. O governo apresenta então, a partir destes estudos, uma proposta global de orçamento.

Formam-se a seguir os GTs. Deles participam representantes da população e do governo e neles são considerados critérios técnicos, jurídicos e financeiros para a escolha das prioridades viáveis. Entre os critérios que têm orientado a seleção das demandas para o plano de investimentos destacam-se a viabilidade financeira, os níveis de carência e de atendimento nas regiões, a demanda existente e potencial, o peso simbólico da demanda para a população, buscando-se atender pelo menos uma prioridade por região.

Faltam, no entanto, na própria avaliação de membros do NPP, critérios gerais para a seleção de prioridades, que possam compensar desigualdades históricas e propiciar maior equidade e justiça na distribuição dos recursos públicos.

O Conselho, a partir dos estudos e propostas elaborados nos GTs, negocia, delibera e elabora uma lista de propostas para o plano de investimentos. A negociação e aprovação deste plano tem sido um processo muito demorado e tenso, estendendo-se por várias reuniões que demoram muito mais do que inicialmente se previa. Ocorrem inclusive reuniões em separado dos conselheiros do governo e da população, onde se avaliam as propostas e possibilidades de construção de negociações e acordos.

Os conselheiros da população têm, nos últimos anos, buscado qualificar sua participação autônoma, propondo-se a contratar uma assessoria própria para elaborar estudos de custos e de viabilidade que subsidiem suas propos-



tas alternativas para o orçamento. Ao final desta negociação tem-se uma lista dos projetos incorporados ao orçamento, que contempla propostas do governo e da população e que deverá refletir-se na "peça orçamentária" que é entregue pelo Executivo à Câmara de vereadores.

A negociação desse Projeto de Lei Orçamentária na Câmara também tem sido acompanhada de perto pelos conselheiros, com muita mobilização popular. No primeiro ano do OP, a entrega do projeto à Câmara foi realizada num ato público de grande impacto, no formato de uma escola de samba cujas alas representavam as prioridades. Este evento cultural foi preparado com a assessoria do Grupo de Teatro do Oprimido [GTO], constituído a partir do apoio pedagógico do teatrólogo Augusto Boal. Estas e outras técnicas e recursos pedagógicos, como o vídeo e a TV de rua, têm sido utilizados, em diversos momentos, para a divulgação e a disseminação da proposta de Orçamento Participativo em Santo André.

Acompanhamento e fiscalização

Após este período de reuniões ordinárias e extraordinárias do CMO, quando o Orçamento é finalmente aprovado na Câmara Municipal, tem início o processo – ainda mais difícil e moroso – de implementação dos projetos aprovados. O acompanhamento e a fiscalização desse processo – que inclui desde as licitações, ações de viabilização das obras, até a realização propriamente dita das obras e serviços aprovados – são feitos através de informes que os representantes do governo fazem nas reuniões do CMO, que continua a reunir-se periodicamente durante todo o ano. Além disso, qualquer conselheiro que desejar pode solicitar informações às secretarias e isso de fato tem ocorrido.

A fiscalização vem sendo feita, também, de forma espontânea, na medida em que muitos moradores estão atentos ao andamento das obras e em contato e diálogo com os conselheiros de sua região.

Uma das fragilidades apontadas pelo NPP é a falta de uma instância intermediária entre as regiões e o CMO. Essa ausência tem várias conseqüências, como a falta de retorno à população sobre as demandas que foram para o plano de investimentos e sobre os critérios que levaram a essa escolha. Além disso, a relação entre a população e o governo torna-se eventual e limitada aos casos diretamente ligados a interesses locais, prejudicando o monitoramento da execução orçamentária.

Como forma de amenizar essa carência, o governo, em 1999, introduziu o que estão denominando de "rodada de retorno", na qual apresentam-se às regiões o plano de investimentos aprovado. Além disso, estão sendo constituídas Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização.

Reflexões comparativas

Conforme apontamos repetidamente, são muito marcantes as diferenças e é difícil a comparação entre as experiências de OP desenvolvidas numa primeira ou já numa segunda gestão. O grau de experiência administrativa da equipe de governo, o seu conhecimento da máquina pública, da realidade orçamentária e tributária do município, sua clareza quanto ao papel que atribui aos processos participativos e ao que espera deles, são fatores que determinam o modo como se colocam na implementação de um processo como o OP. A maior facilidade ou dificuldade em fazer previsões financeiras, em calcular orçamentos de obras e em planejar as realizações do governo, determinam uma maior ou menor tranquilidade em abrir o orçamento municipal à participação. Estes fatores determinam também o lugar ocupado na estrutura de governo pela equipe coordenadora do OP, a dimensão dos recursos econômicos e humanos disponibilizados para ele.

Por outro lado, a solidez da cultura participativa existente na sociedade civil tem também um papel fundamental no grau de profundidade que pode alcançar um processo participativo como o OP. A tradição de organização da sociedade, a existência de entidades representativas consolidadas, a experiência destas entidades na defesa da cidadania e na relação com outros atores sociais e políticos, determinam sua maior ou menor capacidade de participar com autonomia e de ocupar com qualidade espaços participativos complexos como o OP, em que Estado e sociedade civil se envolvem na construção de um novo modelo de co-gestão da coisa pública, que redefine seus papéis e responsabilidades.

Um terceiro aspecto a avaliar seriam as relações entre governo e partidos, e entre sociedade civil e partidos, especialmente quando são partidos com um programa de oposição ao *status quo*. A tradição partidária brasileira é muito precária, sendo muito comum a vinculação fisiológica dos partidos ao governo. Por isso, o exercício do poder pela oposição traz muitas situações novas.

Ao tentar avaliar e comparar estas experiências, sentimos que seria necessária uma maior investigação e explicitação destes fatores, que percebemos como determinantes nos formatos e modelos adotados, na forma de funcionamento, no grau de autonomia na relação entre os governos e a sociedade e no alcance dos diversos processos de OP.



Mesmo sem podermos fazer uma análise mais consistente destas diferenças, queremos avançar em algumas reflexões que a comparação entre as três experiências sugere. A consciência de existirem determinações que não estão suficientemente avaliadas nos leva, porém, ao cuidado de não enaltecer ou descartar modelos, evitar juízos de valor ou apontar receitas a serem copiadas. Tentaremos, no entanto, identificar possibilidades de avanço, de aperfeiçoamento e aprofundamento deste processo de participação na elaboração e controle social sobre o orçamento público. É importante assinalar ainda que há uma distância imensa entre a quase ausência de publicidade que marca o Estado e a política brasileiros, o "pouco" que estas experiências participativas conseguem avançar nesta construção do público, e o muito que ainda resta construir.

A importância das regras públicas e estáveis

Bobbio é o cientista político que chama a atenção para a importância das "regras do jogo"²² na construção da democracia. A valorização das regras é frequentemente tomada como formalismo ou apego à burocracia, mas a avaliação que fizemos destes três modelos de OP mostra a importância de regras claras, públicas e conhecidas como garantia de universalidade e confiabilidade do processo.

O processo de Orçamento Participativo em Santo André tem uma metodologia bem definida, regras claras, conhecidas, estáveis, que garantem uma participação ampla e uma boa confiabilidade ao processo de eleição de demandas prioritárias e de conselheiros. As mudanças são pouco frequentes, fundamentadas, definidas com a participação dos conselheiros através do GT de Regimento Interno. O mesmo pode-se dizer do funcionamento do Conselho, que também tem bastante regularidade, regras claras, envolvimento progressivo da sociedade nos GTs de análise e deliberação sobre as prioridades e na Coordenação, que são paritários.

As mudanças de regras e métodos buscam, em geral, possibilitar maior participação, como foi o caso da subdivisão de uma região muito populosa; esse é o caso também da criação das plenárias de retorno, com o objetivo de aumentar a informação da população sobre as prioridades do plano de investimentos e justificar por que outras não o foram, informando sobre critérios e sobre o processo de negociação.

Ao contrário, os OPs de Mauá e de Ribeirão Pires são mais informais e experimentais, com sua metodologia sendo redefinida em função das mudanças na conjuntura de governo, principalmente no aspecto financeiro, tributário e, no caso de Mauá, em função das negociações da dívida. Foi o que ocorreu em abril de 1998, quando houve a retenção da quota-parte do ICMS pelo governo estadual, em função da dívida do município. Nesse momento crítico, o Executivo repensou seriamente a possibilidade de continuar o Orçamento Participativo, decidindo reformular a metodologia que estava sendo implanta-

²² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

da. Optou então por um processo consultivo pelo fato de não poder assumir nenhum compromisso devido à grande dívida do município. Por isso não são eleitas prioridades para o orçamento.

Em Ribeirão Pires também temos um processo consultivo. As dificuldades financeiras também pesaram para o governo que, para evitar o levantamento de novas expectativas, cancelou uma rodada do OP em 1999. Notou-se, entre fins de 1998 e início de 1999, uma hesitação do governo quanto à forma e ao papel do OP na definição do orçamento da cidade. Isto coincidiu com uma desmobilização do Conselho, que parece estar se revertendo, à medida em que há mais clareza sobre o processo.

Também o modo como a sociedade responde à mobilização vai definindo o desenho metodológico do OP. Em Ribeirão Pires e em Mauá os critérios de representação não se prendem a quórum, nas reuniões de bairros ou regiões, os Conselhos são numerosos e não há muita constância na participação, de modo que aos poucos é que vai se definindo quem realmente assume seu papel de conselheiro.

O fato destes conselhos serem consultivos deixa seu papel um tanto nebuloso. As mudanças nas regras que norteiam a escolha dos conselheiros e das prioridades refletem-se na fala de alguns conselheiros, que mostram não conhecer estas regras e o seu próprio papel com clareza. Percebe-se nas respostas de alguns participantes das plenárias em Ribeirão Pires uma certa desconfiança em relação ao processo, quando reclamam de "promessas" não cumpridas. Em ambos os casos o Conselho tem um funcionamento irregular, e não tem uma coordenação própria. Sua convocação e sua pauta dependem da iniciativa do Executivo.

Nestes dois municípios o processo de negociação entre Conselho e governo, para selecionar as obras que irão constar no plano de investimentos, é bem mais curto do que em Santo André. Os coordenadores do OP afirmam que esse processo se dá através da "construção do consenso". No entanto, não há reuniões prévias, sendo que a discussão toda ocorre no momento da apresentação da proposta orçamentária do governo. Não se pode dizer que haja realmente um processo de negociação, pois os conselheiros não têm meios de avaliar mais profundamente as propostas do governo e de articular propostas alternativas.

Nesse sentido, deve-se notar que o Passeio da Cidadania, atividade semelhante à que ocorre em muitos outros processos de OP, é realizado, em Mauá, em data posterior à apresentação da proposta orçamentária à Câmara. Ele não tem assim a função de subsidiar a opinião dos conselheiros na seleção das demandas prioritárias, mas de levá-los a conhecerem os projetos propostos pelo governo.

Perguntamo-nos se esses processos de consulta informal podem interpelar os governos com a mesma força que os processos mais formais, com regras mais definidas. Parece faltar-lhes a confiabilidade e a universalidade que seria garantida por regras mais definidas e públicas. Não há clareza

quanto ao papel e ao poder da população, especialmente dos conselheiros, restando uma liberdade quase total para o Executivo definir as suas prioridades. Nossa observação indica que regras mais claras e amplamente conhecidas dão mais segurança à população quanto ao lugar que podem ocupar numa real partilha do poder de decisão – em outras palavras: são garantias da democratização deste poder.



Fragilidade da sociedade civil e participação autônoma: um desafio pedagógico

Por outro lado, a definição de regras e sua apropriação pela população não depende apenas da vontade política dos governos, mas depende também da capacidade da população em ocupar estes novos espaços institucionais de co-gestão, com independência e qualidade. Em Ribeirão Pires é grande a fragilidade da sociedade civil e incipiente sua cultura de autonomia em relação ao poder constituído. Em Mauá temos maior tradição organizativa, ligada a comunidades eclesiais, pastorais sociais e associações de bairro. No entanto, faltam ainda, maior experiência em práticas de negociação e de articulação.

Este quadro de fragilidade da sociedade civil deve influenciar certamente no desenho do modelo e na definição das regras do OP, adequando-os às dificuldades da população em compreender e apropriar-se de regras que lhe conferem papéis nunca antes experienciados. Nestes casos torna-se ainda mais importante a preocupação pedagógica, a formação de lideranças sociais, a capacitação dos conselheiros, pois a autonomia e independência da população na sua relação com o governo são determinantes na qualificação do processo do OP.

As diversas equipes referem-se à sua preocupação pedagógica ao longo de todo o processo e relatam o desenvolvimento de algumas atividades formativas; mas é em Santo André que se nota um maior investimento no processo de formação, promovido pelo NPP, voltado à população em geral e aos participantes das plenárias – através do Teatro do Oprimido, TV de Rua, folhetos e campanhas de divulgação – e, especialmente, aos conselheiros, através de cursos e palestras.

Em Santo André, além do esforço de capacitação, encontramos um tecido social já mais consistente, destacando-se a experiência de negociação e de exercício da autonomia de algumas lideranças sindicais e do movimento popular. Pode-se observar um processo de negociação bastante tenso e prolongado, o que revela a seriedade que o reveste tanto para os conselheiros da população como do governo. Os conselheiros da população têm procurado qualificar-se para participar com maior autonomia deste processo, propondo-se inclusive a contratar assessorias independentes para fazer sua própria orçamentação das demandas propostas.

Criatividade e amplitude: articulação com outros espaços participativos

Ao lado da grande limitação na autonomia dos Conselhos em Mauá e Ribeirão Pires, nota-se, especialmente no caso de Mauá, grande amplitude nos temas debatidos no Conselho, centrados nas questões financeiras, de modo mais amplo, e incluindo os transportes, a educação, os parques da cidade, a criação de uma universidade e a urbanização do Centro, tema muito mobilizador na cidade.

O modelo do Orçamento Participativo de Mauá distancia-se muito do que se vem convencionalmente chamar OP, pois ele não se vincula diretamente à elaboração da proposta de Lei Orçamentária. Há um processo de debate e consulta sobre prioridades e problemas da cidade, mas ele se articula também com uma diversidade de outras formas de participação como os conselhos, a Conferência de Saúde, o Plano Diretor, e favorece a criação de movimentos sociais como o Fórum de Habitação e o "SOS Nardini" (defesa do hospital da cidade). Num certo sentido, parece ser um processo até mais rico, que não se prende aos limites já usuais do OP, mais sensível ao tecido social existente.

Ao contrário de uma tendência atual que dá ao OP um lugar central e principal entre os espaços públicos de gestão participativa, as três experiências do ABC destacam a importância de se construir, fortalecer e articular outros espaços participativos, especialmente os conselhos gestores de políticas municipais, como os de saúde, educação, defesa dos direitos da criança e adolescente. Estes conselhos promovem a participação cidadã na definição de políticas mais globais e integradas para os diferentes setores da ação municipal. Uma relação maior entre OP e conselhos temáticos permite articular, por exemplo, a tendência popular de reivindicar, no OP, postos de saúde em quase todos os bairros, com a proposta, que seria produzida em uma Conferência Municipal de Saúde, de um modelo integrado de saúde para o Município.

Também a organização de fóruns temáticos ou comissões, como as que debateram a revitalização do Centro nos três municípios; o Plano Diretor em Mauá; o Plano Emergencial, o IPTU e o "Fórum de Desenvolvimento Sustentado" em Ribeirão Pires constituíram-se em amplas experiências de participação e negociação que articularam inclusive outros setores sociais que participam pouco do OP. Os conselheiros do OP tiveram uma significativa participação nesses outros espaços, garantindo a articulação entre eles.

Esses são espaços participativos que debatem as propostas "estruturantes" – e de mais longo prazo – sobre os destinos da cidade. Eles propiciam também a ampliação dos setores sociais e o alargamento do espectro político que participa de espaços de consulta e negociação promovidos pelos governos locais. Essa ampliação corresponde a uma preocupação com a representatividade dos espaços participativos, fugindo da caracterização que vem se fazendo do OP como "espaço dos pobres", decorrente da presença majoritária dos setores po-



pulares que é usual nas suas plenárias e conselhos. Em Santo André as plenárias temáticas têm contribuído também para alargar a representação do OP trazendo setores da juventude e os produtores culturais às plenárias temáticas da cultura, por exemplo; e o processo de debate e preparação da Conferência sobre a "Cidade do Futuro" é um exemplo importante de participação ampla e voltada para além do limite anual que caracteriza o OP.

O Consórcio Intermunicipal, o Fórum da Cidadania, a Câmara do ABC e a Agência de Desenvolvimento são outras experiências que ilustram a característica das três experiências do ABC, de construção e fortalecimento de uma diversidade de espaços participativos plurais e articulados.

Participação direta e representação



Outra contribuição muito específica ao modelo do que se tem chamado "Orçamento Participativo" é a característica particular de Mauá, de ter um conselho que, ao invés de composto unicamente pela participação direta dos cidadãos, nas plenárias, como é usual nos OPs, tem uma composição que mescla a participação direta e a representação de entidades. Os conselheiros são eleitos em plenárias abertas à população e, também, em assembléias realizadas entre os membros de entidades populares, principalmente comunidades eclesiais e associações de bairro, que têm uma presença significativa no município.

O Conselho Popular do Município, além de contar com esses representantes, freqüentemente amplia a convocação destas entidades para os encontros, seminários, reuniões regionais e principalmente para os Congressos Populares do Município.

Crítérios para a eqüidade

Santo André vem introduzindo alterações metodológicas com o objetivo de evitar distorções na distribuição de recursos e de aperfeiçoar o processo no OP. A introdução de um limite máximo por região de duas prioridades com um mesmo tema ou beneficiando o mesmo bairro ou núcleo de favela, buscou evitar votações "fechadas" nas prioridades de um mesmo grupo e o afastamento dos setores não contemplados; a introdução de plenárias intermediárias tem a finalidade de pré-selecionar demandas, a fim de evitar a escolha de prioridades com poucas possibilidades de serem realizadas.

A limitação das demandas de um grupo social, a pré-seleção das demandas mais viáveis ou ainda a "regra" implícita de atender a uma demanda por região, nos parecem insuficientes como critérios que favoreçam a eqüidade na seleção de demandas. Estas limitações não evitam o corporativismo ou o imediatismo dos grupos sociais e podem provocar distorções como, por exem-

plo, a escolha de obras mais baratas mas porventura supérfluas, ao invés das obras essenciais, mas mais caras. A confirmação de uma tendência desse tipo poderia levar o OP a identificar-se com um programa populista que "distribui migalhas aos pobres" e que não contribui para uma efetiva redistribuição da riqueza.

Para que o OP contribua para que se alcance maior equidade na distribuição de recursos públicos, nos parece importante avançar na definição de critérios públicos, amplamente conhecidos, para a seleção de demandas, que levem em conta as desigualdades sociais e que busquem compensar as carências na oferta de serviços e equipamentos públicos entre as diversas regiões.

Demandas ou prioridades temáticas

Um outra limitação que nos parece caracterizar as três experiências é a adoção de um processo de seleção de demandas concretas e materiais, como obras ou serviços, ao invés da hierarquização de prioridades temáticas, como se faz em outras experiências. A seleção de obras ou serviços materiais e pontuais nos parece mais fragmentadora do que a seleção de prioridades, que parece contribuir mais para que se faça uma hierarquização global dos problemas da cidade e para que os participantes do OP relacionem as obras realizadas com políticas municipais mais articuladas. Exemplificando: definir a ordem de grandeza do orçamento destinado à infraestrutura, habitação, ou saúde, leva à construção de políticas mais amplas para estes setores, ao passo que reivindicar a construção de unidades de saúde, moradias ou pontes, pode fragmentar e distorcer um desenho mais integrado das políticas setoriais.

Representação paritária do governo no Conselho

Uma questão controversa em Santo André é o seu conselho paritário – com igual número de representantes do governo e da sociedade – que nos parece ser o único no Brasil. Ele explicita muito fortemente a soberania do governo no processo de análise e decisão sobre as prioridades, a qual, ademais, já está garantida pelo seu acesso privilegiado às informações, à máquina administrativa e aos seus recursos técnicos de orçamentação, ao processo de licitação, pesquisas de opinião e planejamento estratégico.

A paridade de votos não tem sido exercida de fato, pois geraria constrangimentos e comprometeria a confiança da população no processo. É uma salvaguarda criada para não ser usada de fato, mas que garante o controle do processo pelo governo. O governo justifica²³ essa paridade como expressão da dupla legitimidade que deve expressar-se no Conselho: a soberania popular e a legitimidade do projeto de governo, vitorioso nas urnas. A evidência desses

²³ Ver argumentação do prefeito Celso Daniel em seu artigo "A gestão local no limiar do novo milênio", in MAGALHÃES, Inês, TREVAS, Vicente & BARRETO, Luis (org). *Governo e cidadania – balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. pp 235-236.

dois poderes legítimos seria então um sinal da disposição do governo de ir até as últimas conseqüências na transparência do processo.

O conselho paritário não aparece como um problema aos olhos dos participantes que, até o momento, sentem confiança na postura dos representantes do governo, apontando que sua presença nas reuniões do Conselho os torna mais acessíveis e comprometidos com o OP.

Outra reflexão que deve ser feita, a partir da paridade do CMO, é sobre o papel dos conselheiros do governo. Alguns dos conselheiros valorizam sua participação no cotidiano do OP, pois ele propicia o melhor entendimento do processo e das demandas da população. No entanto, muitos conselheiros do governo não participam do OP com regularidade, pois a participação em discussões que não envolvem diretamente sua pasta torna-se uma sobrecarga, "uma reunião a mais"²⁴ em seu dia-a-dia. Isto mostra que seu papel é diferente do papel de um conselheiro da sociedade, que disputa recursos no Conselho. Os representantes do governo talvez devessem ser chamados especificamente para debates e esclarecimentos pautados dentro de sua competência administrativa.

²⁴ Núcleo de Participação Popular da PMSA e Instituto de Governo e Cidadania do ABC: "Documento de Sistematização - Orçamento participativo de Santo André" mimeo, 1998.

Monitoramento da execução orçamentária

O monitoramento (acompanhamento e fiscalização) das obras em andamento é, talvez, o ponto de maior fragilidade do processo de OP, e ainda bastante informal e precário nas três experiências. As prefeituras apresentam prestações de contas periódicas aos conselheiros, com maior ou menor regularidade e detalhamento, mas sempre restritas às "obras do OP" que constam do plano de investimentos.

A relação dos conselheiros com os participantes das plenárias e com a população nas regiões tem sido espontânea, de modo que só ocorre nos casos em que o conselheiro tem iniciativa, vínculos e experiência de trabalhar com grupos organizados (movimentos ou pastorais). Em Santo André, a pedido dos conselheiros da sociedade, iniciou-se em 1999 a realização de plenárias de retorno mais planejadas. A exemplo de outras experiências (como Porto Alegre e Belo Horizonte²⁵), estão começando a formar-se fóruns ou comissões regionais de acompanhamento das obras, serviços, licitações, etc. Essas comissões visitam as obras acompanhadas de técnicos da prefeitura e das equipes de participação popular e analisam problemas, atrasos e alterações, que são constantes.

Nota-se muita dificuldade dos governos em fazer previsões adequadas dos custos e do cronograma das obras. Há também muita reclamação dos conselheiros quanto à qualidade das informações prestadas pelos técnicos sobre essas questões e sobre os motivos do atraso ou inviabilidade de obras decididas pelo OP. As equipes coordenadoras avaliam que há uma grande inadequação

²⁵ Em Porto Alegre funcionam os Fóruns Regionais de Delegados e em Belo Horizonte existem as "Comforças" - Comissões de Fiscalização Orçamentária.

da administração pública para produzir as informações necessárias ao monitoramento do plano de investimentos.

Resta ainda um desafio maior, que é realizar um processo de controle público ou monitoramento da execução orçamentária como um todo. Aqui a complexidade é muito maior e talvez esse possa ser um papel importante a ser desempenhado pelas Câmaras Municipais, que poderiam realizar audiências públicas de análise dos balancetes periodicamente apresentados pelos governos.

A transparência e o controle público sobre as decisões de governo parecem ser também, por outro lado, o maior saldo e o maior desafio dos processos de OP ao tensionar a máquina pública e a lógica de governo provocando uma modernização democratizadora, que os tornaria mais adequados à transparência e ao serviço público.



III. Perfil dos Participantes

dos conselhos
e das plenárias



Apresentaremos aqui uma análise do perfil²⁶ sócio-econômico dos participantes da plenárias, do ano de 1999, de Santo André e de Ribeirão Pires. Os dados de Santo André foram retirados de uma pesquisa realizada por consultoria especializada sob encomenda do Núcleo de Participação Popular da PMSA, enquanto que os de Ribeirão Pires estão baseados em uma sondagem realizada pela equipe de participação popular do Instituto Pólis. Esta sondagem consistiu na aplicação de um questionário em algumas das plenárias de 1999, o qual foi respondido espontaneamente por 142 pessoas entre os 400 participantes das mesmas.

O perfil sócio-econômico dos conselheiros – gestão 1997/1998 – de Santo André e Ribeirão Pires está baseado em pesquisas realizadas pelos coordenadores do OP, no caso de Ribeirão Pires, e pela mesma consultoria, no caso de Santo André.

Desde já gostaríamos de fazer um alerta quanto à precariedade da comparação entre tais dados, em vista da diferenciação nas metodologias das pesquisas. No entanto, respeitando esses limites, buscaremos traçar alguns paralelos.

²⁶ Cidade-Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre. Coordenação de relações com a comunidade. *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo.* Porto Alegre, 1999.

Perfil dos participantes das plenárias de 1999

Tabela 2: Sexo dos participantes das plenárias (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
Masculino	58	61
Feminino	42	39

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e Instituto Pólis

Notamos que a distribuição por sexo dos participantes é bastante semelhante na duas cidades, sendo que em ambas há uma maior participação de pessoas do sexo masculino.

Tabela 3 – Idade dos participantes das plenárias (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
Até 20 anos	3	8
21 a 30 anos	24	15
31 a 40 anos	32	18
41 a 50 anos	24	25
51 ou mais anos	18	34
Não respondeu	1	–

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e Instituto Pólis

A faixa etária na qual concentra-se maior número de pessoas nas plenárias de Santo André é a de 31 a 40 anos (32%), decrescendo tanto em direção às faixas dos mais jovens quanto às dos mais velhos. Em Ribeirão Pires a faixa que concentra o maior número de participantes é acima de 51 anos (34%), decrescendo no sentido das faixas mais jovens. Outro dado que esta pesquisa revela é a maior participação de jovens em Ribeirão Pires (8%) do que em Santo André (3%).

Tabela 4 – Escolaridade dos participantes nas plenárias (%)

	Sto. André	Rib. Pires
Até 4ª série (inc/completo)	44	36
5ª a 8ª série (inc/completo)	30	29
2º Grau	17	22
Superior	9	10
Não respondeu		4

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e Instituto Pólis

Grande parte dos participantes possuem apenas até a 4ª série (44% em Santo André e 36% em Ribeirão Pires) e a participação decresce nos maiores graus de escolaridade.

Tabela 5 – Renda Familiar dos participantes nas plenárias (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
Até 2 s.m.	23	16
2 a 5 s.m.	37	24
5 a 10 s.m.	21	24
10 a 20 s.m.	10	10
Mais de 20 s.m.	5	5
Não respondeu	5	19

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e Instituto Pólis

Os participantes de Santo André possuem um renda familiar menor do que os de Ribeirão Pires, visto que 60% dos participantes de Santo André recebem até 5 salários mínimos, contra 40%, de Ribeirão Pires. As outras faixas de renda estão, quando não idênticas, – como as de 10 a 20 s.m. e de mais de 20 s.m., com 10 e 5%, respectivamente – próximas – como a de 5 a 10 s.m. com 21% em Santo André e 24% em Ribeirão Pires.

Tabela 6 – Ocupação Principal dos participantes das plenárias (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
PEA	63	58
Desempregado	20	21
Mercado Informal	20	13
Mercado Formal	33	24
Não PEA	27	38
Aposentado	12	21
Pensionista	-	1
Dona de casa	14	13
Estudante	1	3
Não Respondeu		4

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e Instituto Pólis

A participação da população economicamente ativa (PEA) é maior do que a da não ativa (não PEA) nos dois casos. Entre a PEA, os que mais participam nas duas cidades são os empregados no mercado formal, sendo 33% em Santo André e 24% em Ribeirão Pires.

Tabela 7 – Filiação dos participantes nas plenárias a entidades (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
Associação de Moradores	11	18
Sindicato	9	9
Entidade Religiosa	3	23
Partido Político	1	11
Não participa	70	23
Outras	-	7
Não Respondeu	-	9

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e Instituto Pólis

O número de participantes nas plenárias daqueles que não são filiados a entidades em Santo André é muito superior do que entre os participantes de Ribeirão Pires, representando 70% e 23%, respectivamente. Outro dado interessante é o fato de em Santo André apenas 1% dos participantes ser filiado a partido político, enquanto que em Ribeirão Pires esse número cresce para 11%. A participação de membros de entidades religiosas também é bem maior em Ribeirão Pires, representando 23% dos participantes.

Perfil dos conselheiros de 1997/1998

Como no caso anterior, pretendemos fazer algumas comparações entre as cidades, apesar de termos consciência dos limites que as diferenças de metodologia nos impõem. Em Santo André, os dados referem-se apenas aos conselheiros representantes da população, pois a inclusão dos conselheiros do governo provocaria uma disparidade muito significativa em relação ao Conselho de Ribeirão Pires, que é composto exclusivamente de representantes da população.

Tabela 8 – Sexo dos participantes nos conselhos (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
Masculino	73	68
Feminino	27	32

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e APP PMRP

A presença de pessoas do sexo masculino é bastante superior à do sexo feminino, no conselhos de Santo André e Ribeirão Pires.

Tabela 9 – Idade dos participantes nos conselhos (%)

idade	Sto. André	idade	Rib. Pires
18 a 29 anos	13	18 a 24 anos	6
30 a 39 anos	24	26 a 35 anos	16
40 a 49 anos	42	36 a 45 anos	37
Mais de 50 anos	20	45 a 55 anos	33
		Mais de 56 anos	8

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e APP PMRP

Apesar das faixas etárias serem diferentes, nota-se pouca participação dos jovens. Percebe-se que conforme a idade avança é maior a participação, até um limite entre 45 e 49 anos, quando a participação começa a decrescer.

Tabela 10 – Escolaridade dos participantes nos conselhos (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
Até 4ª série	13	27
5ª a 8ª série	15	21
2º Grau	31	28
Superior	41	14

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e APP PMRP

Em Santo André, nos salta aos olhos, a composição do Conselho com 41% de pessoas com o grau superior contra apenas 14% dos conselheiros de Ribeirão Pires. Outro dado importante é que 27% dos conselheiros do OP de Ribeirão Pires possuem somente até a 4ª série.

Tabela 11 – Ocupação Principal dos participantes nos conselhos (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
Empregado	65	28
Desempregado	7	20
Aposentado	18	18
Estudante	4	6
Dona de Casa	2	17
Outros	2	11

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e APP PMRP

A maioria dos conselheiros do OP de Santo André (65%) estão empregados contra apenas 28% em Ribeirão Pires. Além disso, o número de desempregados, aposentados e donas de casa, entre os conselheiros de Ribeirão Pires, é bastante grande. Enquanto que em Santo André apenas os aposentados possuem uma participação significativa.

Tabela 12 – Renda Familiar dos participantes nos conselhos (%)

Santo André		Ribeirão Pires	
mais de 20 s.m.	18	mais de 20 s.m.	4
de 10 a 20 s.m.	24	de 13 a 20 s.m.	18
de 5 a 10 s.m..	31	de 6 a 13 s.m.	24
até 5 s.m.	27	de 2 a 6 s.m.	39
		até 2 s.m.	15

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e APP PMRP

Em Ribeirão Pires 54% dos conselheiros ganham até 6 salários mínimos enquanto em Santo André 27% ganham até 5 s.m. Além disso, enquanto em Santo André 18% recebem mais de 20 s.m., em Ribeirão Pires apenas 4% pertence a essa faixa de renda. De modo geral podemos dizer que os conselheiros de Santo André possuem uma renda maior do que os de Ribeirão Pires.

Tabela 13 – Filiação dos participantes nos conselhos e entidades (%)

	Santo André	Ribeirão Pires
PT	47	25
Sind./Assoc. Prof.	33	2
Assoc. Moradores	29	44
Outros Partidos	2	7
Entidades religiosas	2	8
Mov. Feminista	2	-
Mov. Negro	2	-
Mov. Saúde	2	-
Mov. Moradia	-	6
Mov. Estudantil	2	2
outros	-	18

Fonte: Pesquisa do NPP-PMSA e APP PMRP

O número de conselheiros filiados ao PT em Santo André é bastante grande (47%) e representa o maior índice entre todas as categorias, seguido pelos sindicatos e Associações profissionais com 33% e, em terceiro lugar, com uma participação de 29%, Associações de moradores. Em Ribeirão Pires, o maior índice (44%) é das Associações de moradores, sendo que os filiados ao PT aparecem em segundo lugar com uma participação de 25%.

A relação entre conselho e plenárias

O perfil acima desenhado, em função da precariedade dos dados de uma sondagem espontânea, como a que fizemos em Ribeirão Pires, não permite apontar diferenças significativas em relação ao que seria uma distribuição normal da população nestes municípios. Uma comparação interessante, no entanto, é fazer a relação entre os participantes nas plenárias e no Conselho de OP em cada cidade, apesar dos dados serem referentes aos conselhos de 1997/98 e às plenárias do ano de 1999.

O primeiro aspecto que se faz notar é a diferença quanto ao gênero. Embora a participação feminina seja menor entre os participantes nas plenárias nos dois municípios, essa diferença se acentua muito quando olhamos os Conselhos: a presença de mulheres, que estava, nos dois municípios, em torno de 40%, cai para cerca de 30% nos conselhos. Este fenômeno já é bastante estudado pelo movimento feminista e indica a maior dificuldade das mulheres em participar de espaços mais exigentes de deslocamentos, de dedicação de tempo, que exigem maior capacitação e onde há maior disputa de poder. Ele aponta a necessidade de se criarem condições mais apropriadas para a participação das mulheres, se há uma preocupação com a equidade de gênero nesse processo.

Os conselheiros têm também maior grau de escolaridade que os participantes nas plenárias. Se tomarmos como referência as escolaridades de 2º e 3º graus somadas, temos 72% dos conselheiros em Santo André, contra 26% dos participantes nas plenárias e respectivamente 42% e 32% em Ribeirão Pires, embora neste município, mesmo entre os conselheiros, a escolaridade seja menor (48% não tinha o 2º grau em 98). Os conselheiros têm também maior nível de renda, o que em nosso país condiciona em muito as possibilidades de escolarização. Em Santo André temos 42% dos conselheiros e 15% dos participantes nas plenárias com renda superior a 10 salários mínimos. Em Ribeirão Pires a renda é menor, mas 22% dos conselheiros estão acima dos 13 s.m. contra 15% dos participantes nas plenárias. Os conselheiros também são mais velhos do que os participantes nas plenárias e, acima de tudo, o que mais os distingue é a participação em entidades associativas. Em Santo André 70% dos participantes nas plenárias disseram não participar de tais entidades, contra 23% em Ribeirão Pires. Já entre os conselheiros a participação em sindicatos, partidos, movimentos sociais e comunidades religiosas, é muito grande, nos dois municípios, destacando-se, em Santo André, os filiados ao PT (47%), a sindicatos (33%) e a associações de moradores (29%) e, em Ribeirão Pires, os filiados às associações de moradores (44%) e ao PT (25%).

Este conjunto de dados parece indicar que, na eleição dos conselheiros, aparece uma expectativa de maior qualificação para o exercício dessa função. Escolaridade, experiência de vida e prática associativa parecem ser requisitos esperados de um conselheiro pelos que o elegem e podem também ser qualificações que animam um participante a candidatar-se para assumir estas responsabilidades.

A presença de filiados ao PT se destaca mesmo entre os demais engajamentos a entidades associativas. Por um lado, pode-se dizer que este é um dado natural no universo dos cidadãos ativos no Brasil, pois, especialmente entre os setores populares engajados nos movimentos sociais, nas lutas pela democracia e pela justiça social é marcante a presença dos petistas. É conhecida sua presença entre as principais entidades associativas como a CUT, a Central de Movimentos Populares e mesmo entre associações de profissionais liberais como arquitetos, engenheiros, jornalistas e advogados, bem como entre as pastorais das igrejas progressistas. Pode-se dizer que o PT trouxe à participação política um grande setor democrático e popular que nunca antes havia tido militância partidária no Brasil. Deste ponto de vista há um traço de formação política e de pedagogia da participação que o PT aporta, principalmente aos militantes populares. Essa experiência participativa, cidadã e política é, provavelmente o traço que caracteriza os participantes dos Conselhos do OP que acumulam esta participação no OP com o engajamento sindical, partidário e em outros movimentos sociais.

A grande participação de petistas nos Conselhos de OP contrasta com a reduzida proporção de sua presença no total de participantes nas Plenárias do



OP. Essa diferença pode ser entendida através da perspectiva levantada acima, pois nas plenárias temos uma parcela menor de cidadãos engajados numa vida associativa, já que para participar de plenárias não há necessidade de experiência ou qualificações especiais, e todos sentir-se-iam capazes de participar. Nesse sentido, a reduzida presença proporcional de petistas e mesmo de ativistas de movimentos sociais é um dado indispensável para avaliar a representatividade dos processos do OP. Ele deve ser capaz de chamar à participação qualquer cidadão, independentemente de ser alguém já sensibilizado pela participação em outras entidades. Os números relativos ao perfil dos participantes nas plenárias de Santo André e Ribeirão Pires nos permitem avaliar que o OP nestas cidades é bastante amplo, exatamente pelo grande percentual de "cidadãos comuns" que participam das plenárias.

No entanto, a alta porcentagem de petistas nos conselhos, vem ao encontro de algumas considerações e preocupações que ouvimos nas entrevistas, tanto de parte de vereadores da oposição como de defensores dos governos em questão. Do perfil acima analisado pode-se deduzir que ambos os conselhos têm uma composição no mínimo simpática aos governos. É o que indicam os números de petistas, de militantes sociais, e também a grande coincidência ou concordância de suas reivindicações com as propostas do governo, apontadas nas entrevistas, referindo-se aos processos de negociação e construção de "consensos progressivos".

Em Santo André, as entrevistas revelam tensões e dificuldades no processo de negociação. Parece-nos que essas tensões devem acentuar-se à medida que os conselheiros ganhem autonomia e adquiram maior capacitação técnica para uma análise crítica dos projetos do governo e para elaborar suas próprias propostas alternativas. Entretanto, o perfil dos conselheiros parece indicar, coincidindo com algumas observações que anotamos, que o OP não tem sido normalmente um lugar de enfrentamento e oposição ao governo.





IV. Análise Orçamentária

uma primeira
reflexão



Não existem, até o momento, estudos e avaliações do impacto dos processos de OP sobre o orçamento e sobre os gastos sociais dos municípios onde ele tem acontecido. Essa avaliação é, no entanto, imprescindível pois espera-se que o OP contribua para a equidade social, para uma redistribuição da riqueza produzida no município. Embora o poder público, especialmente no município, pouco possa contribuir diretamente para uma redistribuição de renda, no sentido estrito da palavra, temos alguns estudos que mostram como a distribuição de recursos públicos, que se dá através do pagamento de pensões e outros direitos previdenciários e, principalmente, através da prestação de serviços sociais como merenda escolar, ensino fundamental ou saúde pública, altera consideravelmente, como se correspondesse a salários indiretos, o que se pode chamar de "renda total" das famílias, especialmente nos extratos mais pobres²⁷.

Democratizar a gestão municipal, publicizar a política e promover o controle social sobre o orçamento público têm justamente como objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados ao interesse público, das maiorias historicamente preteridas, ao invés de virem a beneficiar os interesses privados e corporativos de elites, que têm sido tradicionalmente garantidos em negociações escusas e escondidas em salões e corredores muito pouco públicos. Avaliar o impacto redistributivo de uma política de controle social sobre o orçamento público ganha especial relevância, uma vez que a principal crítica que tem sido feita ao OP é a de ser um projeto-propaganda que engana e ilude mais com promessas do que realizações²⁸.

Esta não é, porém, uma análise usual, por diversas razões. Há muito pouco tempo os orçamentos públicos deixaram de ser a peça de ficção a que ficavam relegados, com as altas taxas de inflação vigentes em nosso país. Além disso, orçamento e finanças públicas são temas complexos, que até hoje não têm sido alvo principal da ação dos movimentos sociais e da sociedade civil. Os Executivos municipais, em geral, conseguem altas margens de remanejamento de verbas nos orçamentos, que equivalem a "cheques em branco" que lhes são dados pelas Câmaras, além do fato de que, no Brasil, a Lei Orçamentária é apenas autorizativa, não obrigando o Executivo a executá-la.

²⁷ SOARES, Marcelo Cardoso, Texto para Discussão nº 643: *A mensuração do impacto redistributivo do gasto social: um estudo para a região metropolitana de São Paulo*. Brasília: IPEA, maio de 1999.

²⁸ Os jornais do ABC fizeram estas críticas repetidamente durante os anos de 1998 e 1999. Outra crítica dessa natureza, relativa ao OP de Porto Alegre, pode ser encontrada na Gazeta Mercantil de 27/4/98.

Novas experiências vêm contribuindo, porém, para mudar este quadro, como por exemplo, o acompanhamento orçamentário que os conselhos gestores de políticas públicas vêm realizando, inclusive no nível federal, assim como as diversas experiências de Orçamento Participativo que se multiplicam nos municípios e em alguns estados brasileiros. Os escândalos que envolveram recentemente diversos orçamentos públicos também têm chamado a atenção da sociedade civil sobre o tema. São inúmeras também as novas experiências de fóruns de acompanhamento do orçamento público, a partir de iniciativas de sindicatos, conselhos de economistas, movimentos sociais etc. Existem atualmente muitas experiências significativas destes Fóruns como por exemplo no Rio de Janeiro, em São Paulo e na Paraíba, capital e interior, no interior da Bahia e em Curitiba.

Evolução das receitas, despesas e investimentos

Para iniciar uma reflexão sobre o impacto dos OPs sobre os orçamentos municipais, podemos começar avaliando a evolução das receitas, das despesas e dos investimentos, nos três municípios estudados, nos dois anos finais das duas últimas gestões (1992 e 1996) e nos dois primeiros anos da atual gestão, em que já ocorrem os processos de OP. Os valores²⁹ estão corrigidos de modo a compensar as alterações inflacionárias. Optamos também por apresentar dados de receita e despesa total anual por habitante, pois assim teremos valores mais próximos ao cotidiano das pessoas³⁰, o que torna os dados mais compreensíveis. Além disso, serão valores comparáveis, uma vez que dimensionados aos distintos tamanhos de população de cada município.

²⁹ Os dados aqui apresentados referem-se apenas à Administração Direta, e têm como fontes a Base de Informações Municipais (BIM-IBGE), a Fundação SEADE e as prefeituras municipais.

³⁰ Outra forma de apresentação dos valores das receitas municipais poderia ser a receita mensal, mas desta vez por família: levando-se em consideração os diferentes tamanhos médios das famílias, podemos dizer que em 1998, cada família média de Mauá e Santo André contava com cerca de R\$ 134, ou seja, o equivalente a 1 salário mínimo por mês. As receitas de Ribeirão Pires são um pouco menores, de R\$ 120 mensais por família.

Receitas

Tabela 14 - Receita municipal total por habitante e por ano

	Valores em R\$				
	1992	1996	1997	1998	1999
Mauá	355	421	380	408	-
Ribeirão Pires	246	496	429	376	397
Santo André	462	399	400	442	-

Fonte: IBGE-BIM, Fundação SEADE e prefeituras municipais

As receitas aqui consideradas não são os valores previstos nos orçamentos aprovados pelas Câmaras Municipais, mas as receitas realmente arrecadadas, segundo dados oficiais. Para avaliar a dimensão destes orçamentos podemos tomar como referência as receitas alcançadas por outros municípios do Estado de São Paulo. Em 1997, São Caetano do Sul teve uma arrecadação total de R\$

1225 per capita, ou seja, cada morador de São Caetano contou com recursos municipais três vezes maiores do que o morador de Mauá. São Bernardo do Campo teve neste mesmo ano uma receita total de R\$ 921, enquanto Francisco Morato arrecadou R\$ 128 por habitante - a menor receita no estado em 1997.

Observamos que em 1992, Ribeirão Pires tinha, para cada habitante, quase a metade da arrecadação de Santo André, enquanto Mauá apresentou um valor intermediário.

Em 1996, Ribeirão Pires dobrou sua receita em comparação ao ano de 1992, enquanto Mauá teve um aumento de cerca de 20%. Santo André foi um dos poucos municípios do Estado de São Paulo que teve uma queda (de quase 15%) em sua arrecadação, em relação a 1992.

Em 1997, primeiro ano do atual mandato, este valor se manteve estável em Santo André, enquanto Mauá e Ribeirão Pires tiveram queda nas suas receitas, que se mantiveram ainda superiores às de 1992.

Em 1998, Santo André recupera sua receita para um nível próximo ao de 1992; Mauá também aumenta um pouco a sua receita, enquanto Ribeirão Pires continua com sua receita em queda, talvez reflexo das dificuldades encontradas pelo governo na aprovação pela Câmara dos reajustes do IPTU. Em 1999, Ribeirão Pires apresenta uma pequena recuperação. Não temos os dados de 1999 dos outros dois municípios.

As alterações na receita dos municípios se devem a diversos fatores. É preciso lembrar que a receita do município se compõe das receitas próprias e das transferências de receitas provenientes dos estados e da União. Temos no Brasil uma tradicional dependência dos municípios em relação às transferências. A partir da Constituição de 1988, os municípios aumentaram significativamente a arrecadação própria (principalmente IPTU e ISS); mesmo assim, ainda hoje as maiores fontes de tributação estão com os estados e a União, de forma que todos os municípios respondem hoje por menos de 6% de toda a carga tributária nacional. Assim, as transferências estaduais (principalmente ICMS) e federais respondem, em média, por dois terços das receitas disponíveis das prefeituras.

Podemos afirmar que ainda hoje é muito comum a existência de um acordo tácito entre governantes municipais que não cobram ou anistiam impostos, e munícipes que não cobram dos governos suas responsabilidades com os serviços públicos, especialmente de parte das elites que "não precisam" destes serviços. A recente descentralização de responsabilidades sobrecarregou os municípios de novas tarefas, obrigando-os a buscar aumentar suas receitas, o que vem ocorrendo em ritmos distintos na maioria dos municípios. Mas a queda na capacidade contributiva dos cidadãos pelo desemprego ou a precarização nas condições de trabalho, e também da maioria dos empresários, decorrente da crise econômica, tornam mais difíceis e impopulares as iniciativas voltadas para aumentar a arrecadação. A tentativa de aumentar os recursos destinados a fundos municipais, como os de saúde, o aumento na arrecadação do IPTU (por exemplo, através de atualização das plantas genéricas de valores) e do ISS, têm sido políticas de recuperação financeira utilizadas pelos municípios.

Por outro lado, a queda nas quotas-parte do ICMS decorrente da desindustrialização e do desemprego crescente, tem afetado especialmente os municípios mais industrializados, como é o caso dos municípios do ABC.

Despesas

Tabela 15 - Despesa municipal total por habitante e por ano

	Valores em R\$				
	1992	1996	1997	1998	1999
Mauá	536	596	449	432	-
Ribeirão Pires	342	371	414	411	402
Santo André	458	488	500	415	-

Fonte: BIM-IBGE, Fundação SEADE e prefeituras municipais

Verificamos inicialmente que Mauá vinha sistematicamente tendo gastos muito maiores que sua receita (50% a mais em 1992 e 40% a mais em 1996). Isso repercutiu no imenso endividamento repassado à gestão atual. Em 1997, a administração de Mauá reduziu significativamente seus gastos, mas eles continuam 20% maiores que a receita. Em 1998, o município continuou gastando mais do que arrecadou, mas a diferença é da ordem de 5%.

Em 1992, Ribeirão Pires gastou 40% a mais do que suas receitas. Já em 1996, mesmo sendo este um ano eleitoral, os dados oficiais surpreendem, pois mostram que o município teria gasto apenas 75% do que arrecadou, o que aparenta uma "poupança" que teria beneficiado o governo que assumiu em 1997. No entanto, segundo o atual secretário de finanças, este superávit orçamentário é aparente, resultado de um artifício contábil. Nos três anos da atual gestão, as despesas encontram-se próximas às receitas.

Santo André, em 1992, gastou menos do que arrecadou. Em 1996, os gastos foram 20% superiores à arrecadação. Em 1997, os gastos foram 25% maiores do que a receita, e em 1998 ocorre uma recuperação, com gastos um pouco menores do que as receitas.

Investimentos

Tabela 16 - Investimento total por habitante e por ano

	Valores em R\$				
	1992	1996	1997	1998	1999
Mauá	117	115	24	17	-
Ribeirão Pires	49	73	40	43	38
Santo André	47	99	83	25	-

Fonte: BIM-IBGE, Fundação SEADE e prefeituras municipais

Tabela 17 - Relação investimento/despesa (em %)

	1992	1996	1997	1998	1999
Mauá	21,9	19,3	5,4	3,9	-
Ribeirão Pires	14,3	19,7	9,7	10,5	9,5
Santo André	10,2	20,4	16,7	6,0	-

Fonte: BIM-IBGE, Fundação SEADE e prefeituras municipais

Verificamos que nos anos de 1992 e 1996, Mauá teve investimentos altos, da ordem de 20% do total das despesas; em 1997 os gastos com investimentos caem bruscamente - para quase um quinto dos R\$115 por habitante, em 1996 - para R\$24. Vale lembrar que nesse ano, os gastos com juros e amortizações (R\$26 por habitante) foram maiores do que os investimentos. Em 1998, os investimentos caem ainda mais, para R\$17 por habitante. Em Mauá muda completamente a participação dos investimentos nas despesas: dos cerca de 20% em 1992 e 1996, esta participação cai para 5 e 4% em 1997 e 1998.

Em Ribeirão Pires, os investimentos, nos anos de 1997, 1998 e 1999 mantiveram-se relativamente constantes, próximos de R\$ 40 por habitante/ano, com uma participação em cerca de 10% nas despesas totais.

Em Santo André, observamos que, em 1997, os investimentos apresentaram uma pequena redução em relação ao ano anterior; estes investimentos representam boa parte do déficit global apresentado pelo município nesse ano. Vale observar que, em 1998, ano em que estariam sendo concretizadas as obras discutidas no OP de 1997, o total dos investimentos cai para cerca de 30% do ano anterior. A relação entre investimentos e despesa, mostra uma queda acentuada - de 20,4% em 1996 para 16,7% em 1997, e para 6% em 1998.

Por outro lado, ressalte-se que tanto Mauá como Santo André têm autarquias no setor de água e saneamento - a SAMA em Mauá e o SEMASA em Santo André - que representam outra fonte de recursos para investimentos. Em Santo André, por exemplo, os investimentos realizados pelo SEMASA foram, em 1998, quase o triplo dos investimentos da administração direta (R\$ 44,86 milhões contra R\$15,76 milhões).

Conhecer a evolução das receitas e despesas e, mais ainda, a sua composição, é indispensável, se queremos analisar e democratizar os orçamentos municipais. A capacidade de investimentos é o que resta ao município, descontadas as despesas fixas, com pagamento de pessoal, manutenção e custeio das escolas, creches, saúde, e o pagamento de dívidas. São apenas os valores destinados aos investimentos, os que usualmente têm sido discutidos pelos OPs. É necessário então que se debata com maior profundidade as causas das dificuldades financeiras dos municípios e a redução crescente da sua capacidade de investimentos. É necessário também que cada município desenvolva um esforço de recuperação financeira, buscando maior justiça tributária, aumentando sua arrecadação própria e combatendo a evasão fiscal.

É possível comprometer a população com projetos de recuperação financeira do município mostrando, com transparência, que o aumento na arrecadação de recursos próprios levaria ao aumento dos investimentos no município. Esse vínculo entre as duas "pontas" do ciclo orçamentário – a arrecadação e a despesa – poderia potencializar fortemente o processo do OP.

É o que acontece no Município de Vitória da Conquista, BA³¹, que articulou o Orçamento Participativo com um programa de recuperação financeira do município, conseguindo maior legitimação dos esforços para aumentar a sua arrecadação própria junto à sociedade. O interesse em aumentar as possibilidades de ter suas demandas atendidas levou a população que participa do OP a interessar-se pela análise orçamentária global do Município e a comprometer-se com o financiamento da cidade. Sobral-CE e Feliz-RS³², também destacam-se como exemplos de modelos bem sucedidos de gestão das finanças públicas que procuram vincular os gastos com investimentos ao aumento das receitas municipais³³.

Pouco conhecimento da situação orçamentária

Essa análise mais detalhada da realidade orçamentária dos municípios não é realizada, porém, nos OPs estudados, nem mesmo pelas equipes que os coordenam. Encontramos dificuldades, em nossa pesquisa, em obter das equipes de participação popular dos três municípios estudados os dados e documentos necessários para uma análise da sua situação orçamentária. Percebemos que as equipes não manejam usualmente estes dados e têm dificuldades em apropriar-se dessas informações, que permanecem, em grande parte, circunscritas aos setores financeiros da prefeitura. Em consequência, os boletins informativos dos OPs apresentam dados incompletos ou pouco precisos, e as prestações de contas são muito limitadas às "obras do OP", isto é, ao andamento das obras que foram reivindicadas (ou decididas, no caso de Santo André) no Conselho.

A falta de uma prestação de contas e de uma análise orçamentária mais amplas torna limitados os debates e as atividades de capacitação oferecidas aos conselheiros (nos casos em que ocorre). Estas atividades formativas poderiam ser mais adequadas – técnica e pedagogicamente – às demandas dos conselheiros, se as equipes de participação popular adquirissem maior intimidade com a realidade orçamentária do município. Este conhecimento poderia orientar também outras estratégias de ação no OP, como o maior comprometimento da população com o aumento das receitas próprias, a cobrança dos maiores devedores do município, o combate à sonegação fiscal, a avaliação das despesas com pessoal e custeio etc., envolvendo a população com os programas de saneamento financeiro desenvolvidos pelos governos.

O aumento da arrecadação e o saneamento das finanças do município também poderiam ser um reflexo do OP. Para melhor dividir o "bolo" orçamentário é preciso fazê-lo crescer. Tentar dividi-lo melhor sem a preocupação em fazê-

³¹ Vitória da Conquista, na Bahia, teve sua experiência premiada em 1999 pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, das Fundações Getúlio Vargas e Ford, com apoio do BNDES. *Dicas AA* Nº145, Instituto Pólis.

³² PNAFM – Informativo do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal para os Municípios Brasileiros. Ano 1 – nº4 – dez/1999.

³³ Porto Alegre é outro exemplo pois a arrecadação própria é hoje 50% das receitas correntes contra 30% em 1989, sendo que as arrecadações do IPTU e do ITBI triplicaram e a do ISS duplicou neste período. Ver BAIERLE, Sérgio. "Democracia radical e cidadania: a 'economia moral' dos sujeitos" in SILVA, Luiz Heron (org). *Século XXI – Qual conhecimento? Qual currículo?* Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

lo crescer seria uma inconsistência no processo de OP. Neste caso, o OP tornarse-ia uma socialização da miséria, uma distribuição de migalhas. Teríamos um uso muito limitado de uma metodologia que pode ser muito mais poderosa.

O OP é uma metodologia participativa de extrema importância pedagógica, na medida em que é um forte processo de capacitação de lideranças, que produz um grande aumento no grau de compreensão e de intervenção sobre a destinação e o controle no uso dos recursos públicos e, ainda, um resgate vivenciado dos significados de termos como cidadania, direitos e espaços públicos de negociação de interesses distintos. Seu impacto na melhoria das condições de vida e na redução das desigualdades pode ser muito maior, no entanto, quando seu enfoque é ampliado para as outras esferas de governo, fato que já está ocorrendo em alguns estados. Ou seja: as experiências participativas na esfera municipal – mesmo quando estejam decidindo sobre montantes relativamente escassos de recursos – estimulam de imediato os participantes a questionar sobre a ampliação do modelo participativo para os estados e a União, já que eles respondem por 85% do total das receitas públicas, contra apenas 15% dos governos municipais.

Parcela do orçamento sob a decisão do Orçamento Participativo

Os processos de OP, embora teoricamente não se limitem ao debate sobre os investimentos, geralmente se restringem a eles, em função das dificuldades em debater o restante da peça orçamentária, tanto por parte do governo como da população.

Em Santo André, todo o orçamento é apresentado ao Conselho, embora com pouco detalhamento. O orçamento "inteiro" é aprovado pelo Conselho, que avalia mais consistentemente o plano de investimentos. Ai, no entanto, estão incluídas também as propostas do governo, avaliadas e aprovadas pelo Conselho. Em Ribeirão Pires também ocorre algo semelhante: embora sem deliberação, o Conselho avalia e aprova um plano de investimentos composto por demandas selecionadas entre as que vieram das regiões e aquelas propostas pelo governo. Em Mauá, o Conselho avalia as propostas do governo e oferece sugestões. Assim como em Ribeirão Pires, não participa da elaboração da proposta orçamentária e só a discute no seminário em que o governo a apresenta.

Nestes três casos o governo justifica suas propostas, em geral ligadas ao desenvolvimento estratégico da cidade (obras estruturantes, sistema viário principal, contenção de enchentes, desenvolvimento econômico etc.) e o Conselho aprova uma proposta de Lei Orçamentária que o Executivo envia à Câmara, buscando então a sua aprovação nessa instância.

Diversas experiências de Orçamento Participativo praticadas em outros municípios não fazem o debate sobre todo o orçamento, e nem mesmo sobre o montante destinado aos investimentos, partindo de quotas pré-estabelecidas

de recursos que serão "destinados ao OP", geralmente uma porcentagem sobre o valor total dos investimentos. Se os investimentos já são recursos reduzidos, estas quotas reduzem ainda mais os recursos "reservados aos pobres", chegando a valores que às vezes mal atingem os 2% do orçamento municipal.

Este não é o caso das três experiências de OP que estudamos. Embora na prática não sejam grandes os valores gastos com realizações demandadas pelo OP, estes não estão presos a um limite ou quota, nem mesmo restritos necessariamente aos recursos destinados a investimentos.

Em Santo André não houve reclamação quanto à limitação dos recursos disponíveis, apenas desses recursos serem escassos. Já em Ribeirão Pires, diversos participantes nas regiões reclamam que o governo não cumpre o que promete e prioriza as obras que quer. Em Mauá, como não há escolha de prioridades nem compromisso em realizar as sugestões, que são tomadas enquanto consulta, não podemos fazer um confronto entre o prometido e o realizado.

Não havendo a definição de quotas para o OP, as três prefeituras se dizem abertas a discutir o custeio, a arrecadação, o financiamento do Município. Existem dificuldades que retardam esse processo, como resistências internas nas equipes de governo, dificuldades técnicas e pedagógicas em promover esse debate, dificuldade da população em apropriar-se desse conhecimento e em capacitar-se para elaborar análises autônomas e propostas alternativas nesse campo. Mas é um processo aberto, em princípio.

Demora e repactuação das obras prometidas

A demora de mais de um ano no cumprimento das "obras do OP" é uma realidade geral nos três municípios, bem como em outros. Os Executivos têm alegado dificuldades financeiras, decorrentes das muitas saídas de fábricas, que diminuem sua quota de repasse de ICMS, e o aumento da inadimplência, que faz com que a arrecadação real seja sempre menor do que a estimada. Outros fatores são apresentados, como a retenção de impostos pelos novos instrumentos centralizadores (como o FUNDEF e a lei Kandir). Em Mauá houve a retenção de quotas-parte do ICMS em decorrência das dívidas. Por outro lado nota-se uma debilidade no planejamento dos governos, com freqüentes crises de fluxo de caixa.

O Diário do Grande ABC, jornal de maior circulação na região, publicou inúmeras críticas ao Orçamento Participativo, geralmente ligadas ao não cumprimento das obras "prometidas" ou definidas pelos conselhos, especialmente referidas a Santo André, cujo OP tem maior visibilidade na região.

Fizemos uma análise destes atrasos, tomando como base a prestação de contas do governo datada de agosto de 1999, e o Plano de Investimentos de 1998. Em Santo André, ao longo de dois anos, foram concluídas 10% das obras prometidas, e 90% estavam em andamento. Quanto ao Plano de Investimentos

para 1999, em agosto, 5% das obras prometidas haviam sido concluídas, 30% estavam em andamento, e 62% não haviam sido iniciadas.

Há, na verdade, muitos atrasos nos cronogramas previstos para as obras, que parecem decorrer de dois tipos de problemas. Um deles compreende os entraves da máquina administrativa que vão desde falhas na previsão financeira no encaminhamento de licitações, até esbarrões nas diferentes competências de órgãos ou esferas de governo, como disponibilidade de terras para habitação popular, legislações de meio-ambiente, de saneamento etc.

Outro fator alegado para o atraso na execução das obras e serviços é a falta de recursos financeiros, cujos motivos foram elencados acima. Em Ribeirão Pires, a prefeitura propôs em 1999 uma repactuação do Plano de Investimentos previsto para o ano, estendendo-o para mais um ano.

A falta de recursos financeiros devida ao enorme endividamento do Município leva o governo de Mauá a buscar formas alternativas de realizar obras e serviços: os mutirões, outras formas de parceria com a população, parcerias com a iniciativa privada ou outras instâncias de governo, como o governo do Estado, são usadas como alternativas de "barateamento" que viabilizam investimentos além da disponibilidade expressa no orçamento.



V. Impactos do Orçamento Participativo



Afirmamos desde o início a dificuldade em fazer análises comparativas, ou mesmo balanços avaliativos destes três processos participativos, que se encontram em momentos bastante diferentes. Dois deles são processos ainda muito iniciais, muitas vezes pouco documentados, o que nos dificultou o recolhimento de documentos quantitativos, especialmente orçamentários.

O foco de nossa avaliação foi a participação da sociedade civil na democratização da gestão pública, através de seu orçamento municipal. Queríamos saber até que ponto esses processos participativos propiciam efetivamente essa democratização, promovendo mudanças significativas na destinação dos recursos públicos - buscando resgatar a dívida social que penaliza os segmentos empobrecidos e privilegia interesses privados e corporativos de elite; promovendo também a transparência da gestão pública - permitindo o controle da sociedade sobre o Estado; e ainda até que ponto ele fortalece o tecido social - consolidando sua capacidade de participar efetivamente da ampliação da democracia.

Não nos parece suficiente avaliar as experiências de OP apenas pelo número de pessoas que conseguem mobilizar nas suas reuniões. Espera-se também que ele provoque uma efetiva mudança no orçamento e nos gastos sociais do município. Além disso é preciso avaliar se a quantidade de participantes reflete uma efetiva ampliação, amadurecimento e qualificação do tecido social local, de modo que a sociedade civil resulte mais autônoma e mais capaz de participação cidadã. Ao final do tempo em que observamos estes três processos participativos, tendo como pano de fundo outras experiências semelhantes, parece-nos possível dizer que, para que o OP tenha impacto sobre os gastos e políticas públicas e se torne também um instrumento relevante de participação da sociedade na definição destas políticas, é necessário que ele seja acompanhado de profundas mudanças na máquina administrativa do município e no próprio modo de governar, adequando-os à transparência e ao serviço público. Sem uma efetiva vontade e possibilidade de modernizar a máquina pública, abrindo-a a um planejamento objetivo, tornando-a capaz de produzir informações adequadas ao controle social e à participação, é muito difícil que o OP possa ganhar um significado maior. Estas três dimensões - o impacto nos gastos sociais, na cultura democrática da população e no funcionamento do governo - nos parecem indissolúveis e indispensáveis para uma avaliação dos Orçamentos Participativos enquanto instrumentos de controle público sobre o governo do município.

Impacto sobre o orçamento e sobre os gastos sociais

Analisando os três casos estudados e as demais experiências mais conhecidas de Orçamento Participativo, somos levados a dizer que o impacto quantitativo dos processos de OP sobre o aumento dos gastos sociais não é muito significativo, é pequeno, pois eles se restringem, até o momento, ao debate sobre os investimentos. Conforme vimos acima, na análise dos dados orçamentários, é pequena a proporção dos investimentos sobre o conjunto do orçamento municipal, e esta proporção não tem aumentado nos municípios estudados, ao contrário, muitas vezes decresce, mesmo quando há processos de OP.

O valor que resta às prefeituras para investimentos, uma vez saldados os compromissos financeiros "fixos" como a maior parte das despesas de pessoal, de custeio, manutenção, as dívidas e os recursos vinculados a fundos e empréstimos, não passa geralmente de 10% do orçamento municipal. A re-centralização de recursos, as perdas de ICMS em consequência da retração do setor industrial na região, a perda de capacidade contributiva dos cidadãos e pequenos empresários, são fatores que limitam a capacidade de investimentos dos municípios em geral. O município tem também cada vez menos autonomia em função de dívidas e a falta de capacidade pagadora que delas decorre limita o acesso a convênios e empréstimos.

Sendo os investimentos de um valor reduzido, a disputa sobre eles não é a principal disputa sobre a renda no município. Os grandes poderes econômicos do município estão principalmente ligados ao capital agrícola, industrial, imobiliário, ao transporte coletivo. Seu interesse concentra-se principalmente na definição ou liberalização da legislação urbanística, como as regras de parcelamento do solo, nas licitações (grandes obras, coleta e destinação do lixo, transportes), nas isenções de impostos (IPTU e ISS) para indústrias, clubes etc. É aqui onde se disputa a renda da cidade e estas disputas não são feitas dentro do OP. Estes setores não precisam do OP para garantir seus ganhos. Por mais que haja empenho em ampliar os setores que participam do OP, ele continua a ser, no geral, um espaço "dos pobres", daqueles que precisam dos serviços públicos básicos, principalmente infra-estrutura urbana, saúde, educação e assistência social. As plenárias temáticas, no entanto, revelaram-se capazes de provocar debates mais amplos e de atrair setores ligados à habitação, ao desenvolvimento urbano, à cultura, os segmentos jovens etc, como se percebe nas avaliações de Santo André³⁴.

Nesse contexto ganham importância outros espaços participativos, com maior diversidade na participação e maior alcance no controle público sobre políticas municipais. É o caso dos conselhos municipais de políticas setoriais (como Saúde, Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente), fóruns de desenvolvimento, fóruns do centro da cidade, ou a Conferência sobre a "Cidade do Futuro", que pensam as políticas de modo estratégico e não restritas a um ano. Aqui se inclui também a importância da participação na elabora-

³⁴ Núcleo de Participação Popular da PMSA e Instituto de Governo e Cidadania do ABC. Op. cit.

ção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA) e também ganham relevância os espaços regionais como a Câmara do ABC, o Consórcio de Municípios, o Fórum da Cidadania.

Não se pode entender o OP como único espaço de participação, nem investir nele todo o esforço de construí-la. O significado e a potencialidade do OP estão diretamente ligados à sua capacidade de complementar-se e articular-se com os outros espaços participativos.

O alcance do OP também é limitado pelas resistências internas aos governos em efetivamente partilhar o poder, em submeter as decisões técnicas e políticas à avaliação popular. Mesmo governos que se dizem comprometidos com a participação encontram muitas resistências internas a efetivá-la, e invocam o mandato de quatro anos que receberam, as marcas de governo que se comprometeram a implementar, a participação que houve na elaboração de seu plano de governo, os recursos técnicos, as pesquisas que lhes permitem conhecer melhor as necessidades da população, a visão restrita desta mesma população, para manter a participação limitada e "sob controle". Arriscar-se a uma contínua reavaliação é ainda mais difícil nos momentos de crise financeira e nas proximidades de uma reeleição. Diante de recursos financeiros sempre escassos, muitas vezes se prefere reservar os poucos investimentos possíveis para as grandes obras "estruturantes" ou para deixar "marcas" de governo.

Nos três OPs estudados, o plano de governo é apresentado e justificado pelo governo, com toda sua retaguarda técnica e política, nas plenárias e no Conselho, havendo em geral grande aceitação por parte dos conselheiros, que são, em maioria, apoiadores do governo. No caso de Santo André, há maior autonomia e debate por parte da população, que avança a cada ano em sua qualificação e poder de negociação.

Nos outros dois municípios o processo é apenas consultivo. Nesses dois casos, tanto o governo como a população ainda estão experimentando fórmulas e métodos que levem a uma participação mais efetiva. Da parte destes dois governos a experimentação é compreensível pelo fato de estarem numa primeira gestão, pois os processos de OP de Ribeirão Pires e de Mauá têm uma informalidade muito parecida com o OP da primeira gestão de Santo André. De parte da população percebe-se ainda uma baixa capacidade de organizar-se com autonomia, qualificar-se e conquistar maior poder de decisão junto ao governo. O avanço e o aprofundamento do OP em Ribeirão Pires e em Mauá vai depender de que ambas as partes invistam esforços em superar os limites apontados.

Apesar de todos esses fatores que limitam quantitativamente o impacto do OP sobre os gastos do município, nossa pesquisa confirma que ele é um processo relevante para que ocorra um aumento dos gastos sociais, pois o OP confirma as prioridades sociais do governo e as justifica perante o conjunto do governo e perante a opinião pública. Pudemos observar que, apesar das diferenças e das limitações das três experiências estudadas, elas "ecoam" nos setores



mais sensíveis do governo para além do que é decidido no Conselho, provocando uma "sintonia fina" entre o governo e a população, enfatizando ou redimensionando algumas demandas e gastos sociais. Vários exemplos foram apresentados nas entrevistas como o aumento da dimensão da saúde no primeiro ano da gestão em Santo André, o redimensionamento da importância de remodelar o centro da cidade, em Mauá e em Ribeirão Pires, como fator de elevação da auto-estima da população, reforçando sua identidade e o sentimento de pertencimento aos municípios.

Impacto sobre a cultura participativa da sociedade



Mesmo que a avaliação dos impactos quantitativos do OP sobre os gastos públicos do município seja pouco otimista, é importante olhar para além dela. Mesmo nas experiências mais recentes e pouco consolidadas que avaliamos, percebe-se um saldo muito positivo no crescimento da cultura participativa da sociedade e principalmente na sua qualificação para o exercício da participação e do controle social sobre a gestão pública.

As entrevistas afirmam generalizadamente que há o surgimento de muitos novos cidadãos ativos, que ampliam sua cultura participativa. Os processos de OP afirmam muito enfaticamente em geral a participação direta, que se dá através da realização de reuniões abertas à participação de todos os cidadãos, onde um cidadão vale um voto, isto é, não há a mediação da representação através de entidades associativas. A análise do perfil dos participantes nas plenárias mostra que um grande número de participantes (70% em Santo André e 23% em Ribeirão Pires) não pertencem a nenhuma entidade. Mauá é o único dos três casos em que esta participação direta é combinada com a participação de entidades associativas.

Nota-se que a participação no OP desperta o cidadão para a vida pública, seja adquirindo informações básicas como sobre o orçamento municipal, sobre as políticas públicas, sobre a situação do município; seja levando ao surgimento de novas lideranças que passam a se engajar em outros espaços de gestão participativa como conselhos de saúde, Fórum da Cidadania do ABC, comissão de IPTU (em Ribeirão Pires).

Associações comerciais, empresariais, profissionais liberais, pouco participam, exceto em casos pontuais. O OP, inclusive pelo âmbito dos recursos de que trata, acaba se caracterizando como um espaço de participação dos setores populares. Garantir uma participação amplamente representativa da sociedade é um objetivo a ser sempre perseguido. As plenárias temáticas parecem contribuir para a inclusão de setores sindicais, empresariais, de técnicos e da juventude. Promover uma divulgação e informação ampla e generalizada, cuidando para usar meios de comunicação e linguagens adequadas a cada setor social, é um meio de garantir essa universalidade.

A fim de promover e ampliar o diálogo com os mais diversos setores da sociedade, Santo André está realizando a Conferência sobre a Cidade do Futuro, Mauá implantou o Fórum de Desenvolvimento Econômico, e Ribeirão Pires o Fórum de Desenvolvimento Sustentado. Essas e outras experiências (como os fóruns regionais) apontam a necessidade de que o OP não seja visto como o único, nem mesmo o principal espaço de participação, de co-gestão e controle social. Ele perde muito do seu potencial se não estiver articulado com um denso tecido social e com outros espaços de co-gestão municipal, regional, estadual e nacional.

As entrevistas afirmam também que há um aumento no número de entidades associativas e uma qualificação da sociedade civil em geral para a participação cidadã: conhecimento da máquina pública, dos trâmites burocráticos, dos processos de licitação de obras públicas, dos processos decisórios e das correlações de forças políticas do município. O aprendizado, o conhecimento, o acesso a informações por parte da população aparecem como o principal saldo nas avaliações realizadas. Há uma redução nos "segredos de Estado", que contribuem para a preservação dos núcleos de poder estatal. Isso indica o potencial do OP na democratização desse poder.

Há também uma qualificação da sociedade civil para os processos de negociação e co-gestão: ao revés de uma tradição de impermeabilidade do Estado frente às demandas populares, de antagonismo e de confronto entre os movimentos sociais e o Estado, inicia-se a experiência de co-gestão, de co-responsabilidade, de controle social, assentadas no diálogo, na negociação, na busca dos consensos possíveis, ao mesmo tempo em que tensões e confrontos são elaborados na busca de um maior entendimento de identidades, papéis e responsabilidades diferenciadas. Pode-se notar essa construção de uma identidade própria e de autonomia por parte dos conselheiros da população, no OP de Santo André, quando constituem fóruns próprios, quando buscam uma assessoria própria, que possa garantir sua própria capacidade de análise e orçamentação.

A falta de tradição e de experiência de organização popular autônoma marca também essas experiências, reduzindo sua capacidade de autonomia nos processos de negociação. A região do ABC tem uma forte tradição sindical mas esse movimento pouco se relaciona com as questões do cotidiano que marcam o OP, o qual trata de questões mais relacionadas com entidades comunitárias, que não têm grande presença na região, exceto em Mauá. Ribeirão Pires parece ter o mais fraco dos tecidos sociais, predominando associações muito limitadas ao assistencialismo, como entrega de leite. Isso faz com que o OP seja muitas vezes um espaço maior do que a população tem capacidade de ocupar, ainda mais com a qualidade que se exige para o debate sobre o orçamento da cidade. O OP é um espaço de co-gestão, um espaço de poder, e para isso a sociedade tem de qualificar-se para elaborar suas propostas alternativas e exigir as condições para poder participar com autonomia das negociações, principalmente as informações necessárias. Essa qualificação não está dada automaticamente e é um longo processo a construir. Em casos de uma sociedade civil mais frágil, o OP torna-se igualmente fragilizado.

Impacto sobre a lógica de governo

Este é um aspecto de grande importância na avaliação do alcance do OP e nota-se que são grandes os impactos, principalmente nos casos em que a experiência de OP é assumida com seriedade em gestões sucessivas de um mesmo grupo político. Este é o caso de Santo André, em escala maior do que nos outros dois municípios. Mas o impacto do OP sobre o funcionamento do governo é sempre muito relevante, desde que este tenha um mínimo de sensibilidade e vontade política. A influência do OP sobre o governo vai muito além das decisões orçamentárias assumidas e realizadas. O OP oferece ao governo um grande "ouvido" que permite uma sintonia fina com as demandas populares. Ouvir as percepções populares sobre as necessidades sociais, muitas vezes diferentes das macro-percepções apontadas em pesquisas ou análises técnicas e estratégicas, abrir-se, complementarmente, a argumentos não técnicos, é um desafio difícil de ser encarado pela máquina administrativa.

Submeter-se ao exercício cotidiano da soberania popular, ao invés de tomá-la como "cheque em branco" dado pelos eleitores a cada quatro anos, é o desafio colocado para a construção de um novo conceito de administração pública, radicalmente democrático.

A transparência das contas públicas e das ações de governo tem sido apontada como o principal saldo positivo - apontado até agora pelas avaliações destes três e de outros processos de OP. Mesmo que ainda não se tenha um grande impacto quantitativo sobre os gastos públicos, o acesso da sociedade ao conhecimento sobre o funcionamento do governo é sempre considerado como muito importante para a sociedade. Ser observado pela sociedade provoca uma mudança geral de atitudes no governo. Prestar contas à sociedade, submeter-se ao controle público, ser transparente, iluminar os "segredos de Estado", abrir as "caixas pretas", fornecer todas as informações necessárias a um processo efetivamente participativo, são talvez os maiores desafios desencadeados pelo OP. É aqui que a lógica do OP pode impactar toda a lógica de governo, transcendendo seus resultados pontuais e introduzindo no conjunto da administração municipal um sentido de responsabilidade pública que venha a romper com a lógica patrimonialista e de submissão do Estado aos interesses da acumulação do capital.

Promover a transparência não é, porém, apenas fruto de vontade política, mas exige toda uma reorganização da máquina administrativa estatal, que não foi modelada para a transparência ou para a participação e, muitas vezes, nem mesmo para realizar o interesse público. Produzir informações adequadas às demandas dos conselheiros do OP tem se revelado uma tarefa difícil e morosa, da mesma forma que transmiti-las de forma e numa linguagem pedagogicamente acessível aos que não são técnicos.

Negociar prioridades com a população coloca a necessidade de melhorar as negociações internas e de construir uma grande coesão política na equipe de governo. Os processos de OP têm evidenciado as dificuldades em superar os

diferentes projetos políticos e a visão burocrática e setorializada que geralmente se constituem no interior das distintas secretarias de governo.

A produção de informações e a construção de um programa efetivamente coletivo de governo, exigem um planejamento estratégico do governo e uma profunda reforma administrativa. É muito difícil avançar nas práticas de controle social sobre o Estado sem alterar, "com a mesma intensidade e a mesma energia" o funcionamento da máquina administrativa, "requalificando os funcionários e democratizando os procedimentos"³⁵. Verificamos nos municípios estudados avaliações e mudanças na máquina administrativa decorrentes dos processos participativos e, em particular, do OP. Ribeirão Pires realizou diversos seminários de governo repensando o alcance e o envolvimento das secretarias com o OP. Santo André coloca a reforma administrativa entre suas prioridades de governo.

Os processos participativos podem certamente ser aprofundados e remodelados por exigência da população, e isso tem acontecido mais freqüentemente no caso dos conselhos, que já estão mais incorporados à experiência participativa da sociedade civil. No caso do OP é grande a autonomia do Executivo na decisão de quão profunda permitirá ser a partilha de poder que o processo propicia. Ele tem um acesso privilegiado a uma gama imensa de informações; decide e controla até que ponto quer abrir as informações e a participação. Por isso, para garantir a efetividade do OP, é fundamental o empenho do governo na adequação da máquina pública à transparência, à publicidade das decisões e às prioridades sociais. Sem isso seu alcance fica comprometido.

Relação com a Câmara Municipal

A relação com a Câmara não esteve no foco de nossa pesquisa, mas é uma questão central e polêmica na relação com os OPs e exige que se faça ao menos algumas considerações sobre ela.

Já tornaram-se conhecidas as disputas entre os OPs e as Câmaras Municipais. Por um lado, questiona-se a qualidade dos nossos legislativos, principalmente os vereadores, cujo poder é muito restrito, o que os torna dependentes do Executivo para manter a relação clientelista, de favores e barganhas, que mantêm no geral com a população eleitora. O OP se interpõe nesse contexto como uma forma pública e transparente de acesso da população aos recursos públicos, eliminando a necessidade de intermediação típica de despachante ou de síndico a que se reduz geralmente o papel dos vereadores.

De outro lado, as Câmaras questionam freqüentemente a representatividade da consulta realizada pelo OP, que se reduz, em geral, a 1% da população, muito embora seja uma participação mais qualificada, pois os cidadãos que participam desse processo ampliam em muito a disseminação de informações e o acesso a decisões sobre o destino dos recursos públicos no seio da sociedade.

Independentemente de um aprofundamento dos argumentos que funda-

³⁵ *Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter*, pg. 69. PONTUAL, Pedro e SILVA, Carla Cecilia R. Almeida, in MAGALHÃES, Inês, TREVAS, Vicente e BARRETO, Luís, (org). *Governo e Cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. Sobre a importância da modernização administrativa ver também na mesma obra o texto de Celso Daniel já citado.

mentam estas duas posturas, nos municípios em que há OP, tem ocorrido inicialmente um maior respeito da Câmara às propostas orçamentárias que chegam a ela com tanto respaldo popular. Muitas vezes os participantes do OP comparecem à Câmara numa entrega solene e festiva da peça orçamentária, como a ocorrida em Santo André. Em algumas dessas experiências a presença da população tem-se multiplicado em contatos pessoais com todos os vereadores, pleiteando seu apoio.

Além desse forte apelo popular, deve-se notar que os vereadores em geral conhecem pouco sobre orçamento e pouco interferem na lei orçamentária que devem avaliar. O orçamento era até recentemente uma peça de ficção, numa realidade marcada pelas altas inflações. Poucos se dedicavam ao estudo das questões orçamentárias, mesmo entre os especialistas em administração pública, menos ainda entre os vereadores. Sua ação era no geral marcada pelas intervenções pontuais e clientelistas visando atender suas fiéis "ligas de futebol amador" ou entidades pretensamente filantrópicas.

À medida em que o orçamento ganha destaque como instrumento de planejamento da política municipal e que o OP vem limitar fortemente o espaço para o clientelismo, as bancadas de oposição nas Câmaras vêm se articulando, em municípios como Recife e Porto Alegre, para questionar a validade do OP. Em Santo André já houve em 1999, maior dificuldade para aprovar na Câmara a proposta de orçamento apresentada pelo Conselho do OP.

Entretanto, nas entrevistas que fizemos, mesmo com alguns vereadores de oposição, há um reconhecimento da importância dos OPs como processo democrático que busca ouvir a população. Alegam, no entanto, que tem sido um instrumento de apoio ao governo, e que não oferece espaço real para a oposição.

Está claro que o OP introduz uma tensão nos papéis a que os vereadores têm se reduzido, especialmente no Brasil. Também coloca um importante debate sobre o lugar e o papel dos espaços de democracia representativa e de democracia participativa. Articular estas duas formas de participação social de modo a revitalizar a democracia, alargando-a, é o desafio que está posto com as experiências de OP.





sugestões de leitura

AZEVEDO, Sérgio, *Orçamento Participativo e Gestão Popular: Reflexões preliminares sobre a experiência de Betim*, in *Proposta*, nº62.. Rio de Janeiro: FASE, set. 1984. p.44-48.

CACCIA BAVA, Sílvio, *Orçamento Municipal e Participação Popular*, in *Proposta*, nº 45. Rio de Janeiro: FASE, ago. 1990. p.34-37.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação Social no Brasil Hoje*, in *Pólis Papers*, nº 2. São Paulo: Instituto Pólis, nov. 1998.

_____ e SILVA, Carla Cecília R. A. (orgs.) *Participação Popular no ABC: experiências e concepções*, in *Pólis Papers*, nº 3. São Paulo: Instituto Pólis, nov. 1998.

CEPAM. *Orçamento Participativo: por uma gestão democrática, mesa técnica realizada em 17/09/97*. São Paulo: FPFL-Cepam. 1998.

FEDOZZI, Luciano, *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

_____ *Poder Local e Governabilidade: o Caso de Porto Alegre*, in *Proposta*, nº 62. Rio de Janeiro: FASE, set. 1994. p.23-29.

FÓRUM Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, *Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo*, nº 04, 1999.

FÓRUM Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, *Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais*, nº 04, 1999.

GENRO, Tarso. *Utopia Possível*. 2ª edição, Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora, 1995.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan, *Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre*, 2ª ed., São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

LESBAUPIN, Ivo (org.), *Prefeituras do Povo e para o Povo*, São Paulo: Loyola, 1996.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa, *O Discurso e o Poder*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

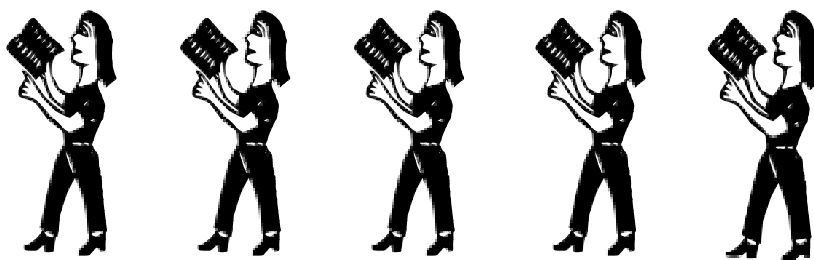
_____ *Para uma Sociologia da Distinção Estado/Sociedade Civil*, in *Desordem e Processo*, DEREODÓ Araújo Lima (org.), Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

SOUZA, Ubiratan, *Orçamento Participativo, do município ao estado* in *Governo e Cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, (org.) MAGALHÃES, Inês, TREVAS, Vicente e BARRETO, Luís, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

_ *De olho no Orçamento, Órgão de divulgação do Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos* - www.portoweb.com.br/ong/cidade

_ *Orçamento e Democracia, Debatendo Políticas Públicas*; publicação do IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - telefone: (0xx21)553 0676; nde@ibase.br

_ *Orçamento Público & Cidadania, Boletim Informativo do Centrac* - Centro de Ação Cultural. Campina Grande, PB. - centrac@zaz.com.br





PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Conselho de Administração: Ana Amélia da Silva, Anna Luiza Salles Souto Ferreira, Antonio Luiz Mourão Santana, Aziz Ab'Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Heloísa Helena Canto Nogueira, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto Oliveira Itacarambi, Raquel Rolnik, Sílvio Caccia Bava, Tereza Martins Rodrigues Belda, Vera da Silva Telles, Victor Augusto Petrucci.

Diretoria: Jorge Kayano (presidente), José Carlos Vaz (secretário-executivo), Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Júnior.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anna Luiza Salles Souto Ferreira, Christiane Costa, Francisco de Oliveira, Janaína Valéria de Mattos, Hamilton José Barreto de Faria, Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Luciana de Castro S. Pinto, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Sílvio Caccia Bava, Veronika Paulics.

Estagiários: Juliana Ribeiro Brandão, Ricardo Avelino Corrêa de Godoy.

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes.



O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

Desenvolvimento Local e Gestão Municipal - democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania - lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos juridico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida - desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.

publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares (Esgotada)
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte

números especiais

Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?

Alternativas Contra a Fome

Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania (Esgotada)

Para que Participação Popular nos Governos Locais ?

Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Santos

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Porto Alegre

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Recife (Esgotada)

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Fortaleza (Esgotada)

instituto pólis

Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - Pinheiros

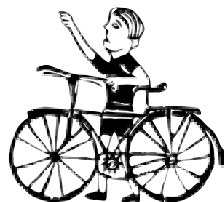
CEP 05414-010 - São Paulo - SP

telefone: 0xx11 853.6877 / 6089 / 6345 / 6963

fax: 0xx11 280.3646

endereço eletrônico: polis@polis.org.br

página na internet: www.polis.org.br



Esta revista foi editada no Instituto Pólis com textos compostos em fonte Rotis Semi Sans, miolo em papel Pólen 80 gr. da Cia. Suzano e capa em cartão Supremo 250 gr. impressos em maio de 2000 nas oficinas da Gráfica Prol, com tiragem de 2.000 exemplares a cargo do Instituto Pólis. A capa recebeu impressão em serigrafia na Sala de Serigrafia.