

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais

Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas



***Modelo de Orçamento Participativo para o município de Valinhos – SP***

*Criação de um modelo de Orçamento Participativo para Valinhos baseado no Orçamento Participativo de Porto Alegre*

**Autor:** Alécio Maestro Cau RA:0018874

**Orientadora:** Prof<sup>ta</sup> D<sup>ra</sup> Maria Cristina Briani

## SUMÁRIO

1. Introdução
  - 1.1 Histórico de Valinhos
  - 1.2 Caracterização do município de Valinhos
  - 1.3 Identificação de um Problema relevante
  - 1.4 Justificativa do problema
  - 1.5 Marco de referência conceitual
  
2. Desenvolvimento
  - 2.1 Descrição do problema.
  - 2.2 Explicação do Problema
  - 2.3 Descritores dos resultados esperados.
  - 2.4 Qual é a proposta? O que deve ser feito para equacionar o problema?
  
3. Conclusão
  - 3.1 Análise de viabilidade e plano de ação
  - 3.2 Análise de atores envolvidos e interesses
  - 3.3 Análise de riscos
  - 3.4 Balanço do projeto.
  
4. Referências Bibliográficas

## **Resumo**

O presente trabalho pretende criar uma proposta de Orçamento Participativo para Valinhos, uma iniciativa que nunca antes foi realizada no município. O objetivo é criar as condições e bases para que a gestão municipal possa criar e implantar o OP na cidade, pois essa iniciativa já se mostrou muito efetiva em outras gestões e a população de Valinhos carece de maior participação nas decisões municipais, uma vez que tudo que é decidido pela Administração, apenas é informado pelas vias legais à população, que vez por outra pode fazer uma contribuição nas Audiências Públicas, mas que mesmo estes espaços que deveriam ser para ouvir os anseios da população, são utilizados apenas para cumprir a legalidade e não de fato para atender as demandas levantadas pela sociedade.

A população menos favorecida economicamente tem ficado às margens das decisões de investimentos no município, uma vez que a cidade tem sido planejada para que o Estado seja mínimo e que este crie condições para que o modelo insustentável de implantação de condomínios horizontais e loteamentos fechados na cidade se perpetue e ainda forneça os maiores dividendos possíveis para os especuladores imobiliários.

### **1. Introdução**

#### **1.1 Histórico do município de Valinhos**

O primeiro marco na história de Valinhos registra a concessão de uma sesmaria ao sesmeiro Alexandre Simões Vieira no dia 2 de dezembro de 1732, que foi outorgada pelo presidente de São Paulo, Antonio Luiz de Távora, o conde de Sarzedas. Conta a história que Alexandre Simões Vieira abriu um caminho novo de Jundiaí aos Goiazes, tendo como paragem um ribeirão chamado Pinheiros.

O Pouso de Pinheiros é o primeiro marco oficial de uma área dentro do atual município de Valinhos e, conforme os historiadores, teve existência quase centenária. Segundo o professor Mário Pires, em seu livro “Valinhos: Tempo e Espaço”(1978), a localização deste chamado Pouso de Pinheiros provavelmente é o atual bairro Capuava, o qual o historiador considera a “célula mater” de Valinhos.

No período em que a sesmaria foi outorgada, Campinas ainda era chamada de bairro de Mato Grosso das Campinas, pertencente ao município de Jundiaí. Em 1741, Francisco Barreto Leme, juntamente com sua família, fixa-se na região e dá início a um povoado. Em 1774, o então bairro de Jundiaí é elevado à categoria de Distrito e, em 16 de novembro de 1797, Campinas torna-se município.

A partir daí, não se sabe precisar quando foi fundada a vila de Valinhos. Porém, na área onde está localizado o município hoje, já naquele período se constata o desenvolvimento através de grandes fazendas. A fazenda Dois Córregos, onde atualmente se localiza o bairro Dois Córregos, pertenceu ao Brigadeiro Luiz Antonio, tido como o homem mais rico da capitania, que chegou a possuir, só em Campinas, 16 engenhos de açúcar.

Outro dado importante sobre nossas origens aconteceu durante a epidemia de febre amarela que arrasou Campinas no ano de 1889. Segundo cálculos feitos pelos médicos da época, a população de Campinas, que era de 20 mil pessoas, foi reduzida a quatro mil. Não que a maioria tenha morrido, mas sim que as mesmas fugiam da cidade com medo da doença.

Foi em função da epidemia da febre amarela de 1889, que a Sexta Secção Eleitoral de Campinas foi transferida para Valinhos, pois muitos dos campineiros buscaram refúgio em Valinhos. Com isso, o futuro distrito de Valinhos começa a ser desenhado. No ano de 1893, o Diário Oficial do Estado do dia 1º de setembro publica, em sua página 7840, dentro do Expediente da Secretaria dos Negócios da Justiça, ato de criação do “Distrito Policial de Valinhos”. (<http://www.valinhos.sp.gov.br/>)

## 1.2 Caracterização do município de Valinhos

- O município ocupa uma área de 148,9 Km<sup>2</sup> e é o 7º município mais populoso da Região Metropolitana de Campinas e ocupa a 6ª posição na Densidade Demográfica (Habitantes/Km<sup>2</sup>). Segundo o censo do IBGE realizado em 2010, Valinhos tem 106.968 habitantes, e estima-se que estejam assim distribuídos:

População urbana.....95%                      População rural.....5%

- Seu território está dividido na seguinte proporção:

área urbana..... 65,9 Km<sup>2</sup>                      área rural.....83,0 Km<sup>2</sup>

Valinhos está situada em uma área de transição de relevo e vegetação, com características de Mata Atlântica e de Cerrado.

- A produção industrial diversificada, com ênfase em setores dinâmicos e de alta tecnologia, coloca o município de Valinhos no 48º lugar em Valor Adicionado no Estado e 109º lugar em Valor Adicionado per capita (dados de 2009). O Produto Interno Bruto (PIB) total é de aproximadamente R\$ 3.107.957.685,00 (dados de 2008). O PIB per capita é de R\$ 29.520,31, o 5º dentre as 19 cidades da RMC (Região Metropolitana de Campinas) e 45º do Estado.

- Quanto ao saneamento básico, Valinhos está bem servida, apesar de contar com uma infraestrutura antiga, a maior parte de toda sua estrutura de abastecimento de água e tratamento de esgoto é do final dos anos 80.

95% da população recebe água tratada;

90% dos domicílios possui rede de esgoto

100% do esgoto coletado é tratado

- Nas últimas duas décadas Valinhos sofreu com o modelo de desenvolvimento implantado por diversas administrações que foram financiadas pelo setor imobiliário do município. Quando a administração promovia alguma alteração na Lei de Zoneamento ou no próprio Plano Diretor, estas alterações sempre beneficiavam a especulação imobiliária, criando vazios urbanos e novas frentes de expansão da mancha urbana, deteriorando os recursos naturais nas áreas verdes, bem como descaracterizando a o município, que sempre foi conhecido como capital nacional do Figo Roxo.

Os produtores rurais de Valinhos foram os primeiros que começaram a sofrer com essa forma de desenvolvimento da cidade, pois as sucessivas administrações durante todo este tempo não promoveu nenhuma política de apoio ao produtor rural, apenas permitiu que a especulação imobiliária inflasse o preço das terras e forçasse os produtores rurais a venderem suas propriedades.

Concomitante a isso, as famílias de menor poder aquisitivo também começaram a sofrer com esta forma de desgoverno, pois o custo de vida e o preço da terra tornou inviável sua permanência no município, obrigando boa parte destas famílias a se deslocarem para outras cidades da região.

As gestões que desde o final dos anos 80 praticaram este tipo de desenvolvimento na cidade apoiavam-se na justificativa de que as pessoas que viessem morar dentro dos condomínios trariam riquezas para o município, pois tinham alto poder aquisitivo e que

também não iriam depender tanto dos serviços públicos, uma vez que possuem condições de arcar com os serviços particulares, principalmente ligados à saúde e a educação.

Como exemplo podemos citar TAONI NETO (2002) onde tenta mostrar em seu trabalho as vantagens da criação de condomínios de alto padrão na cidade de Valinhos, algumas das quais seriam:

*“- Localização mais periférica, com menor dependência dos serviços públicos e maior preocupação conservacionista.*

*- Estrutura de lazer própria, minimizando os investimentos públicos, possibilitando vida esportiva ativa para adultos e crianças.*

*- Trânsito e estacionamento em vias internas, provocando menos congestionamento, reduzindo a poluição e dispensando despesas públicas com a manutenção destes espaços.”*

No entanto ao autor não explica que nas vias externas e nos entornos destes condomínios, os investimentos e manutenção serão por conta do Poder Público, sendo que infelizmente tais regiões são privilegiadas quanto aos cuidados em segurança e manutenção, enquanto os bairros mais populares ficam até décadas sem investimentos de melhoria.

Além de que a criação destes espaços “cercados” gera a segregação e individualização das pessoas, ao invés de proporcionar condições de integração social e ao mesmo tempo criar espaços onde as pessoas de diversas classes sociais possam viver de forma harmoniosa.

Outra importante referência é a que podemos encontrar no trabalho de SANTOS JR.(2009), onde ele cita:

*“A Região Metropolitana de Campinas registra, como uma das mais inquietantes transformações sócio territoriais, um veloz crescimento na oferta desta tipologia em quase todos os municípios que a compõem. Uma das mudanças mais importante deste processo é a substituição de atividades econômicas tradicionais baseadas na produção de frutas e demais produtos do cinturão agrícola anteriormente formado por pequenas propriedades. O poderio econômico dos agentes imobiliários e as características de urbanização dispersa que se aprofundam no território metropolitano tem levado à transformação da antiga área rural em empreendimento imobiliários que notadamente abrigam novos condomínios fechados, que burlam com frequência as legislações urbanísticas existentes, com implicações nas demandas de serviços*

*públicos e conexões intrametropolitanas”.*

Com isso toda a infraestrutura de serviços públicos para o restante da população foi sendo deteriorada e também foi se tornando incapaz de atender às demandas das pessoas. Tal modelo de desenvolvimento vem mostrar o compromisso destas gestões com o modelo neoliberal, onde o Estado vai se tornando cada vez mais ausente no cotidiano da sociedade e esta tem de recorrer aos serviços privados.

### 1.3 Identificação do problema

A população de Valinhos durante toda sua existência desde a emancipação viveu sobre os mandos e desmandos de dois grupos políticos que sempre estiveram ligados à burguesia local e nunca se interessaram ou tentaram praticar uma gestão democrática. Neste aspecto, falta para a população valinhense, como um todo, uma cultura de participação popular nas decisões locais.

Apenas algumas associações da sociedade civil, com muito esforço conseguem mobilizar a população, mas sempre apenas em aspectos pontuais ou problemas isolados. Porém, falta a participação da população em questões mais gerais como mudanças no Plano Diretor ou na Lei de Zoneamento.

A implantação de um Orçamento Participativo efetivo irá possibilitar para a população de Valinhos atuar de forma direta nas decisões a respeito dos recursos que serão destinados para as diversas áreas do município, possibilitando ainda ao gestor público uma melhor avaliação das reais necessidades da população, bem como as áreas mais prioritárias.

O maior impacto que um Orçamento Participativo irá gerar na economia e sociedade valinhense é a melhor efetividade dos gastos públicos. Com a população participando e fiscalizando a aplicação e destinação dos recursos municipais, os gastos irão se tornar mais efetivos e as necessidades e anseios da população atendidos de forma mais justa e igualitária.

O OP de Porto Alegre é a proposta de modelo a ser implantado em Valinhos, pois sua metodologia e eficácia já foram testadas diversas vezes em outros municípios, inclusive fora do Brasil. Nestes casos, a metodologia de aplicação e a avaliação do programa como um todo foram adaptadas à realidade de cada município. O mesmo será feito para Valinhos, criando um modelo de OP que seja leve em conta as particularidades do município bem como seja adequado à realidade do município e de sua população.

Abaixo segue uma tabela mostrando a evolução do PIB de Valinhos, no período de 2007 a 2011, em comparativo com o PIB do Brasil, da região Sudeste e do Estado de São Paulo.

Tabela 1

Localidade	PIB (em R\$ 1.000,00) (2011)	PIB (em R\$ 1.000,00) (2010)	PIB (em R\$ 1.000,00) (2009)	PIB (em R\$ 1.000,00) (2008)	PIB (em R\$ 1.000,00) (2007)
Brasil	4.143.013.337	3.770.084.872	3.239.404.053	3.032.203.490	2.661.344.525
Sudeste	Dado ainda não disponível para o critério selecionado	2.088.221.460	1.792.049.385	1.698.588.226	1.501.184.922
São Paulo	1.349.465.140	1.247.595.927	1.084.353.490	1.003.015.191	902.784.268
Valinhos	3.968.634	3.586.509	3.042.388	3.106.968	2.660.951

Os dados foram extraídos do Portal FPA Dados (<http://www.fpabramo.org.br/fpadados/>)

Podemos perceber nitidamente que o PIB do município de Valinhos teve um crescimento muito tímido comparado com o nacional, regional e mesmo estadual. Poderemos observar abaixo em outra tabela, a comparação entre o crescimento do PIB de Valinhos e de outros municípios da região.

Tabela 2

Localidade	PIB (em R\$ 1.000,00) (2011)	PIB (em R\$ 1.000,00) (2010)	PIB (em R\$ 1.000,00) (2009)	PIB (em R\$ 1.000,00) (2008)	PIB (em R\$ 1.000,00) (2007)
Brasil	4.143.013.337	3.770.084.872	3.239.404.053	3.032.203.490	2.661.344.525
Sudeste	Dado ainda não disponível para o critério selecionado	2.088.221.460	1.792.049.385	1.698.588.226	1.501.184.922
São Paulo	1.349.465.140	1.247.595.927	1.084.353.490	1.003.015.191	902.784.268
Hortolândia	6.701.935	6.226.404	4.855.765	4.799.492	3.900.571
Indaiatuba	5.982.815	5.834.590	5.156.205	4.593.994	3.997.439
Valinhos	3.968.634	3.586.509	3.042.388	3.106.968	2.660.951
Vinhedo	7.308.945	6.715.431	5.797.418	4.436.262	2.936.962

Os dados foram extraídos do Portal FPA Dados (<http://www.fpabramo.org.br/fpadados/>)

Pode ser notado nesta nova tabela que o crescimento do PIB municipal de Valinhos ficou muito aquém de outros municípios da região, mesmo Vinhedo que possui muitas características em comum com Valinhos teve um crescimento bem mais pronunciado. Isto evidencia que a forma de desenvolvimento do município de Valinhos está na contra mão



daquela existe na região e sobre tudo no Brasil, ou seja, a economia valinhense está estagnada.

Pelos dados apresentados, podemos perceber que se faz necessária uma inversão na forma de tratar o gasto e os investimentos na cidade, para que sua economia possa ser alavancada e concomitante a isso, os recursos do Orçamento municipal possam ser melhores distribuídos.

#### 1.4 Justificativa

Na cidade de Valinhos a experiência de um Orçamento Participativo nunca foi aplicada, pois nunca houve o interesse dos gestores de incluir a população nas decisões sobre o futuro da cidade.

Faz-se necessário a atuação cidadã da população valinhense na implantação de uma gestão democrática e de qualidade.

Podemos citar como prejuízo causado pelo modelo de crescimento imposto ao município, a falta de espaços de lazer e cultura permanentes, Valinhos, com mais de cem mil habitantes possui apenas dois espaços para grandes shows, um é o Parque Municipal Monsenhor Bruno Nardini, onde é realizada a tradicional Festa do Figo e Expogoiaba, e também o CACC, Centro de Artes Cultura e Comércio Adoniran Barbosa, ambos espaços que poderiam ser muito melhor utilizados caso existissem investimentos para estimular o desenvolvimento de atividades culturais e de lazer nestes locais.

Valinhos conta ainda com um Teatro Municipal, que não tem estrutura para receber grandes peças, mesmo porque foi montado no prédio do antigo Cine Saturno, um local sem infraestrutura para grandes públicos, a começar pela ausência de um estacionamento próprio, bem como com falta de planejamento acústico para a apresentação de Orquestras por exemplo.

Quando saímos da região central em direção aos bairros mais periféricos e com população de baixa renda, o problema fica ainda pior, pois o máximo que encontramos é uma pequena praça sem equipamentos de lazer em geral, ou apenas um ginásio com uma quadra de futebol e um campo gramado no máximo, isso nos bairros mais antigos, pois no mais novos, construídos nos últimos quinze anos, nem isso possuem.

Os moradores acabam tendo que recorrer a lazer ou na Praça 500 anos no centro da cidade ou quem têm condições, ir ao Shopping Valinhos, onde se encontra o único Cinema da cidade, ou mesmo para Campinas ou Vinhedo.

O Parque Municipal que possui uma infraestrutura excelente é sub utilizado, uma vez que a principal atividade que ocorre ao longo do ano é a Festa do Figo em Janeiro, sendo que no restante do ano o Parque fica praticamente ocioso, salvo por algum evento esporádico.

O Parque possui condições de abrigar diversas atividades esportivas e de lazer ao longo do ano, tornando-se um local que proporcionará melhora na qualidade de vida dos munícipes sem que a Administração municipal faça investimentos vultosos nestas atividades, uma vez que a infraestrutura já existe, como uma piscina semiolímpica, um ginásio, dois pavilhões e dois palcos.

Outro espaço de lazer subutilizado e que se localiza já em uma região mais afastada do centro da cidade é o CLT (Centro de Lazer do Trabalhador Ayrton Senna), o local conta apenas como atividades de lazer e esportivas, uma pista de caminhada, uma pista de ciclismo, duas quadras poliesportivas e uma quadra de tênis, sendo que o espaço tem condições de abrigar outras atividades aquáticas por exemplo, devido o lago em seu interior, além de que as quadras poliesportivas e de tênis são descobertas, gerando u imenso desconforto em dias de sol “quente”, além de tornar inviável a prática das atividades em dias chuvosos.

O OP é uma oportunidade excelente para que a população do município possa exercer sua cidadania de forma ativa e consciente, buscando com isso direcionar melhor os recursos orçamentários do município, levando assim mais qualidade de vida aos cidadãos que vivem em regiões que pouco ou nunca recebem investimentos do Poder Público, além de fortalecer a atuação da Administração na identificação e solução dos problemas ligados às diversas comunidades que compõem o município de Valinhos.

A implantação de um OP viria ajudar a desenvolver na população a cultura de participação popular nas decisões públicas no município, bem como possibilitar uma gestão mais democrática e voltada a atender as reais necessidades dos cidadãos.

A exemplo do OP de Porto Alegre, a proposta é que em Valinhos ao longo do tempo, o levantamento e a resposta às necessidades da população ocorram mais rapidamente, uma vez que certas necessidades são urgentes, mas que pelas vias convencionais demoram muito para chegar até o gestor público. Com o OP a demanda e a resposta a esta ocorrerão de forma mais ágil e eficiente.

## 1.5 Marco Referencial e Conceitual

- ✓ Estratégia de “guerra de posições” (Gramsci)

Como afirma Gramsci, no Estados de tipo Ocidental, a dominação se dá na esfera ideológica, pois a burguesia detém o controle dos principais meios de comunicação e de propaganda, sendo que para vencer a essa dominação, a sociedade civil deve adotar a Estratégia de “Guerra de Posições”, onde o centro da tática é a conquista de espaços na sociedade e na política, onde esses espaços sendo ocupados progressivamente proporcionaram à sociedade civil se contrapor ao modelo de dominação imposto pela burguesia.

Traduzindo o pensamento de Gramsci para Valinhos, a população menos abastada que não vive nos condomínios de alto padrão só terá condições de provocar e conquistar as mudanças nas relações com o Poder Público e principalmente com os investimentos públicos, quando conquistar o direito de participar ativamente das decisões tomadas pela Administração municipal, principalmente no direcionamento de recursos para as diversas áreas do município.

#### ✓ Noções do Estado Herdado e do Estado Necessário (Dagnino)

Em Valinhos existe uma situação perpetrada por um passado de pouquíssima participação popular. Desde que Valinhos foi emancipada, não existiu uma gestão pública democrática, onde a população tivesse a oportunidade de participar de forma ativa nas decisões sobre a destinação dos recursos.

A partir disto, se faz necessária a implantação de um OP efetivo que promova um diálogo transparente entre a população e o poder público, permitindo assim que a população expresse suas necessidades e anseios enquanto o Gestor Público possa ter elementos e ferramentas para aplicar os recursos da forma que melhor convir à população.

Além de que a partir da implantação e efetivação do OP, a Administração terá condições de ampliar os canais de participação popular, como por exemplo a implantação do Plano Diretor Participativo e também do Plano Plurianual Participativo.

#### ✓ Direito à cidade

Todos têm Direito à Cidade, mas para ter esse direito, é necessário que as pessoas possam participar das decisões de onde os recursos serão aplicados. Para que a população possa efetivamente participar da cidade, ela deve por consciência e também por indução do Poder Público, ajudar a decidir quais são as principais necessidades de cada região do município, bem como qual verba será destinada para solucionar aquela deficiência.

Não é possível que todos tenham direito à cidade de fato se as pessoas não puderem participar de forma ativa e consciente das decisões envolvendo seu município. O direito à cidade passa também pela participação cidadã e não apenas pelo acesso aos serviços públicos.

Segundo o Estatuto das Cidades, todos têm:

Direito à terra urbana;

Direito à moradia;

Direito ao saneamento ambiental;

Direito à infra-estrutura urbana;

Direito ao transporte e aos serviços públicos; e,

Direito ao trabalho e ao lazer.

No entanto tais direitos só serão garantidos se o Gestor Público tiver o interesse de incluir a população nas decisões municipais e também se a população reconhecer seu papel e sua responsabilidade quanto ao direcionamento dos recursos municipais.

#### ✓ Modelo de Orçamento Participativo de Porto Alegre

O OP de Porto Alegre será utilizado como modelo para a criação de um modelo para o OP de Valinhos, tendo em vista que aquele é uma experiência muito bem sucedida, sendo assim, suas bases teóricas e metodológicas serão utilizadas para formular um modelo de OP que seja adequado à realidade de Valinhos.

Segue abaixo um breve histórico do OP de Porto Alegre retirado do site da Prefeitura de Porto Alegre [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1).

O Orçamento Participativo (OP) foi implantado em 1989. Em 2005, aconteceu a primeira rodada sob nova administração municipal. Cumprindo o compromisso de manter o Orçamento Participativo, a prefeitura realizou todas as etapas do Ciclo, com debates e definições das prioridades para o município.

O Ciclo do OP se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal.

O OP é um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população.

Por ser um importante instrumento de participação popular, o OP é referência para o mundo. Conforme a ONU, a experiência é uma das 40 melhores práticas de gestão pública

urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil.

Esse reconhecimento manifesta-se de outras formas. Todo ano, representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras, entre estudiosos do mundo inteiro, chegam à Capital com o objetivo de conhecer o OP, falar com lideranças comunitárias e conhecer obras decididas pela população.

Muitas dessas prefeituras adotaram a participação popular, como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Motevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG).

A atual administração da Capital mantém o OP seguindo os mesmos passos previstos em seu Regimento Interno e busca fortalecer e qualificar o processo para que atenda um número ainda maior de pessoas.

## **2. Desenvolvimento**

### **2.1 Descrição do problema**

O maior problema relacionado à ausência de um Orçamento Participativo em Valinhos está na falta de participação da população de forma ativa. A existência de uma democracia de alta intensidade em Valinhos passa pela atuação da população em questões importantes sobre como e quanto será destinado de recursos e quais são as áreas prioritárias do município, pois caso contrário, a participação da população ficará restrita às Audiências Públicas e em eventuais ações contra algum desmando do Poder Público.

### **2.2 Explicação do Problema**

Em Valinhos ao longo de sua existência a população sempre ficou refém de dois grupos políticos que se alternavam no poder e que ambos, inclusive o atual, se aliavam ao setor imobiliário da cidade de modo a criar condições para permitir que os empreendedores e donos de imobiliárias lucrassem e muito com os condomínios fechados, obras de caráter elitista e excludente.

Sempre com o pretexto de trazer recursos e divisas econômicas para o município, no entanto, o que se fez foi a inviabilização da qualidade de vida daqueles que não têm condições de habitar dentro destes verdadeiros feudos.

Uma vez que pessoas de alto poder aquisitivo vieram para o município, criou-se uma falsa sensação de que a qualidade de vida do valinhense melhorou; no entanto, tal percepção ocorreu porque essa parcela da população que veio para morar nos condomínios não usufruiu, ou se o faz é em pequena escala, dos serviços públicos como de saúde e educação, o que acabou diminuindo a pressão por melhorias em tais serviços, que ao longo dos últimos anos não receberam melhorias, apenas manutenção.

Como citado por Strabello,W.(2009), entre 1973 e 2007, houve a aprovação de setenta (70) empreendimentos habitacionais no padrão de Loteamentos Fechados ou Condomínios Horizontais, num total de sete mil setecentos e oitenta e oito unidades (7788), enquanto no período de 1969 a 2008 o número unidades habitacionais de interesse social foi de quatro mil quinhentos e sete (4507) segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Social de Valinhos.

Podemos perceber por tais dados qual camada da sociedade foi privilegiada por investimentos por parte da municipalidade, além de que no mesmo período, ainda segundo Strabello, W. (2009), houve mais de setenta alterações no Zoneamento Urbano da município, mudanças estas que foram feitas para adequar e expandir a mancha urbana do município, para atender às demandas do setor imobiliário.

Esta relação de interesses entre os Gestores e o Mercado Imobiliário em Valinhos pode ser constatada como mostra Strabello,W.(2009) que a aprovação dos loteamentos fechados e condomínios horizontais ocorria em sua maioria no término dos mandatos dos prefeitos, bem como, segundo dados do TSE, esses prefeitos recebiam em suas campanhas somas expressivas de doações de agentes do Mercado Imobiliário, deixando claro que os interesses principais envolvidos na ordenação do solo em Valinhos não passam pelos anseios da população, mas sim de apenas uma camada da sociedade.

Tal quadro só será revertido quando toda a população, principalmente aquela que mais depende dos serviços públicos, puder opinar nas questões estratégicas do município, o que se conseguirá com uma Gestão Democrática e Popular.

O carro chefe desta gestão deve ser a participação popular e neste aspecto um Orçamento Participativo é imprescindível.

### 2.3 Descritores dos resultados esperados

Com a implantação de um Orçamento Participativo espera-se que a capacidade de atuação da população seja elevada e com isso a atuação do gestor público junto à sociedade seja mais efetiva. Uma vez que o cidadão possa exercer sua cidadania de forma proativa, as

decisões tomadas pelo gestor serão muito mais direcionadas no sentido de criar condições para a melhora na qualidade de vida da população e também no desenvolvimento do município, desenvolvimento este que deve ser sustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social, sempre tendo o cidadão e sua participação como aliados.

#### 2.4 Proposta para o problema

Implantar o Orçamento Participativo, a ser desenvolvido com a mesma metodologia desenvolvida em Porto Alegre.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre combina participação em larga escala em assembleias regionais abertas e representação formal cidadã a partir de eleições de representantes para as tomadas de decisão em órgãos específicos.

O ciclo do OP se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a rodada única de assembleias regionais e temáticas e a assembleia municipal.

O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte.

As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas.

Segue abaixo um modelo de organização dos momentos e instâncias do Orçamento Participativo para Valinhos, tendo como base o de Porto Alegre.

**Assembleia Municipal** - Grande encontro da população para empossar os(as) novos(as) conselheiros(as) do OP e entregar ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados para toda a cidade. Na assembleia municipal é reservado espaço à discussão de temas de caráter geral.

**Conselheiros (as)** - São os representantes das Regiões ou das Temáticas, que compõem o Conselho do Orçamento Participativo (COP). São eleitos em número de dois titulares e dois suplentes para cada uma das Regiões e Temáticas. A eleição realiza-se durante as Assembleias Regionais e Temáticas.

**Conselho do Orçamento Participativo (COP)** - Órgão máximo de deliberação do OP, é composto pelos(as) conselheiro(as) eleitos(as) nas Assembleias Regionais e Temáticas (quatro – dois titulares e dois suplentes - em cada Região e Temática); dois (um titular e um suplente) são indicados pela Sociedade Civil de Valinhos; e quatro (dois titulares

e dois suplentes) representam a Prefeitura no Conselho, embora sem direito a voto nas deliberações.

O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal. Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos.

**Crítérios** - São as regras aprovadas pelo COP, que subdividem-se em critérios gerais (que determinam o procedimento da distribuição de recursos para o conjunto da cidade) e técnicos (utilizados pelos órgãos da Prefeitura para analisar demandas e verificar a viabilidade das mesmas).

**Delegados (as)** - São definidos (as) pela população em reuniões que se realizam no período de maio a julho nas Regiões e Temáticas, na proporção de um para cada dez participantes das Assembleias Regionais e Temáticas. Os delegados (as) são os representantes diretos da população no processo de participação popular.

**Demanda** - É a obra e/ou serviço definido pela população, que será analisada conforme os critérios técnicos pela Prefeitura.

**Fórum de Delegados** - É a instância do conjunto de delegados (as) escolhidos (as) pela população. Suas reuniões são regionais ou temáticas. Eventualmente, pode ser convocada uma plenária geral com todos os delegados (as) para debater um assunto de interesse geral.

**Plano de Investimentos e Serviços** - É a publicação anual que contém todas as demandas de obras e serviços definidos pela população no OP e que é aprovado nos Fóruns Regionais e Temáticos.

**Plano Plurianual** - Estabelece metas e diretrizes gerais, que orientam as ações do governo para cada quatro anos.

**Reuniões Preparatórias** - Pauta:

- \* Prestação de Contas;
- \* Apresentação do Plano de Investimentos;
- \* Apresentação do Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos
- \* Discussão de Prioridades Temáticas;
- \* Critérios para Chapa de Conselheiros;
- \* Sugestão de prioridades e demandas pela Internet

Nestas reuniões preparatórias, o Poder Público irá apresentar à população os recursos disponíveis para o Orçamento Participativo, bem como irá promover a conscientização sobre a participação em todos os ciclos do Orçamento Participativo.



**Reunião Regional** - Encontro de moradores interessados na discussão e definição de obras e serviços de uma determinada região.

O município de Valinhos será dividido em regiões que congreguem bairros que possam ter interesses em comum e que, portanto, partilhem dos mesmos anseios.

**Reunião Temática** - Reunião dos interessados (as) na discussão e definição de ações, políticas e obras de um determinado tema e de diretrizes globais para a cidade.

**Proposta Orçamentária** - Previsão de receitas e despesas visando à execução das obras e serviços de responsabilidade do Município.

**Regimento Interno** - Conjunto de regras que determina o funcionamento do OP.

**Assembleias Regionais e Temáticas** - São nestes encontros periódicos que o Governo presta contas dos investimentos do ano anterior. Nas Assembleias a população elege as prioridades para o ano seguinte. Também elege seus conselheiros e conselheiras e define o número de delegados (as), na proporção de um para cada dez participantes, para cada uma das Regiões e Temáticas do OP.

### **3. Conclusão**

#### **3.1 Análise de viabilidade e plano de ação**

O Orçamento Participativo é extremamente viável para Valinhos, pois uma gestão que almeja ser democrática e popular vencendo o poder das elites econômicas implantadas na cidade e que sempre maquinaram nas decisões do Poder Público local terá que ter o apoio da população, para romper com as amarras do Poder Público com o poder econômico local dos grandes especuladores imobiliários.

Para uma profunda mudança e inovação na forma de fazer políticas públicas em Valinhos, o gestor, irá precisar de apoio popular, pois as elites irão tentar derrubar este projeto de todas as formas, assim como vemos acontecendo no Brasil, onde programas bem sucedidos como o Mais Médicos e o Bolsa Família, são diariamente atacados pela grande mídia.

A única opção para uma gestão democrática e popular é buscar o apoio da população e, neste sentido, o sucesso de um Orçamento Participativo irá colocar em cheque qualquer tentativa de sabotagem provocada pelas elites nas mudanças sociais propostas pelo futuro governo.

O OP será um grande passo em direção ao Desenvolvimento Sócio Ambiental Sustentável de Valinhos, pois somente com a participação popular, o Gestor terá condições de quebrar os paradigmas instaurados de crescimento econômico no município a mais de

duas décadas, crescimento este que beneficia somente uma pequena parcela da população que lucra com a especulação imobiliária, provocando imensos passivos ambientais, sociais e econômicos para o restante da população.

### 3.2 Análise de atores envolvidos e interesses

Quando da implantação do Orçamento Participativo, se faz necessário antes o levantamento das características da população com a qual se irá trabalhar esta política pública. Será necessária também uma pesquisa de opinião a cerca das expectativas da população acerca do Orçamento Participativo e de todas as possibilidades de melhorias que ele pode trazer para o município.

O Poder Público deverá ter o cuidado de que os interesses da população sejam prioridade frente aos interesses de alguns setores da sociedade, que possam querer influenciar nas decisões e prioridades levantadas pelo conjunto do Orçamento Participativo, uma vez que alguns setores, como o dos empreendedores imobiliários em Valinhos, detêm poder econômico e também parte dos principais meios de comunicação.

Outro aspecto de suma importância será a capacitação dos agentes públicos envolvidos do desenvolvimento do OP, estes precisam ser capacitados e estarem conscientes da importância desta política pública para o desenvolvimento do município.

### 3.3 Análise de riscos

O maior risco a ser enfrentado pela gestão do Orçamento Participativo será a falta de participação popular nas reuniões e assembleias do OP. Por isso se faz necessário que antes do início dos trabalhos seja feita uma campanha maciça de conscientização sobre o Orçamento Participativo, bem como que ocorra o engajamento de toda a Administração na execução das Reuniões Preparatórias.

O corpo técnico da Administração precisará ser capacitado a respeito da importância do OP e também de como levar essa proposta e trabalha-la com a população. Para isso os técnicos diretamente envolvidos passaram por um processo de treinamento com palestras, debates e seminários, onde profissionais que já atuaram na formulação e aplicação de OP irão ministrar tal treinamento.

Quanto mais as pessoas estiverem conscientes da importância de participarem das decisões no Orçamento Participativo, maior será a possibilidade de sucesso do Projeto. Portanto, se faz necessário um trabalho de conscientização de toda a sociedade valinhense que nunca antes teve a possibilidade de participar ativamente das decisões de onde e como parte dos recursos municipais seriam aplicados.

Algo que será de extrema importância será trabalhar a ideia do Orçamento Participativo nas escolas municipais, pois uma vez que as crianças e adolescentes reconhecerem o quanto é importante a participação nas decisões envolvendo os recursos municipais, maior será a cobrança para que os pais participem das reuniões e assembleias do OP.

#### 3.4 Balanço do projeto.

Uma importante ferramenta que o Poder Público poderá utilizar para implantar de forma que o Orçamento Participativo seja um sucesso é a criação de um grupo composto por técnicos da Prefeitura para monitorar as regiões do município, bem como levantar as principais necessidades destas regiões, para que isso possa ser apresentado nas reuniões preparatórias do Orçamento Participativo. Isso se faz necessário, pois muitas vezes o morador de uma determinada região não conhece as reais necessidades de sua área, isso será importante para que os anseios pessoais não prevaleçam sobre os anseios coletivos de uma determinada região.

Como o Orçamento Participativo é um projeto que visa a participação popular, através do diálogo constante entre o gestor público e a população, faz parte do próprio Orçamento Participativo uma avaliação com os participantes de como o projeto está seguindo, ou seja, quando da participação das pessoas, as mesmas irão avaliar também a proposta do Orçamento Participativo, bem como suas regras e sua forma de dialogar com a população.

O Regimento Interno é o conjunto de regras que determinam o funcionamento do OP. A auto-regulação é uma marca fundamental do Orçamento Participativo. A cada ano, os participantes analisam o Regimento Interno e o modificam, garantindo um processo dinâmico e em constante aperfeiçoamento.

No primeiro ano de aplicação do Orçamento Participativo, o Regimento Interno será determinado pelo Poder Público, no entanto a partir do segundo ano, ele será revisto e atualizado pelos próprios conselheiros do Orçamento Participativo.

## 4. Referências Bibliográficas

4.1 DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências de Administração/UFSC; [Brasília]. CAPES: UAB, 2009.

4.2 Taoni Neto, L. C. **Loteamentos Fechados e Condomínios Horizontais**. Valinhos/SP: 2002, 22p.

4.3 Santos Junior, W.R. **A configuração atual, os conflitos e as potencialidades das transformações sócio – espaciais na Região Metropolitana de Campinas**. In: 53º ICA Congresso Internacional de Americanistas, 2009, Ciudad de México México: Universidad Iberoamericana.

4.4 Gramsci, A. **Escritos Políticos**. Organização, introdução e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, v. 1, p. 209.

4.5 Strabello, W; **A produção capitalista do espaço urbano; estudo de caso do município de Valinhos/SP**, 2009, 106p.

4.6 Site da Prefeitura Municipal de Valinhos  
[www.valinhos.sp.gov.br/](http://www.valinhos.sp.gov.br/)

4.7 Site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
[www2.portoalegre.rs.gov.br/op/](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/)

4.8 **Plano Local de Habitação de Interesse Social**  
[www.valinhos.sp.gov.br/portal/arquivos/desenvolvimento\\_social/PLHIS\\_Minuta\\_Final.pdf](http://www.valinhos.sp.gov.br/portal/arquivos/desenvolvimento_social/PLHIS_Minuta_Final.pdf)

4.9 **Base de dados da Fundação Perseu Abramo**  
[www.fpabramo.org.br/fpadados](http://www.fpabramo.org.br/fpadados)