

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas

**José Cloves da Silva**

**PPA PARTICIPATIVO - o caso de São Bernardo do Campo**

São Paulo

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas

**José Cloves da SILVA**

**PPA PARTICIPATIVO - o caso de São Bernardo do Campo**

Trabalho de Conclusão de Curso da Fundação Perseu Abramo em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo FESPSP para obtenção de Título de Pós Graduando em Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Otávio Dias de Souza Ferreira

São Paulo

2014

Autor: José Cloves da SILVA

## **PPA PARTICIPATIVO - o caso de São Bernardo do Campo**

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor Otávio Dias de Souza Ferreira

Assinatura:

---

Professora Maria Cristina Barboza

Assinatura:

---

Data da Aprovação \_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Dedico este trabalho a administração do Prefeito Luiz Marinho em São Bernardo do Campo, que trabalha incansavelmente para construir uma cidade para todos e todas, e me concedeu o privilégio de aprender ao me fazer parte da equipe.

E a minha secretária, amiga e professora Nilza de Oliveira, com quem tenho a honra de aprender.

## RESUMO

Neste trabalho vamos procurar descrever quais são os fatores que impedem ou atrapalham a participação da população na elaboração de um planejamento de médio e longo prazo nas nossas cidades, seguindo como objeto o PPA Participativo de São Bernardo do Campo.

Na nossa história vemos que as peças de planejamento sempre foram e, ainda, são descoladas do orçamento e da gestão das cidades e que foi a partir da Constituição de 1988 que o PPA ganhou relevância como instrumento de organização da gestão que articula planejamento e orçamento. Seu objetivo é assegurar transparência, ética, eficiência, racionalização e a participação da população nas decisões dos gestores públicos dos três níveis (municipal, estadual e federal),

Óbvio, que isto, ainda, é só discurso nem todos os estados e municípios dão a devida importância ao PPA. Em sua maioria cumprem tabela, apenas.

**Palavras Chave:** Plano Plurianual Participativo; Planejamento; Participação.

## ABSTRACT

In this work we attempt to describe what are the factors that prevent or hinder public participation in the preparation of a planning de medium and long term in our cities, following as object the PPA Participatory São Bernardo do Campo.

In our history we see that parts of planning have always been and still are detached of the budget and of the management of cities and that was from the 1988 Constitution that the PPA gained relevance as an instrument of management organization that links planning and budgeting. Your goal is to ensure transparency, ethics, efficiency, rationalization and the participation of people in decisions of public managers of the three levels (municipal, state and federal),

Obviously, this also is only speech not all states and municipalities give due importance to the PPA. Comply table, mostly.

**Keywords:** Participatory Multi-Year Plan; Planning; Participation.

## SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	08
2. SÃO BERNARDO DO CAMPO: o cenário no final do ano de 2008.....	10
3. O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO.....	12
3.1 Plano Plurianual e o ciclo de planejamento orçamentário.....	12
3.2 - O processo do Plano Plurianual Participativo de São Bernardo do Campo.....	13
3.3 - Planejamento.....	13
3.4 - O Ciclo do PPA Participativo.....	17
3.5 - Divulgação e Mobilização para as Plenárias.....	18
3.6 -Realização de Plenárias Deliberativas.....	18
3.7 - O Processo de Trabalho da Comissão Municipal de Acompanhamento.....	23
3.8- Audiência Pública.....	24
3.9- Entrega da Peça à Câmara Municipal.....	24
3.10-Plenária de Prestação de Contas.....	25
3.11-Elaboração do OP 2010-2012.....	25
4.- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS	
BIBLIOGRÁFICAS.....	290

## INTRODUÇÃO

Na nossa história vemos que as peças de planejamento sempre foram e, ainda, são descoladas do orçamento e da gestão das cidades e que foi a partir da Constituição de 1988 que o PPA ganhou relevância como instrumento de organização da gestão que articula planejamento e orçamento. Seu objetivo é assegurar transparência, ética, eficiência, racionalização e a participação da população nas decisões dos gestores públicos dos três níveis (municipal, estadual e federal),

Óbvio, que isto, ainda, é só discurso nem todos os estados e municípios dão a devida importância ao PPA. Em sua maioria cumprem tabela, apenas.

A criação do PPA e a articulação com as demais leis que compõem o ciclo orçamentário - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), como novos instrumentos de planejamento dos poderes executivos - foi um primeiro passo para transformar a ideia de planejamento voltado única e exclusivamente para o orçamento em um conceito de planejamento como instrumento de gestão dentro da administração pública. A integração desses instrumentos de planejamento visa garantir que as ações planejadas para o médio prazo efetivamente orientem o gestor ao longo de cada exercício fiscal.

Outra grande alteração ocorrida a partir do novo contexto democrático é a descentralização político-administrativa do Estado, verdadeiro marco institucional, e a abertura de espaços de participação cidadã na elaboração e implementação das políticas públicas, em especial no âmbito do poder local, quando ganha destaque a participação direta da sociedade civil na gestão de políticas públicas. A construção da cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela estão materializadas suas relações sociais, culturais, políticas e econômicas.

A sociedade contemporânea cada vez mais vem reivindicando participação popular, controle social e transparência, por serem as formas que o cidadão tem de intervir nas decisões que lhe dizem respeito, ou seja, as políticas públicas a ser implementadas. Aliás, participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário público, científico e popular da modernidade.

Para isso é fundamental definir e apresentar os mecanismos de controle social, participação e transparência que se encontram disponíveis ao cidadão para que, de posse disso se capacite e contribua para uma sociedade mais justa.

Esta pesquisa propõe-se a discutir as possibilidades e os limites do Plano Plurianual Participativo (PPA) na elaboração de um planejamento de médio e longo prazo nas nossas

cidades, seguindo como objeto o PPA Participativo de São Bernardo do Campo, e procurar descrever quais são os fatores que impedem ou atrapalham a participação da população.

A introdução do OP (Orçamento Participativo) no final da década de 80, no estado brasileiro, foi um grande salto na da discussão pública do orçamento.

Mas com o passar do tempo foi se percebendo que só o OP era insuficiente para responder aos inúmeros e grandes desafios de uma cidade. Precisamos de mais ferramentas e o PPA Participativo é um avanço nessa discussão de elaboração do planejamento. E por que não fazê-lo de forma participativa? Dá muito trabalho, o povo não está preparado, existem várias cidades dentro da mesma cidade, especificamente nas grandes metrópoles, etc, etc, etc. várias são as dificuldades apontadas.

Só para lembrar o PPA é uma ferramenta de planejamento constitucionalmente obrigatória com a finalidade de se planejar a gestão para os 4 anos vindouros. Ao assumir a administração de uma cidade será uma grande oportunidade do prefeito (a) de ir ao encontro da população apresentando como forma de seu governo a participação popular em todos os momentos da vida de sua gerencia, quer para falar a curto prazo, quer para falar a médio e até a longo prazo.

Como bem afirma a Secretária de Orçamento e Planejamento Participativo Nilza de Oliveira

*...Nos encontros, em São Bernardo se percebe que ao dar oportunidade, o povo participa e faz valer sua cidadania. Mostra no fazer do dia-a-dia, uma qualidade inimaginável de participação cidadã, começa a fazer parte da cidade e inicia-se o saneamento da grande questão do direito à cidade e, sim, a população diferencia o imediato do mediato.*

## 2. SÃO BERNARDO DO CAMPO: o cenário no final do ano de 2008

O município de São Bernardo do Campo está localizado no ABC Paulista, privilegiadamente situado entre o Porto de Santos e a capital do Estado. A região do ABC, composta por sete municípios - Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Mauá - tinha em 2010 aproximadamente 2,5 milhões de habitantes (PMSBC, 2010).

São Bernardo do Campo, com população de 765.463 habitantes, é o maior município da Região do ABC, estendendo-se por 408,4 Km<sup>2</sup>, dos quais 70% inseridos em área de Proteção Ambiental (somente 30% em zona urbana). A expansão urbana de São Bernardo do Campo reflete as características de outras cidades brasileiras, cuja urbanização está diretamente ligada ao processo de industrialização. Em São Bernardo do Campo, a industrialização pesada marcou fortemente o município a partir de meados da década de 1950, do que decorreu a implantação dos eixos rodoviários, com destaque para a Via Anchieta. O crescimento, marcado por forte segregação e fragmentação do espaço urbano, potencializou o processo de construção de grandes periferias e gerou uma cidade de grandes contrastes.

São Bernardo do Campo é uma cidade desigual e diversificada. A onda neoliberal da década 1990 deixou inúmeras marcas na cidade. O desenvolvimento social não acompanhou o desenvolvimento econômico, gerando um enorme contraste entre a cidade “rica” e a cidade “pobre”.

No que diz respeito a relação com o poder local, e até o início da atual gestão os espaços de participação estavam restritos aos Conselhos instituídos pela Constituição Federal e outros espaços de consulta e de diálogo que não necessariamente atuavam no sentido de exercer o controle social sobre as ações de governo.

Em 2008 durante o processo eleitoral o então candidato e atual prefeito da cidade apresenta seu Programa de Governo à população são bernardense. Partindo de um diagnóstico da cidade o Programa apresenta cinco *Marcas de Governo*: São Bernardo acolhedora, inclusiva e de oportunidades; São Bernardo com qualidade de vida para todos em todos os cantos; São Bernardo crescendo em ritmo de Brasil; São Bernardo democrática, com gestão participativa, transparente e eficiente e São Bernardo engajada no fortalecimento da ação regional.

As marcas descrevem o objetivo que se pretende atingir ao interferir na realidade da cidade. Cada uma das cinco marcas reúne um conjunto de temas e ações necessárias para atingir os objetivos.

Ao apresentar a marca São Bernardo democrática, com gestão participativa à população o texto aponta que “não basta ter espaços e estabelecer processos de participação é preciso estabelecer processos de formação e capacitação de todos os atores que atuam nestes espaços, sejam eles da sociedade civil ou do poder público, para que possam exercitar o controle social da gestão e dos serviços públicos implementados. ” (Programa de Governo – São Bernardo do Campo – 2009-2013).

Trata ainda a participação cidadã como marca e método do modo de governar, ou seja, ela deve ser incorporada ao dia-a-dia da gestão pública, assumindo o compromisso de incentivar e abrir canais efetivos de participação da comunidade na gestão da cidade. “(...) ela contribui para desenvolver os valores de solidariedade, justiça, união, respeito ao outro, tolerância, humildade, esperança, abertura ao novo e disponibilidade à mudança como elementos de uma ética universal que deve estar na base das ações de educação para a cidadania. ” (Programa de Governo – São Bernardo do Campo – 2009-2013).

A partir de janeiro de 2009, com a eleição do atual governo, uma das primeiras ações voltadas a atender os compromissos assumidos com a questão da ampliação dos espaços de participação cidadã, foi a elaboração do Plano Plurianual – PPA.

As práticas do PPA (Plano Plurianual Participativo) e OP (Orçamento Participativo) trouxeram para o debate milhares de pessoas que puderam participar, opinar, reivindicar e discutir os investimentos e as obras públicas.

### 3. O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

A elaboração do Plano Plurianual (PPA) é uma exigência legal apresentada na Constituição Federal de 1988 que tem como objetivo assegurar a ética, a transparência e a aplicação dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz com vistas a atingir metas e objetivos.

A discussão pública do PPA foi uma experiência inédita e inovadora para a cidade, considerando a utilização de uma metodologia que teve como objetivo proporcionar as condições necessárias para viabilizar a participação efetiva da sociedade civil no processo de planejamento de médio prazo.

Esta etapa do trabalho tem por objetivo apresentar os parâmetros legais que orientam a elaboração do Plano Plurianual, a metodologia e o funcionamento do processo de realização do Plano Plurianual Participativo de São Bernardo e as potencialidades que alguns autores apresentam quando da realização de processos participativos na elaboração do orçamento público.

#### 3.1 - Plano Plurianual e o ciclo de planejamento orçamentário

O planejamento orçamentário é uma ação obrigatória imposta ao governante por força da Constituição Federal, Lei nº 4320/64 e Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LFR), é composto pelo Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

*“O Plano Plurianual – PPA é o instrumento de planejamento orçamentário em que deverá ser estabelecido os objetivos e metas quadrimestrais da administração para as despesas de capital, estas definidas pelo art.12 da Lei nº 4320/64, compondo-se pelos Investimentos, Inversões Financeiras e Transferência de Capital, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, conforme dispõe o § 1º do inc. I do art. 165 da Constituição Federal. Quanto aos programas cujo desenvolvimento se registra a um único exercício, serão contemplados, exclusivamente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA” (Manual Básico –Tribunal de contas da União).*

O PPA é organizado numa base estratégica, composta de princípios, diretrizes, resultados, programas e ações. As diretrizes são as orientações mais gerais, as quais o governo se compromete a seguir quando define os seus programas e ações. Os resultados são objetivos que devem ser alcançados, geralmente ao final dos quatro anos da gestão pública, e tem grande impacto para a população em áreas vinculadas à redução de pobreza, geração de renda,

educação, saúde, habitação, segurança, transporte etc. Para alcançar estes resultados a ação do governo se organiza em programas, estes visam solucionar problemas, atender demandas ou ainda criar oportunidades de desenvolvimento e crescimento para a cidade. As ações são projetos e atividades que visam proporcionar um bem ou um serviço para atendimento das demandas da cidade.

O processo de orçamentação é usualmente composto por etapas distintas, mas que se repetem para todas as peças orçamentárias. Primeiramente ocorre a formulação, pelo Poder Executivo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano seguinte. Em seguida se dá a discussão e votação da respectiva lei pelo Poder Legislativo. Aprovada, a lei volta ao Executivo para ser sancionada e executada; por fim, o Legislativo passa a realizar a fiscalização sobre a execução orçamentária por meio do controle e da avaliação das ações do gestor público.

### **3.2 - O processo do Plano Plurianual Participativo de São Bernardo do Campo.**

A realização do PPA Participativo passou por um processo que podemos dividir em dois momentos: o primeiro de planejamento onde foi elaborada a metodologia de funcionamento, definidos os recursos necessários, o plano de comunicação, a organização e a realização do lançamento oficial do processo. O segundo momento é o de realização do planejado, ou seja, da realização das plenárias regionais e seus desdobramentos.

### **3.3 - Planejamento**

O processo foi iniciado com uma etapa de planejamento interno de governo<sup>1</sup>, onde foram elaboradas a proposta metodológica e as regras de funcionamento para o processo de discussão pública do Plano Plurianual Participativo 2010-2013.

O primeiro desafio colocado estava no sentido de garantir que a discussão ocupasse todo o território da cidade como forma de estimular e facilitar a participação da população.

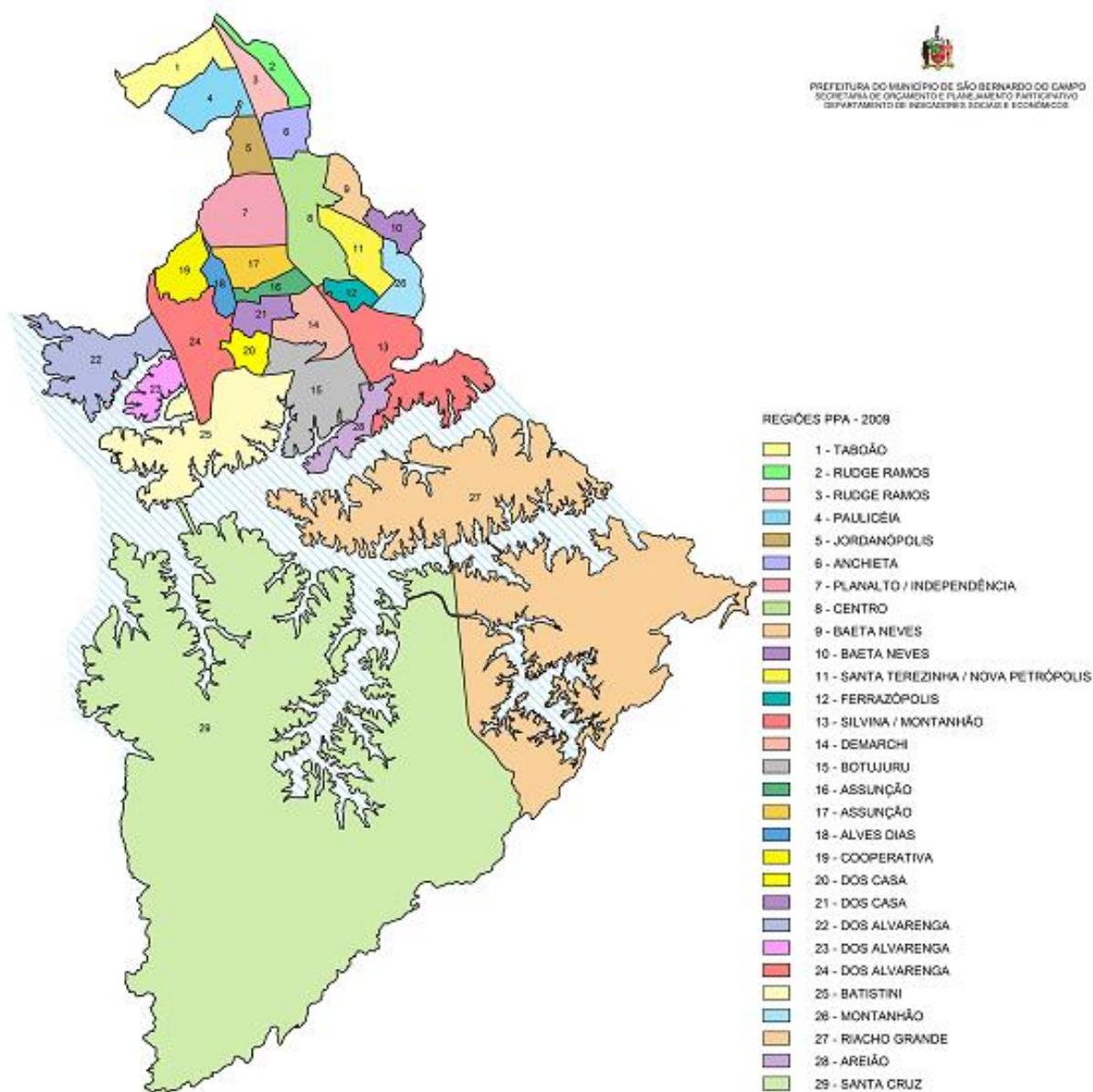
A estratégia utilizada foi dividir a cidade em 29 regiões, conforme mapa abaixo, formadas por um conjunto de bairros. Esta divisão da cidade em regiões se deu a partir de alguns critérios: a) número de habitantes<sup>2</sup> b) mobilidade c) barreiras físicas e naturais considerando os

---

<sup>1</sup> A Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo considerando as atribuições a ela conferida pela LM 5.982 foi a responsável pelo processo de discussão e elaboração do Plano Plurianual participativo 2010-2013.

<sup>2</sup> Segundo a PMSBC se sustentaria como forma de garantir o equilíbrio de participantes e a representatividade em cada uma das regiões.

vários bairros na cidade que são divididos por rodovias, pela represa Billings e pelos morros e;  
d) os indicadores socioeconômicos de cada uma das regiões e foi discutida durante o processo de elaboração da metodologia e funcionamento das plenárias.



### Divisão Regional do PPA Participativo: 2010 – 2013.

Fonte: Prefeitura de São Bernardo do Campo

Para compreender a divisão da cidade nas 29 regiões adotadas para o planejamento e gestão das políticas públicas a partir do PPA Participativo, usou-se o conceito da gestão social, entendida como

[...] o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, negociação de políticas e projetos (BRASIL, 2005).

O PPA Participativo assentou-se sobre um processo de participação que dialoga com os princípios básicos definidos por SANTOS (2002) para o OP:

- a) Todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, status ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos e investimentos são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de “critérios técnicos” – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo (SANTOS, 2002, p.467).

O processo decisório descentralizado – outro princípio que se pode considerar fundamental – toma por base a divisão da cidade em 29 regiões de planejamento para a discussão pública do PPA de forma participativa. Dematteis (1995, *apud* SAQUET, 2013) afirma que “o território significa economia, cultura, política e natureza: ambiente, chão, formas espaciais e relações entre sujeitos”. Seria, portanto, uma territorialidade ativa, mediada pela organização política e pelo planejamento.

Os locais para realização das plenárias foram previamente definidos, observando-se a localização, acesso, capacidade de acomodação e salas ou espaços para formação de grupos de trabalho. As escolas da rede municipal foram os espaços mais utilizados e em regiões onde não havia este equipamento disponível, foram utilizados outros espaços (Clubes, Centros Recreativos e outros).

O processo de realização das Plenárias Regionais foi informatizado, um sistema específico foi contratado para este processo operando em todas as etapas de realização das plenárias, ou seja, desde o início do credenciamento até a apuração dos votos dos representantes a Comissão Municipal de Acompanhamento.

Este sistema possibilitou ainda a produção de relatórios sobre as pessoas presentes nas plenárias, emissão de etiquetas de identificação para credenciamento, bloqueio no credenciamento de pessoas que eram moradoras na região onde estava sendo realizada a plenária, possibilidade de habilitar apenas o munícipe devidamente credenciado na respectiva plenária para concorrer ao cargo de representante regional, votação e apuração eletrônica, bloqueio do segundo voto e a sistematização de todas as informações geradas nas plenárias e que seriam objeto de trabalho durante todo o processo do PPA – Participativo.

Ainda na etapa de planejamento interno foi organizada a proposta de calendário para realização das Plenárias Regionais do Plano Plurianual Participativo 2010-2013 que compreendeu o período de 27 de Abril de 2009 a 01 de Junho de 2009, de segunda a sexta-feira a partir das 18h30 e aos sábados a partir das 09h.<sup>3</sup>

As datas e horários de realização foram definidos considerando a dimensão territorial da região, suas barreiras físicas e a distância até o local de realização da plenária e a mobilidade.

O processo de planejamento interno durou aproximadamente dois meses onde se estabeleceu momentos de elaboração, avaliação e reorganização da proposta dos quais participaram técnicos, secretários e o prefeito.

Definida a proposta do governo, deu-se início ao processo de apresentação e discussão da proposta com a sociedade civil. Para tanto foi realizado um levantamento das lideranças e agentes multiplicadores, utilizando a divisão territorial proposta como base, na perspectiva de representantes de todas as regiões da cidade.

Estas “lideranças foram convidadas pela administração para participar de uma atividade que teve como objetivos; a) dar início ao processo de discussão pública com um grupo representativo da sociedade civil; b) apresentar a ideia do governo de fazer a discussão pública do Plano Plurianual 2010-2013 e a proposta de metodologia e as regras de funcionamento do processo; c) realizar uma primeira escuta sobre o entendimento da sociedade civil com relação à proposta e d) aprimorar a proposta elaborada pelo governo a partir das contribuições da sociedade civil.

Com a proposta consolidada o próximo passo seria informar e mobilizar a população para participar do processo de discussão pública do Plano Plurianual 2010-2013.

Neste sentido, foram organizadas duas estratégias; a primeira foi a elaboração e distribuição de material gráfico, que trazia em seu conteúdo, uma explicação sobre as peças de planejamento que compõem o Ciclo Orçamentário (LDO, LOA, PPA), o “Regulamento do

---

<sup>3</sup> Vinte e cinco plenárias foram realizadas de segunda a sexta feira a partir e quatro plenárias aos sábados.

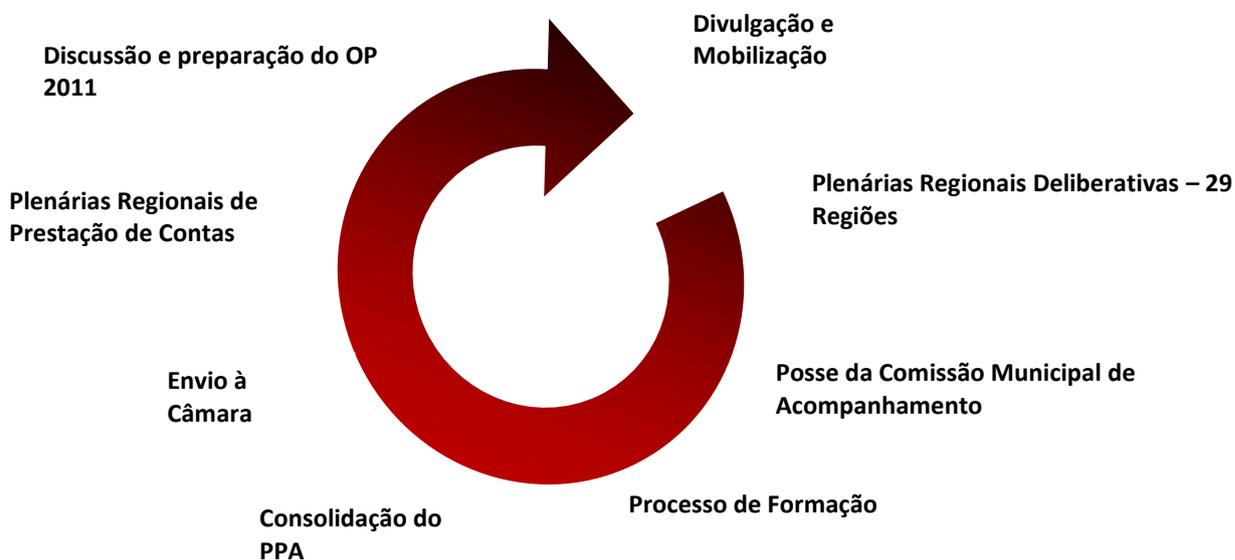
Plano Plurianual”, a divisão da cidade em 29 (vinte e nove) e os bairros que compunham cada uma delas, e o calendário geral com local, data e horário de realização de todas as plenárias.

A segunda estratégia foi a realização do Lançamento Público do PPA Participativo 2010-2013 em 24/04/2009, do qual participaram aproximadamente 300 pessoas da sociedade civil, além do Prefeito e de toda equipe de governo. Na ocasião foi feita uma apresentação geral sobre o processo que estaria sendo realizado na cidade e convidando a população da cidade a participar das plenárias regionais e acompanharem o trabalho que seria desenvolvido pela Comissão Municipal de Acompanhamento.

### 3.4 - O Ciclo do PPA Participativo

O desenho abaixo proporciona uma visão geral sobre todos os momentos do processo de realização das plenárias regionais do Plano Plurianual Participativo 2010-2013 e seus desdobramentos.

#### Ciclo do PPA Participativo 2010-2013



Fonte: Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo – SOPP - PMSBC

### **3.5 - Divulgação e Mobilização para as Plenárias**

Para este processo de divulgação e mobilização foi elaborado e executado um Plano de Comunicação que contou com várias peças publicitárias: folders regionais, outdoor, bus-door, carro de som e faixas de comunicação.

Para cada uma das 29 (vinte e nove) Regiões da Cidade, foi desenvolvido um material para mobilização. Este material continha informações sobre “o que é o PPA, a divisão territorial da cidade apresentando todos os bairros que compunham a região, data local e horário da Plenária”.

Para além do material de comunicação foram realizadas reuniões com lideranças das 29 regiões com o objetivo de informar e estimular que estas lideranças atuassem como agentes multiplicadores das informações estimulando assim a participação da população.

### **3.6 - Realização de Plenárias Deliberativas**

O munícipe poderia participar com direito a voz e voto, votar e ser votado apenas da Plenária Regional da qual era morador e desde que estivesse credenciado na mesma. O sistema por meio de um software específico, bloqueava o credenciamento de pessoas que não eram moradores da região, tornando-as inaptas ao voto e ser votada. Ainda no credenciamento as pessoas recebiam pulseiras coloridas utilizadas no momento de divisão das pessoas nos grupos de trabalho.

A condução dos trabalhos nas Plenárias era da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, pasta responsável pelo processo de participação cidadã na cidade e pela elaboração das peças de Planejamento (PPA-LDO e LOA) e o acompanhamento da execução orçamentária do conjunto das ações de governo.

No início das plenárias, após a montagem da mesa e fala das autoridades, a população era convidada a assistir um vídeo, de conteúdo pedagógico, com informações sobre a cidade, sobre como seria o funcionamento da plenária e o planejamento orçamentário, o Plano Plurianual como uma peça de Planejamento das ações de um governo, a obrigação legal de fazê-lo, como ele deve ser elaborado e a relação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual.

Pós exposição os munícipes eram convidados a fazer o uso da palavra, todas as pessoas presentes podiam fazer o uso da palavra. As intervenções eram variavam entre reclamações sobre os serviços prestados pela prefeitura, pedidos de manutenção e de execução de obras.

Após o último orador o Prefeito assumia a plenária e respondia a cada uma das intervenções feitas pela população, dando os encaminhamentos necessários na própria plenária quando possível.

Terminada a intervenção do Prefeito, as pessoas recebiam informações gerais sobre os trabalhos de grupo e eram encaminhadas aos espaços.

Em cada um dos grupos de trabalho havia técnicos da prefeitura. Estas pessoas tinham a tarefa de facilitar o processo de discussão, elaboração e priorização das diretrizes que seriam posteriormente discutidas pela Comissão Municipal de Acompanhamento.

Os trabalhos iniciavam-se com uma apresentação das pessoas que compunham o grupo, dos técnicos da prefeitura e uma explicação sobre a metodologia de trabalho, o conceito de “Diretriz” e sobre o que é o Plano Plurianual.

Em seguida eram apresentados as cinco marcas do programa de governo 2009-2013 e os temas que compunham cada uma das marcas. Após a apresentação o grupo por meio de votação definia qual marca seria priorizada na discussão; definida a marca o grupo também por votação definia o tema que seria discutido e a partir do qual seriam elaboradas as diretrizes para o PPA.

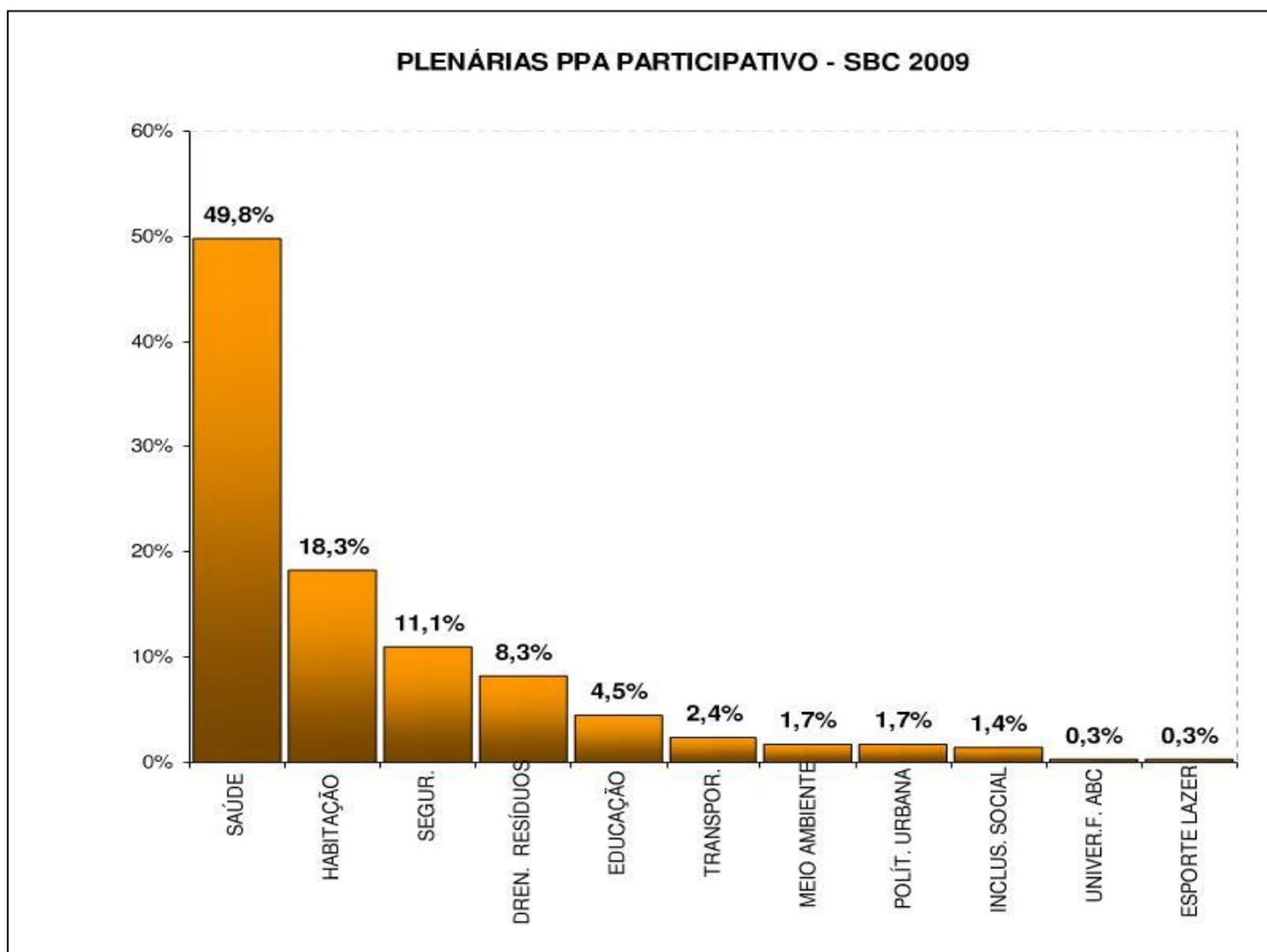
Elaboradas as diretrizes o próximo passo era o de priorização de duas diretrizes, que se transformaram em objeto de estudo e trabalho dentro da Comissão de Acompanhamento do PPA- Participativo.

O Gráfico, abaixo, demonstra que nas 29 Plenárias Regionais foram organizados 287 Grupos de Trabalho<sup>4</sup> e que os temas mais discutidos foram Saúde, que teve 142 grupos de discussão; Habitação com 47 grupos e Segurança com 32 grupos.

---

<sup>4</sup> Na maioria das plenárias foram organizados 10 grupos de trabalho, este número foi definido durante o processo de elaboração do funcionamento das plenárias e a capacidade de acomodação dos espaços foi um dos fatores que influenciaram na definição deste formato. Considerando ainda os espaços de realização das plenárias, houve situações em que foi possível organizar 12 e 14 grupos de trabalho. Ainda com relação ao número de grupos formados nas plenárias, houve regiões em que o número de grupos foi menor, porque o número de participantes credenciados também foi menor.

## TEMAS DEBATIDOS NAS PLENARIAS REGIONAIS



Fonte: Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo –

Definidas as diretrizes o grupo recebia orientações para retornar ao plenário onde seria realizado o processo de eleição do representante da região a Comissão Municipal de Acompanhamento.

Em seguida abria-se a palavra para que as pessoas pudessem indicar ou indicarem-se como candidato à vaga de representante regional na Comissão Municipal de Acompanhamento. Por sorteio cada candidato recebia um número que seria usado pelos participantes no momento de votação.

A cada um dos candidatos era dado tempo para que pudessem se apresentar e justificar a sua candidatura ao plenário.

Feitas as apresentações das candidaturas à população era encaminhada aos terminais de votação. Nos terminais de votação eletrônica, as pessoas apresentavam o cartão de identificação (entregue no credenciamento) garantindo assim o acesso ao terminal de votação; digitavam o número do candidato à Comissão Municipal de Acompanhamento do PPA e ao saírem do terminal tinham a pulseira colorida retirada.

O sistema de votação eletrônica permitia o voto apenas do morador da região onde estava sendo realizada a plenária. O sistema atuava também no sentido de evitar que uma mesma pessoa ou pessoas diferentes de posse do mesmo cartão votassem mais de uma vez, bloqueando o segundo voto.

Ao final da votação, dava-se início ao processo de apuração eletrônica e em seguida a apresentação do candidato que iria representar a região na Comissão Municipal de Acompanhamento e a plenária era encerrada.

O processo de discussão pública do Plano Plurianual – PPA em São Bernardo mobilizou 13.474 pessoas nas 29 Plenárias Regionais, este número representa 2,5% do colégio eleitoral da cidade. Conforme vemos na tabela da página seguinte:

## PARTICIPAÇÃO NAS PLENÁRIAS REGIONAIS X ELEITORES APTOS

<b>PLENÁRIAS DO PPA PARTICIPATIVO - SBC 2009</b>			
REGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	CREENCIADOS (Quantidade)	ELEITORES APTOS 2008	PARTICIPAÇÃO DA S./POP. DAS
17 - ASSUNÇÃO	137	20.780	0,7%
9 - BAETA NEVES	194	25.659	0,8%
11 - S.T./N.PETRÓPOLIS	360	41.422	0,9%
8 - CENTRO	595	55.495	1,1%
7 - PLANALTO./IND.	524	44.037	1,2%
2 - RUDGE RAMOS	330	27.652	1,2%
3 - RUDGE RAMOS	171	12.952	1,3%
16 - ASSUNÇÃO	319	20.025	1,6%
6 - ANCHIETA	149	8.117	1,8%
21 - DOS CASA	272	14.481	1,9%
14 - DEMARCHI	304	16.045	1,9%
27 - RIACHO GRANDE	262	13.495	1,9%
1 - TABOÃO	421	20.986	2,0%
12 - FERRAZÓPOLIS	506	23.420	2,2%
4 - PAULICÉIA	475	20.992	2,3%
25 - BATISTINI	506	16.168	3,1%
10 - BAETA NEVES	536	16.685	3,2%
13 - SILVINA/MONT.	902	27.775	3,2%
5 - JORDANÓPOLIS	492	13.642	3,6%
24 - DOS ALVARENGA	498	13.363	3,7%
20 - DOS CASA	729	17.073	4,3%
15 - BOTUJURU	449	10.213	4,4%
18 - ALVES DIAS	410	8.070	5,1%
23 - DOS ALVARENGA	557	10.848	5,1%
19 - COOPERATIVA	714	13.715	5,2%
22 - DOS ALVARENGA	894	10.819	8,3%
26 - MONTANHÃO	807	7.767	10,4%
29 - SANTA CRUZ	543	5.096	10,7%
28 - AREIÃO	418	2.935	14,2%
<b>SÃO BERNARDO DO CAMPO</b>	<b>13.474</b>	<b>539.727</b>	<b>2,5%</b>

Fonte: DISE - PMSBC

Fonte: DISE – SOPP - PMSBC

### **3.7 - O Processo de Trabalho da Comissão Municipal de Acompanhamento**

Em ato solene com a participação do prefeito e todos os representantes os 29 representantes eleitos tomaram posse, e conjuntamente com os 29 representantes do governo e passaram a compor a Comissão Municipal de Acompanhamento do PPA.

O papel e as competências da Comissão Municipal de Acompanhamento estão explicitados tanto do Regulamento de Funcionamento do Plano Plurianual quanto do Regimento Interno da Comissão Municipal de Acompanhamento.

Artigo 1º - A comissão Municipal de Acompanhamento (CMA) é o instrumento de acompanhamento do planejamento das ações da Prefeitura, tendo por finalidade acompanhar a consolidação do Plano Plurianual Participativo (PPA), bem como discutir a preparação do Orçamento Participativo (OP) 2011.

§ 1º A Comissão Municipal de Acompanhamento é criada para garantir a transparência deste processo, dando maior credibilidade e respeitabilidade à composição do Ciclo Orçamentário.

A primeira etapa do trabalho da Comissão Municipal de Acompanhamento era de capacitação, organizado em três momentos: Módulos de Formação (Democratização do Estado; Perfil Socioeconômico da Cidade; Controle Social e Orçamento Público; Participação Cidadã e Representação Regional), Caravana das Prioridades e Seminários Temáticos.

Os representantes participaram de cinco Módulos de Formação que abordaram os seguintes assuntos: que teve uma carga horária de 6 horas, os demais módulos foram trabalhados em atividades de 2h30.

Durante a realização dos módulos de formação aconteceu a Caravana da Cidade. Dois ônibus, em um sábado, percorreram a maioria das regiões da cidade, seguindo um roteiro de percurso elaborado a partir dos temas priorizados nas plenárias.

Cada um dos representantes recebeu um caderno contendo informações sobre equipamentos públicos, dados socioeconômicos e a história dos bairros de cada uma das regiões.

Os Seminários Temáticos foram organizados a partir dos temas priorizados nas plenárias. As secretarias afetas aos temas eram as responsáveis pelo desenvolvimento da atividade, tinham como tarefa apresentar o conceito linhas gerais da política em pauta, para o município.

A etapa seguinte de trabalho tratou da consolidação das diretrizes, programas e ações que deveriam compor o PPA 2010-2013.

Às áreas do governo foi dada a tarefa de organizar as diretrizes que apresentadas nas plenárias regionais e elaborar um quadro demonstrativo sobre as possibilidades ou não de incorporação.

Uma das condições para incorporação das diretrizes era o seu alinhamento com a estratégia de política pública que seria adotada pela administração que havia sido apresentada no Programa de Governo e discutida com os representantes da sociedade civil durante a realização dos Seminários Temáticos. Além da análise de que a realização de um conjunto de ações atenderia diretamente a diretriz que seria excluída.

Para ilustrar o que foi dito anteriormente, o exemplo abaixo, dentro da temática saúde.

*O atendimento 24 nas Unidades Básicas de Saúde*, justificado pela característica do serviço prestado nas Unidades Básicas, qual seja o atendimento básico a saúde (consultas, vacinação, acompanhamento e prevenção). O atendimento 24 horas está relacionado aos serviços de urgência e emergência que seriam atendidos quando da instalação das Unidades de Pronto Atendimento, reestruturação da rede hospitalar e implantação do hospital de urgência.

O resultado deste processo foi a organização de 88 Programas organizados em nove diretrizes, das quais cinco, no caso as diretrizes do programa de governo, orientaram o processo de discussão pública.

### **3.8- Audiência Pública**

A realização de Audiência Pública está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, como forma de tornar público os atos do poder público e permitir o acompanhamento e fiscalização dos mesmos.

Atendendo a este dispositivo legal a gestão convidou toda a cidade para participar da apresentação do resultado dos trabalhos do PPA 2010-2013, tornando públicas, as ações que a população julgou necessárias para solucionar os problemas da Cidade.

### **3.9- Entrega da Peça à Câmara Municipal**

A peça foi então entregue à Câmara em um ato solene com as presenças do senhor prefeito e dos representantes da sociedade civil na Comissão Acompanhamento e posteriormente foi apreciada e aprovada pela Câmara dos Vereadores.

### **3.10-Plenária de Prestação de Contas**

Para realizar as Plenárias de Prestação de Contas, as 29 (vinte e nove) Regiões da Cidade, foram agrupadas de acordo com a proximidade territorial, e compuseram 11 (onze) Regiões. Em cada uma delas foi apresentada de forma resumida o resultado do processo de discussão pública do PPA, e as estratégias que seriam utilizadas pela equipe de governo no sentido de captar os recursos externos necessários para viabilizar os projetos necessários para solucionar os problemas da cidade.

### **3.11-Elaboração do OP 2010-2012**

Fechando o ciclo de organização e funcionamento do PPA foi tarefa da Comissão de Acompanhamento do PPA-Participativo, preparar e organizar o processo de discussão pública do Orçamento Anual da Cidade - Orçamento Participativo. As regras e a metodologia de funcionamento do Processo do Orçamento Participativo 2011 foram discutidas e deliberadas neste coletivo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social dos processos de discussão pública sobre o ciclo orçamentário – PPA-LDO-LOA – apesar de ainda serem poucos, na recém implantada democracia brasileira, vem assumindo um papel de fundamental importância para a gestão do Estado, principalmente porque impõem a ao poder público, na medida em que exigem a prestação de contas por parte dos gestores públicos para a sociedade civil, a transparência e publicização das contas públicas, o acompanhamento e a fiscalização do processo de orçamentação pública e das ações dos gestores públicos, a discussão e a deliberação pública sobre a alocação de recursos públicos e, por fim, o poder da sociedade civil participar da elaboração da agenda pública.

No caso do Plano Plurianual a partir da experiência de São Bernardo, buscou-se demonstrar que a metodologia utilizada durante o processo de discussão e elaboração pública, desta peça de planejamento contribuiu para o aprofundamento da participação popular.

A sociedade contemporânea cada vez mais vem reivindicando participação popular, controle social e transparência, por serem as formas que o cidadão tem de intervir nas decisões que lhe dizem respeito, ou seja, as políticas públicas a ser implementadas. Aliás, participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário público, científico e popular da modernidade.

Para isso é fundamental definir e apresentar os mecanismos de controle social, participação e transparência que se encontram disponíveis ao cidadão para que, de posse disso se capacite e contribua para uma sociedade mais justa.

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira. O resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania.

Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida.

A informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis. A transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um poderoso instrumento de participação social.

O processo de conscientização quanto à importância da utilização dos instrumentos de participação é longo. Muitas ferramentas precisam ser instaladas para o atingimento de

melhorias neste cenário. Os diversos segmentos sociais necessitam ser alcançados para a obtenção da participação de uma amostra significativa da população.

Mas não podemos esquecer o que já existe na atualidade brasileira de ferramentas de controle social: Conselhos de Política Pública, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria, precisamos aprimorá-las para atingirmos cada vez mais a população. A participação popular na gestão pública ou na sua fiscalização necessita de relevante conhecimento. Os cidadãos podem participar da elaboração das ações administrativas e contribuir fiscalizando os atos públicos da administração.

Promover a transparência é dar condição de acesso a todas as informações sobre a gestão pública. Uma Administração Pública transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos, em função da facilidade que têm os cidadãos em acessar as informações públicas.

Para tanto, os agentes políticos devem: realizar mais atividades abertas ao público; consultar mais a sociedade antes de tomar as decisões; elaborar e executar não só OP, mas todo o ciclo orçamentário, PPA, LDO e LDO de forma participativa; usar a internet como forma de participação, inclusive, oferecendo serviços públicos por esse meio virtual; divulgar as ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos públicos e seus resultados, ou seja, adotar transparência total nas administrações, fornecendo prontamente todas as informações requeridas pelos cidadãos em linguagem simples e compreensível e, o mais importante de tudo isso respeitar as opiniões e decisões tomadas pela população.

Outro ponto a ser destacado e fundamental para o exercício e aprofundamento da participação popular é a informação, ou seja, sem informação é impossível que todos os atores envolvidos em um processo de possam exercitá-la. No caso do PPA Participativo de São Bernardo o processo de informação foi intenso e permanente, tanto para com a população quando foram convidados a participar do processo de discussão pública desta peça, quanto com os representantes na Comissão Regional de Acompanhamento.

Quanto maior o nível e a qualidade das informações, maiores são as possibilidades das pessoas entenderem seu papel e o papel dos diferentes atores dentro de uma sociedade. Este entendimento pode estimular a busca por mais informações, a participação efetiva em processos de discussão pública ou em espaços que discutam política pública, criar senso crítico mais apurado com relação ao trabalho desenvolvido pelo gestor ou vereador.

Por outro lado e preciso ampliar e aprofundar a democracia significa criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e criar novas mediações

institucionais que possibilitem que as decisões sobre o futuro sejam sempre decisões compartilhadas, baseadas no princípio da cogestão da coisa pública.

Compartilhar significa dizer que a democracia deve possibilitar que entre aqueles eleitos pelo sufrágio universal (os representantes políticos) e aqueles indicados por outras formas de participação direta (originários diretamente do movimento social ou cidadãos comuns) sejam acordadas novas formas de decidir. Este deve ser um princípio para o exercício da boa governança e de um governo de fato democrático.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima. Poder Legislativo, Accountability e Democracia. In: III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Niterói, Rio de Janeiro, jul. 2002.

AVRITZER, Leonardo (2002b). Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: Santos, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

BRASIL. Programa de apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017 – Agenda de Desenvolvimento Territorial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), 2013.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR, 101, 2000.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e Accountability: algumas notas. Introdutórias. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Disponível em <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/material/textos/13.pdf>.

Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo. (Orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, SP: UNICAMP, 2006.

DEMATTEIS, Giuseppe. Progetto implícito. IL contributo della geografia umana alle scienze Del território. Milano:Angeli, 1995.

FEDOZZI, Luciano (1997) – Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. RJ: Tomo Editorial (Observatório de Políticas Urbanas de Gestão Municipal; IPPUR / FASE)

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sócio-política. São Paulo. Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2002.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Revista Prestação de Contas: PPA Participativo 2010/2013. Prefeitura de São Bernardo do Campo, 2009.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Programa de Governo 2009-2012.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Regulamento do Plano Plurianual Participativo. Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, 2009.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Sumário de Dados 2010 – Ano Base 2009. Prefeitura de São Bernardo do Campo – 2010.

SAQUET, Marcos Aurélio. Abordagens e concepções sobre território. 3 ed. - São Paulo: Outras Expressões, 2013.