

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

**Maria Cristiane de Oliveira Rocha**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AVANÇOS E LIMITES**  
**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**

**Maria Cristiane de Oliveira ROCHA**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AVANÇOS E LIMITES  
O CASO DE SÃO BENARDO DO CAMPO**

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

Orientador: Otávio Dias de Souza Ferreira

São Paulo

2014

Autora: Maria Cristiane de Oliveira ROCHA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AVANÇOS E LIMITES  
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 à minha família e a Gabriella, minha filha, uma benção divina que veio com o propósito de me fortalecer e sempre me dar motivos para seguir em frente e nunca desistir.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Otávio Dias de Souza Ferreira pela sua orientação e dedicação.

A meus pais, principalmente a minha mãe Maria José que sempre me ajudou cuidando de minha filha para que eu pudesse concluir esse trabalho.

A senhora Nilza de Oliveira por me dar a oportunidade de aprender e conviver com sua vasta experiência, me ensinando todos os dias à importância da gestão nas políticas públicas, passando seus conhecimentos e informações.

E ao amigo José Cloves que fez com que chegasse até a reta final, com ajuda e companheirismo ao longo de todo o curso.

## RESUMO

O processo de democratização do Brasil deu-se no início nos anos 70, como resultado de movimentos sociais que ganharam força quando aprovada a Constituição 1988. Com esta foram estabelecidas novas relações entre Estado e sociedade, consolidando o surgimento do orçamento participativo. O presente trabalho tem por objetivo estudar, através do aprofundamento da revisão bibliográfica, quais características do Orçamento Participativo (OP) levam à ampliação da cidadania e o tornem em um obstáculo à prática clientelista de gerir o orçamento. Através, estudar três experiências de OP, nas cidades de Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) e São Bernardo do Campo (SP), buscando assim compreender quais desafios postos ao Executivo ao implementar em seus municípios um programa de iniciativa popular, ao adotar uma sistemática de co-gestão na distribuição de recurso e ao tornar a participação popular nas etapas do OP cada vez maiores. Ao final, pretende-se apontar os possíveis avanços e desafios encontrados pelos municípios, no Orçamento Participativo, para ampliação da cidadania local. O trabalho destacou quanto e como o governo pode contribuir para o desenvolvimento da sociedade atendendo diretamente as necessidades sociais da população acerca do desenvolvimento local, estabelecendo uma ligação em que uma promoverá a outra.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Orçamento participativo. Participação Popular. Desenvolvimento local.

## **ABSTRACT**

The process of democratization in Brazil took place in the early 70s as a result of social movements that gained strength until the Constitution was adopted in 1988. A new relationship between the government and society was formed, which helped with the emergence of the Participatory Budgeting (PB). The work here aims to study, through a bibliographic review, which features the Participatory Budgeting (PB) led to the expansion of participation by the community and how it became a challenge to the established lobbying interest and the cronyism practice of budget management. Through the comparative studies of PB experiences in the cities of Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) and São Bernardo do Campo (SP) we seek to understand what challenges faced by the Executive to adopt in their counties a system of co-management in the distribution of resources and how popular participation increased in the PB. In the end, we intend to point out the progress made and also the possible challenges facing the municipalities to expand the Participatory Budget to the local community. The work highlights quantitatively and qualitatively how the government can contribute to the development of society by directly serving the social needs of the population on local development and the advantages of establishing multiple relationships.

**Keywords:** Public Policy. Participatory Budgeting. Popular Participation. Local Development.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Municípios com orçamento Participativo por Partidos Políticos.....	21
Figura 2 – Ciclo de Funcionamento do OP.....	30
Figura 3 – Mapa da Divisão Regional do OP.....	31
Figura 4 – Demandas Incorporadas OP 2011-2012.....	38



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1- Relação das Demandas priorizadas, aprovadas e incorporadas à Peça Orçamentária 2011/2012.....	39
---	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....</b>	<b>15</b>
1.1. Breve Conceito de Cidadania.....	15
1.2. Participação Popular.....	15
1.2.1. Envolvimento da Comunidade.....	16
1.3. Participação Popular x Orçamento Participativo.....	17
<b>2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Históricos, experiências e outros aspectos.....</b>	<b>18</b>
2.1. Breve Histórico.....	18
2.2. Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	22
2.3. Orçamento Participativo de Belo Horizonte.....	23
2.4. Objetivos do Orçamento Participativo.....	25
<b>3. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: Organização e Funcionamento.....</b>	<b>29</b>
3.1. Etapas e Funcionamento.....	30
3.1.1. Conselho Municipal do Orçamento: o papel dos conselheiros.....	34
3.2. Negociação, elaboração e processo decisório.....	35
<b>4. UMA ANÁLISE SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE E SÃO BERNARDO DO CAMPO.....</b>	<b>43</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>52</b>

## INTRODUÇÃO

A partir de 1988 a Constituição Federal abriu o precedente da democracia, possibilitando a participação direta da sociedade na escolha de seus dirigentes, dando maior legitimidade à participação popular no Estado Brasileiro. Porém a ânsia por melhores condições de vida e a reivindicação por maior participação social nas políticas públicas faz ampliar essa inserção por meio dos espaços de controles sociais, como por exemplo, os conselhos de direitos, de políticas e de gestão de políticas sociais.

O orçamento público era um tabu para os simples mortais, geralmente, eram realizados por técnicos da área finanças e orçamento e pelo prefeito da ocasião, sem nunca considerar as necessidades da cidade.

A partir de 1989 iniciou-se uma mudança, várias cidades passaram a ser administradas por prefeitos do PT, aí a aposta na participação cidadã passou a ser lema, Porto Alegre e Diadema, por exemplo, constituíram órgãos populares para discutir o uso do orçamento municipal, o famoso “Orçamento Participativo” carinhosamente também chamado OP, que se tornou carro chefe da discussão com o povo. Trata-se de um processo de mão dupla, no qual o povo pode se fazer ouvir.

O Orçamento Participativo (comumente abreviado como OP) é uma arena de decisão orçamentária municipal que prioriza o debate público e a decisão popular sobre o destino de parte dos recursos investidos pela Prefeitura em obras e serviços.

O OP surge em Porto Alegre, por um lado, fruto de demandas históricas por parte de entidades organizadas, enraizadas em um ambiente com alto grau de poder associativo (BAIERLE, 1992), e por outro, pela vontade do PT, um partido de bases populares, em implantar uma gestão participativa (AVRITZER, 2003). Depois de anos de sua execução, a experiência é considerada exitosa por gestores, acadêmicos e pelo próprio PT, que começa a replicá-la em outras cidades e capitais brasileiras, como São Paulo e Belo Horizonte. Também é reconhecida internacionalmente pela ONU, na Conferência de Istambul – Habitat II, em 1996, e recomendada pelo Banco Mundial, em relatório publicado em 2001, como prática positiva de gestão local. Em virtude disso, várias cidades na Europa e América Latina começam a utilizar a proposta desenvolvida no OP Porto Alegre como base para implementação de políticas participativas.

Neste contexto, surge o Orçamento Participativo (OP), uma forma de gestão autônoma e democrática, responsável pela abertura do espaço para políticas participativas. A finalidade

do Orçamento Participativo é permitir que a população tome parte na tomada de decisão do governo nos investimentos do orçamento público, como também na fiscalização e controle da execução orçamentária. A partir daí, a promoção da participação torna-se a essência do desenvolvimento.

É para esta temática que se direciona o presente trabalho, o destaque é para o caso de São Bernardo do Campo- SP (2010-2011), que retomou esta política democrática e participativa a partir de 2009 com a eleição do então Prefeito Luiz Marinho. Assim, o objetivo principal do trabalho consiste em analisar o modelo de OP adotado em São Bernardo do Campo e verificar se a política dessa participação popular na implementação de políticas públicas, ocasionou, no município, benefícios aos desenvolvimento local.

O orçamento público é um dos instrumentos mais importantes da gestão de uma cidade garantindo a aplicação dos recursos de acordo com as necessidades da população. Orçamento Participativo foi um grande salto na discussão pública do orçamento municipal, é um dos grandes instrumentos de gestão do modo petista de governar, porém alguns municípios não conseguem consolidar esse programa.

São 25 anos de Orçamento Participativo, hoje temos em torno de 350 municípios que utilizam o Orçamento Participativo em sua gestão com métodos e funcionamentos diferenciados. Analisando alguns materiais e até mesmo alguns fóruns do grupo foi possível constatar que algumas cidades, ainda, possuem dificuldades em implementar essa política, nesse sentido esse estudo tem objetivo de fazer um comparativo entre algumas cidades e verificar porque na maioria delas o OP não foi consolidado. Uma das referências será Porto Alegre onde nasceu o Orçamento Participativo e hoje, porém, não possui a mesma essência do início, mas ainda possui ativamente o OP no município.

O próprio PT parece que perdeu os princípios do OP. Utilizamos, atualmente, mais o marketing bonito do OP, (governo que o povo participa), do que o principal objetivo, a participação cidadã nas decisões.

Será apenas responsabilidade dos gestores por falta de vontade política ou até mesmo incompetência para se implementar essa política; ou será falta de interesse da população cansada das mesmices ou até, mesmo, de saco cheio dos políticos?

O próprio Avritzer, que define o OP como um espaço onde a “soberania pertence aos cidadãos”, reconhece que o sucesso do OP como política participativa depende da vontade da gestão no poder em aplicá-lo, mantendo a autonomia dos participantes e implementando suas decisões. (AVRITZER, 2003). Aqui surge, portanto, um novo modelo de decisão: um tipo de

democracia participativa, cujo sucesso depende da conjugação de elementos de deliberação popular com as instituições da democracia representativa.

É exatamente neste aspecto que vamos focar este trabalho, buscando entender quais foram os avanços dentro destes anos, e o que faz com que vários municípios limitem seus programas.

Em outros termos, isso significa duas coisas: em primeiro lugar, como se dá a elaboração das regras e se elas são respeitadas pelos membros do OP e pelos gestores; e em segundo lugar, se as decisões tomadas dentro do OP recebem prioridade da administração pública. O resultado positivo dessa análise poderia significar uma maior transparência e um maior controle social da gestão pública pelos participantes do OP.

Ao comparar os resultados encontrados no OP de São Bernardo do Campo com esse tipo ideal, poderemos entender de que maneira o mesmo avança em direção a uma política deliberativa sólida, ou se ele tem extensão limitada, e quais os fatores responsáveis por isso.

Para conceituar o presente trabalho utilizarei os textos base do Curso de Especialização de Gestão e Políticas Públicas e textos apresentados em aula. Um dos conceitos usados será o eixo de participação popular cidadã e o da gestão ética, democrática e eficiente.

O estudo de análise crítica sobre o orçamento participativo e seus elementos constitutivos foi embasado numa pesquisa bibliográfica em que através de livros, uso de referências como: Evelina Dagnino, Luciano Fedozzi, Leonardo Avritzer, Boaventura Souza Santos entre outras, bem como, artigos, revistas e sites da internet procurou-se compreender o universo do orçamento e suas ações, principalmente nos municípios brasileiros.

Ressalta-se que os critérios de análise de artigos, revistas e livros consideraram tão somente aqueles que tinham a descrição sobre orçamento participativo nos municípios bem como seus respaldos nas instâncias estadual e federal.

Neste sentido a pesquisa bibliográfica foi importante, pois norteou através no das posições críticas dos autores citados no mesmo a importância do orçamento participativo, sua viabilidade, efetividade, destacando que o mesmo torna-se mais aplicável no âmbito municipal.

Segundo Marconi e Lakatos (1992), a pesquisa bibliográfica é o levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. A sua finalidade é fazer com que o pesquisador entre em contato direto com todo o material escrito sobre um determinado assunto, auxiliando o cientista na análise de suas

pesquisas ou na manipulação de suas informações. Ela pode ser considerada como o primeiro passo de toda a pesquisa científica.

Assim este estudo abordou a temática do orçamento participativo nos municípios, sua conceituação, viabilidade, efetividade, a consciência popular, o exercício da cidadania, como formas de desenvolver no âmbito local formas democráticas de participação popular e de transparência no direcionamento dos recursos e gastos públicos em consonância com os preceitos da Constituição Federal de 1988.

A revisão bibliográfica também estuda três experiências de OP, nas cidades de Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) e São Bernardo do Campo (SP), buscando assim compreender quais desafios postos ao Executivo ao implementar em seu município um programa de iniciativa popular, ao adotar uma sistemática de co-gestão na distribuição de recurso e ao tornar a participação popular nas etapas do OP cada vez maiores.

A pesquisa também conta com dados cedidos pela Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo – SOPP de São Bernardo do Campo e também a visita e observação das plenárias existentes no período de 2010/2011.

No primeiro capítulo será abordado conceitos de cidadania, participação popular, envolvimento da comunidade bem como a participação popular versus orçamento participativo. No segundo capítulo será abordado históricos e experiências do orçamento participativo, como as cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte, experiências essas que tem suas metodologias utilizadas em outros municípios. No terceiro capítulo, a questão central do trabalho onde será abordado a experiência do Orçamento Participativo em São Bernardo do Campo e no quarto e último capítulo, será apresentada uma análise das três experiências estudadas neste trabalho e como eles foram ou não fundamentais para o desenvolvimento local de seus municípios.

## **1. CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

### **1.1 – Breve Conceito**

A palavra cidadania tem uma amplitude de definições, mas que essencialmente se estabelece como a abertura ao cidadão da sua participação democrática na política econômica, social, política e cultural do seu país, assegurando seus direitos e garantias constitucionais valorizando a individualidade e a coletividade.

Compreende-se que, existe uma interligação entre as palavras Cidadania e Instituições, na cidadania, as instituições, mediações e comportamento próprios, são exigidos e constituem-se em espaços sociais de conquistas para o cidadão, já as instituições, atuam de forma permanente para a expressão política, assim, as sociedades através de seus representantes, dentro das comunidades, estarão embutidas neste processo, à medida que possuírem instituições fortes para a promoção da cidadania através dos seus integrantes. (TEIXEIRA, 2006).

O cidadão deve compreender que a abertura de participação política democrática que alcançou deve ser estabelecida em prol da coletividade, garantindo fundamentalmente a cidadania (ser acolhido nas obras e serviços governamentais) sem distinção de etnia, religião, visando o envolvimento social e político de todo indivíduo na busca cidadã do seu direito a uma vida digna. Esta cidadania se expressa na representatividade, união de forças e objetivos comuns.

Então, com a discussão através das comunidades, em busca de suas prioridades, surge a partir daí, o envolvimento do governo municipal, agindo como co-participante no processo democrático, tornando-se um fator decisivo para integrar um ambiente de gestão democrática no dia a dia das cidades, uma vez que, o poder público não é o único responsável, precisa da participação da sociedade, para o crescimento das comunidades. (OLIVEIRA, 2005).

### **1.2. Participação Popular**

Destaca-se a existência de conceitos muito diversos para o termo “participação”, fato que já ocorre desde os anos 90, e está em pauta nos movimentos sociais e na Administração pública de uma forma geral, aonde alguns significados chegam ser generalizados, quando envolve participação, democracia, controle social e parceria, surgindo à necessidade de reformulação de conceitos históricos. (ALBUQUERQUE, 2004).

A participação popular é elemento fundamental na constituição da cidadania de todo indivíduo e se efetiva na busca de objetivos comuns que se estabelece como força reivindicatória através de conduta de cooperação e união, onde disputas e conflitos têm de ser colocados a parte em prol do bem comum.

Demo (1993) nos diz que, a participação é “um processo, no sentido legítimo do termo, infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, a participação é em essência autopromoção e existe quanto conquista processual.”. Este processo não é simples e nem haverá pessoas para solicitar que se participe, pois, é do interesse de muitos que a ausência de participação dos cidadãos e cidadãs seja algo que não tenha fim.

### **1.2.1 Envolvimento da Comunidade**

Destaca-se que, houve uma tendência de surgimento de movimentos intitulados como sociais, cuja emergência se deu a partir dos anos 70 até 80, estes movimentos começaram a organizar-se através de ações de caráter reivindicatório e que não aceitavam o recebimento de ordens oriundas de outras instituições. (ALBUQUERQUE, 2004).

Os movimentos populares estão sempre em busca de reivindicações no tocante a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, esta questão relaciona-se a um princípio presente no Estatuto da Cidades, que é da obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo, entretanto, nem sempre ocorre desta forma, a concentração dos recursos fica distribuído somente para algumas regiões dentro do município, e as mais pobres, estas acabam ficando no abandono. (OLIVEIRA, 2001).

Os movimentos sociais começam a surgir, nasce a ideia onde uma camada da população, mais precisamente a pobre, vai em busca da solução dos problemas para a comunidade, através do governo municipal, como ressalva Albuquerque (2004, p. 23) “a população de algumas cidades brasileiras - especialmente os seus setores mais pobres – passa a discutir os problemas que afetam suas vidas, as prioridades de investimento do governo municipal e a decidir o que deve ser feito, onde e quando”.

Então, com a discussão através das comunidades, em busca de suas prioridades, surge a partir daí, o envolvimento do governo municipal, agindo como co-participante no processo democrático, tornando-se um fator decisivo para integrar um ambiente de gestão democrática no dia a dia das cidades, uma vez que, o poder público não é o único responsável, precisa da participação da sociedade, para o crescimento das comunidades. (OLIVEIRA, 2001).



A participação passa a ser uma necessidade nas esferas de decisão, tendo um caráter, não apenas reivindicatório, mas também, como alternativa ao projeto político do Estado, que destaca-se no próximo tópico.

### **1.3. Participação Popular X Orçamento Participativo**

A institucionalização da participação diz respeito, portanto, aos mecanismos de organização, passam a ser cada vez mais necessárias como respostas ao OP, sendo que, a contribuição para o surgimento de uma cultura política, a participativa, que passa a possibilitar o surgimento de lideranças e o envolvimento da população em questões do município, destacando que o OP apresenta uma convivência com fortes limites dentro da cultura política. (OLIVEIRA, 2005).

Diante disso os movimentos de participação popular devem compreender que para agirem com eficiência e transparência é preciso ser mais práticos e menos burocráticos na adoção de ações a serem apresentadas, analisadas bem como fiscalizadas. Lembrando que quanto mais agilidade mais melhorias podem vir a constituírem qualidade de vida a população.

## **2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Históricos, experiências e outros aspectos**

### **2.1. Breve Histórico**

O orçamento participativo teve seu movimento precursor no Brasil na década de 70, mas foi a partir de 1988 que tomou amplitudes nacionais, mostrando maior eficiência no âmbito dos poderes locais (municipais). Este crescimento de participação popular trouxe características inovadoras, transparentes e de controle de gasto público as instâncias administrativas.

Entende-se que, com a inovação administrativa surge o Orçamento Participativo, onde os cidadãos participam da definição das prioridades públicas. Esta ferramenta de cidadania objetiva o fortalecimento dos recursos públicos no tocante a distribuição de fundos orçamentários, consistindo ainda numa experiência relativamente nova no contexto das políticas públicas no Brasil. (OLIVEIRA, 2005),apud (SANTOS, 2002).

No Brasil, para que realmente ocorresse de fato a concretização de uma gestão democrática participativa, foi necessária uma proposta de inovação nas políticas públicas, que apresentou um esforço de extrema importância, onde se obteve parâmetros para um desenvolvimento de modelos que aprimorassem a gestão pública local, partindo do interesse por uma nova forma de governar, de maneira que interligasse as demandas populares com os órgãos municipais, denominado “Orçamento Participativo” (OP), considerada uma das inovações mais eficiente surgidas no poder local (PIRES, 2001).

Esta ferramenta de cidadania objetiva o fortalecimento dos recursos públicos no tocante a distribuição de fundos orçamentários, consistindo ainda numa experiência relativamente nova no contexto das políticas públicas no Brasil. (OLIVEIRA, 2005),apud (SANTOS, 2002).

Segundo Lebauspain (2001, p.69), o orçamento público é um importante instrumento da gestão do Estado. Nas democracias modernas ele possui dois objetivos: servir como mecanismo de planejamento das ações dos gestores públicos e como forma de verificação e fiscalização do uso dos recursos públicos. Ele deixa evidentes as metas que o Estado pretende atingir, bem como o volume e a forma de alocação dos recursos que serão utilizados, expressando de maneira formal a origem e o destino dos recursos públicos.

O processo de orçamentação é usualmente composto por etapas distintas. 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 colocada em prática; por fim, o Legislativo passa a realizar a fiscalização sobre a execução orçamentária através do controle e da avaliação das ações do gestor público. Segundo Avritzer (2002), é desnecessário ressaltar o quando é importante o orçamento para as relações político-administrativas entre o poder público e a sociedade civil.

“O orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação de impostos ou outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado” (AVRITZER, 2002: 465).

O projeto do Orçamento Participativo (OP) é fruto das lutas históricas das classes trabalhadores, da resistência democrática e de experiências governamentais desenvolvidas pelo campo popular em várias partes do planeta , em diferentes situações e circunstâncias históricas (DUTRA; BENEVIDES, 2001).

Para Pires (1999) o orçamento participativo é:

“[...] a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipal, com abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras, representando mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político” (PIRES, 1999, p. 77).

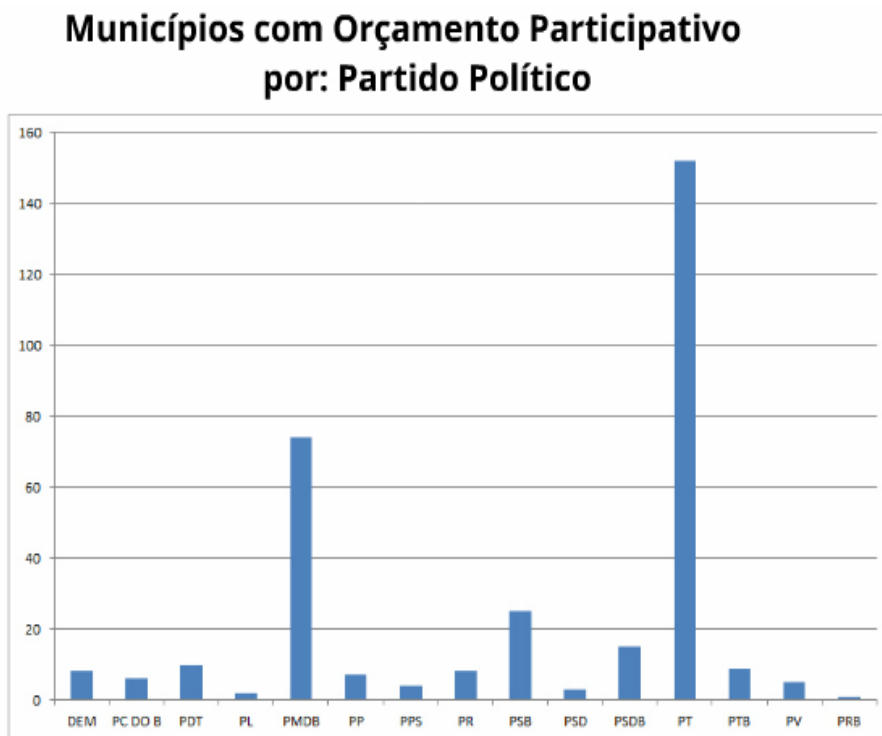
Souza (2002,p.67) conceitua como “um instrumento de gestão urbana que envolve aspectos que vão das estratégias para facilitar e promover a participação do maior numero de pessoas a uma necessária preocupação com a dimensão espacial”.

Para ambos os autores, o OP é um instrumento de fundamental importância para uma melhor abertura e uma melhor estratégia de participação popular nos direcionamentos dos recursos públicos municipais.

Dessa forma, o Orçamento Participativo se tornou proposta corrente no cenário político brasileiro, conforme afirma Olívio Dutra (2001). Olívio, foi o primeiro prefeito a implantar o orçamento participativo em sua gestão, a partir de 1988, representando o Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade de Porto Alegre, para ele o OP possibilita uma modificação substancial nas relações das pessoas com o Estado, o poder público e as pessoas não mais limitam sua participação política ao ato de votar em dia de eleição.

A experiência de Porto Alegre levou outros municípios a adotarem o modelo. Conforme relatório apresentado ao Banco Mundial (AVRITZER & WAMPLER, 2008) existem aproximadamente 201 municípios desenvolvendo a experiência de OP. Cidades como Recife investiram em plenárias de rua e no OP criança. Em São Paulo, na gestão da Marta Suplicy, houve investimento no ciclo do OP temático (que discutia, além das obras e serviços do ciclo do OP territorial, diretrizes gerais de governo) e na descentralização do conselho do Orçamento Participativo, articulado às subprefeituras. Além dessas cidades outros também aderiram ao Orçamento Participativo, como Ipatinga, Angra dos Reis, Vitória, Campina Grande, Santo André, Niterói, Betim, entre outras (GRAZIA & RIBEIRO, 2003).

Já em 2012, segundo pesquisa realizada Rede Brasileira de Orçamento Participativo, existem cerca de 350 experiências no Brasil, de várias orientações partidárias, conforme figura 1 a seguir:



*Fonte: Rede Brasileira de OP, 2014*

O sucesso de algumas experiências de OP no Brasil levou à sua aplicação também em outros países, atualmente, há registro de cidades como, a exemplo das de Montevidéu (Uruguai), Córdoba (Argentina), Veneza (Itália), Cotacachi (Equador), Pasto (Venezuela), El Alto (Bolívia), Ilo (Peru), entre outras .

O Orçamento participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político, o que mais representa a participação na gestão local. Por isso se tornou uma novidade e, enquanto etapa decisiva do planejamento municipal, é um avanço inegável (FEDOZZI apud COSTA, 2002).

Várias experiências foram adotadas no âmbito das prefeituras, buscando uma maior proximidade entre governo e a sociedade, tornando-se um modelo para novas formas de governar. Com isso a participação cidadã na elaboração e execução dos orçamentos públicos vem ganhando importância cada vez maior, nos últimos anos, como parte integrante dos processos de democratização do Estado e da sociedade brasileira.

Para uma gestão mais participativa, é preciso o exercício de mobilização e exposição popular, que foi um procedimento incomum no contexto amazônico, objeto de sua investigação, repercutindo na posterior consolidação de instrumentos como o Orçamento Participativo. Este motiva um avanço na participação e na e um avanço na participação e se constitui na tentativa de consolidar elementos justos para uma gestão democrática, no sentido de estabelecer um exercício popular de poder político e de desenvolvimento local, levando o OP a ser considerado o principal instrumento político de uma gestão participativa (SOUZA, 2002).

Porém por se tratar de um planejamento de curto prazo, o OP fica sujeito a alguns limites, uma vez que está centrado no agora, isto é, nas questões imediatas. Esse instrumento não consegue responder sozinho às questões estratégicas, que geralmente demandam tempo para implantar-se. Segundo observa Boaventura Souza Santos (2002),

O OP foi sempre criticado pelos que se lhe opõem por se centrar exclusivamente em demandas locais e imediatas, não permitindo equacionar adequadamente os problemas da cidade como um todo e a longo ou médio prazo (SANTOS, 2002, p.553).

Portanto o OP é o resultado de novas formas de relação entre o Estado e os cidadãos. Nesse contexto, combinam-se aspectos da democracia representativa e da democracia participativa ou direta. Em linhas gerais, quando falamos em democracia representativa, estamos nos referindo a um sistema de decisões políticas deliberadas por aqueles que foram eleitos para tal finalidade, através do sufrágio universal. Eleitas, essas pessoas gozam do direito de decidir sobre os interesses gerais da coletividade que as elegeu. No caso da democracia participativa ou direta, o cidadão participa do processo decisório sem

intermediários, por meio de assembleias, plebiscitos ou referendos. Nesse caso, as decisões são tomadas a partir da vontade da maioria ou através do consenso entre os participantes.

## 2.2. Orçamento Participativo de Porto Alegre

O processo participativo criado em Porto Alegre consistia na deliberação da população sobre os recursos a serem empreendidos em obras pelo governo local, abrangendo duas rodadas de assembleias regionais e uma rodada de assembleia locais.

Na segunda etapa era instaurado o conselho do OP, órgão na qual estão presentes os representantes das assembleias regionais e locais. A elaboração do orçamento ocorria no gabinete de planejamento da prefeitura, ligado ao gabinete do prefeito (AVRITZER, 2003).

Ainda segundo Avritzer (2003), o município de Porto Alegre foi dividido administrativamente em 16 regiões, onde eram realizadas assembleias regionais e temáticas. As primeiras eram realizadas com moradores dos bairros de cada região “o critério de participação é o de moradia e o de decisão da maioria” (AVRITZER, 2003, p.576). Já as assembleias temáticas respondiam as cinco áreas: “saúde e assistência social, transporte e circulação, organização e desenvolvimento da cidade, cultura e lazer e desenvolvimento econômico” (AVRITZER, 2003, p. 576-577). O critério de participação era dado pelo interesse ao tema e as decisões realizadas de forma majoritária.

É importante ressaltar que todas as assembleias contavam com a presença do prefeito. A eleição de delegados por região é condicionado ao número de participantes nas assembleias regionais, assim o critério para definição do número de delegados era:

(...) até cem presentes na primeira assembleia regional, 1 delegado para cada 10 presentes; entre 101 e 250 presentes, 1 delegado para cada 20 presentes; entre 251 e 400, 1 delegado para cada 30 presentes; mais de 401 presentes, 1 delegado para 40 presentes. Todos os presentes têm direito a um voto. (AVRITZER, 2003, p.578)

Após as assembleias regionais ocorrem as temáticas. Nessas os delegados hierarquizam suas prioridades conforme as áreas de temáticas, sendo definidas conforme três critérios: acesso anterior da população a demanda em questão, o número de habitantes da região e a decisão da população. (IDEM,2003).

Esses critérios são qualificados através de uma escala de notas, ou seja, o acesso ao bem público é medido pela porcentagem de acesso que a população possui de 20, 9% nota 5; de 21% a 40.9% nota 4; de 41 a 60, 9% nota 3; de 61% a 79.9% nota 2 e mais de 80% nota 1. O critério populacional dar-se em escala de 1 a 4, de forma que até 30.999 habitantes recebe

nota 1, de 31.000 a 60.999 recebe nota 2, de 61.000 a 90.9999 recebe nota 3 acima de 91.000 habitantes recebe nota 4. A decisão da população é definida em escala de 1 a 5, a prioridade mais votada recebe 5, e assim por diante, até a definição das 5 principais prioridades. (IDEM, 2003).

Na terceira etapa o OP em porto alegre, era realizada a segunda rodada de assembleias regionais, em que são consolidadas as demandas de casa região e eleitos os conselheiros (dois por região) para compor o Conselho de Orçamento Participativo. Este ultimo era instaurado a cada ano no mês de julho, composto por 32 conselheiros regionais, 10 conselheiros eleitos pela assembleias temáticas, um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – Uampa, e um do sindicato dos servidores da prefeitura, num total de 44 membros. (AVRITZER, 2003).

As atribuições desse conselho eram:

Debater e aprovar a proposta orçamentária do municípios, confeccionada pelo Gaplan, tendo como base as decisões sobre hierarquização e prioridades de obras tomadas nas assembleias intermediarias. Rever a proposta final elaborada pela prefeitura; acompanhar a execução das obras aprovadas; discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução de obras aprovadas. (IDEM, 2003, p.579).

Vale ressaltar que a experiência de Orçamento Participativo em Porto Alegre além de ser pioneira, obteve o maior êxito nacional e internacional. Isso pode ser atribuído, principalmente, à dinâmica participativa que a cidade de Porto Alegre culturalmente propiciava, com ampla participação da sociedade civil organizada.

### **2.3 . Orçamento Participativo de Belo Horizonte**

O OP em Belo Horizonte é diferente do anterior, nesse ocorre duas rodadas de assembleias regionais e um fórum de prioridades regionais. Neste ultimo ocorre a eleição dos delegados para monitoramento das obras. Em Belo horizonte, diferente mente de Porto Alegre o orçamento é elaborado pela Secretaria de Planejamento.

Em uma primeira rodada de assembleias regionais, a prefeitura, por meio da Secretaria de Planejamento apresenta uma prestação de contas à população referente aos gastos e real situação das prioridades do ano anterior. Ainda nessa rodada, a Prefeitura apresenta os recursos disponíveis para o OP, disponibilizando da seguinte maneira: 50% dos recursos de investimentos a serem empregados são divididos igualmente entre as nove regiões, os outros

50% são distribuídos conforme a classificação da regional no IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana). (AVRITZER, 2003)

Na segunda rodada de assembleias regionais eram definidos os delegados de cada regional, os critérios são: “De 1 a 20 participantes, um delegado para cada dez presentes; de 201 a 410 participantes, um delegado para cada 15 participantes; acima de 410, um delegado para cada vinte participantes” (AVRITZER, 2003, p581). A diferença desse critério em relação ao Porto Alegre está no direito à representação de associações comunitárias no OP.

Um processo inovador proposto em Belo Horizonte são as caravanas das prioridades, em que os delegados eleitos no OP visitam outras regionais debatendo com representantes as prioridades. Segundo Avritzer (2003), já houve nas caravanas, casos de comunidades abdicarem de suas demandas em detrimento a outra mais carente.

A última etapa é o fórum de prioridades regionais, em que é definida a proposta orçamentária final do OP. Desse fórum surge o COMFORÇAS, comissão de fiscalização composta por 20% dos participantes do fórum de prioridades.

Uma inovação importante foi a implantação do Orçamento Participativo Digital (OPD), iniciado em 2006. Essa metodologia une a participação popular, inclusão digital e tecnologia computacional visando o fortalecimento da democracia.

A utilização dessas novas tecnologias de informação, a serviço da participação popular, no caso o Orçamento Participativo Digital, representa um desafio e ao mesmo tempo uma chance para reformar e democratizar a gestão pública.

Foi o primeiro programa participativo a oferecer ao cidadão, com título de eleitor domiciliado na cidade de Belo Horizonte, a oportunidade de votar num total de 36 obras distribuídas entre as nove regiões da cidade, sendo 04 obras para cada regional. Tal iniciativa foi premiada pelas Nações Unidas com o prêmio “Distinção de Boas Práticas do Observatório Internacional de Democracia Participativa”.

Segundo Azevedo (2009, p. 71),

a implementação do OP Digital em Belo Horizonte ampliou a alocação de recursos em obras de maior abrangência e custo na cidade, assim como promoveu a ampliação da participação, incorporando a classe média, através da votação via Internet.

Para viabilizar o OP Digital, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte dividiu o programa em duas etapas. Na primeira, a Prefeitura tratou de esclarecer a população sobre o novo programa e o processo de votação digital, assim como delegou a cada regional a função



de fomentar fóruns de discussão para a escolha das obras a ser votadas. A segunda etapa tratou da votação digital propriamente dita.

Para envolver toda a população no OP Digital, a Prefeitura disponibilizou 160 pontos de votação na cidade em locais públicos de fácil acesso, como escolas, creches, postos de saúde, entre outros. Também disponibilizou em cada um dos 160 pontos de votação um monitor credenciado para esclarecer a população, em caso de dúvida, sobre o processo da votação digital. Toda a cidade foi convidada a participar do OP Digital, por meio da mídia escrita e falada e por vários outros meios de comunicação, como panfletos, cartazes, propaganda nos ônibus e outdoors.

Tal esforço da Prefeitura Municipal estimulou a participação de quinhentas mil pessoas no primeiro OP Digital, ou seja, 65% dos eleitores de Belo Horizonte. Se for levada em conta a não obrigatoriedade dessa votação, pode-se concluir que ela alcançou a maioria dos cidadãos. Nesse sentido, tomando-se como referência apenas a participação, conclui-se que ela superou em muito o OP Regional, consagrando um modelo alternativo de escolha de obras públicas na cidade.

Parece não restar dúvidas de que a participação popular no primeiro OP Digital de BH foi um sucesso. Um número expressivo de cidadãos votou nas obras apresentadas pela Prefeitura. No entanto, a participação difere completamente da participação no OP Regional. Enquanto neste a participação tem sua origem nas assembleias regionais populares, nas quais os cidadãos discutem e escolhem as obras que irão beneficiá-los diretamente, no OP Digital a população se limita a votar em obras que foram previamente escolhidas por gestores municipais.

É importante destacar que tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte, o OP configurou-se como instrumentos de discussão e participação comunitária, invenção democrática que sempre existiram em práticas preestabelecidas pelo movimentos comunitários, agora são instituídos pelo poder público a nível local (AVRITZER, 2003).

#### **2.4. Objetivos do Orçamento Participativo**

A gestão democrática trata-se de um processo onde ocorre a participação da sociedade na discussão sobre investimentos do orçamento público, este mecanismo permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos.

Esses processos costumam contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. Com isso a sociedade civil adquire maior

representatividade após a criação de espaços onde há estímulo para que todos os interessados possam se manifestar a respeito das modificações que estão sendo cogitadas para a cidade, oportunidade em que serão ouvidos: os mais variados segmentos para conhecimento pleno do problema material e legal; consultas à órgãos especializados; profissionais qualificados; comunidade representada por associações, sindicatos, clubes de serviços; qualquer cidadão que quiser opinar em prol da melhoria do meio ambiente do território do Município como um todo.

Para Orsi (2001) o Orçamento Participativo tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, que visa assegurar a participação direta da população na definição das prioridades para os investimentos públicos, procurando romper com a tradição até então existente de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado, basicamente os objetivos essenciais pretendidos são:

a) Com a participação direta da população, pretende-se melhor definir as prioridades essenciais para os investimentos públicos dos bairros;

b) Aumentar a responsabilidade dos gestores públicos para com a população por ele administrada, de modo que corresponda aos anseios por ela avocados;

c) Diminuir um pouco o poder de decisão de prefeitos e vereadores, e assim abrir espaço, para que a população também possa opinar sobre a aplicação das verbas públicas;

d) Entre outros casos, o orçamento participativo, também teria o intuito de diminuir a corrupção que afeta os órgãos públicos em nosso país, já que a população passaria a fiscalizar a destinação dos recursos do município.

Entre os inúmeros objetivos que compõem o orçamento participativo, o mais importante é o de incentivar as pessoas a tornarem-se cidadãos ativos e pensantes, pois existe historicamente o conformismo do povo.

De acordo com Pires, (2001, p.13): Fazer o Orçamento Participativo nada mais é do que fazer o Orçamento-Programa (dominando, pois os conceitos e a técnica que lhe são inerentes), tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridades com a população organizada (o que exige, por sua vez, o domínio de outros conceitos e técnicas).

Neste sentido é necessário ressaltar que o planejamento governamental têm seus instrumentos resguardados pela Constituição de 1988, e que fundamenta sua estrutura orçamentária em uma tríplice base: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes e Bases (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 165 § 1º diz que,

A lei que instituir o Plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas dos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo a Constituição Federal (art.165, § 2º) a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Assim o orçamento participativo constitui sua fundamentação política na construção de processos democráticos com o intuito de estabelecer o exercício da cidadania através da participação popular nas decisões sobre os investimentos públicos resguardados na Constituição Federal de 1988, respeitando à elaboração e distribuição orçamentária do PPA, LDO e LOA.

Segundo Pontual (2000), os mais importantes significados da prática de orçamentação participativa são: (i) o aumento e aprofundamento da democracia; (ii) a formação de uma cidadania ativa; (iii) a constituição de um espaço público não estatal de controle social do Estado, e (iv) a democratização da gestão pública através da co-gestão entre agentes do Estado e sociedade civil, revendo e desfazendo-se das velhas práticas de construção orçamentária pública, onde se ultrapassa vícios oriundos do clientelismo, do patrimonialismo e de inúmeros outros instrumentos de apropriação privada da coisa pública, indicando um rumo diverso para a gestão da coisa pública nos municípios, qual seja, a construção de uma esfera pública deliberativa e transparente, onde predominam regras democráticas de discussão, decisão e acompanhamento da orçamentação pública. Logo, o OP põe no centro da discussão o tema da reconstrução das relações entre o Poder Público e a sociedade civil, e entre o público e o privado.

A intenção do orçamento participativo é de incluir no planejamento orçamentário da gestão as demandas não atendidas nos planejamentos anteriores, por intermédio de uma equipe técnica.

Quando se faz uma análise da execução do orçamento planejado, pode-se então identificar mudanças no aspecto social, uma melhoria na qualidade de vida dos moradores das localidades, resultando em desenvolvimento local através da participação cidadã inclusa em uma gestão democrática.

O OP, além de ajudar a democratizar a relação entre o Estado e a sociedade civil, estabelece também uma maior eficácia administrativa por meio da deliberação pública e da democracia direta, melhorando relativamente o desempenho institucional da gestão pública, tanto sob a ótica quantitativa, pois produz um significativo aumento do número de obras públicas de infraestrutura urbana (FEDOZZI, 1997), como também sob a ótica qualitativa, pois geram mais igualdade e justiça na distribuição dos recursos orçamentários entre as comunidades, bairros e regiões da cidade. Ele apoia e incentiva a auto-organização da sociedade civil e também prioriza as demandas e as prioridades das comunidades mais carentes, geralmente localizadas nas periferias das cidades, o que pode indicar a inversão das prioridades em favor dos mais pobres e carentes. É uma forma eficaz de parcelas da sociedade, antes excluídas do debate político, poderem mais do que exercê-lo, mas também exigir a responsabilização do poder público, cobrando a prestação de contas dos governos, fiscalizando e acompanhando a gestão pública, exigindo transparência e publicização, especialmente quanto às suas demandas mais urgentes.

Neste terreno, permeado de desafios, limites e incertezas para democratizar a democracia na sociedade brasileira, surgem, um grande aumento e se diversificam as experiências de Orçamento Participativo. No próximo capítulo apontaremos outros elementos visando contribuir de forma crítica para o debate sobre os limites até então identificados nas experiências de OPs, pontualmente no caso de São Bernardo do Campo.

### **3. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: Organização e funcionamento**

A cidade de São Bernardo do Campo localiza-se na região metropolitana do estado de São Paulo e possui por volta de 800 mil habitantes.

O OP chegou de fato a São Bernardo do Campo com a eleição de Luiz Marinho (PT) à prefeitura, em 2009. Sua gestão é a segunda de uma Petista no município, quebrando um ciclo de administrações do PSDB/PSB/PPS. Ele ainda seria reeleito, completando dois mandatos em 2016.

Não existe informações aprofundadas sobre as origens e fundações do OP em São Bernardo do Campo, o que se tem são pequenas informações de que o OP teve início no município em meados de 1989 e 1992 uma breve experiência na gestão do Prefeito Mauricio Soares (PT).

O OP implantado em São Bernardo do Campo, o cidadão tem direito a voz e voto nas plenárias que o compõem. Essa possibilidade de voz e voto (participação e deliberação) no orçamento participativo é considerada por diferentes autores que tratam desse tema como uma de suas principais características.

Para Genro (1999), o orçamento participativo é uma instituição democrática participativa que estende a todos os cidadãos os direitos civis, políticos e sociais. Na mesma direção está a opinião de Wampler (2003):

[...] conceituar o OP como “transformador social” é reconhecer que ele é parte de uma trajetória histórica de mudança social e política ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes [...] O OP pode ser considerado como uma “escola” na qual os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o que os governos não podem fazer e sobre como eles, cidadãos, podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos. Setores excluídos da população, frequentemente destituídos de poder em função da ausência de garantias claras sobre seus direitos políticos e civis, ganham a oportunidade de transformarem seus futuros. A participação dos cidadãos comuns nas decisões cotidianas de seus governos locais é um momento ímpar, um divisor de águas, na política brasileira. Desta forma, nós podemos conceituar o OP como uma instituição que tem potencial de transformar a vida dos cidadãos comuns na medida em que abre esferas, previamente restritas, de tomada de decisão governamental (WAMPLER, 2003, p. 56-57).

Em São Bernardo do Campo o OP funciona como um ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA), a partir da reestruturação do processo de elaboração, discussão e implementação do ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA), com a realização do PPA

Participativo 2010-2013, o OP novamente é implantado na cidade em 2010 (SOPP, 2010). O montante aprovado é inserido na LOA (Lei Orçamentária Anual). Ao final do processo de debates e deliberações, envolvendo tanto a população participante como técnicos e representantes da prefeitura, as propostas são colocadas para a aprovação da Câmara Municipal. Veremos a seguir como se estrutura e funciona o OP em São Bernardo do Campo.

### 3.1. Etapas e funcionamento

O processo do Orçamento Participativo em São Bernardo do Campo é diferenciado de muitos outros citados no capítulo anterior, aqui o processo são bienais e deliberativos com total participação da população, não é definido um montante de recurso para ser discutido com os mesmos, além de contar com o Conselho Municipal do Orçamento (CMO) que é paritário, ou seja, conta com o mesmo número de representantes da população e do governo municipal.

O Processo do Orçamento Participativo obedece a várias etapas de um ciclo, de acordo com a figura 2 e o Regimento interno do OP 2011.



**Figura. 2 – Ciclo de Funcionamento do OP**

*Fonte: Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo – SOPP/2010*

Pode-se observar que o ciclo de funcionamento do OP mostra todo o processo realizado desde a discussão com a população através das plenárias preparatórias até a preparação do OP para o ano seguinte. O processo do OP não termina com a discussão pública com a população, ele dura ao longo do ano, mensalmente são realizadas reuniões com Conselho Municipal do Orçamento (CMO).

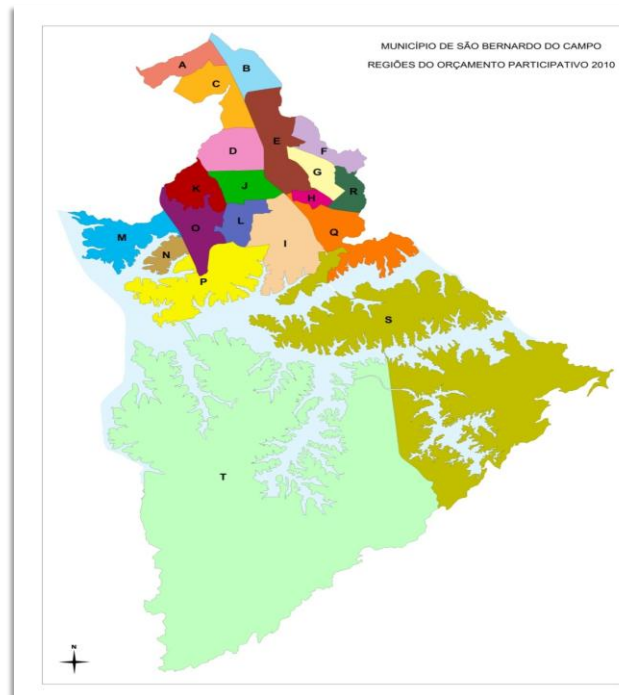
Um dos primeiros passos para a implementação do orçamento participativo e foi a divisão da cidade em 20 regiões, agrupando bairros de acordo com sua proximidade territorial, levando em conta semelhanças socioeconômicas de seus moradores. Assim tanto o levantamento de demandas quanto a eleição das obras prioritárias são feitos por região e não por bairros. Para facilitar a identificação as regiões são divididas por letras e macros regiões, ou seja, nome de bairros chaves que possam identificar aquela determinada região.

Podemos observar essa divisão através da figura 3 a seguir:

**Figura 3. Mapa da divisão regional do OP**

### As 20 regiões do OP

- A - Taboão
- B - Rudge Ramos
- C - Paulicéia Jordanópolis
- D - Planalto/Independência
- E - Anchieta/Centro
- F - Baeta Neves
- G - Santa Terezinha/Nova Petrópolis
- H - Ferrazópolis
- I - Demarchi/Botujuru
- J - Assunção
- K - Alves Dias/Cooperativa
- L - Dos Casa
- M - Dos Alvarenga (Jd. Laura)
- N - Dos Alvarenga (Jd. das Orquídeas)
- O - Dos Alvarenga (Jd. Thelma)
- P - Batistini
- Q - Silvina
- R - Montanhão
- S - Riacho Grande/Areião
- T - Santa Cruz



*Fonte: Município de São Bernardo do Campo-2010*

Em São Bernardo do Campo o processo de deliberação do OP é de acordo com Regimento Interno de 2011 é bienal – e assegura-se que

§ 1º - Em um ano acontecem as Plenárias Regionais Deliberativas, nas quais são eleitas as demandas, os conselheiros titulares e suplentes ao Conselho Municipal do Orçamento e os representantes das Comissões Regionais de Acompanhamento de Obras e Serviços.

§ 2º - No ano seguinte são realizadas Plenárias de Prestação de Contas das obras e serviços incorporados à Peça Orçamentária, bem como da situação geral do governo (RI, art. 2º, p.3).

Esse processo é dividido em duas partes sendo a primeira as Reuniões Preparatórias e a segunda as Plenárias Regionais Deliberativas.

#### ➤ **Reuniões Preparatórias**

As reuniões preparatórias ocorrem 1 em cada das 20 regiões , onde o seu objetivo é a apresentação das informações pelo governo de como será o processo das Plenárias Deliberativas, informando assim sua dinâmica, critérios de participação, eleição das prioridades e dos seus representantes para o Conselho. É realizada também a atualização e o andamento das demandas previstas no plano de investimentos incorporadas à Peça Orçamentárias nos processos anteriores, feito todo esse processo é aberto o momento de participação dos participantes presentes onde os mesmos tem o direito de solicitar mais esclarecimentos e para a escuta de prioridades que a população poderá apresentar nas plenárias deliberativas.

São apresentadas também algumas solicitações de manutenção na cidade, essas solicitações não entram no processo de votação, estando já centradas nas ações de manutenção da Prefeitura.

Após esse momento em que a população recebe as informações de funcionamento do OP, a própria comunidade se reúne de maneira informal para discutirem entre si e articularem quais demandas serão apresentadas nas Plenárias Regionais Deliberativas.



### ➤ **Reuniões Deliberativas**

Chegamos então na parte mais importante do Orçamento Participativo de São Bernardo do Campo, as Plenárias Regionais Deliberativas.

Para a realização das mesmas são feitas convocações com antecedência, por meio de um Plano de comunicação que envolve vários canais de divulgação como *folders, outdoors, bus door*, carros de som, divulgações em jornais, mala direta, faixa e até mesmo rádio.

As plenárias são abertas à participação do público em geral, ou seja, qualquer cidadão independente de estar ou não ligado a alguma entidade, porém só poderão ser as Poderão ser credenciados (as) os moradores e moradoras dos bairros da respectiva região, com idade mínima de 18 anos, garantindo-lhes desta forma, o direito a voz, voto e de candidatar-se ao processo de escolha dos conselheiros e conselheiras e representantes regionais (RI, 2011, art. 38, p.13).

As plenárias deliberativas é o momento em que conta com a presença do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários (as) Municipais, o governo apresenta as diretrizes gerais para a cidade, a situação financeira do município, a composição do orçamento municipal (suas receitas e despesas), todo um balanço das ações do governo que estão andamento, bem como, ouvir as prioridades segundo a ótica da população.

Cabe ao prefeito apresentar algumas informações que subsidiem a discussão das demandas apresentadas, como, por exemplo impedimentos legais , quando as demandas são vinculadas a áreas particulares, fora portanto da governabilidade do Estado, esclarecimentos sobre atividades circunscritas a outras esferas de governo, ou seja, que foge a responsabilidade do governo municipal e que são responsabilidade apenas do governo do Estado, como exemplo, a municipalização do 5º ao 9º ano do ensino fundamental; e por fim demandas que exigem captação de recursos externos, ou seja, que possuem necessidade de serem captados junto a órgãos públicos ou privados.

Nas plenárias deliberativas, cada região elege três demandas prioritárias regionais e uma para a cidade conforme regimento interno (2011): “nas 20 (vinte) Plenárias Regionais serão eleitas 3 (três) demandas para a região e 1(uma) para a cidade” (art.40); além de eleger um titular e um suplente para o Conselho Municipal de Orçamento (CMO) de acordo como regimento interno (2011): “ poderá ser candidato(a) ao COM a pessoa maior de 18 anos que comprove cumulativamente”

- I – Ser morador (a) da Região em que será candidato (a);
- II – Não estiver no exercício de mandato eletivo nos poderes Legislativo Municipal, Estadual e Federal ou Executivo;
- III – Não estiver nomeado (a) para o exercício de cargo em comissão no Poder Legislativo Municipal, Estadual e Federal ou Executivo;
- IV – Não ter perdido o mandato como Representante Regional na Comissão de Acompanhamento do PPA Participativo 2010-2013, salvo por mudança de região;
- V – Estar credenciado (a) na Plenária Regional ao se apresentar como candidato (a) (RI, 2011, art. 28, p.5).

Além dos conselheiros são tirados também os representantes Regionais de Acompanhamento e fiscalização das obras e serviços do OP.

Após a eleição das demandas as mesmas são remetidas ao Conselho Municipal do Orçamento (CMO) para discussão mais aprofundada quanto à sua viabilidade conforme assegurado no Regimento Interno (2011):

As demandas eleitas nas Plenárias Regionais não são automaticamente incorporadas; serão encaminhadas ao Conselho.  
Parágrafo Único – Nenhuma prioridade incorporada à Peça Orçamentária poderá ser cancelada sem antes ser remetida para discussão no Conselho Municipal do Orçamento e informada à população da região que a elegeu (RI, 2011, art. 41 e § único, p. 13).  
As demandas eleitas nas Plenárias Regionais não são automaticamente incorporadas; serão encaminhadas ao Conselho.  
Parágrafo Único – Nenhuma prioridade incorporada à Peça Orçamentária poderá ser cancelada sem antes ser remetida para discussão no Conselho Municipal do Orçamento e informada à população da região que a elegeu (RI, 2011, art. 41 e § único, p. 13).

A eleição do CMO ocorre no mesmo momento da plenárias deliberativas, sua votação é realizada em meio eletrônico, o voto é secreto, sendo que na maioria das regiões há bastante disputa uma vez que existe apenas uma vaga para titular e uma para suplente.

Esse é o momento onde a comunidade se envolve bastante, pois o interesse ali não é só eleger suas demandas mas também garantir que a pessoa do seu bairro e região possa ser eleito como conselheiro e assim assegurar que as demandas colocadas por eles sejam incorporadas a Peça Orçamentária.

### 3.1.1. Conselho Municipal de Orçamento: o papel dos conselheiros

Esse tópico nos ajudará a entender melhor o papel dos conselheiros e qual o principal papel deles dentro do conselho.

O Conselho Municipal de Orçamento é deliberativo e paritário, o mesmo é composto pelo representante da população e pelos representantes indicados pelo prefeito, em número igual ao número total eleitos nas plenárias, ou seja, 40 integrantes da sociedade civil (20 titulares e 20 suplentes) e 40 integrantes do governo (20 titulares e 20 suplentes) indicados pelo prefeito, na maior parte secretários municipais; secretários-adjuntos e diretores, sempre assegurando a presença de todas as secretarias da prefeitura.

O diferencial do processo de São Bernardo do Campo é que o Conselho Municipal de Orçamento de São Bernardo do Campo é institucionalizado por meio da Lei Municipal 6.023 de 31 de março de 2010, atendendo o que prevê o art. 277 da lei Orgânica do Município, além da regulamentação de todo o Processo no Regimento Interno, revisado anualmente pelo conselho.

De acordo com Teixeira; Grazia; Albuquerque & Pontual:

O Regimento Interno costuma ser a única “legislação” do OP e faz parte da dinâmica a sua revisão a cada ano, antes do início de um novo ciclo (TEIXEIRA; GRAZIA; ALBUQUERQUE & PONTUAL, 2003, p.10).

Os 45 artigos que compõe o Regimento definem o caráter, as competências e o funcionamento do Conselho, dos quais merecem ênfase alguns itens: a Coordenação Paritária como instância de organização interna do CMO; “a Coordenação Paritária será composta por 10 (dez) membros, sendo 5 (cinco) membros eleitos entre os conselheiros da sociedade civil e 5 (cinco) membros indicados pelo governo” (RI, 2011, art. 8º, p.5). Em relação ao processo de deliberação no Conselho está previsto o seguinte

O quórum para deliberações será mediante a presença de 2/3 (dois terços) dos representantes da sociedade civil e 2/3 dos representantes do governo.

§ 1º - As deliberações serão resultantes dos votos favoráveis de pelo menos 2/3 (dois terços) dos presentes nas reuniões do Conselho Municipal do Orçamento. Isto significa que as propostas que não obtiverem no mínimo 2/3 dos votos dos presentes não serão encaminhadas.

§ 2º - Caracterizada uma situação de impasse, caberá à Coordenação Paritária a decisão final, sendo necessários 2/3 (dois terços) dos votos desta instância (RI, 2011, art.12, p.2-3).

As Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização de Obras e Serviços são uma instância de apoio com caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica (RI, 2011). Essas Comissões objetivam ampliar o envolvimento da população em relação ao processo do Orçamento Participativo, especialmente no acompanhamento e monitoramento da execução das obras e serviços do OP.

O Conselho do Orçamento Participativo, além de acompanhar o processo de definição das obras prioritárias para a cidade como um todo e de fiscalizar a licitação e execução das obras eleitas, tem como função manifestar-se sobre a política tributária do município, sobre os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária Anual a serem encaminhados à Câmara pelo Executivo, e sobre a execução orçamentária municipal.

### **3.2 . Negociação, elaboração 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, essa coordenação também é composta por número igual sociedade e governo composto por 10 de ambas as partes. São realizadas várias reuniões e o processo formativo do CMO, divididos em módulos e seminários de detalhamentos por áreas.

Todo o processo do OP tem sido sinônimo de espaço de aprendizagem e formação. As Reuniões Preparatórias e as Plenárias Regionais Deliberativas são consideradas espaços formativos, nos quais munícipes têm a oportunidade de entrar em contato com informações prestadas pela equipe de governo sobre o funcionamento da administração e, especialmente, sobre o orçamento público, informações que usualmente os governos não se dispõem a apresentar. Pontual afirma que

A dinâmica do CMO também favorece a formação dos conselheiros que, aos poucos, vão tomando contato com os processos internos da prefeitura, na medida em que toda a discussão sobre o orçamento municipal está imbricada nas

rotinas, na estrutura e na dinâmica burocrática e legal da administração (PONTUAL, 2000, p.177).

É intento do processo de formação e capacitação que os conselheiros tenham clara noção de como se compõe a receita e como se dá a despesa da Prefeitura, quais são os limites orçamentários da Prefeitura, quais são as competências de cada esfera de Governo (Municipal, Estadual e Federal), um diagnóstico criterioso da situação da cidade e das respectivas regiões, além de noções gerais de “negociação” que sejam úteis na discussão e na tomada de decisão com o governo (FEDOZZI, 2001).

Também se destaca como processo pedagógico e momento formativo a “Caravana das prioridades”, a mesma é realizada em visita em ônibus ao locais das prioridades, que propicia aos conselheiros uma visão geral dos problemas do município, conhecendo *in loco*, cujo o objetivo é contribuir para que os conselheiros tenham uma visão do conjunto das demandas eleitas, além de terem um contato mais próximo com a realidade das outras regiões, tendo uma visão mais abrangente dos problemas da cidade.

De acordo com o Regimento Interno (2011), “é objetivo da Caravana garantir que todos (as) os Conselheiros e as Conselheiras tomem conhecimento da cidade e da realidade das várias prioridades e ações indicadas ao Conselho Municipal do Orçamento” (art.17, § 2º, p.7). De acordo com Souza (2011, p.401), os orçamentos participativos têm-se valido de diferentes meios de concretização, as “caravanas da cidadania”, são uns destes mecanismos, “durante as quais delegados de diferentes bairros visitam as áreas uns dos outros, a fim de conhecerem melhor os problemas de outras partes da cidade e ampliarem seus horizontes de julgamento”.

Além das caravanas são realizados também os Seminários de Detalhamentos das Obras e Serviços.

Conforme o Regimento Interno (2011, p. 7), são objetivos dos Seminários de Detalhamento: “detalhar as demandas e ações e buscar alternativas para o seu atendimento” (art.19, I); “subsidiar o Conselho Municipal do Orçamento nas matérias as quais deram origem à sua criação” (art.19, II); “apresentar como as demandas estão inseridas na política do Governo e no PPA 2010/2013” (art.19, III); e “apresentar a viabilidade técnica e financeira de cada demanda” (art.19, IV). Para Souza, o orçamento público pode ser um instrumento de gestão urbana

O orçamento público é um dos instrumentos mais importante assim como um dos mais corriqueiros de gestão da vida econômica das coletividades politicamente organizadas. Ao ordenar as despesas estatais com itens que vão da saúde pública aos gastos militares, claro está, todavia, que a importância

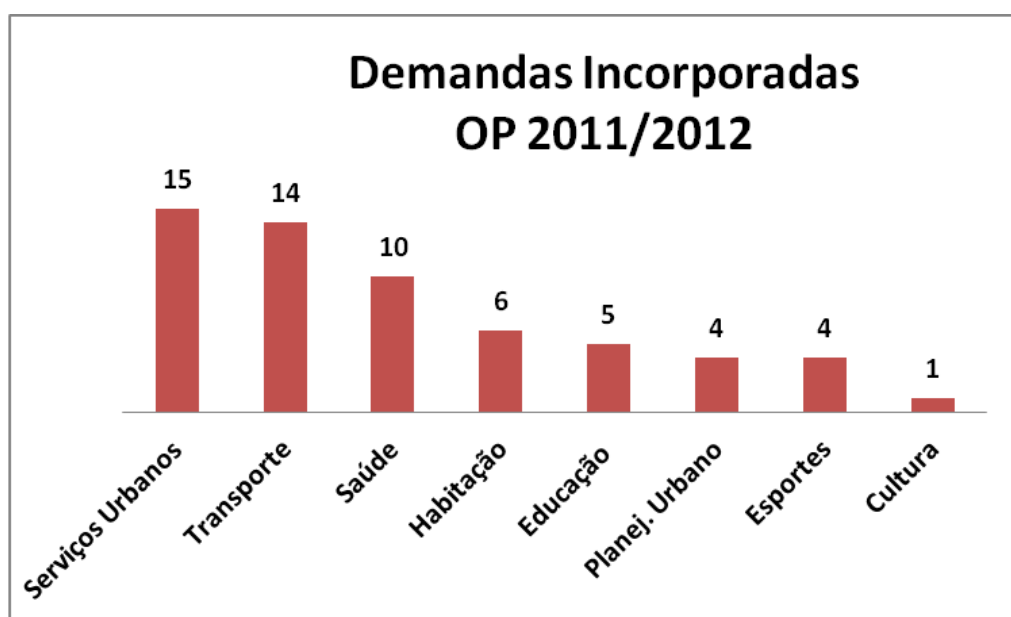
social do orçamento é geral, indo muito além da dimensão meramente econômica ou contábil-financeira. Sua importância está ligada ao fato de ser ele, na escala local, um instrumento de gestão urbana (SOUZA, 2011, p.338).

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.

Durante todo o processo, em especial nos Seminários de Detalhamento, as secretarias prestam informações técnicas para instruir a discussão da população. O Executivo participa da definição das demandas a ser incorporadas pelos diversos representantes do governo com assento no CMO. Ao longo de julho e agosto de 2010, o Conselho Municipal teve como tarefa analisar as propostas votadas nas plenárias do OP, os projetos apresentados pelo governo e, diante da capacidade financeira de recursos de investimentos prevista para o ano seguinte, discutir critérios e deliberar sobre a incorporação ou não das demandas à peça orçamentária para 2011.

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.

Para o orçamento 2011/2012, foram aprovadas e incorporadas 59 demandas das ao orçamento público, 92% das demandas votadas nas plenárias deliberativas foram incorporadas à Peça Orçamentária, conforme figura 4.



**Figura 4: Demandas Incorporadas OP 2011 – 2012.**

*Fonte: Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo - SOPPP/2010*

De acordo com o relatório de demandas do CMO, as regiões priorizaram, em primeiro lugar, a política de serviços urbanos, com destaque para o combate às enchentes, conforme tabela 1 apresentada a seguir:

**Tabela 1: Relação das demandas priorizadas, aprovadas e incorporadas à Peça Orçamentária 2011/2012**

REGIÃO	DEMANDAS	ÁREA
A	Pavimentação da Rua José Moutinho (Liuba), condicionada à execução de rede de água e esgoto pela Sabesp e disponibilidade de área para abertura do viário.	Transporte
A	Reforma e ampliação da EMEB Paschoal Carlos Magno.	Educação
A	Revitalização do Ginásio Esportivo do Taboão, incluindo campo, cancha de bocha e área de gateball.	Esporte e Lazer
B - E	Obras de combate às enchentes da região de Vila Vivaldi, Vila Helena, Jardim Orlandina, Rua Warner e entorno, condicionadas à captação de recursos externos.	<i>Serviços Urbanos</i>
B	Projeto de readequação das calçadas do centro do Bairro de Rudge Ramos.	Planejamento Urbano
C	Drenagem e recapeamento asfáltico da Rua MMDC, na Vila Pauliceia.	<i>Serviços Urbanos</i>
C	Combate às enchentes da região do Jordanópolis, condicionado à captação de recursos externos.	<i>Serviços Urbanos</i>
C	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde da Vila Pauliceia, condicionadas a recursos do BID.	Saúde
C	Atividades socioeducativas para jovens e adolescentes.	Esporte e Lazer
D	Duplicação da Rua José Odorizzi, fazendo ligação com a Samuel Aizemberg e Imigrantes, condicionada à captação de recursos externos.	Transporte
D	Ligação da Rua Benedito Conrado Filho com a Robert Kennedy.	Transporte
D	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Planalto, condicionadas a recursos do BID.	Saúde
D	Incorporação de atividade de cultura, esporte e lazer para a comunidade com a restauração do Projeto original da EMEB Aluisio de Azevedo e construção de nova escola	Educação
F	Construção de creche no Parque São Bernardo.	Educação
E	Reforma das instalações do velório da Vila Euclides.	<i>Serviços Urbanos</i>
F	Construção de nova Unidade Básica de Saúde no Jardim Farina.	Saúde
F	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Parque São Bernardo, condicionadas a recursos do BID.	Saúde
G	Construção de mais um acesso para o Jardim Irajá.	Transporte
G	Readequação viária na Rua André Coppini.	Transporte

G	Revitalização da Praça ao lado da Igreja de Santo Expedito.	<b>Serviços Urbanos</b>
H	Ampliação da creche do Ferrazópolis.	Educação
H	Modernização do Estádio Primeiro de Maio.	Esporte e Lazer
H	Revitalização do Centro Cultural da região do Ferrazópolis.	Cultura
H	Revitalização da área do campo do Jardim Leblon e Rua da Conquista.	<b>Serviços Urbanos</b>
I	Canalização do córrego Capuava, condicionada à captação de recursos externos (PAC II).	<b>Serviços Urbanos</b>
I	Projeto Executivo de canalização do córrego atrás dos condomínios Morada dos Pássaros e Estados Unidos.	<b>Serviços Urbanos</b>
I	Revitalização da Av. Maria Servidei Demarchi.	<b>Serviços Urbanos</b>
J	Revitalização do canteiro central da Av. João Café Filho.	<b>Serviços Urbanos</b>
J	Incorporação da área livre da Rua Estocolmo pela Secretaria de Educação e Esporte, com atividades para a comunidade.	<b>Serviços Urbanos</b>
J	Duplicação da Avenida Samuel Aizemberg, condicionada à captação de recursos externos (BID II).	Transporte
J	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde da Vila Marchi, condicionadas a recursos do BID.	Saúde
K	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Alves Dias, condicionadas a recursos do BID.	Saúde
K	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Jardim Nazareth, condicionadas a recursos do BID.	Saúde
L	Pavimentação da Rua Principal – Divineia.	<b>Serviços Urbanos</b>
L	Construção de área de lazer ao lado da Rua Expressa, atendendo às regiões L / O e P.	Esporte e Lazer
L	Duplicação da Estrada do Alvarenga (trecho entre a Praça Giovane Breda e Imigrantes), com ciclovia, condicionada à captação de recursos externos (BID II).	Transporte
M	Execução de guias e sarjetas para o Parque dos Químicos, condicionada ao licenciamento ambiental.	Transporte
M - O	Continuidade da Estrada do Alvarenga até a divisa com Diadema, condicionada ao licenciamento ambiental e captação de recursos externos (BID II).	Transporte
M	Estudo de viabilidade de intervenção para o Jardim Serro Azul.	Habitação
N	Recapeamento da Estrada Poney Club, condicionado à substituição da rede de água e esgoto pela Sabesp.	<b>Serviços Urbanos</b>
N	Reforma da Unidade de Saúde do Jardim Orquídeas, condicionada a recursos do BID.	Saúde
N / R	Projeto de revitalização da Rua Marechal Deodoro (Cidade).	Planejamento urbano
O	Pavimentação das ruas do Jardim Oliveira I.	<b>Serviços Urbanos</b>
O	Projeto Executivo para o Parque Esmeralda.	Habitação



P	Projeto Executivo de urbanização do Jardim Represa, Núcleo Victor Brecheret (Núcleo 30) e Parque Imigrantes, condicionado à captação de recursos externos.	Habitação
P	Projeto Executivo de urbanização e recuperação ambiental do Núcleo Batistini, incluindo área de lazer e as providências para licenciamento ambiental.	Habitação
Q	Abertura de novo acesso para o Bairro Golden Park.	Transporte
Q	Revitalização da Praça dos Trabalhadores.	<b>Serviços Urbanos</b>
Q	Abertura de novo acesso para o Parque Selecta.	Transporte
R	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde da Vila São Pedro.	Saúde
R	Estudo de viabilidade geotécnica e ambiental para a área do Grotão.	Habitação
P	Retificação de córrego do Royal Park.	<b>Serviços Urbanos</b>
S	Construção de Unidade Básica de Saúde no Areião. <b>(*demanda em conjunto com Habitação)</b>	Saúde
		Habitação
S	Obra de urbanização do Jardim Capelinha e Cocaia, condicionada à captação de recursos externos e licenciamento ambiental.	Habitação
S	Projeto Executivo de urbanização do Areião, Sabesp e Vila dos Estudantes, condicionado à captação de recursos externos.	Habitação
S	Revitalização do campo de futebol, ginásio de esporte e EMEB do Riacho Grande.	Esporte e Lazer
T	Plano de Manejo para a região do Pós-Balsa.	Planejamento urbano
T	Pavimentação da Estrada Taquacetuba, condicionada à captação de recursos externos (BID II) e licenciamento ambiental.	Transporte
T	Revitalização da Estrada do Rio Acima.	Transporte

*Fonte: Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo – SOPP- 2011 /2012*

As demandas de obras e serviços incorporadas à Peça Orçamentária e enviadas à Câmara passam a compor o Sistema de Gerenciamento de Projetos Prioritários, cujo acompanhamento e monitoramento estão sob a responsabilidade da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo. Esse sistema está integrado a todas as secretarias, gerando um relatório com todas as demandas a fim de auxiliar o acompanhamento e monitoramento da execução destas pelo Conselho Municipal do Orçamento e pelos representantes das Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização de obras e serviços e também para a prestação de contas que o Executivo realiza na cidade e no CMO (SOPP, 2010).

Conforme informações da *Revista de Prestação de Contas e Relatórios*, da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, das 59 demandas aprovadas e incorporadas à Peça Orçamentária para 2011/2012, 43 demandas já foram executadas e entregues, 11 demandas estão em andamento e cinco demandas estão por executar, condicionadas seja pelo fechamento do processo de captação de recursos junto ao Governo Federal e BID ou pela conclusão de convênio junto ao Governo do Estado ou ainda, por problemas na execução pelas empresas (SOPP, 2013).

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. O prazo estabelecido pela Lei Orgânica do Município é até 15 de outubro do ano corrente, para apreciação e votação do Vereadores. Normalmente essa entrega é feita pelo Prefeito junto com os Secretários e pelo conselheiros do CMO.

Diferentes de outras experiências vistas aqui como a Cidade de Belo Horizonte e Porto Alegre, o ponto do qual partiu a discussão do ciclo orçamentário em São Bernardo do Campo foi a elaboração do PPA Participativo 2010-2013 de forma participativa com a cidade. O PPA Participativo teve o objetivo de definir as diretrizes, objetivos e ações para o quadriênio dentro de 88 programas assentados em cinco Macrodiretrizes. Assim, as demandas eleitas no OP se articulam com os Programas e Ações previstos no PPA Participativo 2010-2013.

No próximo capítulo será apresentado uma análise entre as 3 cidades aqui citada e seus principais aspectos.

#### **4 - UMA ANÁLISE SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DE OP DE PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE E SÃO BERNARDO DO CAMPO**

Neste capítulo pretende-se analisar as três cidades em que a gestão municipal adotou o OP. O intuito é avaliar os desafios postos ao Executivo, no que tange, a implementação, e a sistemática do programa, e também sobre a evolução da participação popular. As cidades escolhidas foram: Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) e São Bernardo do Campo (SP).

A implementação do OP nas três cidades deve-se a presença de administração petista nos municípios, porém o que as diferenciam são o contexto político em que emergiram o ideal de legitimação de uma gestão orçamentária democrática.

Em Porto Alegre, de acordo com Santos (2002), a cidade apresenta historicamente uma tradição democrática, com uma sociedade civil forte e organizada. Anteriormente a implementação do OP no município, as Associações de Bairro exerciam forte influência na política local, pressionando os membros da Câmara Legislativa por atendimento de suas “exigências específicas”, como habitação, educação, saúde, alimentação, direitos humanos e emprego.

Tal atuação de caráter reivindicatório para com o poder local permitiu que Associações de Bairros fundassem em 1983 a Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), que tinha como objetivo dialogar com o poder local, além das exigências específicas, à efetiva democratização das estruturas políticas na esfera federal, estadual e local.

Portanto, beneficiando-se de uma tradição e forte organização de movimentos comunitários na cidade de Porto Alegre, a administração petista eleita em 1988, obteve condições favoráveis e apoio dos munícipes para promover um programa político de iniciativa popular como o OP, instituído em 1989.

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte, por sua vez, teve seu início o ano de 1993 e foi resultado de um processo de mudança institucional que já ocorria no município desde fins dos anos 70, obtendo maiores avanços no final dos anos 80. Buscando criar esferas de governo mais próximas e que pudessem perceber/captar melhor as demandas da população, a Administração Municipal foi subdividida em regionais já na década de 70. Posteriormente, foram criadas outras, ao longo da década de 80.

O OP de BH se destaca por combinar a participação de associações populares com a de cidadãos avulsos o que acaba por representar um número bem mais elevado e significativo de participantes. Além desta diversidade na participação, para facilitar o acesso da sociedade ao processo de votação e na preocupação de se ter um número crescente de participantes, a Prefeitura de Belo Horizonte criou em 2006 o Orçamento Participativo Digital, e por meio deste os cidadãos puderam votar pela Internet.

São Bernardo do Campo teve seu início do orçamento participativo a partir de 2010, era uma cidade a qual a população não tinha noção alguma de participação, tudo que era feito na cidade era discutido apenas dentro dos gabinete do Prefeito e de seus respectivos secretários. A partir de 2009 com o lançamento do PPA Participativo a cidade passou a ter uma overdose de participação, isso porque o PPA Participativo teve o objetivo de definir as diretrizes, objetivos e ações para o quadriênio dentro de 88 programas assentados em cinco Macrodiretrizes. Assim, as demandas eleitas no OP se articulam com os Programas e Ações previstos no PPA Participativo 2010-2013.

Em relação à sistemática do OP nas experiências das três cidades, notamos algumas analogias: todas institucionalizaram coordenadorias, ligadas ao Executivo, com a responsabilidade de executar o OP, todas adotaram esfera de mediação entre prefeitura e municípios e todas determinaram as áreas para debate e investimento a ser questionados no OP.

No modelo de Porto Alegre a prefeitura, segundo Fedozzi (2001) e Santos (2002), instituiu unidades administrativas ligada ao gabinete do Executivo municipal, encarregadas de gerirem o debate orçamentário com os cidadãos, dirigentes comunitários e suas associações. As unidades administrativas terão as funções de coordenarem a execução do OP, estabelecer arenas de mediação do governo municipal com os cidadãos e submeterem as demandas dos municípios à critérios técnicos e gerais para que se tornassem economicamente viáveis. As unidades administrativas do OP de Porto Alegre vinculada ao gabinete do governo municipal são: Gabinete de Planejamento (Gaplan) e Coordenação das Relações com a Comunidade (CRC), ambas responsáveis pela coordenação do OP e da tradução das exigências dos cidadãos em ações municipais, técnicas e condizentes com o orçamento.

Belo Horizonte e São Bernardo do Campo utilizaram em suas experiências de OP o modelo de sistemática adotado pelo OP de Porto Alegre, porém com algumas diferenciações referentes ao número de unidades administrativas responsáveis em

coordenar o programa e nomeação nos ambientes de mediação do Executivo com a população.

O governo municipal de São Bernardo do Campo conta com uma unidade administrativa encarregada de gerir o debate do orçamento com os munícipes, Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo (SOPP) esta assume um papel geral na execução da OP de São Bernardo do Campo, contando com o departamento específico de Planejamento Participativo.

A SOPP (Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo) é a responsável pela divulgação e elaboração das plenárias, ser o mediador no diálogo entre a equipe do prefeito e munícipes, assumindo a responsabilidade de estarem encaminhando as demandas expostas as análises de técnicos da prefeitura, na qual possam se adaptar às exigências dos participantes a critérios técnicos e gerais.

Semelhante ao OP de Porto Alegre, as experiências de Belo Horizonte e São Bernardo do Campo aderem às arenas de mediações com as funções de possibilitarem aos participantes do OP atuações ativas e partilhadas com o governo municipal na discussão orçamentária. As mudanças existentes referem-se à quantidade de esferas adotada por cada OP e o título dado a cada ambiente na respectiva cidade.

As experiências de OP aqui observadas estão em conformidades sobre a limitação posto pela prefeitura ao programa na discussão de áreas para destinação de verbas públicas.

Em todas as experiências de OP a verba destinada para respectivas áreas de discussão é para atender demandas referentes a obras e serviços.

Agora, analisando, de forma geral, a evolução da participação popular nas experiências de OP aqui estudadas, observamos que ao longo do período de execução do OP nas respectivas cidades, nota-se que em duas experiências de OP a participação popular é crescente, enquanto em outra há uma queda gradual da participação.

De acordo com Santos (2002), somente a partir de 1992 em diante que a participação popular no OP da cidade de Porto Alegre cresceu significativamente, isto se deve à recuperação da credibilidade do OP perante a população.

De 1989 a 1991, o OP gaúcho contou com uma verba por volta de menos de 3% do orçamento municipal destinado a investimento, porcentagem esta não eficaz para atender as demandas eleitas pela população, por consequência o Executivo não conseguia cumprir com a execução das obras planejadas. Este fato que gerou descontentamento dos munícipes e a diminuição destes na participação nas reuniões.

Por outro lado, havia o descontentamento de moradores de algumas regiões, em virtude destas não serem consideradas pelo processo como regiões prioritárias de investimentos, ou seja, do montante de recursos destinados a atender as demandas postas no OP alguns aglomerados de bairros eram contemplados com porcentagem inferiores a outros.

Em 1992, o OP passou por uma reformulação da sistemática, foram introduzidas novas melhorias no que concerne à metodologia de distribuição de recursos, como o anulamento do critério que impunha a concentração do investimento destinado ao OP em regiões consideradas prioritárias, aumento do repasse de verba municipal ao OP e o reconhecimento do Conselho do OP (COP), por parte da prefeitura e dos movimentos comunitários, como mediação fundamental para a distribuição democrática dos recursos orçamentários.

Segundo Santos (2002), com as mudanças na sistemática “a estrutura e funcionamento do OP ganharam uma crescente complexidade operacional, o que não impediu, muito pelo contrário, que o número de participantes aumentasse e que a sua composição social tornasse cada vez mais diversificada”.

A experiência de São Bernardo do Campo em relação às outras é mais recente, seu processo é bienal e ocorre a cada dois anos, e nesse período é possível observar que participação popular nesse pequeno período não foi muito além do esperado.

A justificativa apontada para a redução da participação popular no OP, refere-se ao atraso na execução de obras e serviços aprovados por meio de votação nas plenárias e a satisfação dos moradores de algumas regiões por terem suas necessidades contempladas.

Em relação ao primeiro motivo apontado, o OP estabeleceu uma relação de corresponsabilidade entre prefeitura e munícipes na decisão de distribuição de investimentos em planos de obras. Em outras palavras a prefeitura colocou a disposição espaços públicos para a participação popular, critérios para tal e comprometimento nas decisões tomadas nas plenárias, e aos munícipes a disposição em frequentarem os espaços públicos, manifestarem suas demandas, elegerem seus representantes, votarem em demandas prioritárias e comprometimento em seguirem as diretrizes do programa.

A inadimplência de algumas das partes leva a outra a perda de confiança enfraquecendo o objetivo de se estabelecer uma administração municipal de co-gestão. Então, os sucessivos atrasos da prefeitura na execução de obras eleitas no OP ocasionam um abalo na relação de co-responsabilidade, gerando nos munícipes, um desânimo e

descrédito para com o programa, refletindo de forma negativa na participação popular no OP.

O segundo motivo, diz respeito, as regiões que tiveram grande declínio de participação nas assembleias/plenárias devido à contemplação de obras pelo OP que afetavam um grande número de moradores, restando apenas demandas pontuais, que afetariam um pequeno número de moradores.

Por outro lado, pode-se afirmar, tanto os munícipes que vivem em regiões de boas infraestruturas ou aqueles que moram em lugares que foram contemplados pelo OP, se afastam das assembleias/plenárias do OP, devido aos interesses desses em discutirem com o governo municipal temas relacionados ao programa de governo, o desemprego no município e a melhoria da educação e saúde na cidade. Ou seja, são regiões onde as demandas por obras públicas estejam superadas. Estão presentes novas demandas de temas diversos que não são abordados no OP, logo, necessitam de um novo campo de discussão.

Apesar das dificuldades, as experiências de orçamento participativo apresentaram um avanço no processo político dos municípios analisados, não apenas nos partidos de esquerda, mas nas gestões sob outros partidos.

De um modo geral, as experiências analisadas mostraram que o Orçamento Participativo é bem mais do que uma mera abertura do orçamento público, ou parte dele. É um processo amplo, que envolve a construção de um espaço de democracia participativa, no qual os cidadãos desenvolvem a capacidade de participar politicamente e de tomar decisões relativas à comunidade onde vivem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Participativo está cada dia mais difundido no Brasil, visto que a população luta por melhores condições sociais e pela garantia de seus direitos descritos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Após uma pesquisa bibliográfica percebeu-se que o OP não tem uma metodologia padrão a ser utilizada, definindo-se de acordo com os anseios e a realidade de cada município, fortalecendo ainda mais o princípio democrático.

O OP veio para dar novas esperanças em relação à participação dos cidadãos na esfera pública, pois participar das decisões da administração pública, marcar presença como cidadão-contribuinte, fazer-se ouvir nas discussões sobre as políticas públicas não são opções imediatas. Estas sim exigem muita persistência, preparação e coragem para ser protagonista do desenvolvimento de sua cidade, através do confronto justo de ideias e propostas entre cidadãos e governantes.

Por outro lado o orçamento participativo por sua importância e abrangência ainda é pouco aplicado bem como avaliado, dado o respaldo orçamentário-financeira que pode oferecer a administração pública, principalmente no âmbito local.

O orçamento participativo tem o desafio de promover a população à conscientização cidadã de participação e organização do mesmo. Os municípios que efetivam de forma coerente, prática e organizada esta ferramenta, apresentam resultados significados no universo de distribuição recursos e gastos públicos.

Todavia a população deve buscar se inserir no contexto do orçamento participativo de forma atuante, procurando utilizá-lo como ferramenta de intervenção sobre a realidade socioeconômica de seu município.

A participação popular na construção do orçamento participativo constitui elemento democrático capaz de promover a qualidade orçamentária dos municípios e ao mesmo tempo exigir, fiscalizar e divulgar seus resultados de forma transparente, eficiente, compreendendo esta construção participativa, como alcance da cidadania, em que a administração pública deva ser usada em prol e para o povo.

A constituição, organização e aplicação do orçamento participativo não é fácil e muito menos passiva, envolve abertura do poder público local, interesse da população em participar, ou seja, parceria entre população e governo local para processar planejamento da distribuição dos recursos públicos. Assim é preciso entrosamento, cooperação para que o orçamento participativo seja feito de forma transparente, e ganhe



cada vez mais credibilidade da população, dos governantes, promovendo-se como parceiro na construção democrática da distribuição de recursos e direcionamento dos gastos.

As práticas participativas da população, ainda são pequenas diante a amplitude que o orçamento participativo oferece dado a interesse em abertura por parte dos governantes que enxergam no mesmo um elemento de transparência, contributivo para Lei de Responsabilidade Fiscal e também da população que pode utilizá-lo como sua voz na ação participativa do governo.

Dessa maneira deve-se compreender que o orçamento participativo, além e representar, participação democrática, transparência, planejamento de ações financeiras, contábeis, redimensionamento na distribuição de recursos e gastos da administração pública, que representação abertura do orçamento público, vai muito mais além, ou seja, é um processo gradativo, amplo, que envolve o interesse de construção através de população e poder público local em efetivar espaços de democracia participativa, espaços para que a população desenvolva sua cidadania, sua representatividade, sua autonomia, seu exercício político de cuidar do bem público em prol da coletividade.

No decorrer do estudo, pode-se constatar que para a implementação das políticas públicas em âmbito municipal é de fundamental importância à participação popular na promoção do desenvolvimento local. O trabalho destacou quanto e como o governo pode contribuir para o desenvolvimento da sociedade atendendo diretamente as necessidades sociais da população acerca do desenvolvimento local, estabelecendo uma ligação em que uma promoverá a outra, o compromisso com a sociedade é muito importante e deve ser sempre levado em consideração, até mesmo porque se pensarmos apenas politicamente, essa atitude é de total importância para se manter um mandato e fazer a sua sucessão.

São Bernardo do Campo é uma cidade que está no caminho certo pra obter seu desenvolvimento local, recebeu uma grande dose de participação desde o primeiro mandato do então prefeito Luiz Marinho em 2009 até hoje. Além do Orçamento Participativo, modelo já conhecido a anos por gestões petistas, a cidade ousou e iniciou o seu processo de participação através do PPA Participativo, uma experiência pioneira que deu certo e que vem crescendo cada vez mais, servindo de exemplo para vários municípios do País.

O trabalho focalizou o município de São Bernardo do Campo, desde a implantação do OP, verificando que a participação popular, inclusa neste, conquistou,

dentro do orçamento planejado, o direcionamento dos recursos públicos de um município para a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Apesar da baixa expressividade da participação popular, constatada pelo estudo, foi possível a averiguação, por intermédio dos planos de investimentos e da execução orçamentária do OP, que houve desenvolvimento em diversos bairros e localidades do município, pois foram atendidas diversas demandas solicitadas pelos representantes das comunidades que são os delegados e conselheiros do OP dentro de um período de dois anos.

Constatou-se, assim, que, através das demandas atendidas, não só os participantes do OP constituíram-se nos beneficiados, pois a demanda Desenvolvimento Urbano, Transporte, Saúde, Educação, Esporte, Cultura e Lazer alcançaram toda a população local com essas obras e serviços.

Os prováveis avanços encontrados no OP de São Bernardo do Campo para a consolidação da cidadania política nos municípios referem-se, a transparência do orçamento público municipal, no OP de São Bernardo do Campo. Em todas as plenárias a equipe da prefeitura presta contas das responsabilidades adquiridas de execução de obras e serviços eleitos pelos participantes em anos anteriores do OP. Também, tanto no Conselho do OP, e nas Plenárias Regionais o Executivo expõem as verbas destinadas a atender as demandas eleitas no OP, Enfim, tal característica do OP, possibilitou aos municípios o acesso à informações técnicas e gerais a respeito do processo orçamentário do governo municipal que antes era de domínio restrito do poder local; o envolvimento de segmento sociais tradicionalmente excluído. Com o OP a população das regiões periféricas puderam ser ouvidas e motivadas a se inserirem nos espaços públicos ofertados, sendo que, a maior parte das demandas efetivadas do OP foi para regiões periféricas e por ultimo o incentivo a solidariedade entre os cidadãos, é realizado no OP. A chamada Caravana da Cidadania, na qual a equipe da SOPP reserva um ônibus com a finalidade de que os conselheiros e conselheiras percorram os bairros do município para observarem as demandas eleitas em todas as plenárias. Este tipo de atividade favorece a sensibilização dos representantes eleitos sobre os problemas de infra-estrutura de alguns bairros e os auxiliam a determinarem as reais prioridades municipais a serem destinadas à contemplação do OP.

A cidade de São Bernardo está em ascensão, a mesma virou um tremendo canteiro de obras, tanto as regiões periféricas quanto as regiões da alta sociedade passaram e estão passando por mudanças sejam elas pequenas ou grandes.

A gestão participativa da cidade tem crescido cada vez mais, em algumas regiões houve uma queda na participação em outros períodos do OP e em outras houve um aumento relativo da comunidade na participação, o mais interessante foi observar que os moradores das regiões mais nobres da cidade passaram a participar mais dos OP's visto que o mesmo é um meio fundamental de participação nas questões da cidade.

Só um compromisso muito firme com a democracia é capaz de superar esse tipo de evento como o Orçamento Participativo. No entanto, pelo lado positivo é uma forma do governante aplicar a vontade da maioria e, de alguma forma, se isentar do desgaste pelo ato, afinal de contas ele só está executando uma decisão que todos tomaram. Nessa diretriz, minha sugestão é que o conjunto de governos petistas façam valer essa democracia, posto que nada justifica o autoritarismo (mesmo o disfarçado). Só participando efetivamente da vida pública, de forma ativa, consciente e protagonista, é que o povo pode se tornar corresponsável pelas decisões da administração pública, entendendo a finitude dos recursos como limitador e sendo agente na definição de seu próprio destino.

Por fim, pode-se chegar à principal conclusão deste estudo: a participação popular na implementação das políticas públicas conseguiu extrair do Estado investimento que resultou em desenvolvimento local. O desenvolvimento das localidades sobreveio ao grau da participação da sociedade civil, pois o investimento público convertido em obras não favoreceu simplesmente uma porcentagem da população participante, mas sim a todos os moradores inseridos nas localidades onde as demandas foram executadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Participação Cidadã nas Políticas Públicas**. IN: Participação Cidadã: Novos Conceitos e Metodologias. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2004. 168 p.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil / Evelina Dagnino (org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 19

AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_, **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_, **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 33ª. Ed., São Paulo: Saraiva: 2003.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1993.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre** / Luciano Fedozzi. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª edição, 2001, p.8.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro, 2001.

FEDOZZI, Luciano. **Poder Local e Governabilidade: o Caso de Porto Alegre**. *Proposta*, n. 62, set 1994, p. 23-29.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: FASE, 1997.

GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e a Democracia. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo – Experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

GRAZIA, Grazia de. RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**. Período de 1997 a 2000. Petrópolis RJ. Editora Vozes, Ltda, 2003.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local X Exclusão Social – A experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis, Editora Vozes, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Atlas, 1992. 4aed.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Orçamento Participativo: Instrumento de Democratização da Gestão Pública. IN: **O Poder, o Controle Social e o Orçamento Público**. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005. 156 p.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras. **Estatuto da cidade para compreender...RJ:IBAM/DUMA**, 2001.

ORSI, Fábio Chagas. **Orçamento Participativo: uma metodologia em ascensão**.<http://www.economiabr.net/colunas/orsi/orcamentopart.html>, acessado em 02/04/2014.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

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

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O PROCESSO EDUCATIVO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Aprendizado dos atores da Sociedade Civil e do Estado**. Tese (Doutoramento) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: 2000, p.164.

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. **Plano Plurianual 2010-2013**, 2009.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei 5.982, 2009 – Reforma Administrativa**.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei 6.023, 2010 – Instituiu o Conselho Municipal do Orçamento - CMO**. Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, 2010.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei Orgânica do Município – LOM**, 2009.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Regimento Interno do Orçamento Participativo**. Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, 2010.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Sumário de Dados** 2009 ano base 2008.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Sumário de Dados** 2010 ano base 2009.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Jornal Eletrônico Notícias do Município. [www.saobernardo.sp.gov.br](http://www.saobernardo.sp.gov.br). Acessado em 20/09/13.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos** (2011). Rio de Janeiro; Bertrand Brasil.

TEIXEIRA, A. C. C. 2006. **O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência**. Belo Horizonte : Projeto Democracia Participativa.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção contra corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

TEIXEIRA, A; GRAZIA, G; ALBUQUERQUE, M e P. PONTUAL, P. **Orçamento Participativo: Democratização da Gestão Pública e Controle Social**, Rio de Janeiro: FASE, 2003.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. IN: A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo/Leonardo Avritzer, Zander Navarro, (orgs.). – São Paulo: Cortez, 2003, pp.63-65.

WAMPLER, Brian. **Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo**. IN: A participação em São Paulo/ organizador Leonardo Avritzer. – São Paulo: Editora UNESP, 2004.